

**Uchwała nr XV/131/15
Rady Miejskiej w Międzyzdrojach
z dnia 15 października 2015 r.**

**w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności
ustawy z Konstytucją oraz ustanowienia pełnomocników w tym postępowaniu**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz.319, z 2006 r. Nr 200, poz.1471, z 2009 r. Nr 114, poz.946., dalej: „Konstytucja”) uchwała się, co następuje:

§ 1.Przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 513, poz.789, poz.1293, dalej: „UDJST”) w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119, Dz. U. z 2015 r., poz. 459., dalej: Rozporządzenie”) uznaje za niezgodne z Konstytucją w następującym zakresie:

- art. 32 ust. 1 UDJST w zw. z art. 32 ust. 3, art. 20 ust. 3, 4 i 5, art. 29 i art. 20 ust. 2 i 6 UDJST oraz w zw. z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia oraz w zw. z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014 r. poz. 119 ze zm., dalej: „Rozporządzenie”) jest niezgodny z zasadą równości oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz w zw. z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- art. 32 ust. 1 UDJST w zw. z art. 32 ust. 3, art. 20 ust. 3, 4 i 5, art. 29 i art. 20 ust. 2 i 6 UDJST oraz w zw. z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia oraz w zw. z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia jest niezgodny z art. 168 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji;
- art. 32 ust. 1 UDJST w zw. z art. 32 ust. 3, art. 20 ust. 3, 4 i 5, art. 29 UDJST oraz w zw. z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia, oraz w zw. z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji;
- art. 32 ust. 1 UDJST w zw. z art. 32 ust. 3, art. 20 ust. 3, 4 i 5, art. 29 UDJST oraz w zw. z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia, oraz w zw. z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art.21 ust. 1 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.

§ 2. 1. Postanawia wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów UDJST w zakresie wskazanym w § 1 niniejszej Uchwały.

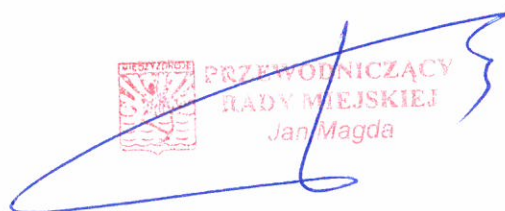
2. Przyjmuje projekt wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją, który stanowi załącznik nr 1 do niniejszej Uchwały.

§ 3. 1. Wyznacza pełnomocników w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w osobach: adwokata Marka Gizickiego (nr wpisu 3535) oraz radcy prawnego Bartosza Barańskiego (nr wpisu WA-9108).

2. Przyjmuje projekt pełnomocnictwa, który stanowi załącznik nr 2 do niniejszej Uchwały.

3. Do udzielenia pełnomocnictwa w imieniu Rady Miejskiej w Międzyzdrojach upoważnia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Międzyzdrojach.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia.



PRZEWODNICZĄCY
RADY MIEJSKIEJ
Jan Magda

RADA MIEJSKA
w MIĘDZYDROJACH

Załącznik Nr 1
do Uchwały Nr XV/131/15
Rady Miejskiej w Międzyzdrojach
z dnia 15 października 2015 r.

Warszawa, dnia..... 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Gminy Międzyzdroje

Ul. Książąt Pomorskich 5
72-500 Międzyzdroje

reprezentowany przez:

Marka Gizickiego, adwokata (nr wpisu 3535) oraz
Bartosza Barańskiego, radcę prawnego (nr wpisu WA-9108)
(pełnomocnictwo w załączeniu)

Adres do doręczeń:

Bartosz Barański
Deloitte Legal, Pasternak, Korbai Wspólnicy Kancelaria
Prawnicza sp.k.
Al. Jana Pawła II 19
00-854 Warszawa

Organ, który wydał kwestionowany akt normatywny:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

**WNIOSEK
O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚĆ USTAWY Z KONSTYTUCJĄ**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr. 78 poz. 483 ze zm. – dalej: „Konstytucja”), w związku z uchwałą Nr... Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 15 października 2015 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 513 z późn.

zm., dalej: „UDJST”) w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014 r. poz. 119 ze zm., dalej: „Rozporządzenie”) z Konstytucją, na podstawie udzielonego nam pełnomocnictwa (uchwała oraz pełnomocnictwo w załączeniu) wnosimy o stwierdzenie, że:

I. art. 32 ust. 1UDJST w zw. z art. 32 ust. 3, art.20 ust. 3, 4 i 5, art. 29 i art. 20 ust. 2 i 6 UDJST oraz w zw. z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia oraz w zw. z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia jest niezgodny z:

1) Zasadą równości oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1Konstytucji oraz w zw. z art. 167 ust. 1 i 2Konstytucji- gdyż w sposób nieuzasadniony, nieracjonalny i sprzeczny z celem regulacji w sprawie (i) obowiązku i wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej oraz (ii) uprawnienia do otrzymania i wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, różnicuje sytuację gmin, które udzieliły podatnikom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, w postaci rozłożenia zaległości podatkowych na raty od gmin, które odmawiają udzielenia takich ulg, skutkując zawyżeniem (podwojeniem)kwoty dochodu podatkowego gminy udzielającej ulgę.

2) art. 168 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji - gdyż nakłada na gminy swoistego rodzaju sankcję za skorzystanie przez gminę z przyznanego jej konstytucyjnie władztwa podatkowego do udzielenia podatnikom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, w postaci podwójnego uwzględniania tego samego dochodu podatkowego gmin dla określenia (i) wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej oraz (ii) uprawnienia do otrzymania i wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej.

I. art. 32 ust. 1 UDJST w zw. z art. 32 ust. 3, art. 20 ust. 3, 4 i 5, art. 29 UDJST oraz w zw. z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia, oraz w zw. z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia jest niezgodny z:

1) art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji- gdyż poprzez obowiązek podwójnego uwzględniania tego samego dochodu podatkowego dla określenia obowiązku i obliczenia wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej powoduje, że mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonuje w oparciu o jednolite kryteria identyfikacji samorządów bogatszych zobowiązanych do dokonania wpłat, co może prowadzić do nałożenia na gminy

udzielające ulg w spłacie zobowiązań podatkowych obowiązku dokonania wpłat na gminy bogatsze.

2) art. 165 ust. 1 i 21 ust. 1 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji- gdyż poprzez obowiązek podwójnego uwzględniania przez gminy udzielające ulg podatkowych tego samego dochodu podatkowego dla określenia wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, prowadzi do nieuzasadnionej ingerencji w środki finansowe stanowiące własność gminy, która to ingerencja nie jest proporcjonalna do założonego celu mechanizmu wyrównania poziomego.

UZASADNIENIE

I. Legitymacja Wnioskodawcy

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją wystąpić mogą organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że akt normatywny objęty wnioskiem dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1064 z późn. zm.) we wniosku należy także uzasadnić, powołując się na przepis prawa bądź statutu, że kwestionowana ustawa dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.
2. UDJST w art. 1 pkt 1 wskazuje, że przedmiotem regulacji tej ustawy są „*źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania gromadzenia tych dochodów*”. Ustawa, której konstytucyjność jest kwestionowana niniejszym wnioskiem, dotyczy więc spraw objętych zakresem działania Gminy Międzyzdroje.
3. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który orzekał już wielokrotnie o konstytucyjności poszczególnych przepisów UDJST w postępowaniach wszczętych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (wyroki z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, z dnia 13 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, i z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11).

II. Zasadność wydania wyroku w niniejszej sprawie

4. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 32 ust. 1 UDJST w powiązaniu z innymi przepisami UDJST dotyczącymi (i) obowiązku i wysokości wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, jak również

(ii) uprawnienia do otrzymania i sposobu wyliczenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz w związku z przepisami Rozporządzenia określającymi sposób przygotowania przez gminy sprawozdań budżetowych, które stanowią podstawę do określenia wysokości wspomnianych wpłat i uprawnień.

5. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zasada *ne bis in idem*. Zasada ta nie znajduje jednak zastosowania, gdy ocena zgodności danych przepisów z Konstytucją ma nastąpić w oparciu o nowe, wcześniej niestosowane wzorce konstytucyjne (np. wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05). Dodatkowo w orzecznictwie Trybunału zwrócono uwagę, że omawiana zasada nie powinna być stosowana w przypadku, gdy niezgodność kwestionowanych przepisów została uzasadniona nowymi argumentami bądź okolicznościami: "(...) to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza (...) ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku" (wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. też postanowienie TK z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. akt K 13/02).
6. Chociaż niektóre z zaskarżonych przepisów poddane zostały już ocenie zgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny (patrz poniżej), to jednak w niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do uznania, że orzekanie jest zbędne. W niniejszym wniosku przedstawiono bowiem wcześniej niestosowane wzorce konstytucyjne oraz nową argumentację.

W wyroku o sygn. akt K 13/11 Sejmik Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny konstytucyjności art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w związku z art. 31 i art. 32 UDJST z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji w zw. z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten znosi możliwość kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych. W postępowaniu Wnioskodawca kwestionował mechanizm wpłat wyrównawczych, który – jego zdaniem – ingeruje w niedopuszczalny sposób w zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W niniejszym wniosku nie jest kwestionowany ww. mechanizm, lecz jego wadliwe funkcjonowanie w przypadku udzielenia przez gminę ulgi podatkowej.

8. W postępowaniu o sygn. akt K 14/11 Trybunał poddał kontroli art. 32 ust. 3 UDJST w oparciu o podane przez Radę Miasta Warszawa wzorce kontroli, tj. art.

168 Konstytucji, zasadę zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa wynikającą z art. 2 Konstytucji, a także art. 9 ust. 3 EKSL. Wnioskodawca wskazywał w tej sprawie, iż uwzględnianie przy wyliczaniu wpłat na subwencję nie tylko dochodów realnie uzyskanych, ale także skutków finansowych ulg i obniżenia podatków stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w istotny sposób ogranicza władztwo podatkowe tych jednostek. W niniejszej sprawie nie jest kwestionowana okoliczność, że przy kalkulacji dochodów uwzględnia się skutki finansowe ulg podatkowych, a tym samym dochód, jaki gmina mogłaby uzyskać, gdyby ulgi nie udzieliła, gdyż mechanizm wpłat wyrównawczych oparty jest na konstrukcji tzw. potencjału dochodowego gmin (a nie dochodu faktycznie zrealizowanego). We wniosku kwestionowane są natomiast wadliwe reguły kalkulacji ww. potencjału dochodowego, które zakładają podwójne uwzględnienie tego samego dochodu podatkowego w sytuacji udzielenia ulgi w postaci rozłożenia zobowiązania podatkowego na raty (raz – w roku udzielenie ulgi, drugi – w roku wpłat należnych rat).

9. W obu wskazanych sprawach zarówno kwestionowane przez wnioskodawców przepisy, przywołane wzorce konstytucyjne, jak również powoływane argumenty i okoliczności różnią się od tych powołanych w niniejszym wniosku. Z tego względu, zdaniem Wnioskodawcy, nie zachodzi zbędność wydania wyroku.

III. Istota sprawy - mechanizm wyrównania poziomego oraz pionowego przewidziany przez UDJST

10. Jak już wskazano, Wnioskodawca nie kwestionuje idei tzw. mechanizmu wyrównania poziomego oraz pionowego przewidzianego w UDJST. Kwestionowane są natomiast przepisy UDJST dotyczące sposobu kalkulacji dochodu podatkowego gmin, który zgodnie z ustawą stanowi jedną z kluczowych danych do obliczenia wskaźników służących do określenia (i) obowiązku dokonania i wysokość wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, jak również (ii) uprawnienia do otrzymania i wysokość kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin. Dochód podatkowy stanowi bowiem podstawę do obliczenia tzw. wskaźnika G ($G = \text{dochód podatkowy} / 1 \text{ mieszkaniec gminy}$), od którego uzależnione jest nie tylko powstanie ww. obowiązku albo uprawnienia, ale też wysokość wpłaty albo udzielonej subwencji.

11. W zakresie wspomnianego obowiązku wpłaty – art. 29 ust. 1 UDJST nakłada ten obowiązek na „*gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg*”. Wskaźnik G służy również do kalkulacji wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej (por. art. 29 ust. 2 UDJST).

12. W zakresie wspomnianego uprawnienia – art. 20 ust. 2 UDJST stanowi, że gmina jest uprawniona do otrzymania kwoty podstawowej, jeżeli „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”. Przepis art. 20 ust. 6 UDJST określa wysokość należnej gminie kwoty podstawowej, w zależności m.in. od wskaźnika G.
13. Sposób obliczenia wskaźnika G wskazany został w art. 20 ust. 4 UDJST, zgodnie z którym, „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”. Definicja legalna dochodów podatkowych zawarta jest natomiast w art. 20 ust. 3 UDJST. Na dochody podatkowe składają się zgodnie z tym przepisem dochody z poszczególnych podatków lokalnych oraz udziału we wpływach z PIT oraz CIT.
14. Jak wskazuje art. 20 ust. 4 UDJST przy obliczeniu dochodu podatkowego gminy należy uwzględnić postanowienia art. 32 ust. 1 oraz art. 32 ust. 3 UDJST.
15. Zgodnie z art. 32 ust. 1 UDJST „podstawą do wyliczenia wskaźników G, Gg, (...) 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 (...)”. Dla wyliczenia wskaźnika G należy więc uwzględnić kwotę dochodów podatkowych, która została wykazana przez gminę w sprawozdaniu budżetowym.
16. Wzór sprawozdania określa Załącznik 11 „Rb-PDP sprawozdanie z wykonania dochodów gminy / miasta na prawach powiatu” do Rozporządzenia. W poszczególnych wierszach kolumny „Wykonanie” formularza wskazuje się dochody wykonane z tytułu poszczególnych podatków na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego - subkonto dochodów oraz do kasy jednostki i zapłaconych kartą płatniczą (zgodnie z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia). Dla obliczenia współczynnika G przyjmuje się więc dochody podatkowe, które zostały uiszczone przez podatników na rzecz gminy w dacie ich uiszczenia.
17. Artykuł 32 ust. 3 UDJST wskazuje natomiast, że „W celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat (...) przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać (...). Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego (...) ulg w spłacie zobowiązań podatkowych”. Dla obliczenia współczynnika G przyjmuje się więc, że dochody podatkowe stanowią również

kwoty rozłożonego na raty podatku w dacie wydania decyzji o rozłożeniu zaległości na raty (zanim gmina uzyska faktyczne przysporzenie).

18. Zgodnie z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia skutki finansowe wynikające z rozłożenia podatku na raty również wskazywane są w sprawozdaniu gminy Rb-PDP (Kolumna „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy / rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobierania, ograniczenie pobory”).
19. Mając powyższe na uwadze, w przypadku rozłożenia przez gminę zaległości podatkowej na raty, powyżej wskazane przepisy nakazują dla celów obliczenia współczynnika G uwzględnienie jako dochodu podatkowego (i) kwoty długu podatkowego w dacie wydania decyzji o rozłożeniu zaległości podatkowej na raty, (ii) kwoty poszczególnych rat uiszczonych przez podatnika na rzecz gminy w dacie ich uiszczenia. Oznacza to, że wskazane przepisy nakazują uwzględnienie tego samego dochodu dwukrotnie w różnych okresach, ale tylko w przypadku gmin rozkładających zaległości podatkowe na raty. Gmina, która nie rozłożyła zaległości podatkowej na raty będzie zobowiązana do jej uwzględnienia dla celów obliczenia wskaźnika G wyłącznie raz – w momencie uiszczenia przez podatnika tej zaległości.
20. Podwójne uwzględnienie jednego źródła dochodu do obliczenia wysokości wskaźnika G w poszczególnych okresach przez gminy dokonujące rozłożenia zaległości podatkowych wpływa negatywnie na sytuację majątkową gmin – powoduje powstanie bądź zwiększenie obowiązku gminy do dokonania wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej albo powoduje pozbawienie bądź zmniejszenie uprawnienia do otrzymania wsparcia w postaci kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej.

IV. Praktyczne konsekwencje funkcjonowania zaskarżonych przepisów

21. W 2010 r. Urząd Morski w Szczecinie zwrócił się do Wnioskodawcy z wnioskiem o rozłożenie zaległości w podatku od nieruchomości, wskazując, że posiada jedynie środki na realizację swoich podstawowych zadań, do których należy zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi, ochrona środowiska morskiego, ochrona portów oraz umocnień brzegowych. Urząd Morski podkreślił, że zapłata zaległego podatku od nieruchomości uniemożliwiłaby realizację wskazanych zadań.
22. W dniu 25 czerwca 2010 r. Burmistrz Gminy Międzyzdroje wydał decyzję nr Fin. 976/2010 (dalej: „Decyzja”), w której rozłożył Urzędowi Morskiemu na raty

zaległość w podatku od nieruchomości na trzy raty, płatne: w 2011 r., 2012 r. oraz 2013 r.

Dowód: Decyzja z dnia 25 czerwca 2010 r. nr Fin. 976/2010

23. Na podstawie art. 32 ust. 1 i 3 UDJST oraz regulacji dotyczących zasad sporządzania sprawozdań budżetowych Gmina Międzyzdroje była zobowiązana do następującego ujęcia dochodów i skutków finansowych Decyzji w poszczególnych sprawozdaniach: (i) za 2010 r. – całość kwoty zaległości podatkowej (rozłożonej na raty), pomimo, że nie została ona faktycznie uiszczona, (ii) za 2011 r. – ratę uiszczoną w 2011 r., (iii) za 2012 r. – ratę uiszczoną w 2012 r., (iv) za 2013 r. – ratę uiszczoną w 2013 r. Powyższe oznacza, że dochód podatkowy z tytułu podatku od nieruchomości został rozpoznany w podwójnej wysokości (w 2010 r. – jako potencjalny dochód, w latach 2011-2013 – jako dochód faktycznie uzyskany).
24. Obowiązek wykazania kwoty zaległości podatkowej rozłożonej na raty w sprawozdaniu za 2010 r. wynikał z § 7 ust. 3 Załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2010, Nr 20, Poz. 103) (dalej jako: „Rozporządzenie z 2010 r.”), „Kwoty, dotyczące skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy - wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów samorządowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio do przepisów rozporządzenia.) w zw. z instrukcją do formularza Rb-27S (Załącznik nr 39 do Rozporządzenia - § 3 ust. 1 pkt. 11 : „Sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego - sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej, w sposób następujący: (...)
w kolumnie "Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy" w zakresie:
b) rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru - wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku, bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. Wykazane kwoty nie muszą wynikać z rejestrów

przypisów i odpisów. W kolumnie "Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy" wykazuje się również skutki ulg podatkowych, umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminów płatności należności z tytułu podatków i opłat stanowiących dochody gminy lub miasta na prawach powiatu (...)). Tożsame regulacje zawarte są w poszczególnych przepisach obecnie obowiązującego Rozporządzenia (§ 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia).

25. Na podstawie powyższych regulacji, w sprawozdaniu rocznym z wykonania dochodów podatkowych Rb-PDP za 2010 r. Gmina wykazała Należność w kolumnie „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja Podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy”, podkolumnie „rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobrania, ograniczenie poboru”, wierszu A5 „podatek od nieruchomości”.

Dowód: *Sprawozdanie budżetowe Gminy za rok 2010*

26. Obowiązek wykazania wpłacanych rat w Sprawozdaniach za 2011-2013 r. wynikał z § 7 ust. 2 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia z 2010 r. „Kwoty poszczególnych dochodów, wykazane w kolumnie "Wykonanie", powinny być zgodne z sumą odpowiadających tym dochodom paragrafów we wszystkich działach wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów samorządowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego w kolumnie "Dochody wykonane" (wpływy minus zwroty)", odpowiednio do przepisów rozporządzenia.”) w zw. z instrukcją do formularza Rb-27S (Załącznik nr 39 do Rozporządzenia - § 3 ust. 1 pkt. 4: „Sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego - sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej, w sposób następujący: (...) w kolumnie "Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)" wykazuje się dochody wykonane na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego - subkonto dochodów.”). Tożsame regulacje zawarte są w poszczególnych przepisach obecnie obowiązującego Rozporządzenia (§ 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia). Wpłacone raty zostały wykazane w sprawozdaniach rocznych z wykonania dochodów podatkowych Rb-PDP za lata 2011-2013 w kolumnie „Wykonanie”, wierszu A5 „podatek od nieruchomości”.

Dowód: *Sprawozdanie budżetowe Gminy za rok 2011*
 Sprawozdanie budżetowe Gminy za rok 2012
 Sprawozdanie budżetowe Gminy za rok 2013

27. Zgodność powyższego ujęcia w sprawozdaniach budżetowych zdarzenia w postaci rozłożenia na raty zaległości podatkowej Urzędu Morskiego z obowiązującymi regulacjami nie powinna budzić wątpliwości. Prawidłowość ww. sprawozdań była przedmiotem kontroli prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie, która nie stwierdziła jakichkolwiek nieprawidłowości.

Dowód: *Wyciąg z Protokołu pokontrolnego z dnia 19 czerwca 2015 r. sporządzonego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie*

28. Rozłożenie Skarbowi Państwa – Urzędowi Morskiemu zaległości podatkowej w podatku od nieruchomości należnej Gminie Międzyzdroje spowodowało istotne zawyżenie wysokości wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Gdyby Gmina Międzyzdroje nie była zobowiązana do podwójnego ujęcia tego samego dochodu podatkowego i ujęła dochód tylko w roku wydania decyzji przyznającej ulgę (na podstawie art. 32 ust. 3 UDJST), to nie byłaby w ogóle zobowiązana do dokonania takich wpłat, w rozliczeniach dokonanych na podstawie sprawozdań budżetowych za 2011-2013 (wskaźnik G nie przekroczyłby 150% wskaźnika Gg).

29. Gmina Międzyzdroje dwukrotnie zwracała się do Ministra Finansów wskazując na nieprawidłowość mechanizmu obliczania dochodów gminy w sytuacji rozłożenia zaległości podatkowej na raty. Minister Finansów w odpowiedziach przesłanych Gminie Międzyzdroje wskazał, że przepisy UDJST nakazują rozliczenie podatku rozłożonego na raty w sposób opisany powyżej. Jednocześnie Minister Finansów w piśmie z 2011 r. wskazał, że poruszona kwestia jest obecnie analizowana i rozważane są zmiany w przepisach UDJST. Dotychczas UDJST nie została jednak znowelizowana w omawianym zakresie.

Dowód: *Pismo Gminy z dnia 23 sierpnia 2011 r.*
Pismo Ministra Finansów z dnia 28 października 2011 r.
Pismo Gminy z dnia 3 września 2012 r.
Pismo Ministra Finansów z dnia 2 maja 2013 r.

V. Wzorce konstytucyjne

V.1. Niezgodność z Konstytucją art. 32 ust. 1 UDJST w zw. z art. 32 ust. 3, art. 20 ust. 3, 4 i 5, art. 29 i art. 20 ust. 2 i 6 UDJST oraz w zw. z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia oraz w zw. z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia (mechanizm wyrównania poziomego i pionowego)

Zasada równości oraz zasada sprawiedliwości społecznej wynikające z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 165 ust. 1 i 21 ust. 1 Konstytucji oraz w zw. z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji

30. Jak wskazano potencjał dochodowy (dochody podatkowe w rozumieniu art. 32 ust. 1 i 3 w zw. z art. 20 ust. 2, 3 i 4 UDJST) stanowi podstawę do obliczenia wysokości współczynnika G, a tym samym determinuje obowiązek gminy do dokonania wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej albo uprawnienia do otrzymania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej. W konsekwencji, w przypadku gmin o identycznych dochodach podatkowych, gmina przyznająca ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych może zostać – wyłącznie z tego tytułu – zobowiązana w kolejnych okresach do dokonania wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej (lub dokonania takich wpłat w wyższej wysokości) od gminy, która nie udzieliła takiej ulgi podatkowej. Analogiczna dysproporcja w traktowaniu gmin zachodzi w przypadku określenia gmin uprawnionych do otrzymania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej lub określenia wysokości przysługującej subwencji.
31. Zdaniem Wnioskodawcy zaskarżone przepisy UDJST w związku z przepisami Rozporządzenia – prowadząc do wspomnianego skutku – naruszają zasadę równości oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, które wynikają z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 165 ust. 1 i 21 ust. 1 Konstytucji oraz w zw. z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji
32. Zasada równości jest konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji. W doktrynie wskazuje się, iż: „(...) równość wobec prawa jest oczywistą zasadą demokratycznych ustrojów państwowych”. (P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2000, s. 50).
33. Jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, zasada równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli przepisów dotyczących samorządu terytorialnego tylko wtedy, gdy zaskarżone przepisy powodują naruszenie równości jednostek. Niemniej jednak, zdaniem Wnioskodawcy, zasada równości wynikająca z art. 2 Konstytucji i będąca konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego może stanowić wzorzec służący badaniu konstytucyjności przepisów odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego. Zasada ta powinna bowiem mieć zastosowanie zawsze, gdy kwestionowane przepisy wprowadzają nierówne traktowanie w zakresie praw jednostek samorządu terytorialnego przewidzianych w Konstytucji. Brak jest uzasadnienia, aby w demokratycznym państwie prawnym jedne gminy były traktowane w zakresie ich uprawnień

wynikających z Konstytucji (por. art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji) w sposób mniej korzystny od innych.

34. W doktrynie podkreśla się, iż z zasady równości: „(...) wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. (J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Zakamycze 2004, s. 577). Dodatkowo wskazuje się, że: „Nie oznacza ona (zasada równości – przyp. aut.), że wszyscy mają takie same prawa i obowiązki oraz korzystają z tych samych wolności. Oznacza natomiast, że jednakowe prawa, wolności i obowiązki będą dotyczyły wszystkich osób (podmiotów) należących do tych samych „kategorii istotnych” (relewantnych). Wyróżnienie zaś owych kategorii nie może być arbitralne, lecz usprawiedliwionych kryteriach możliwych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym”. (P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 86).
35. Podobnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że istota konstytucyjnej zasady równości polega na tym, że: „(...) wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r., sygn. akt K 35/99). W orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K 10/93 Trybunał Konstytucyjny wskazał zaś: „zasada równości wymaga, aby podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo”.
36. Zasada sprawiedliwości społecznej jest rozwinięciem zasady równości i zakazuje ona arbitralnego oraz nieusprawiedliwionego nakładania obowiązków lub przyznawania przywilejów dla wybranych podmiotów. W efekcie szczególnym prawem podlegającym ochronie w związku z tą zasadą jest prawo do sprawiedliwego traktowania (redystrybucji dochodów publicznych w sprawiedliwy, niearbitralny sposób).
37. W wyroku z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97 Trybunał wskazał, że: „Trybunał Konstytucyjny interpretuje to pojęcie (sprawiedliwości społecznej – przypis autora) w połączeniu z pojęciem równości przyjmując, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność (por. uzasadnienie w sprawie sygn. K. 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5, s.53). Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi

pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (op.cit., s. 54)". W wyroku z dnia 15 października 2001 r., sygn. K 12/01 Trybunał Konstytucyjny wskazał natomiast, iż: „Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (dawniej art. 1 przepisów konstytucyjnych obecnie art. 2 Konstytucji). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 280-281)".

38. Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności. Przepis ten gwarantuje ochronę własności komunalnej, która nie może być w niezasadniony sposób naruszana przez państwo. Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji stanowi potwierdzenie, iż każda własność podlega ochronie przed ingerencją naruszającą istotę tego prawa.
39. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 Trybunał wskazał, iż: „Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 konstytucji, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli. (...) podstawa konstytucyjnej ochrony własności komunalnej wynika z art. 165 ust. 1 i jest tym silniejsza, że przepis ten traktuje własność komunalną jako gwarancję osobowości prawnej samorządu terytorialnego, jednego z istotnych elementów demokratycznego państwa. (...) Trybunał stoi zatem na stanowisku, iż art. 21 ust. 1 konstytucji, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu”.
40. Artykuł 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji wskazuje na źródła takich dochodów. Przepis ten wprowadza również zasadę, zgodnie z którą wyposażenie 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 (wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04).

41. Dokonując oceny zgodność zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi (art. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji) należy stwierdzić, iż zaskarżone przepisy ingerują w konstytucyjnie zagwarantowane gminom prawo własności oraz prawo do uzyskania subwencji zapewniających dochody odpowiednie do realizowanych zadań w sposób sprzeczny z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej.

42. W świetle zasady równości, nieuzasadnione jest różnicowanie uprawnień majątkowych gmin wyłącznie ze względu na fakt wykonywania bądź nie władztwa podatkowego w zakresie przyznawania ulg w spłacie zaległości podatkowych. Udzielając ulgi gmina działa na rzecz podatnika (podmiotu wnioskującego o udzielenie ulgi), a nie w celu uzyskania dodatkowych przysporzeń. Organ jest uprawniony do rozłożenia zapłaty zaległości na raty wyłącznie „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym” (por. art. 67a i nast. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa – j.t. Dz. U. 2015 r. poz. 613). Z perspektywy ekonomicznej, gmina, rozkładając zaległość podatkową na raty, odracza termin uzyskania środków pieniężnych, w związku z czym ponosi w rzeczywistości stratę (rekompensowaną jedynie w części wpływami z tytułu opłaty prolongacyjnej, która wynosi 40 % kwoty odsetek za zwłokę). Tym bardziej niezrozumiałe jest dodatkowe obciążanie gmin udzielających ulgi podatkowe negatywnymi skutkami związanymi z podwójnym rozliczeniem dochodu podatkowego.

Dowód: *Uchwała Nr 316/XXXVIII/98 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 24 lutego 1998 roku w sprawie wprowadzenia i ustalenia wysokości opłaty prolongacyjnej*

43. Zaskarżone przepisy są przy tym również niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Skutkują one bowiem uznaniem za dochód kwot, które w żadnej mierze nie mogą stanowić przysporzenia po stronie gminy, a w konsekwencji powodują niesprawiedliwą redystrybucję dochodu publicznego. Gminy, które wymagają w istocie dofinansowania ze względu na niski poziom faktycznych dochodów, mogą nie uzyskać go wyłącznie ze względu na fakt, że w interesie publicznym lub ważnym interesie podatnika, zastosowały ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych.

Art. 168 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji

44. Przedstawione powyżej działanie mechanizmu wyrównania poziomego i pionowego w kontekście udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego

oznacza *de facto* „sankcję” w postaci obowiązku dokonania wpłaty bądź utraty uprawnienia do otrzymania subwencji.

45. Art. 168 Konstytucji przewiduje zasadę, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie władztwo to obejmuje samodzielne działanie organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalania podatków i opłat lokalnych oraz ulg w ich spłacie (tak P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2008, s. 334-335).

46. Zasada władztwa podatkowego wyrażona w art. 168 Konstytucji oznacza realizację standardu, w myśl którego przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielania realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez szczeble samorządowe.

Poszczególne elementy władztwa podatkowego przyznanego gminom na podstawie art. 168 Konstytucji mogą ulec ograniczeniu w drodze ustawy. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z przedstawioną zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji ograniczenie takie nie może w szczególności naruszać istoty przyznanego gminom prawa i musi znajdować uzasadnienie w innych wartościach chronionych na podstawie Konstytucji.

47. Opisywany mechanizm godzi w istotę władztwa podatkowego gmin. Nie stanowi on bowiem ustawowego ograniczenia uprawnień gminy, ale swoistą sankcję, której wystąpienie jest dla gmin trudne do przewidzenia – o konsekwencjach udzielenia ulg w spłacie zobowiązań gmina przekonuje się bowiem dopiero po zakończeniu roku finansowego, gdy wszystkie dane niezbędne do dokonania wyliczeń współczynnika G oraz Gg są dla gminy dostępne. Skutki ww. mechanizmu są nieproporcjonalne, bowiem trudno doszukać się jakiegokolwiek celu, jaki mają realizować.

V.2. Niezgodność z Konstytucją art. 32 ust. 1 UDJUST w zw. z art. 32 ust. 3, art. 20 ust. 3, 4 i 5, art. 29 UDJUST oraz w zw. z § 8 ust. 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia, oraz w zw. z § 8 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 Załącznika nr 39 do Rozporządzenia (mechanizm wyrównania poziomego)

Art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji

48. Jak zostało wskazane, zaskarżone przepisy powodują, iż brak jest korelacji pomiędzy potencjałem dochodowym gminy (dochodami podatkowymi w

rozumieniu art. 32 ust. 1 i 3 w zw. z art. 20 ust. 2, 3 i 4 UDJST), a obowiązkiem i wysokością wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej.

49. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już wielokrotnie o kryteriach, które muszą być spełnione przez przepisy regulujące mechanizm wyrównania poziomego, aby mógł on zostać uznany za zgodny z Konstytucją.
50. W wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04 Trybunał wskazał, iż: *„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”*. Trybunał wskazał również, iż: *„Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej województw w taki sposób, by w rezultacie ich zastosowania okrojenie dochodów samorządów „bogatszych” następowało jedynie w zakresie niezbędnym”*. Dodatkowo Trybunał podkreślił, iż: *„Istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych”*.
51. W wyroku z dnia 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż: *„Niemniej jednak należy przypomnieć, że mechanizm wyrównania poziomego, jako wyjątek od systemu dochodów określonego w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest konstytucyjnie dopuszczalny pod warunkiem, że realizuje zasadę sprawiedliwości i został ukształtowany w zakresie niezbędnym dla realizacji tej zasady. Za najistotniejsze dla oceny niezbędności określonego w ustawie o dochodach mechanizmu wpłat i wypłat wyrównawczych Trybunał w niniejszym składzie przyjmuje wskazane wyroku o sygn. K 30/04 założenie, iż „istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych”*. Trybunał uznając niezgodność z Konstytucją zakwestionowanych w tym postępowaniu przepisów UDJST wskazał również, iż: *„Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe ustalenia świadczą o tym, że mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonuje w jedynie niezbędnym zakresie. W konsekwencji obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie można uznać za konstytucyjnie uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych, skoro ustawa o dochodach pozwala na przekazanie tych środków samorządom niekoniecznie uboższym”*.
52. Mając powyższe na uwadze, uznać należy, iż mechanizm nakładający obowiązek wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej jest zgodny z powołanymi

wzorcami konstytucyjnymi tylko w przypadku, gdy obciąża gminy bogatsze w zakresie niezbędnym i powoduje redystrybucję dochodów na linii gminy bogatsze - gminy biedniejsze.

53. W zakresie powołanej zasady proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dopuszcza stosowanie tej zasady w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Akcentowany jest jednak mniejszy rygorystyczny stosowania tej zasady do oceny ingerencji ustawodawcy w sferę samorządową, a zwłaszcza wykluczający stosowanie w tym kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11 oraz z 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28; zob. też zdanie odrębne sędziego L. Garlickiego od wyroku TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).
54. W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 TK wskazuje: „(...) pod rządami Konstytucji z 1997 r., jedną z podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności wciąż pozostaje art. 2 i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego. Nawiązując do wcześniejszych rozważań, należy jednak wyraźnie zaakcentować, że wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji winno odnosić się przede wszystkim do konstytucyjnych wolności i praw. (...) W ten sposób podstawą obowiązywania zasady proporcjonalności w przypadku samorządu terytorialnego rzeczywiście pozostaje art. 2 Konstytucji, tyle tylko że interpretowany przez pryzmat szczegółowych regulacji konstytucyjnych stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Instrumentalnie rozumiana zasada proporcjonalności stanowi zatem barierę przed zbyt daleko idącą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę decentralizacji władzy i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”.
55. We wskazanym wyroku Trybunał wskazał również, że: „Konstytucyjna zasada proporcjonalności wywiedziona z art. 2 Konstytucji i rozumiana jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji determinuje również relacje między państwem a samorządem terytorialnym. Aby sprecyzować normatywną treść tych relacji, należy odwołać się do art. 16 ust. 2 oraz art. 163-172 Konstytucji”. W niniejszym postępowaniu zasada proporcjonalności powinna zdaniem Wnioskodawcy być odczytywana łącznie z wzorcami konstytucyjnymi określonymi w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, a więc z zasadą zapewnienia gminom udziału w dochodach publicznych oraz zasadą, iż podstawą tych dochodów są dochody własne oraz subwencja i dotacje celowe z budżetu państwa.
56. Przechodząc do oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów należy wskazać, że w wyniku zastosowania mechanizmu przewidzianego w

zaskarżonych przepisach potencjał dochodowy gmin, które udzielają ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, jest zawyżony w stosunku do rzeczywistych dochodów, które mogą zostać zrealizowane przez te gminy. W efekcie mechanizm ten powoduje, iż takie gminy są zobowiązane do dokonania wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, pomimo że ich potencjał dochodowości nie uzasadnia dokonania takiej wpłaty. W efekcie takie gminy mogą być obciążane obowiązkiem wpłaty w zakresie, który nie może zostać uznany za niezbędny i proporcjonalny

Art. 165 ust. 1 i 21 ust. 1 Konstytucji w zw. z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji

57. Art. 165 ust. 1 Konstytucji przewiduje, iż jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności. Przepis ten gwarantuje, ochronę własności komunalnej, która nie może być w nieuzasadniony sposób naruszana przez państwo. Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji stanowi potwierdzenie, iż każda własność podlega ochronie przed ingerencją naruszającą istotę tego prawa.

58. W doktrynie akcentuje się, że ze względu na charakter praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca może je ograniczyć w stopniu większym niż prawa majątkowe innych podmiotów, ale musi przestrzegać zasady proporcjonalności (J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Zakamycze 2004, s. 923-924)

59. Dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów należy wskazać, iż mechanizm podwójnego uwzględniania dochodów podatkowych gmin udzielających ulg w spłacie zobowiązań podatkowych może prowadzić do nałożenia na te gminy obowiązku dokonania wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, do dokonania której gminy te nie byłyby zobowiązane, gdyby nie dokonały rozłożenia na raty zaległości podatkowych. Tym samym, zaskarżone przepisy skutkują całkowicie nieuzasadnioną, a tym samym nadmierną i nieproporcjonalną ingerencją w majątek (własność) takich gmin.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

W imieniu Gminy Międzyzdroje

Marek Gizicki
Adwokat

Bartosz Barański
Radca prawny

Załączniki:

1. Odpis pełnomocnictwa potwierdzony za zgodność z oryginałem
2. Potwierdzenie dokonania opłaty skarbowej
3. Odpis Uchwały nr _____ z dnia __ października 2015 r.
4. Decyzja z dnia 25 czerwca 2010 r. nr Fin. 976/2010
5. Sprawozdanie budżetowe Gminy za rok 2010
6. Sprawozdanie budżetowe Gminy za rok 2011
7. Sprawozdanie budżetowe Gminy za rok 2012
8. Sprawozdanie budżetowe Gminy za rok 2013
9. Wyciąg z Protokołu pokontrolnego z dnia 19 czerwca 2015 r. sporządzonego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie
10. Pismo Gminy z dnia 23 sierpnia 2011 r.
11. Pismo Ministra Finansów z dnia 28 października 2011 r.
12. Pismo Gminy z dnia 3 września 2012 r.
13. Pismo Ministra Finansów z dnia 2 maja 2013 r.
14. Uchwała Nr 316/XXXVIII/98 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 24 lutego 1998 roku w sprawie wprowadzenia i ustalenia wysokości opłaty prolongacyjnej
15. 4 odpisy wniosku wraz z załącznikami

Międzyzdroje, dnia października 2015 r.

PEŁNOMOCNICTWO

Działając na podstawie upoważnienia Rady Miejskiej w Międzyzdrojach, wynikającego z § 3 ust.3 Uchwały nrRady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 15 października 2015 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją oraz ustanowienia pełnomocników w tym postępowaniu(dalej: „Uchwała”), niniejszym udzielam pełnomocnictwa:

Markowi Gizickiemu

Adwokatowi
Nr wpisu 3535

oraz

Bartoszowi Barańskiemu

Radcy prawnemu
Nr wpisu WA-9108

do reprezentowania Rady Miejskiej w Międzyzdrojach przed Trybunałem Konstytucyjnym w postępowaniu o zbadanie zgodności przepisów wskazanych w § 1 Uchwały z Konstytucją, w szczególności do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, którego projekt stanowi załącznik nr 1 do Uchwały.

Pełnomocnictwo uprawnia każdego z pełnomocników do samodzielnego działania oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw.
