

RCL DPiO 5604-17/13

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 31 STYCZNIA 2013 R., SYGN. AKT K 14/11**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11. Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 11 lutego 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 193.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

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

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

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

4) **art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1** w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą

przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, jest **niezgodny** z art. 167 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### **3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Norma wynikająca z przepisu art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwanej dalej „u.d.j.s.t.”, w zakresie jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, utraciła moc z dniem wejścia w życie niniejszego wyroku, tj. z dniem 11 lutego 2013 r.

### **4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Rozpatrywane w niniejszej sprawie przepisy u.d.j.s.t. formułują zasady określające mechanizm poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym, w celu omówienia zaskarżonej regulacji t.j. art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t., stanowiącej element przedmiotowego mechanizmu, a dotyczącej rezerwy budżetowej przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego, koniecznym jest przybliżenie norm prawnych regulujących kwestię „podziału” dochodów tych jednostek.

W myśl art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. na dochody jednostek samorządu terytorialnego składa się m.in. subwencja ogólna. Natomiast z przepisu art. 7 ust. 1 u.d.j.s.t., wynika iż w podziale na gminy i powiaty subwencja ta składa się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji decyduje, w myśl art. 7 ust. 3 u.d.j.s.t. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Część równoważąca subwencji ogólnej gmin i powiatów tworzona jest m.in. z corocznie dokonywanych wpłat „wyrównawczych” pochodzących z wpływów tych jednostek samorządu terytorialnego. Należy przy tym zaznaczyć, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 u.d.j.s.t., część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin ustalana jest w wysokości stanowiącej *sumę łącznej kwoty wpłat gmin* określonych w art. 29 u.d.j.s.t., t.j. wpłat wyrównawczych, oraz tzw. *łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej*, o której mowa w art. 20 ust. 9 u.d.j.s.t. Natomiast część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatu, w myśl art. 23 ust. 1 u.d.j.s.t., ustalana jest w wysokości *łącznej kwoty wpłat powiatów* określonych w art. 30 u.d.j.s.t.

Następnie, zgodnie z art. 35 ust. 1 u.d.j.s.t., jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat określonych w art. 29-31 u.d.j.s.t (wpłat wyrównawczych) na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach, co do zasady, w terminie do 15 dnia każdego miesiąca.

Nałożony na ww. jednostki obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych uzależniony jest od ich sytuacji finansowej. Podstawowym wyznacznikiem „zamożności” gminy zobowiązanej do uiszczenia wpłat są wskaźniki G (wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie) oraz Gg (wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin), ustalane na podstawie dochodów gmin za rok poprzedzający rok bazowy (rokiem bazowym jest, w myśl art. 2 pkt 3 u.d.j.s.t., rok poprzedzający rok budżetowy). Analogiczne wskaźniki P i Pp funkcjonują w stosunku do powiatów. Z przepisu art. 29 ust. 1 u.d.j.s.t. wynika, jakie warunki musi spełnić gmina aby powstał obowiązek wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej – są to gminy o najlepszej sytuacji finansowej, czyli gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150 % wskaźnika Gg. Z kolei ust. 2 tego przepisu określa algorytm na podstawie, którego kalkulowana jest wysokość wpłat wyrównawczych. Podobna regulacja, odnosząca się do powiatów, została wprowadzona w art. 30 u.d.j.s.t, z tym że wpłaty wyrównawcze są dokonywane przez te powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110 % wskaźnika Pp.

Część równoważącą subwencji ogólnej gmin o łącznej kwocie, ustalonej zgodnie z ww. regulacjami, dzieli się między gminy będące w gorszej sytuacji finansowej, w sposób określony w art. 21a u.d.j.s.t. Natomiast część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów dzieli się między powiaty w sposób określony w art. 23a u.d.j.s.t.

Powyższe oznacza, iż część równoważącą dla gmin i powiatów tworzona jest z wpłat tych jednostek samorządu do budżetu państwa (gminy/powiaty – płatnicy), a następnie jest redystrybuowana poziomo, w ramach tego samego szczebla (gminy/powiaty – beneficjenci). W ten sposób jest realizowane tzw. wyrównanie poziome dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zatem budżet państwa przejmuje ustawowo określone nadwyżki dochodów „zamożnych” jednostek samorządu i następnie „przekazuje” je „mniej zamożnym” jednostkom samorządu terytorialnego.

Zaskarżona norma wynikająca z art. 36 ust. 4 pkt. 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t., stanowi o tworzeniu rezerwy przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą przedmiotowej rezerwy są m.in. podlegające zwrotowi w roku budżetowym kwoty nienależnie otrzymanej części równoważącej subwencji ogólnej. Ponadto rezerwa ta jest zasilana m.in. przez kwoty, które pozostały po dokonaniu „rozdzielenia” środków przeznaczonych na sfinansowanie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin

(co wynika z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t.). Należy przy tym zauważyć, iż prawo do dysponowania rezerwą ma minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego. Kluczowy w analizowanej sprawie jest jednak fakt, iż przepisy u.d.j.s.t. nie przewidują kryteriów na podstawie, których minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego dysponuje rezerwą budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, narusza zasadę wynikającą z art. 167 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 167 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Należy zauważyć, iż przepis ten ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, jest on traktowany, jako gwarancja zapewniająca jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im realizować konstytucyjnie wyznaczone zadania. Po drugie, przepis ten zastrzega formę ustawy dla określania źródeł dochodów tych jednostek. Oznacza to, że ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, co wymaga zachowania, na poziomie ustawy, odpowiedniego stopnia precyzji i szczegółowości (wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97; wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98). Tym samym ustawa nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych.

W kontekście powyższego zasadnym jest stwierdzenie, iż zaskarżona w niniejszej sprawie regulacja, która uprawnia ministra właściwego do spraw finansów publicznych do dysponowania rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, nie spełnia konstytucyjnego wymogu odpowiedniego stopnia precyzji i szczegółowości regulacji ustawowej, przez to że nie określa przesłanek jakimi minister powinien się kierować dysponując tą kwotą. Tym samym regulacja ta ma charakter blankietowego przepisu kompetencyjnego, co w konsekwencji oznacza, iż jest ona niezgodna z art. 167 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż za przedmiotową przesłankę nie może zostać uznany wymogu „porozumienia” ministra właściwego do spraw finansów publicznych

z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jego treść nie jest zdeterminowana warunkami ustawowymi. Z przepisów u.d.j.s.t. nie wynika czy „porozumienie” oznacza każdorazowe uzyskanie zgody reprezentacji samorządu na określoną dyspozycję „rezerwa”, czy też wystarczające jest przeprowadzenie konsultacji z przedstawicielami samorządu przed podjęciem przez ministra samodzielnej decyzji co do wykorzystania tych środków. Ponadto sam ustawowy wymóg „działania w porozumieniu” z reprezentacją samorządów nie gwarantuje, że środki te zostaną przeznaczone dla wsparcia samorządów o gorszej sytuacji finansowej, zgodnie z koncepcją mechanizmu poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zauważyć również należy, iż przepisy u.d.j.s.t. nie przewidują również mechanizmu egzekwowania przedmiotowego „porozumienia”.

Niezależnie od powyższego zaznaczenia wymaga, iż pozostałe, zaskarżone w niniejszej sprawie regulacje, tworzące mechanizm poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, choć – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – obarczone wadami mającymi wpływ na optymalne działanie tego mechanizmu nie są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W tym miejscu należy podkreślić, iż *„nie każda ustawa zawierająca błędne rozwiązania prawne, niepozwalająca na osiągnięcie zamierzonego celu, wychodząca z wadliwych założeń czy ocen ekonomicznych lub społecznych jest per se niezgodna z Konstytucją.”* (wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07). Jednocześnie Trybunał zauważył, iż rolą ustawodawcy jest dobór regulacji, które pozwolą zrealizować cel ustawy jak najpełniej. Ustalając kształt ww. mechanizmu, ustawodawca ma dylemat, czy w ramach systemu położyć nacisk na innowacyjność i ochronę inicjatyw społeczno-gospodarczych gmin o bardzo dobrej lub dobrej sytuacji finansowej, czy też położyć nacisk na ochronę gmin mających stałe trudności z zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkańców. Przedstawiony wybór nie ma jednak charakteru prawnego, tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, iż nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów (z wyjątkiem art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t.) tworzących ww. mechanizm.

## II. SKUTKI ORZECZENIA:

Rozważając kwestię skutków, jakie wywiera niniejszy wyrok niezbędnym jest odniesienie się do jego zakresowego charakteru.

Analizowane w niniejszej sprawie regulacje zostały uznane za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ nie zawierają przesłanek, jakimi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą

przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego. Należy przy tym podkreślić, iż rezerwa ta jest zasilana zarówno ze środków gmin jak i powiatów, z tą różnicą, że w tylko w przypadku gmin rezerwa jest zasilana również z nierozdzielonych kwot części równoważącej subwencji ogólnej (co wynika z powołanego, jako związkowego, art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 u.d.j.s.t). Tym samym może to sugerować, iż niezgodna z Konstytucją jest regulacja odnosząca się do „dysponowania” częścią rezerwy pochodzącej tylko od gmin. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, iż ograniczenie zakresu niekonstytucyjnych regulacji dotyczy dysponowania „całą” rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał uznał, iż takie ograniczenie nie ma znaczenia z punktu widzenia oceny konstytucyjności zasad rozdziału rezerwy, gdyż istotą problemu jest naruszenie zasady wyłączności ustawowej, a zasada ta odnosi się do wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego.

W kontekście powyższego zauważenia wymaga, iż mimo zakresowego charakteru przedmiotowego orzeczenia, jego skutkiem jest niemożność zastosowania modelu dysponowania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych rezerwą (z uwagi na brak koniecznych w tym zakresie przesłanek) zarówno w części dotyczącej gmin jak i powiatów. Co z kolei prowadzi do wniosku, iż niniejszy wyrok determinuje potrzebę interwencji ustawodawcy mającej na celu „uzupełnienie” brakujących kryteriów niezbędnych do prawidłowego dysponowania rezerwą (zarówno w przypadku gmin jak i powiatów).

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Brak

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Koniecznym jest podjęcie działań legislacyjnych mających na celu dokonanie „uzupełnienia” przesłanek dysponowania budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w przypadku rezerwy gmin, jak i powiatów.

#### **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Z uwagi na tematykę niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego podmiotem właściwym w zakresie jego wykonania jest Minister Finansów.

### 3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej nie zostały podjęte, z inicjatywy rządu, prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

### 4. Uwagi:

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. S 1/13 zasygnalizował wady, funkcjonującego na podstawie obowiązujących przepisów u.d.j.s.t., mechanizmu poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności krytycznie odniósł się do selektywnego doboru kryteriów określania podmiotów zobowiązanych (gmin i powiatów) do dokonywania wpłat wyrównawczych. (np. kryterium liczby mieszkańców, kryterium dochodu podatkowego). Zdaniem Trybunału, choć mają one charakter obiektywny to zostały wykorzystane bez wystarczającej analizy skutków ich doboru.

Odnosząc się do kryterium liczby mieszkańców Trybunał podkreślił, iż nie odzwierciedla ono szczególnej sytuacji dużych jednostek samorządu terytorialnego (np. Warszawy lub Krakowa) jak również ich struktury demograficznej oraz sezonowego przyływu ludności. Jednocześnie obowiązujące przepisy u.d.j.s.t. przewidują, że *ilekroć w ustawie jest mowa o liczbie mieszkańców rozumie się przez to liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego* (t.j. danych sprzed dwóch lat).

Przedmiotowy mechanizm budzi również wątpliwości Trybunału w kontekście kryterium dochodowego, gdyż obowiązek dokonania wpłat oraz ich wysokość w danym roku budżetowym związany jest z określonymi dochodami, osiągniętymi przez jednostki samorządu terytorialnego dwa lata wcześniej (dane za rok poprzedzający rok bazowy). Biorąc pod uwagę, iż sytuacja danej jednostki samorządu lokalnego może w tym okresie ulec zmianie, uzasadnione jest stosowanie w tym zakresie właściwych instrumentów korygujących.

Trybunał dokonał również negatywnej oceny kryterium identyfikacji beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej, wskazując że – ze względu na cel mechanizmu wyrównywania poziomego – właściwszym niż obecnie funkcjonującym rozwiązaniem w tym zakresie (*w chwili obecnej identyfikacja beneficjentów jest dokonywana na podstawie kryteriów ograniczonych do wybranych wydatków i wybranych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*) byłoby uwzględnienie ogółu dochodów publicznoprawnych ustalonych

w ustawie i podstawowych wydatków własnych jednostek samorządu terytorialnego odniesionych każdorazowo do danego szczebla jednostek samorządu terytorialnego.

Za wadę mechanizmu wyrównywania poziomu Trybunał podniósł również fakt, iż suma środków przeznaczonych dla wszystkich gmin – beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej w sposób stały jest mniejsza niż suma kwot wpłacanych do budżetu państwa przez gminy – płatników. Tym samym obowiązkowe wpłaty samorządów w części gminnej w znaczny sposób przewyższają potrzeby wyrównawcze. Przy czym rezerwa, którą m.in. zasilają kwoty pozostałe z niewykorzystanych wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, jest dysponowana przez Minister Finansów bez wskazania ustawowych przesłanek jej podziału.

W konsekwencji powyższego Trybunał podkreślił, iż brak „korekty” ww. rozwiązań i dalsze pogłębianie się negatywnych skutków funkcjonowania mechanizmu poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego może w przyszłości doprowadzić do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Jednocześnie zaznaczył, iż w chwili obecnej, na etapie prac parlamentarnych, procedowane są trzy projekty nowelizujące przepisy u.d.j.s.t. (*obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – nr druku 19; komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – druk 230; oraz obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – druk 848*), które zdaniem Trybunału, mogą stanowić punkt wyjścia do wprowadzenia stosownych zmian.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
*Wojcicha*  
dr Barbara Wojcicha-Wysocka

Sporządziła:  
Małgorzata Maziarz