



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 lipca 2016 r.

Pozycja 64

## POSTANOWIENIE

z dnia 19 lipca 2016 r.

Sygn. akt K 33/14

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Piotr Pszczółkowski  
Piotr Tuleja  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lipca 2016 r., połączonych wniosków: Rady Powiatu w Legionowie, Rady Powiatu Piaseczyńskiego, Rady Powiatu Pruszkowskiego, Rady Powiatu Mikołowskiego, Rady Powiatu Gdańskiego, Rady Powiatu w Otwocku, Rady Powiatu Wołomińskiego, Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego, Rady Powiatu w Poznaniu, Rady Powiatu Grodzkiego i Rady Powiatu Polkowickiego o zbadanie zgodności:

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 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) z zasadą solidarności wyrażoną w preambule Konstytucji, z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, art. 167 ust. 1, 2 i ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 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, ze zm.),

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) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. Rada Powiatu w Legionowie, Rada Powiatu Piaseczyńskiego, Rada Powiatu Pruszkowskiego, Rada Powiatu Mikołowskiego, Rada Powiatu Gdańskiego, Rada Powiatu

w Otwocku, Rada Powiatu Wołomińskiego, Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego, Rada Powiatu w Poznaniu, Rada Powiatu Grodzkiego i Rada Powiatu Polkowickiego, wystąpiły 8 października 2014 r. z wnioskami o zbadanie zgodności art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a, art. 30 ust. 2 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 j.s.t.) z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą solidarności, z art. 2 (zasadą sprawiedliwości społecznej), art. 167 ust. 1, 2 i ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 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 ze zm.; dalej: EKSL).

Wnioskodawcy, powołując się na art. 2 Konstytucji, wskazali jako wzorzec kontroli zasadę sprawiedliwości społecznej. Wzorcem kontroli uczynili również zasadę solidarności wywodzoną z preambuły do Konstytucji oraz zasadę adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do wykonywanych przez nie zadań publicznych, wynikającą z art. 167 ust. 1, 2 i ust. 4 Konstytucji, która w niniejszej sprawie została powiązana z art. 166 ust. 1 Konstytucji i artykułem 9 ustępem 1, 2 i 5 EKSL. Wnioskodawcy dostrzegają, że te same przepisy zostały już ocenione przez Trybunał, ale była to ocena w kontekście obowiązku dokonywania wpłat przez gminy, a jak sam Trybunał zauważył (wyrok o sygn. K 13/11) obowiązek wpłat wyrównawczych nałożony na gminy ma mniejszy „ciężar gatunkowy”, niż taki sam obowiązek powiatów i województw. Ponadto, w związku z niewykonaniem postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału z 26 lutego 2013 r. (sygn. S 1/13), dalsze obowiązywanie mechanizmu wpłat wyrównawczych w obecnym kształcie prowadzi, zdaniem wnioskodawców, do pogłębiania się negatywnych dla powiatów skutków jego działania.

Wnioskodawcy kwestionują sposób kalkulacji wysokości dokonywanych przez powiaty wpłat do budżetu państwa, przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów (wpłat wyrównawczych), oraz sposób rozdysponowywania środków z tych wpłat. Wnioskodawcy wskazują, że wysokość wpłaty jest uzależniona od stopnia, w jakim dochód podatkowy danego powiatu przekracza średnią krajową. Wysokość tej wpłaty kalkulowana jest wyłącznie na podstawie wysokości dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, i nie uwzględnia wszystkich dochodów własnych powiatu. Natomiast pula środków pochodzących z wpłat wyrównawczych tworzy część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów, która dzielona jest w głównej mierze na podstawie kryterium długości dróg powiatowych lub krajowych i wojewódzkich znajdujących się na terenie danego powiatu.

Zdaniem wnioskodawców konstytucyjny obowiązek solidarności z innymi odnosi się do wszystkich sfer działalności ludzi, w tym do funkcjonowania człowieka w rozmaitych wspólnotach, takich jak wspólnota samorządowa, a prawidłowa realizacja tej zasady powinna opierać się na obiektywnej identyfikacji podmiotów, które są w stanie partycypować w rozwiązaniu danego problemu społecznego, a także podmiotów, które potrzebują wsparcia. W opinii wnioskodawców niedopuszczalne jest, aby podmiot pomagający na skutek realizacji swojego obowiązku znajdował się w sytuacji gorszej od podmiotu będącego beneficjentem działań realizowanych w imię solidarności z innymi. W ocenie wnioskodawców zaskarżony mechanizm prowadzi do tego, że dochody części powiatów ziemskich, zakwalifikowanych przez ustawę jako bogate (o najwyższym wskaźniku P), po dokonaniu wpłaty spadają poniżej poziomu przeciętnego dochodu powiatów w skali kraju. Wnioskodawcy przytoczyli dane, wskazujące, że kwestionowany mechanizm dopuszcza również sytuację, w której obowiązek dokonywania wpłat ciąży na powiatach, których dochody ogółem są już przed dokonaniem wpłaty niższe niż przeciętne dochody powiatów ziemskich w kraju. Przyczyną takiego stanu rzeczy są, zdaniem wnioskodawców, wadliwe kryteria identyfikacji powiatów mających do-

konać wpłaty oraz algorytmy obliczania wysokości wpłat oparte są wyłącznie na wysokości dochodów podatkowych.

Wnioskodawcy zwrócili uwagę, że tak skonstruowany mechanizm, przeznaczony dla samorządu województwa, został już przez Trybunał negatywnie oceniony.

Ponadto wadliwość kryteriów służących ustalaniu powiatów zobowiązanych do wpłat prowadzi również, w ocenie wnioskodawców, do tego, że powiaty o zbliżonych do siebie dochodach dokonują wpłat w różnej wysokości lub odwrotnie – powiaty o odmiennej sytuacji finansowej zobowiązane są do uiszczenia jednakowej opłaty.

Jeśli solidarność ma polegać na zobowiązaniu określonego podmiotu do udzielania pewnych form pomocy innym podmiotom, to w ocenie wnioskodawców sytuację, że podmiot udzielający pomocy na skutek realizacji swojego obowiązku znalazł się w gorszej sytuacji niż beneficjent działań realizowanych w imię solidarności z innymi, należy uznać za niedopuszczalną. Zdaniem wnioskodawców kwestionowany mechanizm dopuszcza występowanie takich sytuacji. Przyczyny takiego stanu rzeczy wnioskodawcy upatrują w wadliwych kryteriach identyfikacji powiatów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych oraz wadliwych algorytmach obliczania wysokości tych wpłat, które oparte zostały wyłącznie na wysokości dochodów podatkowych.

Wnioskodawcy wskazują, że zasada sprawiedliwości społecznej uzasadnia wprowadzenie mechanizmów horyzontalnego wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak warunkiem zgodności tych mechanizmów z zasadą sprawiedliwości społecznej jest takie ich ukształtowanie, aby wsparcie finansowe trafiało od „bogatszych” do „biedniejszych” samorządów. Zdaniem wnioskodawców doszło do naruszenia tej zasady, ponieważ ustawa nakłada obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych przez samorządy, które znajdują się w relatywnie gorszej sytuacji finansowej (w skali kraju), w szczególności w porównaniu z beneficjentami systemu. Ponadto ustawa pozwala na przekazywanie środków pochodzących z wpłat wyrównawczych samorządom „niekoniecznie uboższym”. Kwestionowany przez wnioskodawców mechanizm prowadzi, ich zdaniem, do sytuacji, w której obowiązkiem wpłat wyrównawczych obciążone są również powiaty, których dochód ogółem (przed wpłatą) jest niższy niż średni dochód wszystkich powiatów ziemskich w kraju. Dodatkowo zakwestionowany mechanizm zakłada, że powiaty znajdujące się w takiej samej sytuacji finansowej są traktowane w diametralnie różny sposób. Z drugiej strony wnioskodawcy podają przykłady powiatów, które zostały zobowiązane do wpłaty o jednakowej wysokości, choć ich sytuacja finansowa była odmienna.

Również kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów nie odzwierciedlają, zdaniem wnioskodawców rzeczywistej sytuacji finansowej powiatów, co może prowadzić do sytuacji, w której beneficjentami wsparcia z wpłat wyrównawczych mogą stać się powiaty o dobrej kondycji finansowej, a nawet lepszej od powiatów zobowiązanych do wpłat. W ocenie wnioskodawców w praktyce takie sytuacje stanowią regułę.

Wnioskodawcy uważają, że ustawowe kryteria pozwalające na identyfikację powiatów, które powinny dokonywać wpłat, a także kryteria podziału części równoważącej, mają charakter selektywny, przez co tworzą fałszywy obraz kondycji finansowej powiatów. W ten sposób ustawodawca rozłożył nierównomiernie i niesprawiedliwie ciężary wynikające z potrzeby wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przez co naruszył zasadę solidarności i zasadę sprawiedliwości społecznej.

W opinii wnioskodawców ustawodawca stworzył wadliwy mechanizm wyrównywania dochodów powiatów prowadzący do tego, że powiatom dokonującym wpłat wyrównawczych nie zapewniono udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W szczególności nie zagwarantowano im zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, przez co naruszona została zasada adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do wykonywanych przez nie zadań publicznych, wynikająca

z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, oraz zasada samodzielności wynikająca z artykułem 9 ustępem 2 EKSL. Wnioskodawcy wiążą zarzut naruszenia zasady adekwatności również z naruszeniem zakazu zniesienia przez ustawodawcę cech dochodów własnych jako podstawowego źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego wynikający z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z artykułem 9 ustępem 1 i 5 EKSL.

Zdaniem wnioskodawców ustawodawca stworzył mechanizm, który nie zabezpiecza powiatów przed ryzykiem utraty finansowych możliwości realizowania zadań własnych z powodu obowiązku przekazania wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów. Za przyczynę niekonstytucyjności kwestionowanego mechanizmu wnioskodawcy uważają błędny system ustalania wysokości wpłat wyrównawczych bez uwzględniania zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, będących wynikiem cyklicznych wahań w gospodarce. Wnioskodawcy zwrócili uwagę, że wpłaty wyrównawcze stanowią bardzo istotną część dochodów podatkowych powiatów zobowiązanych do tych wpłat. Oparcie systemu na dochodach podatkowych w przypadku zmian koniunktury gospodarczej skutkuje podwójnym obciążeniem powiatów przez zahamowany wzrost dochodów podatkowych i rosnącą wysokość wpłaty.

Wnioskodawcy zwrócili uwagę, że kwestionowany mechanizm jest obciążony tymi samymi wadami, co mechanizm dotyczący województw, a ten został już przez Trybunał negatywnie oceniony.

Wnioskodawcy twierdzą, że kwestionowany system wyrównawczy nie został obudowany jakimikolwiek zabezpieczeniami służącymi zachowaniu istotnej części dochodów własnych, które umożliwiłyby prawidłowe funkcjonowanie powiatów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych.

Zdaniem wnioskodawców kwestionowany mechanizm nie uwzględnia nieprzewidzianych wydatków powiatu związanych np. z klęską żywiołową. Nie zabezpiecza przed sytuacją, gdy wpłata przekroczy wysokość bieżących dochodów podatkowych powiatu np. na skutek likwidacji dużego zakładu pracy w związku z tym, wpłata obliczana według dochodu z okresu dobrej koniunktury przekroczy wysokość aktualnych dochodów podatkowych powiatu.

W ocenie wnioskodawców kwestionowane przepisy są niezgodne ze wskazanymi we wnioskach wzorcami, ponieważ kryteria identyfikacji płatników i beneficjentów systemu wyrównawczego są niejednolite i nie uwzględniają ani różnic w kształtowaniu źródeł dochodów własnych, ani podstawowych wydatków.

2. Minister Finansów w piśmie z 14 stycznia 2015 r. przedstawił opinię w sprawie skutków finansowych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Minister Finansów zwrócił uwagę, że kwestionowane przepisy dotyczące części równoważającej subwencji ogólnej dla powiatów są nierozzerwalnie związane z wpłatami powiatów dokonywanymi na podstawie art. 30 ustawy o dochodach j.s.t.. W razie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności przepisów zobowiązujących powiaty do dokonywania wpłat nastąpi uszczuplenie dochodów przeznaczonych na wydatki z tytułu części równoważającej subwencji ogólnej dla uprawnionych powiatów. Skutki takiego orzeczenia będą się więc wiązały z nakładami finansowymi z budżetu państwa nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, a wysokość nakładów finansowych uzależniona będzie od rozstrzygnięcia Trybunału.

Minister Finansów stwierdził, że wnioskodawcy nie posługują się kategorią dochodów podatkowych wymienionych w ustawie tylko wybranymi przez siebie dochodami powiatów ogółem. W związku z tym przedstawiona we wnioskach sytuacja finansowa powiatów nie może być uzasadnieniem niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Zdaniem Ministra Finansów wnioskodawcy operują wybiórczymi danymi, jak w przypadku powiatu polkowickiego, który dokonując wpłaty w 2014 r., otrzymał również część równoważającą subwencji ogólnej w kwocie stanowiącej 70% jego wpłat do budżetu



państwa, co zmieniło jego sytuację finansową. Wnioskodawcy wskazali tylko wysokość wpłaty w 2014 r., natomiast nie uwzględnili otrzymanej przez ten powiat kwoty części równoważącej.

Minister Finansów nie zgodził się z zarzutem braku zapewnienia dokonującym wpłat powiatom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zdaniem ministra powiaty, oprócz dochodów powiatowych, dysponują innymi dochodami własnymi, które nie stanowią podstawy do wyliczenia wpłat, a mogą zostać przeznaczone w całości na realizację zadań publicznych. Ponadto zobowiązani do wpłat znają ich wysokość ze znacznym wyprzedzeniem i mogą podjąć odpowiednie działania pozwalające na wykonanie zadań wobec budżetu państwa.

Minister Finansów poinformował, że w Ministerstwie Finansów prowadzone są prace nad zmianami w mechanizmie wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa.

Konkludując, Minister Finansów stwierdził, że nie jest możliwe ujęcie w ustawie budżetowej na rok, w którym zapada wyrok, konsekwencji finansowych wyroku stwierdzającego niezgodność zakwestionowanych przepisów z Konstytucją.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 24 kwietnia 2015 r. wniósł o uznanie art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t., za niezgodne z zasadą solidarności wyrażoną w preambule do Konstytucji oraz wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 1, 2, i 5 EKSL.

Prokurator Generalny podzielił argumentację wnioskodawców co do niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazanymi we wnioskach wzorcami kontroli.

Prokurator Generalny uznał za słuszną instytucję wpłat korekcyjno-wyrównawczych, mających na celu pomoc jednostkom samorządu terytorialnego słabszym ekonomicznie przez jednostki mające wyższe dochody. Jednakże, podkreślił, że niejednolite i wybiórcze kryteria ustalania, które powiaty są zobowiązane do wpłat, oraz wymogi dotyczące beneficjentów systemu, powiązane z ich sytuacją finansową, prowadzą do tego, że istota tej instytucji nie jest realizowana.

Prokurator Generalny wskazał również, że brakuje regulacji o charakterze zabezpieczającym powiaty zobowiązane do wpłat przed nadmiernym ubytkiem dochodów, co powoduje, że nie mogą zachować istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 6 sierpnia 2015 r. wniósł o uznanie art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t., za niezgodny z, wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadą solidarności, i z art. 2 Konstytucji oraz za zgodny z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 1, 2 i 5 EKSL.

W ocenie Marszałka Sejmu wnioskodawcy w sposób przekonujący wykazali spełnienie warunków ponownego badania przez Trybunał konstytucyjności zaskarżonych przepisów i niestosowalność reguły *ne bis in idem*.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu przedstawił, na podstawie orzecznictwa Trybunału, warunki składające się na test konstytucyjności, jaki musi spełniać ustawowa regulacja horyzontalnego mechanizmu wyrównawczego w odniesieniu do każdej kategorii jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu ocena kwestionowanego systemu wyrównawczego dotyczącego powiatów, przy zastosowaniu wskazanego przez niego testu konstytucyjności i założeniu prawdziwości dołączonych do wniosków danych liczbowych, wypada negatywnie. Kryteria ustawowe odwołujące się wyłącznie do dochodów podatkowych powiatów są niepełne

i Marszałek Sejmu uznaje je za dysfunkcjonalne z punktu widzenia celu, jaki mają realizować. Zasadnicze kryteria podziału kwoty części równoważącej między beneficjentów, czyli długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu w przypadku powiatów ziemskich, noszą znamiona selektywności i w bardzo ograniczonym zakresie realizują ustawową funkcję.

W ocenie Marszałka Sejmu kwestionowana regulacja jest niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej, ponieważ kryteria podziału kwoty części równoważącej sformułowane zostały wadliwie i nie uwzględniają dostatecznie poziomu zróżnicowania pełnego potencjału finansowego, zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych samorządów powiatowych. Jednocześnie Marszałek Sejmu podziela stanowisko wnioskodawców, że w świetle określonych w wyroku Trybunału z 4 marca 2014 r. (sygn. K 13/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28) wymogów, jakim powinien odpowiadać samorządowy mechanizm wyrównawczy, zaskarżone przepisy naruszają zasadę solidarności oraz zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podzielił zdanie wnioskodawców, że regulacja systemu wyrównawczego w odniesieniu do powiatów nie zawiera instrumentów chroniących przed ryzykiem wynikającym z nieprzewidywalnych wahań koniunktury gospodarczej. Jednak zwrócił również uwagę, że wnioskodawcy nie wykazali, że taka właśnie sytuacja miała miejsce w ich przypadku. Wnioskodawcy nie wykazali, że poziom ich dochodów własnych spadł do tak niskiego poziomu, że można mówić o iluzorycznym charakterze dochodów własnych lub pozabawieniu tych dochodów podstawowego charakteru gwarantującego samodzielność finansową samorządu. Zdaniem Marszałka Sejmu o naruszeniu zasady podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i artykułem 9 ustępem 1, 2 i 5 EKSL) można mówić dopiero, gdy dochody własne powiatów po uiszczeniu wpłat na system wyrównawczy nie wystarczały na sfinansowanie zadań własnych. Tymczasem żaden z wnioskodawców nie wykazał, że konieczność uiszczenia wpłaty na system wyrównawczy doprowadziła do tak rażącego zmniejszenia dochodów własnych.

Marszałek Sejmu uznał, że wnioskodawcy nie wykazali, że kwestionowane przepisy powodują radykalne ograniczenie ogółu ich dochodów, skutkujące brakiem możliwości realizowania przypisanych im zadań publicznych. Samo wskazanie na znaczny, w ocenie wnioskodawców, udział kwoty wyrównawczej w dochodach podatkowych niektórych powiatów, nie jest wystarczającym uzasadnieniem zarzutu sprzeczności kwestionowanej regulacji z zasadą adekwatności. Również wykazana przez wnioskodawców wadliwość ustawowego systemu wyrównawczego, polegająca na nieadekwatności kryteriów ustalania płatników i beneficjentów oraz braku instrumentów chroniących przed nadmiernym obciążeniem, nie przesądza jeszcze o sprzeczności zaskarżonych przepisów z tą zasadą. W opinii Marszałka Sejmu argumentacja wnioskodawców, odwołująca się wyłącznie do relacji między wpłatą wyrównawczą a dochodami podatkowymi powiatów, pomijająca inne źródła ich dochodów, nie jest przekonująca w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 2 EKSL.

Marszałek Sejmu wyraził wątpliwości dotyczące właściwego rozumienia zasady adekwatności w świetle wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 13/11 oraz postanowienia sygnalizacyjnego w sprawie S 1/13 (OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 22).

Mając na uwadze toczące się prace nad kompleksowymi zmianami w systemie korekcyjno-wyrównawczym w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału.

## II

Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że wyrokiem z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217). Skutkiem wyroku Trybunału jest to, że obowiązująca ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną nowelizację. Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Rozważane okoliczności zachodziły właśnie w rozpatrywanym wypadku, co przesądzało o konieczności uwzględnienia ustawy o TK z 1997 r.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Legitymacja do złożenia wniosku.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowane zostało przez Rady Powiatów: w Legionowie, w Otwocku, w Poznaniu, Piaseczyńskiego, Pruszkowskiego, Mikołowskiego, Gdańskiego, Wołomińskiego, Warszawskiego Zachodniego, Grodziskiego, Polkowickiego, które wystąpiły z wnioskami z 8 października 2014 r. o zbadanie zgodności 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 2016 r. poz. 198; dalej: ustawa o dochodach j.s.t.) ze wskazanymi przepisami Konstytucji i 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).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, w sprawach określonych w art. 188 Konstytucji, są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, o ile kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Rady wnioskujących powiatów są organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, ze zm.), i wystąpiły z wnioskami do Trybunału na podstawie podjętych uchwał.

Zaskarżone przez wnioskodawców przepisy ustawy o dochodach j.s.t. regulują system wpłat wyrównawczych oraz zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów i dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawców. Kwestionowane przepisy mają wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawców. Na wnioskodawcach bowiem spoczywa obowiązek dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, jednocześnie są oni potencjalnymi beneficjentami części równoważącej subwencji ogólnej.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że wnioskodawcy są organami uprawnionymi do wniesienia wniosku do Trybunału w niniejszym zakresie.

## 2. Zakres zaskarżenia.

2.1. Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t. z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą solidarności, z art. 2 (zasadą sprawiedliwości społecznej), art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 1, 2 i 5 EKSL.

Wskazany we wnioskach zespół przepisów ustawy o dochodach był już przedmiotem badania konstytucyjności przez Trybunał. Wyrok z 31 stycznia 2013 r. o sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7) przesądził o ich zgodności z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 1, 2 i 5 EKSL.

Zgodnie z zasadą *ne bis in idem* ponowne orzekanie o przepisie, co do którego zapadł już wcześniej wyrok Trybunału o zgodności z określonymi wzorcami konstytucyjnymi, jest zbędne. Jednakże Trybunał nie zamyka definitywnie możliwości ponownego badania takiego przepisu, o ile wnioskodawca powoła nowe, niebędące wcześniej podstawą kontroli wzorce konstytucyjne, a nawet wtedy, gdy wzorce kontroli są tożsame dopuszcza możliwość ponownej kontroli, jeśli wnioskodawca przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania (np. wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103).

2.2. Zarówno w sprawie o sygn. K 14/11, jak i w niniejszej sprawie wnioskodawcy zarzucali, „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)”. Ponadto zarzucali, „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»”.

Trybunał w sprawie o sygn. K 14/11 „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”. Natomiast w kwestii podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów Trybunał stwierdził: „Na podstawie argumentacji przedstawionej przez wnioskodawców nie ma podstaw do stwierdzenia, że przepisy dotyczące podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów są niezgodne z wskazanymi wzorcami”.

Analiza sprawy o sygn. K 14/11 oraz wniosków złożonych w niniejszej sprawie pozwala stwierdzić, że wnioskodawcy posługują się tymi samymi argumentami. Ponadto nie przedstawili nowych okoliczności ani dowodów, które pozwoliłyby na ponowną ocenę kwe-



stionowanych przepisów, co do których zapadł już wyrok Trybunału o zgodności z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 1, 2 i 5 EKSL.

Wprawdzie w sprawie o sygn. K 14/11 wnioskodawcy wywodzili z art. 2 zasadę proporcjonalności, natomiast w tej sprawie wywodzą zasadę sprawiedliwości społecznej, jednak Trybunał nie znajduje podstaw do ponownego badania kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji.

2.3. W niniejszej sprawie wnioskodawcy wywodzą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej, której naruszenia upatrują w nakładaniu ustawowego obowiązku dokonywania wpłat przez samorządy znajdujące się w relatywnie gorszej sytuacji finansowej w skali kraju, w szczególności w porównaniu do beneficjentów systemu, oraz w ustawowym przyzwoleniu na przekazywanie środków pochodzących z wpłat równoważących samorządom niekoniecznie uboższym. Za rażące naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej uznają fakt, że wpłaty równoważące są pobierane od powiatów biedniejszych w skali kraju, a powiaty korzystające z tych wpłat znajdują się w lepszej sytuacji finansowej od płatników. W ten sposób powiaty biedniejsze dofinansowują działalność powiatów bogatszych od siebie. Ponadto wnioskodawcy wskazują, że kwestionowany mechanizm sprawia, że powiaty znajdujące się w takiej samej sytuacji finansowej są traktowane przez kwestionowane przepisy w sposób diametralnie różny, bądź odwrotnie zdarza się, że do uiszczenia wpłaty w jednakowej wysokości są zobowiązane powiaty o odmiennej sytuacji finansowej. Zdaniem wnioskodawców ustawodawca nie rozłożył równomiernie i w sposób sprawiedliwy ciężarów wynikających z potrzeb wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w sprawie o sygn. K 14/11 wnioskodawcy zwracali uwagę, że kwestionowane przepisy identyfikujące dane jednostki samorządu terytorialnego (m.in. powiaty) zobowiązane do wpłat na część równoważącą subwencji ogólne, nie uwzględniają różnic w sytuacji danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wynika z tego, że wnioskodawcy w rozpatrywanej sprawie, w analogiczny sposób, co wnioskodawcy w sprawie o sygn. K 14/11, podważają konstytucyjność tych samych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że obalenie konstytucyjności normy prawnej, jako najdalej idąca ingerencja Trybunału w system prawa, wymaga szczegółowego uzasadnienia.

W związku z tym, mimo że w sprawie o sygn. K 14/11 wnioskodawcy wywodzili z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności w kontekście zasady równości, a sprawie będącej przedmiotem niniejszego postępowania – zasadę sprawiedliwości społecznej, to jednak brak nowych argumentów wskazujących na naruszenie art. 2 Konstytucji z uwagi na zasadę sprawiedliwości społecznej nie pozwala na ponowną ocenę kwestionowanych przepisów z tym wzorcem kontroli konstytucyjności.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136) „treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych (...) oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (...), z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że „odnośnie do pierwszego z obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. *Prima facie* nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady

sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie narusza omawianej zasady konstytucyjnej. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości”.

Ponadto wnioskodawcy nie przedstawili argumentów uzasadniających stanowisko, że zasada sprawiedliwości społecznej może stanowić adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa regulującego relacje między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie wyrównywania ich dochodów, ani też nie sprecyzowali nawet minimum treści zasady sprawiedliwości społecznej, co uniemożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu weryfikację omawianego zarzutu.

Należy także podkreślić, że w tych obszarach regulacji, które nie odnoszą się wprost do konstytucyjnych praw i wolności oraz nie są objęte wyraźnym standardem konstytucyjnym, ustawodawcy przysługuje szeroki zakres swobody w określanie celu, form i metod oraz treści regulacji. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie odnosił się do zakresu swobody, jaka przysługuje ustawodawcy przy stanowieniu prawa. W orzeczeniu z 7 grudnia 1993 r. (sygn. K 7/93, OTK w 1993, poz. 42) czytamy: „Trybunał Konstytucyjny rozpatrując sprawę nie zajmował się celowością rozwiązań zamieszczonych w zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisach ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń. Trybunał zajął się wyłącznie zagadnieniami prawnymi. Ustawodawca (...) jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym”. Z kolei w orzeczeniu z 20 listopada 1996 r. (sygn. K 27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50) TK stwierdził: „W demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że ustawodawca ma uprawnienie do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom polityczno-gospodarczym (...). Konstytucja nakłada jednak na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnie z wymaganiami o generalnie określonym charakterze, takimi jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania do państwa i prawa, zasada równości, proporcjonalności itp. Taki kształt zasad skierowanych do ustawodawcy nakłada zarazem na Trybunał Konstytucyjny obowiązek badania zgodności ustaw z zakreślonymi konstytucyjnie granicami swobody ustawodawczej”. Trybunał podkreślał w swoim orzecznictwie szczególnie swobodę ustawodawcy w zakresie stanowienia obciążeń podatkowych (zob. wyrok z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98), OTK ZU nr 4/1998, poz. 48). „Trybunał Konstytucyjny podkreślał już wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że ustawodawca «może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z konstytucją» (orzeczenie z 19 listopada 1996 r., K. 7/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz.49 s. 418). Odpowiada to ogólniejszemu przeświadczeniu, iż władzy ustawodawczej przysługuje prawo decyzji w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. «Władza ustawodawcza ma w tej dziedzinie szeroką swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą państwa, której konkretyzację stanowi przejawiająca się w treści tych regulacji polityka podatkowa» (wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64). „Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym (...) Za wybór

właściwych celów i metod działania parlament ponosi odpowiedzialność przed swoim elektoratem” (orzeczenie z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., poz. 2). „Trybunał wielokrotnie podkreślał, że nie leży w jego gestii kontrola celowości i trafności rozwiązań ustawodawczych. Domniemywa się zawsze zgodność ustawy z Konstytucją i racjonalność ustawodawcy. W wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), oceniając argumenty wnioskodawcy, TK wskazał, że „większość argumentów przytoczonych w uzasadnieniu wniosku powinna być skierowana do organów władzy ustawodawczej, a nie do Trybunału Konstytucyjnego, który powołany jest do oceny przepisów prawnych jedynie z punktu widzenia ich zgodności z przepisami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie skonstruowanym systemie prawnym. Poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii”. Trybunał przyjmuje ponadto, jako zasadę brak kompetencji do badania zaniechań ustawodawczych. Zaniechania ustawodawcy nie mogą być przedmiotem kontroli, gdyż kontrola taka wymagałaby dokonywania ocen politycznych, do których Trybunał nie jest uprawniony.

Trybunał Konstytucyjny podziela w pełni stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 14/11, że „Rolą ustawodawcy jest dobór regulacji, które pozwolą zrealizować cel ustawy jak najpełniej. 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 stale trudności z zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkańców. Wybór ten ma charakter polityczny i dlatego Konstytucja pozostawia ustawodawcy pewien zakres swobody wyboru odpowiedniego modelu”. Uwzględniając wskazane wyżej kryteria, tj. brak bezpośredniego odniesienia kwestionowanych przepisów do sfery konstytucyjnych praw i wolności osoby oraz brak wyraźnego standardu konstytucyjnego w zakresie kształtowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, a także polityczny charakter wyboru owego mechanizmu przez ustawodawcę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie ma wystarczających podstaw konstytucyjnych do hierarchicznej kontroli konstytucyjności prawa.

2.4. Ponowne badanie przepisu, co do którego zapadł już wcześniej wyrok Trybunału o zgodności z określonymi wzorcami konstytucyjnymi, jest możliwe również wtedy, gdy wnioskodawca powoła nowe, niebędące wcześniej podstawą kontroli wzorce konstytucyjne.

W niniejszej sprawie jako nowy wzorec kontroli konstytucyjności została wskazana zasada solidarności wyrażona w preambule do Konstytucji.

Preambuła do Konstytucji stanowi zbiór wartości, w kontekście, których należy dokonywać interpretacji treści Konstytucji. Wartości wymienione w preambule znajdują swoje rozwinięcie w prawach i wolnościach określonych w poszczególnych przepisach Konstytucji.

Również zasada solidarności została skonkretyzowana w art. 20 Konstytucji, który wśród podstaw ładu gospodarczego w państwie wymienia solidarność partnerów społecznych.

W związku z tym wartość określona w preambule nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności ponieważ nie stanowi samodzielnego źródła praw ani wolności.

Wartości określone w preambule oceniane były do tej pory przez Trybunał jedynie w powiązaniu z innymi przepisami Konstytucji.

Pomimo że inicjatorzy postępowania przed Trybunałem wskazują preambułę do Konstytucji jako wzorzec kontroli, sam Trybunał w swoim orzecznictwie rzadko odnosi się w sentencji wyroków do jej treści. Trybunał na ogół ocenia kwestionowane regulacje z normami wynikającymi z przepisów Konstytucji, natomiast postanowienia preambuły traktuje jako rozszerzenie kontekstu danej normy konstytucyjnej, odnosząc się do niej jedynie w uzasadnieniu wyroku (zob. wyrok z: 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11; 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/ 2009, poz. 162).

Do wyjątków należą wyroki, w których Trybunał odniósł się do treści preambuły do Konstytucji w samej sentencji. Jednak nawet w tych przypadkach ocena konstytucyjności danej regulacji z preambułą następowała w powiązaniu z innymi przepisami Konstytucji. Przykładem jest wyrok z 11 maja 2005 r. (sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49) gdzie specyfika ocenianej materii (Traktat akcesyjny) wymagała odniesienia się do uniwersalnych wartości konstytucyjnych i podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej. Jednak w tym samym wyroku Trybunał stwierdził, że sama preambuła nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności. „Z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji”.

W przypadku postępowania inicjowanego w trybie skargi konstytucyjnej Trybunał jednoznacznie stwierdza, że preambuła do Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli, ponieważ w kontroli konkretnej należy odnieść się do określonych praw i wolności. Z tego względu „preambuła Konstytucji musi być wyeliminowana, gdyż – pomijając wątpliwości co do jej normatywnego charakteru – na pewno nie zawiera ona norm będących źródłem wolności i praw” (wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; zob. także wyrok z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 101).

W niniejszej sprawie, jak już zostało powiedziane, kwestionowana regulacja nie może być oceniana z wzorcami kontroli konstytucyjności wynikającymi z przepisów Konstytucji i EKSL (art. 2, art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 1, 2 i 5 EKSL); tym samym preambuła do Konstytucji pozostaje jedynym wzorcem kontroli.

### 3. Konkluzja.

Przedstawione we wnioskach argumenty nie dają podstaw do ponownej oceny zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2, z art. 167 ust.1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z artykułem 9 ustępem 1, 2 i 5 EKSL. Natomiast preambuła nie może stanowić samodzielnego wzorca oceny konstytucyjności.

Pomimo braku możliwości merytorycznej oceny niniejszej sprawy Trybunał podtrzymuje pogląd wyrażany w dotychczasowym orzecznictwie (wyroki z: 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86 i 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28) o potrzebie opracowania nowego, systemowego i spójnego mechanizmu dotyczącego wpłat do budżetu państwa, dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej dla tych jednostek oraz sposobu rozdysponowywania środków z tych wpłat. Trybunał zwraca również uwagę na potrzebę realizacji postanowienia sygnalizacyjnego z 26 lutego 2013 r. o sygn. S 1/13 (OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 22).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. K 33/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie o sygn. K 33/14.

Postanowienie zapadło w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). Podstawy niestosowania przez Trybunał trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidzianego ustawą o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o TK, nie może w mojej ocenie stanowić orzeczenie Trybunału z 9 marca 2016 r.

Z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika, że orzeczenia TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Z chwilą ogłoszenia – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu – następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia. Przyjęcie przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nawiązuje do art. 190 ust. 2 Konstytucji i oznacza, że chodzi o wskazane w art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłoszenie orzeczenia TK, wydanego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie urzędowym, w którym ogłoszony był uprzednio będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek takiej opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wejdzie w życie i wywoła skutki derogacyjne w nim przewidziane. Skutków derogacyjnych nie wywołuje ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw. Wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15 nie zawierał (oprócz orzeczenia w zakresie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) określenia innego niż data ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. nie zostało do dnia wydania postanowienia opublikowane. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Stosownie do zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w sprawie o sygn. K 33/14 Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK). W takim składzie Trybunału powinno zapaść postanowienie z 19 lipca 2016 r.