



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 marca 2019 r.

Pozycja 10

WYROK

z dnia 6 marca 2019 r.

Sygn. akt K 18/17*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Grzegorz Jędrejek

Zbigniew Jędrzejewski

Stanisław Rymar

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 marca 2019 r., wniosku Rady Miejskiej w Międzyzdrojach o zbadanie zgodności:

art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115, ze zm.) z:

- art. 167 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji,
- art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z art. 2 Konstytucji,
- art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),

o r z e k a:

I

Art. 36 ust. 10 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, 2161, 2193 i 2245) w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 powołanej ustawy w kwocie wyższej od należnej:

a) jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 marca 2019 r. w Dz. U. poz. 525.

b) nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2019 r.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 27 października 2015 r. Rada Miejska w Międzyzdrojach (błędnie oznaczona jako „Rada Gminy Międzyzdroje”; dalej: Rada lub wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513, ze zm., błędnie oznaczony we wniosku jako: Dz. U. z 2014 r. poz. 1115, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t. lub ustawa o dochodach) z: 1) art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z jej art. 2, 2) art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z jej art. 2, oraz 3) art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu wynikającą z jej art. 2 i w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprost.; dalej: Karta).

Uzasadniając swój wniosek, Rada podkreśliła, że nie kwestionuje samej idei tzw. mechanizmu wyrównania poziomego i pionowego, przewidzianego w ustawie o dochodach. Uznała jednak, że art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. („W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat”) w związku z pozostałymi przywołanymi przepisami tej ustawy narusza:

1) art. 167 ust. 1-3 w związku z art. 2 Konstytucji, gdyż powoduje, że należna gminom kwota części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz kwota wpłaty, przewidzianej w art. 29 u.d.j.s.t., nie są ustalone w ustawie o dochodach, lecz wynikają z arbitralnego rozstrzygnięcia ministra do spraw finansów publicznej, tj. informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 u.d.j.s.t., co uniemożliwia gminom określenie wysokości tych kwot na podstawie ustawy; zdaniem wnioskodawcy, art. 167 ust. 2 ustawy zasadniczej ustanawia dla gmin publiczne prawo podmiotowe do domagania się wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji w wysokości ustalonej przepisami prawa, a skarżona regulacja wyklucza możliwość jego realizacji; poza tym trzeba odnotować, że w art. 36 ust. 1-9 u.d.j.s.t. ustawodawca dopuścił ko-

rektę kwot części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz kwoty wpłaty, wymaganej przez art. 29 u.d.j.s.t. tylko w wypadku, gdy korekta jest dokonywana na niekorzyść gmin, co uchybia zasadzie sprawiedliwości społecznej,

2) art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, ponieważ powoduje odebranie gminom prawa do otrzymania części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej w kwocie należnej oraz nakłada na te jednostki obowiązek uiszczenia wpłaty, określonej w art. 29 u.d.j.s.t., w wysokości wyższej niż należna, co stanowi nieproporcjonalną i nieuzasadnioną żadnymi wartościami konstytucyjnymi ingerencję w prawo własności komunalnej,

3) art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 11 Karty, jako że uchybia zasadzie sądowej ochrony samodzielności gmin przez wyłączenie możliwości ubiegania się o wypłatę części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej w kwocie należnej oraz o zwrot wpłaty, o której mowa w art. 29 u.d.j.s.t., uiszczonej w kwocie wyższej niż należna.

2. W piśmie z 26 lipca 2018 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o stwierdzenie, że:

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

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

W pozostałym zakresie Marszałek wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Jak jednak wynika z uzasadnienia wniosku, przesłanką umorzenia postępowania w odniesieniu do art. 11 Karty miałyby być zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK).

Marszałek zauważył najpierw, że wątpliwości budzi poprawność wskazania przedmiotu kontroli w zakresie zarzutu niezgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, ponieważ jego uzasadnienia nie można powiązać z treścią skarżonej regulacji. Uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, należałoby przyjąć, iż rzeczywistym przedmiotem kontroli jest art. 33 u.d.j.s.t., regulujący tryb przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego informacji o planowanych i należnych kwotach części subwencji ogólnej oraz wpłat do budżetu centralnego.

W dalszej kolejności Marszałek stwierdził, że w odniesieniu do niektórych zawartych we wniosku zarzutów niekonstytucyjności zachodzi konieczność umorzenia postępowania, co dotyczy kwestii niezgodności skarżonego unormowania:

1) z art. 167 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 i art. 21 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z art. 2 Konstytucji, ponieważ wnioskodawca nie wskazał argumentów uzasadniających podnoszone zastrzeżenia,

2) z art. 11 Karty, jako że nie wyraża on treści innych niż odpowiadające mu postanowienia ustawy zasadniczej, a w konsekwencji wzięcie go pod uwagę jest zbędne.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 33 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji w związku z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z jej art. 2, Marszałek nie podzielił stanowiska wnioskodawcy co do naruszenia zasady ustawowego określenia wysokości należnych gminie kwot części subwencji ogólnej, z zastrzeżeniem, że ze względu na treść art. 167 ust. 2 i 3 ustawy zasadniczej trudno jest odnieść się do tych zastrzeżeń, które dotyczą obowiązku dokonywania przez gminę wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część równoważącą. Jego zdaniem, trzeba zauważyć, iż w świetle obowiązujących przepisów gminy nie są ani zobowiązane, ani uprawnione do tzw. samoobliczania przysługujących im części subwencji ogólnych i ich uwzględniania w swoich planach finansowych. Określenie tych kwot jest zadaniem ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a mechanizm przekazywania informacji został w tym zakresie w pełni zsynchronizowany z procedurą uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne, Marszałek podkreślił, że zarówno ustalenie wysokości poszczególnych części subwencji, jak i przekazanie ich w określonym terminie ma charakter czynności materialno-technicznych, będących czynnościami z zakresu administracji publicznej, które podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego po uprzednim bezskutecznym wezwaniu właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, w związku z jej art. 167 ust. 2 i 3 oraz z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wynikającą z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej, Marszałek podniósł najpierw, że zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji) została przez wnioskodawcę powiązana z prawem do sądu, wywodzonym z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 ustawy zasadniczej). Mając na uwadze podkreślane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżnienie obu wskazanych zagadnień, drugie z nich należałoby pominąć w analizie merytorycznej.

Uczestnik postępowania stwierdził, że zgodnie z art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w wypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część kwoty wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej w wysokości niższej niż należna bądź kwota wniesionej wpłaty była wyższa niż należna, jednostce tej nie przysługuje prawo do zwiększenia danej części subwencji bądź zmniejszenia kwoty wpłaty. W konsekwencji, o ile gmina ma prawo do ich korygowania w okresie opracowywania budżetu państwa, to po jego uchwaleniu dopuszczalność korekty jest ograniczona, gdyż można jej dokonać jedynie na niekorzyść gminy. Przedstawione rozwiązanie należy uznać za uzasadnione, gdyż uwzględnianie sytuacji, w których gmina – już po uchwaleniu budżetu – dochodzi do przekonania, że w swoich sprawozdaniach finansowych błędnie zaniżyła własne wydatki lub błędnie zawyżyła własne dochody, zagrażałoby zachowaniu równowagi budżetowej, stanowiącej wartość podlegającą ochronie konstytucyjnej.

Jak zauważył Marszałek, kwotami należnymi w wypadku odpowiednich części subwencji ogólnej oraz dokonywanych wpłat są wynikające z ustawy budżetowej roczne kwoty części subwencji ogólnej oraz roczne wpłaty, określone w informacji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, przekazywanej jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. Przy czym wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, obliczone zgodnie z zasadami ustawowymi kwoty należne części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej mogą być dochodzone na drodze sądowej. „Art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. nie formułuje zakazu dochodzenia należnych kwot na drodze sądowej, lecz jedynie stwierdza, że jednostce samorządu terytorialnego «nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji

ogólnej lub zmniejszenie wpłat» (art. 36 ust. 10 *in fine* u.d.j.s.t.). Oznacza to, że nie istnieje możliwość dokonywania jakichkolwiek korekt tego rodzaju wypłat i wpłat na korzyść gminy, jeżeli miałyby one być przeprowadzone na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”. Marszałek przedstawił zarazem dwa stanowiska dotyczące trybu egzekwowania należności: w postępowaniu cywilnym albo w postępowaniu administracyjnym, wskazując, że w rozpatrywanej sprawie nie ma potrzeby rozstrzygnięcia, który tryb należałoby uznać za właściwy.

Odnosnie do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, polegającego na niesprawiedliwym (nierównym) potraktowaniu przez ustawodawcę podmiotów prawa, tj. państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Marszałek zwrócił uwagę, że w wypadku skarżonej regulacji mamy do czynienia z relacją publicznoprawną między podmiotami władzy publicznej, wykonującymi kompetencje ustawowe. W konsekwencji rozważana zasada jest w omawianym zakresie nieadekwatnym wzorcem kontroli.

3. W piśmie z 20 lutego 2018 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. jest zgodny z zasadą ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji i z zasadą sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wynikającą z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji, w związku z art. 11 Karty, oraz nie jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uczestnik postępowania zauważył najpierw, że w wypadku art. 21 u.d.j.s.t. przedmiotem kontroli może być jedynie ust. 1, gdyż treścią ust. 2 jest odesłanie do również kwestionowanego art. 21a u.d.j.s.t., a ust. 3 został uchylony. Poza tym stwierdził, że ze względu na brak dostatecznego uzasadnienia zarzutów naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą proporcjonalności wynikającymi z jej art. 2 oraz prawa do sądu wywodzonego z art. 2 Konstytucji, merytoryczne ich rozpoznanie jest niedopuszczalne.

Po omówieniu poszczególnych wzorców kontroli oraz przypomnieniu dotyczących ich wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i doktryny prawniczej, Prokurator Generalny stwierdził, że gminy nie zostały zaskoczone wprowadzeniem przepisu nieprzewidującego zwiększenia odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenia wpłat w wypadku, gdyby zostały one ustalone błędnie. Co więcej, mechanizm finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest przejrzysty, pozwala określić skutki podjętych przez gminę działań wchodzących w zakres jej władztwa daninowego, a rygory związane z terminowym przekazywaniem należności umożliwiają im właściwe oszacowanie bieżącej sytuacji finansowej, w tym szczegółowe zaplanowanie własnych wydatków. Poza tym określenie wysokości poszczególnych kwot podlega, jako czynność z zakresu administracji publicznej, kontroli sądu administracyjnego.

Prokurator zauważył, że korygowanie ustalonych kwot na korzyść gminy, gdyby już po uchwaleniu budżetu państwa doszła ona do wniosku, że w przedstawionych sprawozdaniach finansowych zaniżyła wydatki lub zawyżyła dochody, nie jest możliwe, ponieważ środki finansowe zostały już rozdysponowane. Mogłoby to zagrażać zachowaniu równowagi budżetowej.

Zdaniem uczestnika postępowania, „należne gminom wypłaty i obowiązujące gminy wpłaty, a zatem wypłaty i wpłaty w wysokości ustalonej na podstawie metody wynikającej z obowiązujących przepisów prawa (ustawy o dochodach j.s.t.), z uwzględnieniem – jako

przesłanek – skonkretyzowanych wielkości (danych), które zostały w tych przepisach określone, mogą być egzekwowane na drodze sądowej. Wszak przepis art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. zakazu dochodzenia należnych kwot na drodze sądowej wprost nie formuluje – stwierdza jedynie, że jednostce samorządu terytorialnego «nie przysługuje zwiększenie (...) odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat». Przepis ten nie przewiduje zatem możliwości dokonywania jakichkolwiek korekt tego rodzaju wypłat i wpłat na korzyść gmin, jeżeli miałyby one być prowadzone na podstawie ustawy o dochodach j.s.t.». Spór dotyczy tego, w jakim trybie należności te mogą być egzekwowane: w postępowaniu cywilnym czy w postępowaniu administracyjnym. W konkluzji uczestnik podkreślił, że „przepis art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach j.s.t. *per se* nie wyłącza sądowej drogi dochodzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego roszczeń wynikających z niedoszacowania wysokości wypłat oraz przeszacowania wysokości wpłat, a przy tym (...) sądowa droga dochodzenia tego rodzaju roszczeń jest prawnie dopuszczalna”.

W wypadku zarzutu naruszenia formalnego aspektu zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator Generalny stwierdził, że w tym zakresie omawiana zasada nie jest adekwatnym wzorcem kontroli, ponieważ nie dotyczy ona relacji publicznoprawnych pomiędzy podmiotami władzy publicznej.

II

1. Trybunał zaznaczył, że 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: otpTK lub ustawa o organizacji TK), przy czym art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) stanowi, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o organizacji TK stosuje się tę właśnie ustawę, z zastrzeżeniem dokonanych już czynności procesowych, które – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej – pozostają w mocy. Z tego względu przy rozpoznawaniu analizowanej sprawy zastosowanie znajdowały przepisy ustawy o organizacji TK.

2. Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 otpTK Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał stwierdził, że wniosek Rady Miejskiej w Międzyzdrojach (dalej: Rada lub wnioskodawca) spełnia, co do zasady, zarówno wymogi konstytucyjne, jak i ustawowe, co pozwoliło na jego merytoryczne rozpoznanie. W szczególności Rada dochowała warunku określonego w art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, może wystąpić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania.

2. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy, Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadne przywołanie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: otpTK lub ustawa o organizacji TK) oraz przypomnienie, uporządkowanie i doprecyzowanie tych fragmentów dorobku orzeczniczego, które dotyczą wymogów związanych z odpowiednim – pod względem formalnym – uzasadnieniem zarzutu naruszenia przez określoną regulację o niższej mocy prawnej (przedmiot kontroli) regulacji o wyższej mocy prawnej (wzorzec kontroli). Zgodnie z art. 47 ust. 1 otpTK, wniosek musi zawierać w szczególności: określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, wskazanie wzorca kontroli oraz uzasadnienie, przy czym art. 47 ust. 2 otpTK precyzuje, że uzasadnienie obejmuje: przywołanie treści kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Warunek podania – oprócz sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części z określonym wzorcem kontroli – uzasadnienia stawianego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, przewidują również przepisy ustawy o organizacji TK regulujące inicjowanie kontroli konstytucyjności prawa w trybie pytania prawnego (art. 52 ust. 2 otpTK) oraz skargi konstytucyjnej (art. 53 ust. 1 otpTK).

Przedstawienie wymaganego uzasadnienia, jakkolwiek może ono niewątpliwie przysłużyć się właściwemu rozpoznaniu sprawy, stanowi zatem jedynie warunek formalny jej merytorycznego rozpatrzenia, nie decydując o samym rozstrzygnięciu. Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak każdy inny organ władzy publicznej, nie jest związany argumentami wskazanymi przez uczestników postępowania, w tym przede wszystkim przez podmiot inicjujący postępowanie, a przemawiającymi za wydaniem określonego orzeczenia – ani w tym sensie, że musi uwzględnić podane argumenty, ani w tym sensie, że nie może wziąć pod uwagę argumentów innych niż podane. Rolą Trybunału jest bowiem – co wyłącznie potwierdza art. 67 otpTK – weryfikacja zarzutu niekonstytucyjności przedmiotu kontroli (aktu normatywnego o niższej mocy prawnej lub jego części, czyli niektórych przepisów prawnych, pojedynczego przepisu bądź pewnego zakresu treści normatywnych zawartych w takim akcie, w niektórych jego przepisach albo w pojedynczym przepisie) w zestawieniu z danym wzorcem kontroli (przepisem o wyższej mocy prawnej albo pewnym zakresem zawartych w nim treści normatywnych), a nie jedynie weryfikacja uzasadnienia takiego zarzutu. Koresponduje z tym w pełni treść art. 69 otpTK. W konsekwencji, jakkolwiek nieprzedstawienie wymaganego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności lub przedstawienie – równoznacznego z jego brakiem – uzasadnienia z formalnego punktu widzenia wadliwego (uzasadnienia pozornego) obliguje Trybunał do umorzenia postępowania, to wskazanie uzasadnienia formalnie poprawnego, nawet gdyby było ono błędne, nie wpływa na dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy, a tym bardziej na wynik podjętego rozstrzygnięcia, co jednoznacznie potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zapadły wyrok, zarówno stwierdzający konstytucyjność, jak i stwierdzający niekonstytucyjność, korzysta z przymiotu ostateczności (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Dopóki zatem – w wypadku uznania danej regulacji za konstytucyjną – nie ulegnie zmianie treść przedmiotu lub wzorca kontroli, co może być konsekwencją działań zarówno organów prawodawczych, jak i organów powołanych do stosowania prawa, z zastrzeżeniem zmiany okoliczności zewnętrznych decydujących o konstytucyjnej akceptowalności danego rozwiązania prawnego (zob. szerzej: M. Hermann, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy teoretycznoprawnej. Instrument ochrony ładu konstytucyjnego czy środek zapewniania jednolitości orzecznictwa?*, Warszawa 2015, s. 66-67), ponowne merytoryczne rozpoznanie tego samego zarzutu jest niedopuszczalne, niezależnie od tego, czy przedstawiono by nowe bądź podważono dotychczasowe argumenty lub dowody.

Przyjęcie odmiennego zapatrywania skutkowałoby obejściem Konstytucji, która kategorycznie wyklucza jakąkolwiek postać instytucji wznowienia postępowania przed Trybunałem.

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w omawianej sytuacji należy uznać, iż zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Co więcej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4; postanowienie z 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67; postanowienie z 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110; wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102; wyrok z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 171; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; postanowienie z 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19; postanowienie z 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 10; wyrok z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2). W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia.

Omówione wymogi dotyczące podania uzasadnienia żądania stwierdzenia niekonstytucyjności określonej regulacji prawnej należy przy tym odnieść odrębnie do każdego z wzorców kontroli przywołanych przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa. Konieczne jest jednak w tym zakresie odróżnienie dwóch sytuacji: gdy poszczególne wzorce kontroli zostają wskazane niezależnie od siebie oraz gdy poszczególne wzorce kontroli zostają wskazane łącznie (związkowo). Pierwsza sytuacja wydaje się oczywista: jako że mamy wówczas do czynienia z podniesieniem wielu zarzutów niekonstytucyjności, każdy z nich wymaga oddzielnego uzasadnienia. Sytuacja druga, nader częsta w praktyce Trybunału Konstytucyjnego, budzi nierzadko wątpliwości, a ich rozstrzygnięcie zależne jest od sposobu zinterpretowania żądania przedstawionego przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa. Należy tu wyróżnić co najmniej trzy warianty, gdy celem tego podmiotu jest zakwestionowanie zgodności pewnego uregulowania z unormowaniami o wyższej mocy prawnej, które zawarto: 1) z osobna w każdym z przywołanych wzorców – spełnienie wymagań dotyczących podania odpowiedniego uzasadnienia należy rozpatrywać odrębnie dla poszczególnych wzorców, 2) łącznie we wzorcu przywołanym jako podstawowy oraz we wzorcach wskazanych związkowo – skarżący powinien jednoznacznie określić, jakie treści normatywne (inne niż wyrażone samodzielnie w poszczególnych wzorcach) wyprowadza ze wszystkich wzorców interpretowanych wspólnie, oraz przedstawić wymagane uzasadnienie przemawiające za naruszeniem tak zrekonstruowanego unormowania, gdyż w przeciwnym razie spełnienie wymagań dotyczących podania odpowiedniego uzasadnienia należy rozpatrywać wyłącznie w odniesieniu do wzorca podstawowego, 3) we wzorcu przywołanym jako główny, a wzorce związkowe wskazano jako swoiste *decorum* w celu wzmocnienia argumentacji przemawiającej za stwierdzeniem niekonstytucyjności – spełnienie wymagań dotyczących podania odpowiedniego uzasadnienia należy rozpatrywać jedynie w odniesieniu do wzorca podstawowego.

3. Przedmiot kontroli określony w rozpatrywanym wniosku stanowi art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t. lub ustawa o dochodach). Przywołane przepisy mają w pełnym rozwinięciu następującą treść:

1) art. 20 u.d.j.s.t.:

„1. Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin stanowi suma kwoty podstawowej oraz, z zastrzeżeniem ust. 9, kwoty uzupełniającej.

2. Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, zwany dalej «wskaźnikiem G», jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, zwanego dalej «wskaźnikiem Gg».

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

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

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

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

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

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

- a) liczby stanowiącej 99% różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
- b) liczby stanowiącej 41,97% wskaźnika Gg;

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

- a) liczby stanowiącej 83% różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
- b) liczby stanowiącej 12,92% wskaźnika Gg;

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

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

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

- 1) 17% wskaźnika Gg;
- 2) liczby mieszkańców gminy;
- 3) ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju.

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

2) art. 21 u.d.j.s.t.:

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

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

3. (uchylony)”;

3) art. 21a u.d.j.s.t.:

„1. Z kwoty części równoważającej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 21 ust. 1, wydziela się kwoty w wysokości:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest wyższa od kwoty dochodów do uzupełnienia, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwo-

cie dochodów do uzupełnienia obliczonej dla gminy w sposób określony w pkt 3, a pozostałe środki zwiększają rezerwę, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1;

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

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

4) art. 29 u.d.j.s.t.:

„1. Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

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

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

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

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

5) art. 32 u.d.j.s.t.:

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

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

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

4. Przy wyliczaniu części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok budżetowy uwzględnia się gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie, ujęte w rejestrze terytorialnym, o którym mowa w art. 47 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 997 i 1000) – według stanu na dzień 1 stycznia roku bazowego.

5. Do wyliczenia kwot subwencji ogólnej przyjmuje się dane o długości dróg powiatowych, dróg wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu oraz powierzchni dróg wojewódzkich, zawarte w informacji o sieci dróg publicznych, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r.

poz. 2222 oraz z 2018 r. poz. 12, 138, 159 i 317), przekazane przez ministra właściwego do spraw transportu – według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy”;

6) art. 36 u.d.j.s.t.:

„1. W przypadku gdy ustalona dla jednostki samorządu terytorialnego część wyrównawcza, równoważąca lub regionalna subwencji ogólnej jest wyższa od należnej lub wpłata, o której mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, została ustalona w kwocie niższej od należnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze decyzji:

1) zmniejsza o odpowiednie kwoty części subwencji ogólnej w zakresie subwencji na rok budżetowy oraz:

a) potrąca z kolejnej raty nienależnie otrzymaną kwotę, wynikającą ze zmniejszenia tej części subwencji, a jeżeli nienależnie otrzymana kwota jest wyższa od jednej raty – wstrzymuje przekazywanie rat, bądź gdy nienależnie otrzymana kwota jest wyższa od kwoty pozostałej do przekazania do końca roku budżetowego – wstrzymuje przekazywanie rat i zobowiązuje do zwrotu pozostałej części nienależnej kwoty części subwencji,

b) zobowiązuje do zapłaty odsetek, ustalonych jak dla zaległości podatkowych, od nienależnie otrzymanej kwoty, wynikającej ze zmniejszenia tej części subwencji;

2) zobowiązuje do zwrotu nienależnej kwoty części subwencji ogólnej wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych, chyba że jednostka ta dokonała wcześniej zwrotu nienależnie otrzymanych kwot wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych – w zakresie subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy;

3) zwiększa kwotę wpłat od jednostki samorządu terytorialnego oraz zobowiązuje do zapłaty należnej kwoty wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych.

1a. Jeżeli nienależna kwota subwencji lub kwota zwiększenia wpłat, o których mowa w ust. 1, jest niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na rok budżetowy, minister właściwy do spraw finansów publicznych nie dokonuje czynności, o których mowa w ust. 1.

2. Decyzja, o której mowa w ust. 1 pkt 1, podlega natychmiastowemu wykonaniu.

3. W przypadkach określonych w ust. 1, minister właściwy do spraw finansów publicznych zawiadamia właściwą regionalną izbę obrachunkową o zmniejszeniu kwoty części subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego lub zwiększeniu kwoty jej wpłat.

4. 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;

2) za lata poprzedzające rok budżetowy – podlegają zwrotowi do budżetu państwa i stanowią wydatek budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4a. Uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego kwoty części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej, o których mowa w ust. 1 pkt 1, zwrócone po dniu 15 grudnia roku budżetowego nie tworzą rezerwy, o której mowa w ust. 4 pkt 1, i podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

5. Kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 3, podlegają wpłacie do budżetu państwa.

6. Odsetki od kwot, o których mowa w ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego nalicza:

1) od dnia następnego po dniu, w którym obciążono rachunek bankowy budżetu państwa na podstawie polecenia przelewu z tytułu każdej kolejnej zawyżonej raty odpowiedniej części subwencji ogólnej, a w przypadku wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a – od dnia następnego po dniu, w którym wpłata powinna być dokonana w prawidłowej wysokości;

2) do dnia:

a) zwrotu na rachunek budżetu państwa nienależnej kwoty lub

b) potrącenia nienależnej kwoty, lub

c) obciążenia rachunku gminy na podstawie polecenia przelewu z tytułu wpłaty.

7. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, z przyczyn od siebie niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie wyższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie niższej od należnej, nie nalicza się odsetek, o których mowa w ust. 1.

7a. Jeżeli podstawą do wydania decyzji, o której mowa w ust. 1 pkt 1, są korekty sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, złożone do właściwych regionalnych izb obrachunkowych po dniu 30 czerwca roku bazowego, ale przed dniem ogłoszenia ustawy budżetowej – nie nalicza się odsetek, o których mowa w ust. 1.

8. Decyzja o zwrocie nienależnej kwoty części subwencji ogólnej nie może być wydana po upływie 5 lat, licząc od końca roku budżetowego, za który sporządzono sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zawierające dane stanowiące podstawę do wyliczenia subwencji.

9. Decyzja zwiększająca kwotę wpłat od jednostki samorządu terytorialnego nie może być wydana po upływie 5 lat, licząc od końca roku budżetowego, za który sporządzono sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zawierające dane stanowiące podstawę do wyliczenia wpłat.

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

Odnosząc się do przedstawionego przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne poddanie go weryfikacji z punktu widzenia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku. Zauważenia wymagały trzy zagadnienia.

Po pierwsze, jak wynika z analizy wniosku, zarzut niekonstytucyjności dotyczy wyłącznie treści art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. Rada nie przedstawiła bowiem – ani tym bardziej nie uzasadniła – żadnego zarzutu naruszenia Konstytucji lub Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprost.; dalej: Karta) w wypadku przepisów ustawy o dochodach przywołanych związkowo, tj. art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. Wnioskodawca nie kwestionuje bowiem zasad ustalania kwot odpowiednich części subwencji ogólnej czy też wpłaty wyrównawczej. Jak się wydaje, powołanie tych przepisów miało jedynie na celu wyodrębnienie skarżonego zakresu unormowania zawartego w przepisie podstawowym (zob. pkt 22 uzasadnienia wniosku).

Po drugie, art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. reguluje sytuację jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, a zarzuty niezgodności z aktami o wyższej mocy prawnej Rada podniosła wobec tego uregulowania jedynie w kontekście gmin, co jest zrozumiałe, uwzględniając, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może kwestionować konstytucyjność tylko takich regulacji, które dotyczą spraw objętych jego zakresem działania. Oznacza to konieczność pominięcia w niniejszym postępowaniu skarżonego przepisu w zakresie, w jakim odnosi się do powiatów i województw.

Po trzecie, należało zauważyć, że wnioskodawca uzasadnił zarzuty niekonstytucyjności art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. wyłącznie w odniesieniu do sytuacji, gdy błędne zmniejszenie poszczególnych części subwencji lub zawyżenie wpłaty wyrównawczej nie jest następstwem działań lub zaniechań gminy, lecz w szczególności omyłki ministra właściwego do spraw finansów publicznych (zob. pkt 20 uzasadnienia wniosku). Powoduje to konieczność ograniczenia się przy weryfikacji skarżonego przepisu do tych właśnie wypadków. Należało przy

tym podkreślić, że ich wyodrębnienie jest w pełni zasadne, ponieważ sam ustawodawca, określając konsekwencje sytuacji przeciwnej, w której doszło do błędnego zwiększenia poszczególnych części subwencji lub zaniżenia wpłaty wyrównawczej, wyróżnił wariant, gdy stało się tak z powodu okoliczności, na które jednostka samorządu terytorialnego nie miała wpływu (zob. art. 36 ust. 7 u.d.j.s.t.).

W konsekwencji przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 u.d.j.s.t. w kwocie wyższej od należnej. W pozostałej części postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Należało poza tym wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny za nieuzasadniony uznał wniosek Marszałka Sejmu o rozszerzenie zakresu badanych regulacji o art. 33 u.d.j.s.t. Przepis ten ma następujące brzmienie:

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

1) rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – w terminie do dnia 15 października roku bazowego;

2) rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej – w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej;

3) zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerwy tej części subwencji;

4) środkach wynikających z podziału rezerw, o których mowa w art. 26 ust. 1 i art. 36 ust. 4 pkt 1.

1a. Informacje, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazywać, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650), w postaci dokumentu elektronicznego, z wykorzystaniem aplikacji wskazanej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

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

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

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

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

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

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

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

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

Jakkolwiek należało zgodzić się z Marszałkiem, że niektóre ze sformułowanych we wniosku zastrzeżeń co do konstytucyjności ustawy o dochodach zostały błędnie powiązane z treścią art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t., podczas gdy w rzeczywistości powinny zostać odniesione do art. 33 u.d.j.s.t., objęcie kontrolą ostatniego wymienionego przepisu nie wydaje się dopuszczalne. Stosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie budzi wątpliwości, jednak – wobec związania zakresem zaskarżenia (art. 67 otpTK) – stanowi wyjątek od reguły. Trzeba zatem zauważyć, że Rada jednoznacznie wskazała przedmiot kontroli, nie wymieniając w tym kontekście art. 33 u.d.j.s.t. Przepis ten został wprawdzie przywołany w uzasadnieniu wniosku, lecz wyłącznie w celu przedstawienia podstawowego problemu konstytucyjnego, jakim w sprawie jest pozbawienie gmin prawa domagania się zwiększenia zaniżonych części subwencji ogólnej oraz zmniejszenia zawyżonej wpłaty wyrównawczej (zob. pkt 21 i 22 uzasadnienia wniosku). Poza tym wymaga podkreślenia, że w odniesieniu do art. 33 u.d.j.s.t. wniosek nie zawiera odpowiedniej argumentacji przemawiającej za stwierdzeniem jego niekonstytucyjności, która pozwoliłaby na merytoryczne rozpatrzenie zarzutu.

3. Jako wzorce kontroli Rada wskazała: 1) art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z jej art. 2; 2) art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z jej art. 2; 3) art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu wynikającą z jej art. 2 oraz w związku z art. 11 Karty.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w wypadku szeregu przedstawionych wzorców kontroli wnioskodawca nie wywiązał się z obowiązku odpowiedniego uzasadnienia podnoszonych zarzutów, ograniczając się do przedstawienia treści poszczególnych wzorców i ewentualnie związanych z nimi wypowiedzi sądu konstytucyjnego lub przytaczając jedynie ogólnikową i niejasną argumentację. Sytuacja taka wystąpiła w wypadku: art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i art. 167 ust. 3 Konstytucji, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady proporcjonalności i zasady prawa do sądu, wyrażonych lub wywodzonych z art. 2 Konstytucji, oraz art. 11 Karty. By uniknąć wątpliwości, konieczne są tu jednak dwie uwagi. Uzasadniając naruszenie:

1) art. 167 ust. 3 Konstytucji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), Rada stwierdziła, że należne kwoty odpowiednich części subwencji ogólnej oraz wpłaty wyrównawczej powinny wynikać z ustawy o dochodach, a nie z arbitralnego rozstrzygnięcia ministra właściwego do spraw finansów publicznych zawartego

w informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t., co oznacza, że nie przedstawiła argumentacji przemawiającej za niezgodnością z rozważanymi wzorcami kontroli skarżonego art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.,

2) zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), wnioskodawca odwołał się do niej w dwóch kontekstach: w powiązaniu z art. 167 ust. 1-3 oraz w powiązaniu z art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej; w pierwszej sytuacji za niezgodne z rozważaną zasadą Rada uznała rozwiązanie umożliwiające korektę kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz wpłaty wyrównawczej na niekorzyść gmin (art. 36 ust. 1-9 u.d.j.s.t.), a jednocześnie wykluczające zmianę tych kwot na ich korzyść (art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.), jednak nie przedstawiła dostatecznego uzasadnienia postawionego zarzutu, nie odnosząc się szczegółowo do treści zasady sprawiedliwości społecznej, w tym pomijając zupełnie problem kategorii podmiotów, w stosunkach między którymi stosuje się wynikające z tej zasady wymagania; w drugiej sytuacji wniosek w ogóle nie zawiera uzasadnienia.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że merytorycznej ocenie poddane zostaną jedynie zarzuty naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 u.d.j.s.t. w kwocie wyższej od należnej, jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji, a art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli. Za podjętym rozstrzygnięciem przemawiała następująca argumentacja.

4.1. Jak wynika z art. 32 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t., dane konieczne do wyliczenia kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz kwot wpłat wyrównawczych stanowią dochody i wydatki wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do 30 czerwca roku bazowego. Minister właściwy do spraw finansów publicznych w terminie do 15 października roku bazowego informuje właściwe jednostki samorządu terytorialnego o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 33 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t.), a w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej – o rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej (art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t.). W wypadku różnicy pomiędzy kwotami wskazanymi w tych informacjach rozliczenie należności następuje na podstawie art. 33 ust. 2-5 u.d.j.s.t. Należy przy tym podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonać weryfikacji kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz wpłat wyrównawczych jedynie w okresie między opracowaniem projektu budżetu a uchwaleniem ustawy budżetowej, a kwoty podane w informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t., mają ostateczny charakter.

Jeżeli jednak następnie okaże się, że kwoty części subwencji ogólnej lub wpłaty wyrównawczej określone zostały nieprawidłowo, ustawa o dochodach przewiduje możliwość ich korekty, jednak wyłącznie na niekorzyść jednostek samorządu terytorialnego (art. 36 ust. 1-9 u.d.j.s.t.). Skutkuje ona nie tylko zmniejszeniem należności z tytułu subwencji ogólnej lub zwiększeniem należności z tytułu wpłat wyrównawczych, ale również obowiązkiem uiszcze-

nia odsetek ustalonych jak dla zaległości podatkowych. Ostatni wskazany obowiązek nie powstaje jedynie wówczas, gdy zawyżenie subwencji ogólnej lub zaniżenie wpłat wyrównawczych nastąpiło z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego (art. 36 ust. 7 u.d.j.s.t.) oraz gdy do wykrycia błędu w omawianym zakresie dochodzi na skutek korekty sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych po 30 czerwca roku bazowego, ale przed dniem ogłoszenia ustawy budżetowej (art. 36 ust. 7a u.d.j.s.t.). Skorygowanie rozważanych należności na korzyść jednostek samorządu terytorialnego wyklucza z kolei art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.

4.2. By ustalić znaczenie normatywne art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t., istotne było poddanie analizie historii zmian tego przepisu. Najpierw należało jednak zwrócić uwagę, że jego odpowiednikiem w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. Nr 150, poz. 983, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t. z 1998 r.), uchylonej przez ustawę o dochodach, był art. 42 ust. 10: „Jeżeli w przypadkach, o których mowa w ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego otrzyma części subwencji ogólnych, o których mowa w art. 21, art. 25 lub art. 26, w kwocie niższej od należnej lub dokona wpłat, o których mowa w art. 23, w kwocie wyższej od należnej – gminie nie przysługuje zwiększenie odpowiednich części subwencji ogólnych lub zmniejszenie kwoty wpłaty”, przy czym art. 42 ust. 1 wskazywał, że: „Jeżeli w wyniku kontroli, przeprowadzonej przez upoważnione organy, zostanie stwierdzone, że w sprawozdaniu, wniosku lub informacji, o których mowa odpowiednio w art. 21 ust. 4, art. 25 ust. 2 lub art. 26 ust. 2, zostały podane nieprawdziwe dane i gmina otrzymała części subwencji ogólnej, wymienione w art. 21, art. 25 lub art. 26, w kwocie wyższej od należnej lub dokonała wpłat, o których mowa w art. 23, w kwocie niższej niż należna, minister właściwy do spraw finansów publicznych zmniejsza kwotę należnej gminie części subwencji ogólnej, zmniejszając lub wstrzymując kolejne raty tej części subwencji ogólnej o odpowiednie kwoty, wraz z przypadającymi od nich odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że gmina dokona wcześniej zwrotu nienależnie otrzymanych kwot wraz z odsetkami”.

Z analizy art. 42 ust. 1 i 10 u.d.j.s.t. z 1998 r. wynika, że jednostka samorządu terytorialnego traciła prawo do zwiększenia zaniżonej kwoty odpowiednich części subwencji ogólnych lub zmniejszenia zawyżonej kwoty wpłaty wyrównawczej jedynie wówczas, gdy było to następstwem przedstawienia przez nią błędnych danych, uwzględnianych przy obliczaniu rozważanych należności. Stanowisko to potwierdza doktryna: „Przepisy art. 42 u.d.j.s.t. ustalają zasady postępowania w sytuacji, gdy gmina otrzymała część podstawową lub rekompensującą subwencji ogólnej w nienależnej wysokości, co było wynikiem wykazania nieprawdziwych danych w sprawozdaniach, informacjach i wnioskach stanowiących podstawę ustalania tych części, a także gdy efektem podania nieprawdziwych danych było ustalenie w niewłaściwej wysokości wpłat, o których mowa w art. 23 u.d.j.s.t. Na wstępie omawiania tego artykułu należy podkreślić, iż zgodnie z ust. 10, w przypadku, gdy w wyniku podania przez gminę nieprawdziwych danych dojdzie do ustalenia gminie kwoty części podstawowej lub rekompensującej subwencji ogólnej w wysokości niższej niż przysługująca w razie rzetelnego sporządzenia sprawozdań, lub kwota wpłat, w wyniku podania nieprawdziwych danych, zostanie zawyżona – gminie nie przysługuje prawo do zwiększenia danej części subwencji lub zmniejszenia kwoty wpłat. Przepisy tego artykułu regulują zasady postępowania jedynie w takiej sytuacji, gdy w wyniku wykazania nieprawdziwych danych dojdzie do uszczuplenia kwoty wpłat gminy lub budżet państwa poniesie dodatkowe wydatki z tytułu wypłaty nienależnych kwot części subwencji ogólnej. Jest to więc pewna «sankcja» dla gmin za sporządzenie sprawozdań zawierających dane odbiegające od rzeczywistości – w przypadku, gdy sprawozdanie zawiera nieprawdziwe dane, zamknięta jest droga dochodzenia należnych gminie kwot lub zwrotu nienależnych wpłat, które wynikałyby z prawidłowo sporządzonego spra-

wozdania” (E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, ABC 2003).

Omawiane zagadnienie zostało w odmienny sposób uregulowane w ustawie o dochodach. Art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w wersji pierwotnej stanowił: „W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych art. 29-31, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat”. Przepis ten – jak należy przyjąć – definitywnie pozbawia jednostki samorządu terytorialnego prawa domagania się zwiększenia zaniżonej kwoty odpowiednich części subwencji ogólnych lub zmniejszenia zawyżonej kwoty wpłaty wyrównawczej niezależnie od tego, co było przyczyną błędnego ustalania tych kwot. Jak zauważa się w doktrynie: „Istotną kwestią jest, iż obecnie, zgodnie z ust. 10 komentowanego artykułu, w przypadku gdy j.s.t. otrzymała kwoty części wyrównawczej, równoważającej lub regionalnej subwencji ogólnej w wysokości niższej niż należna lub kwota wniesionych wpłat była wyższa niż należna – j.s.t. nie przysługuje prawo do zwiększenia danej części subwencji lub zmniejszenia kwoty wpłat. Analizując ten przepis, należy wskazać na zasadniczą różnicę między regulacją art. 42 ust. 10 u.d.j.s.t. 1999-2003 i obecną regulacją. Zrezygnowano mianowicie z określenia, że brak prawa do zwiększenia subwencji lub zmniejszenia wpłat jest związany z faktem przedstawienia przez j.s.t. nieprawdziwych danych w odpowiednich sprawozdaniach. Była to więc pewna sankcja dla j.s.t. za sporządzanie sprawozdań zawierających dane odbiegające od rzeczywistości – tylko w przypadku, gdy sprawozdanie (sporządzane przez j.s.t.) zawierało nieprawdziwe dane, zamknięta była droga dochodzenia należnych jednostce kwot lub zwrotu nienależnych wpłat, które wynikałyby z prawidłowo sporządzonego sprawozdania. Obecna regulacja na równi traktuje zaniżenie subwencji lub zawyżenie wpłat zawinione przez j.s.t. i wynikające z innych powodów” (E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, ABC 2004).

Kwestionując wprowadzone rozwiązanie, w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych z 10 lipca 2014 r. (druk sejmowy nr 2667, VII kadencja) zaproponowano jego wyeliminowanie z systemu prawnego. W pkt II.11 uzasadnienia wspomnianego projektu wnioskodawcy wskazali, że: „(...) w art. 36 uchyla się ust. 10, który znosił konstytucyjnie gwarantowane pojęcie subwencji należnej oraz przewidywał pobranie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości wyższej od należnej. Przepis ten budził wątpliwości, co do zgodności z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2, w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 oraz w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostka samorządu nie może dochodzić zwrotu kwot nadpłaconych tytułem wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną/równoważącą subwencji ogólnej, pomimo, iż ustalenie kwoty należnej następuje na podstawie kryteriów ustawowych. Nadpłacona w sensie ekonomicznym kwota nie staje się nadpłatą w sensie prawnym, czyli kwotą nienależną budżetowi państwa, pomimo, iż mechanizm wyrównawczy konstytucyjnie uzasadniony jest tylko wówczas, gdy działa tylko w zakresie niezbędnym, tj. uzasadnionym koniecznością poziomego wyrównania potencjałów dochodowych samorządów danego szczebla. Z drugiej strony, po stronie beneficjentów subwencji, regulacja art. 36 ust. 10 powoduje, iż w przypadku otrzymania subwencji w kwocie niższej od należnej – jednostce nie przysługuje możliwość domagania się wypłaty powstałej różnicy. Takie rozwiązanie godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, podważa zaufanie do stanowionego przez nie prawa, a także godzi w samodzielność samorządów podlegającej ochronie sądowej”.

Propozycja uchylenia art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. nie została przyjęta. W pkt II.8 stanowiska Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych z 17 września 2014 r. wskazano, że: „Nie znajduje uzasadnienia propozycja uchylenia art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który przewiduje, że jednostce, która otrzymała subwencję w kwocie niższej niż należna nie przysługuje zwiększenie kwoty subwencji w trakcie roku budżetowego a jednostce, która dokonała wpłat wyższych od należnych nie przysługuje ich zmniejszenie. Przepis ten jest skorelowany z postanowieniami ustawy o finansach publicznych, która w art. 52 ust. 1 pkt 2 stanowi, że ujęte w budżecie państwa wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Uchylenie art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stworzyłoby możliwość zwiększania kwoty subwencji w trakcie roku budżetowego mimo ograniczonej kwoty wydatków w ramach części 82 budżetu państwa. W konsekwencji wystąpiłaby konieczność wyasygnowania dodatkowych środków w budżecie państwa poprzez ograniczenie wydatków przeznaczonych na inne cele. Proponowane rozwiązanie stawiałoby jednostkę samorządu terytorialnego w uprzywilejowanej pozycji także w przypadku, gdy kwota subwencji została zaniżona lub kwota wpłat zawyżona w wyniku błędów popełnionych przez organy tej jednostki. Podstawę do wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat stanowią bowiem dochody wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem korekt złożonych do regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego. Samorządy dysponują więc odpowiednim czasem aby skorygować błędy w sprawozdaniach. Mając na uwadze, że propozycja zawiera rozwiązanie sprzeczne z zasadami finansów publicznych i stanowi zagrożenie dla realizacji budżetu państwa, nie może być przyjęta”.

Aktualne brzmienie art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. nadał art. 1 pkt 7 lit. d ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1574). Nie różni się ono w żadnym istotnym aspekcie od wersji pierwotnej.

4.3. Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, z kolei jej art. 167 ust. 2 stanowi, że dochodami tych jednostek są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Jakkolwiek oba postanowienia ustawy zasadniczej doczekały się pogłębionej analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście rozpatrywanej sprawy należało zwrócić uwagę na dwa zagadnienia.

Po pierwsze, jak wynika z dotychczasowych ustaleń sądu konstytucyjnego, o naruszeniu zasady adekwatności, wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji, można mówić jedynie wówczas, gdy wykazane zostanie, że jednostki samorządu terytorialnego przy danych dochodach nie są w stanie realizować przynajmniej niektórych ze swoich zadań publicznych, gdyż pomiędzy poziomem dochodów a zakresem zadań występują istotne dysproporcje – zob. wyroki TK: z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54); z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86); z 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182); z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7). Należało jednak zauważyć, że – inaczej niż w przywołanych judykatach – w wypadku rozpatrywanej sprawy problemem konstytucyjnym nie jest ani zmniejszenie poziomu dochodów gminy przy jednoczesnym utrzymaniu lub zwiększeniu dotychczasowego zakresu zadań publicznych, ani zwiększenie dotychczasowego zakresu zadań przy jednoczesnym utrzymaniu lub zmniejszeniu poziomu dochodów, lecz jest nim uzyskanie przez gminy należnych im zgodnie z ustawą o dochodach kwot odpowiednich części subwencji ogólnej, przyznanych przez racjonalnie działającego ustawodawcę w oparciu o wiedzę dotyczącą zarówno możliwości finansowych państwa, jak i potrzeb finansowych tych jednostek samorządu terytorialnego związanych z realizowanymi przez nie zadaniami publicznymi.

Po drugie, niezależnie od wątpliwości dotyczących zakwalifikowania części równoważonej subwencji ogólnej dla gmin – odpowiadającej wysokością sumie łącznej kwoty wpłat tych jednostek, wskazanych w art. 29 u.d.j.s.t., oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9 u.d.j.s.t. (art. 21 ust. 1 u.d.j.s.t.) – jako subwencji ogólnej w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, jest bezsporne, że znajdują do niej zastosowanie gwarancje przewidziane w art. 167 ustawy zasadniczej. Jak zaznaczono w wyroku TK z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04: „należy podkreślić, że samo użycie nazwy «część regionalna subwencji» może budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 167 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 167 ust. 2 Konstytucji subwencje ogólne mają pochodzić z budżetu państwa, nie zaś z wpłat innych jednostek samorządowych. Posługiwanie się terminem «subwencja» w stosunku do wpłat pochodzących od województw samorządowych jest mylące. Użycie jednak mylnej terminologii nie może być samo przez się uznawane za wystarczający powód do stwierdzenia niekonstytucyjności całej instytucji. Można bowiem uznać, iż ustawodawcy chodziło o podkreślenie celowego – samorządowego charakteru obowiązkowych wpłat niektórych samorządów. Poza jednak tym zakresem znaczeniowym nie ma podstaw, by traktować wpłaty samorządów na równi z wydatkami budżetu państwa przeznaczonymi na subwencje ogólne dla samorządu. Zwrot użyty w art. 167 ust. 2 Konstytucji ma głębokie znaczenie ustrojowe, wyraża bowiem zasadę, że wyposażanie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych. Proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót. Zarówno zatem wyposażanie samorządu w dochody własne, tj. przekazywanie ustawowych źródeł dochodów publicznych na czas nieoznaczony samorządom, jak i uzupełniające finansowanie subwencji, dających samorządom określone uprawnienia, jest więc obowiązkiem, z którego muszą wywiązać się władze centralne – dokonując *sui generis* samoograniczenia. Należy zatem traktować tę instytucję – mimo mylącej terminologii – jako odrębną instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. To zaś z kolei pozwala nam usytuować ową «wpłatę wyrównawczą» i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej. (...) Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany, jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Jest to jednak przepis mający zapewnić samorządom istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia. 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, że jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałowe, a nie zindywidualizowane. (...) Zasady wyrażone w art. 167 Konstytucji nie mają oczywiście charakteru absolutnego i mogą doznawać ograniczeń poprzez rozwiązania ustawowe o charakterze wyjątkowym. Niewątpliwie powołanie instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych jest wyjątkiem w stosunku do art. 167 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę, że wyposażanie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa następuje w drodze ograniczenia źródeł dochodowych oraz uszczuplenia zasobów finansowych państwa, na poziomie centralnym, celem przekazania ich władzom lokalnym. To, że wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji nie jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z rygorów, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Przeciwnie, rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowią jeden,

spójny i zbilansowany system”. Ustalenia te zostały następnie zaakceptowane w odniesieniu do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów w wyroku TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, a ostatecznie potwierdzone w całości w wyroku TK z 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11 (OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28).

Art. 165 ust. 1 Konstytucji stanowi z kolei: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Ochrona własności komunalnej ma szczególne znaczenie, bo wyodrębnienie mienia komunalnego stanowi konsekwencję istnienia jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego. Własność komunalna stanowi po pierwsze zabezpieczenie podstawowych wartości samorządu terytorialnego, takich jak: osobowość prawną, samodzielność, możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe, więc art. 165 ust. 1 Konstytucji tworzy materialne podstawy gwarancji podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego. Po wtóre własność ta spełnia konstytucyjną rolę, ponieważ decyduje o realności systemu samorządowego w państwie (a istnienie zależności wyrażonej w art. 165 ust. 1 Konstytucji wiąże ustawodawcę zwykłego, ograniczając go w stanowieniu praw w taki sposób, by zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin). Po trzecie prawo własności jednostek samorządu terytorialnego podlega konstytucyjnej ochronie, bo ma wymiar ustrojowy, w takim zakresie, w jakim zabezpiecza samodzielność jednostek samorządu oraz możliwości realizowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Znaczy to, że każdorazowo, gdy ustawodawca wkracza w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego, oddziałuje zarazem na zakres jej podmiotowości i modyfikuje konstytucyjnie określoną pozycję prawną. Oczywiście Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że własności komunalnej nie można ujmować w kategoriach absolutnych, jednak nie wolno jej traktować gorzej niż własności innych podmiotów” (wyrok z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174; zob. również wyroki TK: z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; z 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139; z 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27). Nie ulega przy tym wątpliwości, że dokonanie wpłat wyrównawczych musi wiązać się z uszczupleniem majątku gmin.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że w zakresie, w jakim art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. pozbawia gminy prawa do domagania się zwiększenia kwot subwencji ogólnej, adekwatny wzorzec kontroli stanowi art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, natomiast w zakresie, w jakim omawiany przepis wyklucza dochodzenie przez gminy zmniejszenia kwoty wyrównawczej, takim wzorcem jest art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W przedstawionym stanie prawnym Trybunał stwierdził, że uniemożliwienie gminom dochodzenia zaniżonych – w stosunku do poziomu określonego w ustawie o dochodach – kwot subwencji ogólnej oraz zwrotu zawyżonej – ponownie: w stosunku do poziomu określonego w ustawie o dochodach – kwoty wpłaty wyrównawczej narusza wskazane postanowienia Konstytucji. Jakkolwiek nie sposób wymagać od państwa zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego dochodów umożliwiających optymalną realizację nałożonych na nie zadań publicznych, to jednak nie daje się zaakceptować rozwiązanie, w świetle którego – bez własnej winy – miałyby one zostać pozbawione prawa do odpowiednich części subwencji ogólnej należnych im w wysokości określonej w ustawie o dochodach albo miałyby być obowiązywać do uiszczania wpłat wyrównawczych w wysokości nieprzewidzianej przez tę ustawę. Okoliczność ta ma szczególne znaczenie w wypadku mechanizmów wyrównania pionowego (wertykalnego) oraz poziomego (horyzontalnego), ponieważ z konstytucyjnego punktu widzenia uzasadnieniem wprowadzenia instrumentów wyrównawczych jest przede wszystkim realizacja zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 ustawy zasadniczej), a to znaczy, że wadliwe korzystanie z tych instrumentów może podważać sens ich stosowania, co przekreślało-

by konstytucyjną legitymację do ich obowiązywania (por. wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04).

Usprawiedliwienia obowiązującego aktualnie rozwiązania, wbrew twierdzeniom Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, nie stanowił wzgląd na konieczność zachowania równowagi budżetowej. W tym kontekście należało zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, ze stanowisk obu uczestników postępowania wynikało jednoznacznie, że takie ryzyko mogłoby powstać tylko wówczas, gdyby gminom przyznać prawo do domagania się zwiększenia subwencji ogólnej lub zmniejszenia wpłaty wyrównawczej, których wysokość została błędnie ustalona z powodu niewłaściwego wywiązania się przez te jednostki z obowiązków sprawozdawczych. Zapadłe rozstrzygnięcie dotyczy jednak wyłącznie sytuacji, gdy nieprawidłowe określenie rozważanych należności nastąpiło z przyczyn niezależnych od gminy. Po drugie, gdyby argument odwołujący się do ochrony finansów publicznych chciał stosować również w takich wypadkach, trzeba by go uznać za demagogiczny, gdyż jeżeli niezawinione przez gminy błędy w określeniu kwoty subwencji ogólnej lub wpłaty wyrównawczej:

1) zdarzają się sporadycznie, a różnice w stosunku do kwot wynikających z ustawy o dochodach nie są istotne, trudno dopatrzeć się zagrożeń dla zachowania równowagi budżetowej,

2) zdarzają się często lub różnice w stosunku do kwot wynikających z ustawy o dochodach są istotne, należałoby stwierdzić, że obowiązujące aktualnie rozwiązanie nie zapewnia gminom właściwej ochrony, wymaganej przez ustawę zasadniczą.

Jednocześnie, przyjmując, że art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w badanym zakresie normuje wyłącznie zagadnienia materialnoprawne z zakresu prawa finansów publicznych, a mianowicie wyklucza możliwość domagania się przez gminy zwiększenia zaniżonych kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz zmniejszenia zawyżonej kwoty wpłaty wyrównawczej, Trybunał stwierdził, iż przepis ten nie reguluje kwestii związanych z dostępem gmin do sądu. Zatem art. 165 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, uznano za nieadekwatny wzorzec kontroli.

5. Odraczając termin utraty mocy obowiązującej art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w zakwestionowanym zakresie do 31 grudnia 2019 r., Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę konieczność zapewnienia ustawodawcy czasu niezbędnego do wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, w tym precyzyjnego określenia przesłanek i trybu dochodzenia przez gminy należnych im kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz zwrotu nadpłaconej kwoty wpłaty wyrównawczej. Na wątpliwości dotyczące właściwej drogi dochodzenia roszczeń w tym zakresie zwrócili uwagę zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny. Ich usunięcie niewątpliwie będzie sprzyjać uporządkowaniu stanu prawnego w tak bardzo newralgicznym obszarze, jakim są finanse jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie Trybunał zauważył, że celowe w kontekście zapadłego rozstrzygnięcia będzie rozważenie przez ustawodawcę modyfikacji obowiązującego aktualnie rozwiązania również w wypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatów i województw.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.