Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Szczecińskiego

Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego

Redakcja naukowa
Małgorzata Ofiarska

Szczecin 2015

Recenzenci:
Zbigniew Ofiarski
Zenon Gorzała

Korekta językowa:
Małgorzata Ofiarska
Zbigniew Ofiarski

Projekt okładki:
Paweł Mańczyk

ISBN 978-83-933087-6-7

Wydawca:
Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
ul. Narutowicza 17a
70-240 Szczecin

Druk:
volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Ks. Witolda 7-9
71-063 Szczecin

Spis treści

Wprowadzenie 9

Wykaz skrótów 15

Andrzej Bałaban
Samorząd terytorialny w konstytucjach państw europejskich 17

Andrzej Borodo
Dochody powiatu a Europejska Karta Samorządu Lokalnego 27

Irena Czaja-Hliniak
Europejska Karta Samorządu Lokalnego fundamentem współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi 39

Piotr Dobosz
Dylematy konstrukcyjne samorządności terytorialnej w Polsce w kontekście przestrzegania przez państwo wymogów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 55

Rafał Dowgier
Zakres władztwa podatkowego gmin w prawie Rzeczypospolitej Polskiej w świetle standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 75

Marek Górski, Anna Barczak
Artykuł 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako inspiracja do przeglądu układu kompetencji między administracją samorządową i administracją rządową w zakresie ochrony środowiska 95

Joanna Jagoda
Zasada prawnej ochrony samorządu terytorialnego (art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego) 111

Jacek Jaśkiewicz
Wykładnia i stosowanie przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przez sądy administracyjne 129

Wiesław Kisiel
Implementacja art. 6 ust. 1 EKSL: czy gmina jest samodzielna w kształtowaniu swej struktury?.....145

Ewa Koniuszewska
Standardy sprawowania mandatu przez radnych na tle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.....165

Elżbieta Kornberger-Sokołowska
Zasada adekwatności środków do zadań – aktualne problemy.....183

Cezary Kosikowski
Podstawy prawne zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań z tytułu kredytów i emisji obligacji oraz udzielania poręczeń (problemy praktyki).....197

Ryszard Paweł Krawczyk
Kontrola zamówień publicznych w latach 2012-2013 na przykładzie RIO w Łodzi – wybrane przypadki.....215

Marcin Miemiec
Europejska Karta Samorządu Lokalnego wobec porządku prawnego samorządu terytorialnego Republiki Federalnej Niemiec...249

Wiesława Miemiec, Przemysław Pest
„Janosikowe" a standardy dotyczące procedur wyrównawczych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.....289

Iwona Niżnik-Dobosz
Z rozważań nad wpływem postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego na proces tworzenia prawa samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie pojęcia samorządu terytorialnego oraz wspólnoty samorządowej i społeczności lokalnej ...323

Ewa J. Nowacka
Prawo jako instrument polityki. Perspektywy porównawcze w świetle zasad Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.....345

Małgorzata Ofiarska
Konsultowanie społeczności lokalnych w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 353

Zbigniew Ofiarski
Standard z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego 383

Mariusz Popławski
Samodzielność podatkowa gmin a stosowanie przepisów dotyczących pomocy publicznej uwzględnianych przy tworzeniu lokalnego prawa podatkowego – wybrane problemy 405

Krystyna Sawicka
Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad uchwałami w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi 423

Katarzyna Święch-Kujawska
Dochody podatkowe jednostek samorządu lokalnego a standardy wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 445

Lidia Zacharko
Zasada subsydiarności a działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego 461

Europejska Karta Samorządu Lokalnego 473

Wykaz literatury 487

Wykaz aktów prawnych 509

Wykaz orzeczeń sądowych 515

Informacje o Autorach 523

Zbigniew Ofiarski

Standard z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

1. Uwagi wprowadzające

Europejska Karta Samorządu Lokalnego[1] wprowadza m. in. standardy dotyczące gospodarki finansowej samorządu lokalnego[2]. W Rzeczypospolitej Polskiej powinny one być stosowane

[1] Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), dalej EKSL.

[2] J. Kowalik, Finanse gminne w Polsce w świetle standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, (w:) J. Jaskiernia (red.), Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka. Materiały konferencyjne (Warszawa, 22-23.04.2012 r.), t. 2, Warszawa 2013, s. 114-128; W. Miemiec, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji samodzielności finansowej gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne, (w:) S. Dolata (red.), Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy, Opole 1997, s. 201-218; W. Miemiec, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 10, s. 56-70.

w odniesieniu do samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego, jako samorządu lokalnego. Nie są to jednak standardy bezwzględnie wiążące. Ocenia się, że żaden przepis EKSL nie ma charakteru normy samowykonalnej, ponieważ EKSL jest zbiorem przepisów o charakterze postulatywnym wskazującym na pożądane działania sygnatariuszy tej umowy międzynarodowej w celach wskazanych w jej preambule[3]. Sygnatariusze, zgodnie z art. 1 EKSL, zobowiązali się do uznania jej postanowień za wiążące w sposób i w zakresie ustalonym w art. 12 EKSL. Stosownie do postanowień art. 12 ust. 1 EKSL każda ze stron zobowiązała się do uznania za wiążące co najmniej dwudziestu ustępów zawartych w części pierwszej EKSL, z których co najmniej dziesięć należy wybrać spośród ustępów wymienionych w cytowanym przepisie.

W katalogu przepisów wskazanych w art. 12 ust. 1 EKSL wymieniono również art. 9 ust. 3 EKSL, zgodnie z którym „przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą". Cytowany przepis EKSL wyraża regułę ograniczonego władztwa daninowego przysługującego jednostkom samorządu lokalnego i stanowi ważny fundament decentralizacji finansowej[4]. Należy jednocześnie podkreślić, że w art. 9 ust. 3 EKSL wyznaczono minimalny zakres władztwa daninowego samorządu lokalnego, ponieważ organy lokalne uprawniono do ustalania jedynie wysokości podatków i opłat lokalnych[5].

W sposób bardziej stanowczy sformułowano art. 168 Konstytucji RP[6], zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego

---

[3] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2006 r., III SA/Wa 2459/06, LEX nr 276785.

[4] T. Szewc, Model samorządu terytorialnego a standardy europejskie (15 lat po ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego), (w:) A. Lutrzykowski (red.), Samorząd terytorialny, ale jaki?, Toruń 2009, s. 156.

[5] E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich, Warszawa 2010, s. 21-22; W. Miemiec, Władztwo podatkowe gminy – wybrane zagadnienia finansowoprawne, (w:) L. Patrzałek (red.), Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane, Poznań 2005, s. 199-214.

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. W przepisie Konstytucji RP władztwo daninowe odniesiono ogólnie do wszystkich podatków i opłat lokalnych, a nie tylko do części tych danin, jak postanowiono w art. 9 ust. 3 EKSL. Identycznie natomiast w każdym z cytowanych przepisów przyjęto, że zakres omawianego władztwa wyznaczany jest ustawą, a więc przekazane j.s.t. władztwo nie obejmuje możliwości stanowienia nowych danin publicznych (podatków, opłat), jak również nie uprawnia do likwidacji już istniejących danin publicznych[7]. Uprawnienie takie, zgodnie z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji RP przysługuje tylko Parlamentowi, niemniej jednak władztwo daninowe j.s.t. jest wyrazem ich samodzielności finansowej i umożliwia realizację potrzeb lokalnych z wykorzystaniem instrumentów lokalnej polityki podatkowej[8].

Wysokość podatków i opłat lokalnych można kształtować nie tylko poprzez określanie wysokości stawek tych danin, co jest najczęściej wykorzystywanym instrumentem władztwa daninowego. Wprowadzanie zwolnień z opodatkowania lub modyfikowanie podstawy opodatkowania (np. w podatku rolnym[9]) również może prowadzić do obniżenia wysokości daniny publicznej. Niektóre z ulg w zapłacie podatków, tj. częściowe lub całkowite umorzenie zaległości podatkowej[10] również polegają na władczym oddziaływaniu na wysokość daniny publicznej. W odniesieniu do przedsiębiorców obowiązują bardziej rygorystyczne kryteria, ponieważ stosowanie ulg w zapłacie podatków i opłat lokalnych powinno dodatkowo uwzględniać zasady dopuszczające udzielanie pomocy publicznej[11].

---

[7] M. Kotulski, Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, nr 1, s. 123.

[8] J. Kunysz, Wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ podatkowy (wybrane zagadnienia), „Administracja" 2012, nr 2, s. 59-60.

[9] Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.).

[10] Stosowane zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 613).

[11] M. Kalinowski, Lokalne władztwo podatkowe a unijne zasady udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2012, nr 1, s. 79-93.

W doktrynie trafnie podkreśla się, że z zobowiązań przyjętych przez Rzeczypospolitą Polską w związku z EKSL wynika, że muszą istnieć takie podatki i opłaty, stanowiące dochody j.s.t., których wysokość zależy od decyzji odpowiednich organów tych jednostek. Prawo do ustalania wysokości nie może jednak ograniczać się tylko do takich danin, które mają marginalne znaczenie finansowe dla budżetów lokalnych. Oznaczałoby to bowiem w istocie tylko pozorne wywiązywanie się Rzeczypospolitej Polskiej z zobowiązań wynikających z EKSL. Przepis art. 168 Konstytucji RP wraz z przepisem art. 9 ust. 3 EKSL stanowi źródło lokalnego władztwa daninowego[12]. Przepis art. 168 Konstytucji RP uprawnia j.s.t. do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach wyznaczonych ustawą, a zatem niniejsza kompetencja j.s.t. nie wynika z ogólnej ich autonomii, lecz wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego[13]. Użyty w treści art. 168 Konstytucji RP zwrot „jednostki samorządu terytorialnego" oznacza, że prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych może przysługiwać także jednostkom ponadgminnym[14].

W związku z tym, że wzorzec kontroli sformułowany w art. 168 Konstytucji RP w całości konsumuje wzorzec przyjęty w art. 9 ust. 3 EKSL[15], w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) częściej przywoływany jest pierwszy z wyżej wymienionych standardów. Można jednak wskazać kilka przykładów orzeczeń TK, w których obok art. 168 Konstytucji RP przywoływano art. 9 ust. 3 EKSL poddając kontroli zaskarżone przepisy ustaw. Brak jest natomiast przypadków, w których jedynym wzorcem kontroli byłby przepis art. 9 ust. 3 EKSL, tzn. bez równoległego przywołania art. 168 Konstytucji RP.

---

[12] T. Dębowska-Romanowska, Prawo finansowe – część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010, s. 181; W. Miemiec, Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych, Wrocław 2005, s. 92.

[13] J. Glumińska-Pawlic, Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Katowice 2003, s. 133.

[14] P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 334.

[15] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Bk 244/09, LEX nr 562115.

Status finansowoprawny samorządu lokalnego zawiera się w szerszej problematyce związanej z jego samodzielnością i podmiotowością prawną. Od wielu lat prowadzone są badania dotyczące np. ich istoty, zakresu, szczególnych cech tych fundamentalnych wartości[16], a także finansowych podstaw funkcjonowania i źródeł dochodów[17]. Często w tle tych badań pojawiają się odniesienia do ustaleń przyjętych w EKSL, której standardy wywarły wpływ na przyjmowane w kolejnych latach regulacje w krajowym porządku prawnym, jak również były i są obecne w działalności orzeczniczej, zwłaszcza TK.

2. Analiza wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przywołujących wzorzec kontroli z art. 9 ust. 3 EKSL

W orzecznictwie TK można wskazać stwierdzenie, że z postanowień EKSL wynika jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia[18]. Przyjęcie postanowień EKSL było wyrazem tendencji do harmonizowania kształtu samorządu terytorialnego w Europie oraz tworzenia gwarancji podstaw demokracji lokalnej. Wykonywanie władztwa daninowego jest ściśle związane z kształtowaniem zasobów finansowych danej j.s.t., niemniej jednak zdaniem TK przepisy EKSL odsyłają w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do Konstytucji i innych przepisów

[16] E.J. Nowacka, Władza samorządu lokalnego, Warszawa 2012; J. Bucińska, Samorząd terytorialny w Polsce na tle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, (w:) R. Stec, D. Strus, J. Bucińska (red.), Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane zagadnienia ustroju i działalności, Warszawa 2009, s. 11-41; M. Kruszewska-Gagoś, Podmiotowość prawna gminy w Polsce w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, „Roczniki Nauk Prawnych" 2006, t. 16, z. 2, s. 367-392.

[17] A. Bury, Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 3, s. 21-29.

[18] Np. uzasadnienie wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

krajowych, co oznacza, że same nie zawierają konkretnej, normatywnej treści. Powinny jednak być brane pod uwagę przy interpretacji przepisów krajowych[19].

Przepis art. 9 ust. 3 EKSL, w zw. z art. 168 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP, w którym sformułowano zasadę zaufania do państwa i prawa stanowionego przez państwo, był wzorcem kontroli zgodności art. 32 ust. 3 w zw. z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[20]. Zaskarżone przepisy u.d.j.s.t. regulują sposób obliczania dochodów podatkowych gmin w celu ustalenia obowiązku wnoszenia przez gminy wpłat do budżetu państwa z nadwyżek ich dochodów z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Jest to jeden z elementów składowych tzw. poziomego wyrównywania potencjału dochodowego gmin z wykorzystaniem prawnej instytucji budżetu państwa do przeprowadzania niezbędnych rozliczeń. Podobne systemy wyrównywania potencjału dochodowego stosowane są w odniesieniu do powiatów oraz województw[21].

Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił natomiast zarzutu podniesionego w skardze, a kierowanego także wobec art. 30 ust. 1 oraz art. 22 ust. 3-5 u.d.j.s.t., nakładających na powiaty podobny obowiązek wnoszenia wpłat. Według TK zarzut był uzasadniony tylko w odniesieniu do gmin, ponieważ tylko one dysponują władztwem podatkowym w odniesieniu do niektórych podatków i opłat lokalnych, uwzględnianych przy ustalaniu wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (tzw. wskaźnik G). W powiatach wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca powiatu (tzw. wskaźnik P) jest ustalany na podstawie łącznych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych[22] oraz podatku docho-

[19] Np. uzasadnienie wyroku TK z dnia 19 grudnia 2007 r., K 52/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 159.

[20] Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm., dalej u.d.j.s.t.

[21] P. Zygadło, System redystrybucji finansowej na rzecz województw. Przypadek Mazowsza, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 11, s. 17-31.

[22] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.).

dowego od osób prawnych[23]. W odniesieniu do tych podatków j.s.t. nie sprawują władztwa podatkowego. Z tego względu postępowanie w zakresie badania art. 32 ust. 3 w zw. z art. 30 ust. 1 i art. 22 ust. 3-5 u.d.j.s.t. TK umorzył[24].

Analizując zarzut w kontekście zasady ograniczonego władztwa podatkowego, TK wyraźnie podkreślił, że j.s.t. mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Kompetencja j.s.t. reglamentowana jest zatem przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez j.s.t. Zasada władztwa podatkowego wyrażona w art. 168 Konstytucji RP oznacza realizację standardu określonego w art. 9 ust. 3 EKSL, w myśl którego przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielenia realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez j.s.t. Oznacza to także przekazanie j.s.t. części władztwa podatkowego wykonywanego przed restytucją w 1990 r. samorządu terytorialnego w Polsce wyłącznie przez organy rządowe.

Istotą władztwa podatkowego jest prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych[25], które mogą dotyczyć konstrukcji prawnej poszczególnych elementów składowych podatku (np. przedmiotu podatku, podstawy opodatkowania, stawek, ulg i zwolnień, terminów i sposobów płatności) albo ukształtowania treści stosunku zobowiązaniowego (zobowiązania podatkowego). W tym ostatnim przypadku władztwo podatkowe może dotyczyć administrowania podatkiem, tzn. wydawania indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, poboru podatków oraz

[23] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.).

[24] Uzasadnienie wyroku TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7.

[25] J. Glumińska-Pawlic, Władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, (w:) A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol (red.), Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz, Lublin 2011, s. 111-128.

ich egzekucji. Europejska Karta Samorządu Lokalnego wyznacza w tym zakresie minimalny standard władztwa podatkowego samorządów lokalnych, który przejawia się w prawie organów lokalnych do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 9 ust. 3 EKSL).

Zwrot „ustalanie wysokości", użyty zarówno w treści art. 9 ust. 3 EKSL, jak i w treści art. 168 Konstytucji RP nie powinien być rozumiany wąsko, a więc nie powinien być kojarzony tylko z uprawnieniem do ustalania stawek podatków i opłat lokalnych. Kształtowanie innych elementów prawnej konstrukcji tych danin publicznych (np. zwolnień, podstawy opodatkowania) lub stosowanie niektórych ulg w zapłacie powstałego już zobowiązania podatkowego (umorzenie części lub całości zaległości podatkowej) w rezultacie może prowadzić do „ustalenia wysokości" podatków lub opłat wnoszonych przez podmioty zobowiązane. W każdym jednak przypadku granice tego władztwa wyznaczają przepisy ustawy. Jest to zatem władztwo częściowe (ograniczone).

W ocenie TK ustawodawca, przyjmując, że ustalenie potencjału dochodowego gmin następuje na podstawie dochodów, które gmina może potencjalnie uzyskać (bez uwzględnienia zastosowanych ulg czy zwolnień), nie ograniczył kompetencji gmin w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Każda j.s.t., prowadząc racjonalną lokalną politykę podatkową, powinna uwzględniać ustawowe przesłanki oszacowania własnej sytuacji finansowej na użytek prawnej instytucji obowiązkowych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Dlatego też TK wskazał na związek regulacji przyjętej w art. 32 ust. 3 u.d.j.s.t. z władztwem podatkowym j.s.t., w rozumieniu art. 168 Konstytucji RP i nie wyeliminował tego wzorca ze względu na jego nieadekwatność, podobnie jak i art. 9 ust. 3 EKSL, powołanego jako przepis związkowy. W konkluzji TK stwierdził, że art. 32 ust. 3 w zw. z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 u.d.j.s.t. jest zgodny z zasadą zaufania j.s.t. do państwa i prawa stanowionego przez państwo, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 168 Konstytucji RP w zw. z art. 9 ust. 3 EKSL[26].

[26] Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7.

W związku z problematyką objętą wyrokiem TK z dnia 31 stycznia 2013 r., na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym[27], zostały przedstawione Sejmowi RP uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w przepisach u.d.j.s.t., odnoszące się do poziomego wyrównywania dochodów j.s.t., których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej[28]. Według oceny TK przepisy u.d.j.s.t. tworzące mechanizm tzw. poziomego wyrównania dochodów j.s.t. nie stanowią nadmiernej ingerencji w samodzielność finansową j.s.t. i nie naruszają zasady adekwatności, wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, jednak nie są to rozwiązania optymalne. Powinny zatem być kontynuowane działania legislacyjne zmierzające do zracjonalizowania wysokości obowiązkowych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej i zasad podziału środków pochodzących z tych wpłat. Dotychczasowe kryteria mieszczą się w standardzie konstytucyjnym, ale według TK ich selektywność może prowadzić do dysfunkcji w procesie realizacji celu u.d.j.s.t. W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. (K 14/11) nie stwierdzono pominięcia prawodawczego, ponieważ z Konstytucji RP nie wynika jeden określony model obowiązkowych wpłat wyrównawczych ani określony katalog kryteriów, które powinien stosować ustawodawca, wyodrębniając beneficjentów i podmioty zobowiązane do dokonywania wpłat.

Zidentyfikowana przez TK dysfunkcja może jednak w przyszłości prowadzić do naruszenia Konstytucji RP. Podkreślono przede wszystkim, że u.d.j.s.t. aktualnie jest stosowana w odmiennych warunkach społeczno – ekonomicznych w porównaniu do sytuacji istniejącej w 2004 r. lub 2005 r. (zmiana koniunktury gospodarczej uwydatniła wady obowiązującej metody ustalania wysokości obowiązkowych wpłat wyrównawczych i doprowadziła do pogorszenia sytuacji finansowej niektórych, zwłaszcza dużych j.s.t.). Według TK przyjęcie obiektywnych kryteriów selekcjonujących j.s.t. dokonujących obowiązkowych wpłat (liczba mieszkańców oraz potencjał dochodowy j.s.t.) nie zostało poprzedzone

[27] Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7.
[28] Postanowienie TK z dnia 26 lutego 2013 r., S 1/13, OTK-A 2013, nr 2, poz. 22.

pogłębioną analizą skutków tego doboru. Oceniono, że kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia specyfiki dużych j.s.t. (np. Warszawy lub Krakowa) oraz struktury demograficznej czy sezonowego przypływu ludności w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie lub leczniczo, na co pozwoliłoby np. ustalenie współczynnika ludnościowego. Przyjmowanie natomiast kryterium liczby mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej j.s.t. lub terytorium państwa, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, oznacza, że liczba mieszkańców obliczana jest na podstawie danych sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego. Są to często dane o charakterze historycznym, które nie odzwierciedlają bieżącej sytuacji finansowej j.s.t.[29]

W ocenie TK dysfunkcyjne może również okazać się kryterium dotyczące selekcji j.s.t. jako beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej, ograniczone tylko do wybranych wydatków i źródeł dochodów j.s.t. (TK zasugerował uwzględnienie ogółu dochodów publicznoprawnych ustalonych w ustawie i podstawowych wydatków własnych j.s.t. odniesionych każdorazowo do danego stopnia samorządu terytorialnego). Niniejszą dysfunkcję potęguje fakt, że o powstaniu obowiązku dokonywania wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej decydują dane o wyżej wspomnianym charakterze historycznym. Sytuacja finansowa danej j.s.t. może się natomiast w tym okresie radykalnie zmienić. W związku z tym TK zasugerował wprowadzenie instrumentów korygujących wysokość obowiązkowej wpłaty. Ponadto według TK istotną dysfunkcją mechanizmu wyrównania poziomego jest sytuacja, w której 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 do tego zobowiązane. Może to oznaczać, że obowiązkowe wpłaty j.s.t. w części gminnej w znaczny sposób przewyższały potrzeby wyrównawcze. Różnica w ostatnich latach przekraczała 28% sumy zebranych kwot. Kwoty pozostałe z niewykorzystanych wpłat na część rów-

[29] E. Kornberger – Sokołowska, Finanse jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2012, s. 117-118.

noważącą subwencji ogólnej zasilają przy tym rezerwę, którą dysponuje Minister Finansów, bez wskazania ustawowych przesłanek podziału tej rezerwy[30].

Wzorzec kontroli z art. 9 ust. 3 EKSL był stosowany również w toku kontroli postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[31]. Przepis ten ustala maksymalną stawkę podatku od nieruchomości, określaną w drodze uchwały przez radę gminy, dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Treść tego przepisu została znowelizowana ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[32] oraz przez art. 133 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[33]. Znowelizowana wersja art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. była przedmiotem postępowania przed TK.

W wyniku nowelizacji tego przepisu ustawy podatkowej nastąpiło podwyższenie maksymalnej rocznej stawki podatku od nieruchomości oraz inne niż dotychczas określenie katalogu nieruchomości objętych preferencyjną maksymalną roczną stawką podatku od nieruchomości. W skardze zakwestionowano drugą z wyżej wymienionych zmian. Według stanu prawnego sprzed nowelizacji tego przepisu preferencyjna stawka podatku od nieruchomości miała zastosowanie tylko do tych budynków lub ich części, które były zajęte faktycznie na działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Wyłączone ze stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości były pomieszczenia pomocnicze, np. przeznaczone na udzielanie świadczeń pacjentom w zakresie wyżywienia czy też prowadzenie działalności hotelowej. Potwierdzają ten pogląd orzeczenia sądów administracyjnych, według których w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r. pomieszczenia pomocniczo związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych nie były objęte preferen-

[30] Uzasadnienie faktyczne postanowienia TK z dnia 26 lutego 2013 r., S 1/13, OTK-A 2013, nr 2, poz. 22.

[31] Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm., dalej u.p.o.l.

[32] Dz.U. Nr 225, poz. 1461.

[33] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 217 z późn. zm.

cyjną stawką podatku od nieruchomości, określoną w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l.[34]

Uznano w skardze do TK, że wskutek nowelizacji (wprowadzającej zwrot „budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń") preferencyjna stawka podatku od nieruchomości dotyczy nie tylko budynków lub ich części, które są faktycznie zajęte na działalność polegającą na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, ale również tych budynków lub ich części, które mają jedynie pośredni związek z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, np. pomieszczeń restauracyjnych, pokojów hotelowych, pomieszczeń kuchennych, recepcji sanatoryjnych, kotłowni.

Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2011 r. nowelizacja przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., polega na zastąpieniu słów „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych" słowami „związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń". Znowelizowany przepis stosuje szerszą formułę („związanych z", zamiast „zajętych na"), a więc „posiadanych przez podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych". Z przeprowadzenia tej nowelizacji wynikają dwie istotne implikacje wykładnicze. Ustawodawca uznał zatem, że konieczna jest zmiana przepisu w celu objęcia nim także tych budynków lub ich części, które nie tylko są zajęte na udzielanie świadczeń zdrowotnych, ale także związane są z udzielaniem tych świadczeń. Oznacza to, że wcześniej budynki lub ich części nie zajęte na udzielanie świadczeń zdrowotnych przepisem tym nie były objęte. Dokonana zmiana przepisu ustawy podatkowej ma zatem charakter merytoryczny, tj. rozszerzający katalog beneficjentów preferencyjnej stawki podatkowej[35]. Oceniono w skardze do TK, że nowelizacja tego przepisu

[34] Wyrok NSA z dnia 20 marca 2013 r., II FSK 1499/11, LEX nr 1293246; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2006 r., II FSK 870/05, LEX nr 603693; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 listopada 2006 r., I SA/Sz 321/05, LEX nr 858185.

[35] R. Dowgier, Nowelizacja stawki podatku od nieruchomości dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, „Finanse Komunalne"

ustawy podatkowej w gminach uzdrowiskowych, które mają dodatkowe zadania własne[36] określone w art. 46 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[37], generuje po stronie każdej takiej gminy poważne ryzyko związane ze znacznym uszczupleniem jej wpływów z dochodów własnych w postaci wpływów z podatku od nieruchomości przy zachowaniu dotychczasowego zakresu obligatoryjnych zadań własnych.

Dokonując oceny zgodności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. z art. 9 ust. 3 EKSL, przyjęto zdecydowanie szersze kryteria, a mianowicie TK równocześnie badał niniejszy przepis ustawy podatkowej w świetle standardów sformułowanych w art. 9 ust. 1 oraz 2 i w zw. z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL (tzn. wymieniający art. 9 ust. 1- 3 EKSL). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że wzorce wynikające z art. 9 ust. 1 – 3 w zw. z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL mają swoje „odpowiedniki" w przepisach prawa polskiego, w szczególności w przepisach konstytucyjnych (art. 167 i 168 Konstytucji RP), które „konsumują" treść EKSL w polskim systemie prawnym. W związku z tym uznał, że nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania przez TK związanych z tym zarzutów dotyczących przywołanych przepisów EKSL. W konkluzji TK uznał, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. jest zgodny z art. 9 ust. 1 – 3 w zw. z art. 12 ust. 1 tiret 7 EKSL[38]. Ustawodawca, mimo ograniczenia nakazem zapewnienia j.s.t. dochodu odpowiedniego do powierzonych im zadań, uprawniony jest do modyfikacji źródeł dochodów własnych j.s.t. nawet wówczas, gdy modyfikacje te prowadzą do niekorzystnego rezultatu finansowego danej jednostki[39].

2011, nr 9, s. 49; B. Pahl, Zmiany w zakresie opodatkowania budynków lub ich części zajętych na udzielanie świadczeń zdrowotnych, „Finanse Komunalne" 2011, nr 6, s. 45.

[36] P. Jankowska, Szczególny charakter gmin uzdrowiskowych, „Prawo i Administracja" 2010, t. 9, s. 69-86.

[37] Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.

[38] Wyrok TK z dnia 26 września 2013 r., K 22/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 95.

[39] Np. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, nr 5, poz. 119; wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK 1999, nr 3, poz. 37; wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 69.

Przysługujący ustawodawcy zakres władztwa daninowego obejmuje daleko idącą swobodę określania źródeł dochodów własnych j.s.t. oraz poziomu tych dochodów[40]. Nie może to jednak być rozumiane jako dowolność w kształtowaniu tych dochodów, ponieważ wynikająca z Konstytucji RP zasada samodzielności j.s.t. podczas wykonywania powierzonych im zadań wiąże również ustawodawcę. Zakres działalności j.s.t. wyznaczany jest przepisami ustaw, a więc również ograniczenia w przysługującej im samodzielności, w tym samodzielności finansowej, muszą spełniać wymagania formalnoproceduralne (należy stanowić je w drodze ustaw) oraz wymagania materialnoprawne, wynikające z zasady proporcjonalności, tzn. znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Nie mogą przy tym być one nadmierne, czyli wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego[41].

Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się ustaleniem *ratio legis* zmiany treści art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. Niemniej analiza zmian stanu normatywnego w zakresie regulacji podatku od nieruchomości określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. doprowadziła do sformułowania przez TK wniosku, że ustawodawcy brakuje systemowego podejścia do sposobu kształtowania zakresu i wysokości podatków, stanowiących dochód własny j.s.t., natomiast przepisy prawne obowiązujące w tym zakresie mają charakter dość przypadkowy. Tymczasem regulacje prawne dotyczące sposobu nakładania podatków, zakresu ich stosowania oraz ich wysokości muszą być stanowione z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w tym m.in. zasady samodzielności finansowej j.s.t. W analizowanej sprawie zachowano wymogi formalnoproceduralne, ponieważ zakres stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości został określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l., tzn. w przepisie ustawowym. W ocenie TK budynki lub

[40] Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., K 27/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 105; orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; orzeczenie TK z dnia 4 października 1995 r., K 8/95, OTK 1995, nr 2, poz. 8.

[41] Np. wyrok TK z dnia 20 marca 2007 r., K 35/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 28; wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK 1998, nr 7, poz. 115; wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

ich części związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych powiązane są z celami związanymi z ochroną zdrowia społeczeństwa, a zatem są związane z ochroną konstytucyjnych wartości, takich jak prawo do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP). W związku z tym racjonalnym rozwiązaniem są mechanizmy prawne minimalizujące koszty udzielania świadczeń zdrowotnych, w szczególności koszty pośrednie związane z obsługą administracyjną i gospodarczą podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Z tego względu TK uznał, że ograniczenie zasady samodzielności finansowej j.s.t. uzasadniały konstytucyjnie określone cele i chronione wartości.

W rezultacie TK uznał, że ustawodawca nie wprowadził regulacji prawnej powodującej likwidację podatku od nieruchomości ani nie dokonał całkowitego zwolnienia budynków i ich części związanych z prowadzeniem działalności leczniczej z tego podatku. W ramach istniejącej preferencji tylko rozszerzono zakres jej stosowania także na budynki lub ich części, które są pośrednio związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Nie spowodowało to jednak sprowadzenia dochodów własnych gmin z tytułu tego podatku do poziomu iluzorycznego, a tym samym nie prowadzi do naruszenia istoty samodzielności finansowej j.s.t. Z informacji przekazanych przez Ministra Finansów do TK, uzyskanych na podstawie badań ankietowych, planowane na 2011 r. w gminach wpływy z tytułu podatku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.o.l. stanowiły tylko 0,4% planowanych wpływów ogółem z podatku od nieruchomości[42], a więc nowelizacja tego przepisu ustawy podatkowej nie doprowadziła do drastycznego obniżenia dochodów j.s.t. Podkreślono również, że gminy uzdrowiskowe realizują dodatkowe zadania własne, ale w związku z tym zostały wyposażone w dodatkowe źródła dochodów (prawo pobierania opłaty uzdrowiskowej oraz prawo do dotacji z budżetu państwa w wysokości równej wpływom

[42] W Gminie Kołobrzeg, która była bezpośrednio zainteresowana w niniejszej sprawie, według oceny Ministra Finansów utracone dochody w związku ze zmianą tej stawki podatkowej wyniosły 2,99%, tj. 2.531.110 zł. Jednocześnie wskazano, że utracone dochody Gminy Kołobrzeg z tytułu obniżenia stawek podatku od nieruchomości, wynikające z prowadzonej lokalnej polityki podatkowej, w roku 2012 wyniosły 1.955.592 zł.

z tytułu tej opłaty pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy)[43].

Standard sformułowany w art. 9 ust. 3 EKSL został przywołany również w sprawie dotyczącej zbadania zgodności z przepisami Konstytucji RP postanowień art. 7 ust. 2 u.d.j.s.t., który ogólnie stanowi, że j.s.t. dokonują, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa[44]. Uzasadniając potrzebę nowelizacji art. 7 ust. 2 u.d.j.s.t. podkreślono, że wpłaty do budżetu państwa stanowią korektę dochodów j.s.t. (powinny być wykazywane po stronie dochodów, ale ze znakiem minus). Dotychczas obowiązkowa wpłata traktowana jest jako wydatek budżetu j.s.t. i znajduje odzwierciedlenie w planie wydatków urzędu j.s.t. Rozwiązanie takie oceniono krytycznie uznając, że wpłata do budżetu państwa z przeznaczeniem na mechanizm wyrównawczy jest w istocie korektą dochodów samorządu i powinna być ujmowana po stronie dochodów j.s.t., ale jako dochód ujemny (ze znakiem minus). W związku z tym nieuzyskanego dochodu nie można traktować jako wydatku, zwłaszcza, że wydatki budżetu j.s.t. mogą być przeznaczane wyłącznie na realizację zadań publicznych określonych w przepisach ustawowych. Obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa nie jest zadaniem samorządu, lecz korektą poziomu ich dochodów. Ponadto zwrócono uwagę na fakt, że traktowanie wpłaty do budżetu państwa jako wydatku było mylące w sprawozdawczości statystycznej, gdyż ujmowane było zarówno jako dochód podatkowy w j.s.t. zobowiązanych do dokonania wpłaty, oraz jako dochód z tytułu subwencji ogólnej w j.s.t. otrzymujących tę subwencję.

[43] Uzasadnienie wyroku TK z dnia 26 września 2013 r., K 22/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 95.

[44] Został złożony dnia 10 lipca 2014 r. poselski projekt zmiany tej ustawy. Proponuje się następującą treść jej art. 7 ust. 2: „j.s.t. dokonują, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa. Wpłaty do budżetu państwa stanowią korektę dochodów j.s.t. i ujmowane są po stronie dochodów ze znakiem minus" – por. projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych, druk nr 2667 Sejmu RP VII kadencji.

W konsekwencji te same środki finansowe dwukrotnie wykazywano jako dochód j.s.t.[45]

Według TK nie jest możliwa ocena zgodności art. 7 ust. 2 u.d.j.s.t. z wzorcami sformułowanymi w Konstytucji RP oraz w EKSL, ponieważ jest on jednakowo adresowany do wszystkich j.s.t. Ponadto art. 7 ust. 2 u.d.j.s.t. odsyła do zasad określonych w ustawie. Zaskarżono tylko art. 29 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 3 oraz art. 35 tej ustawy, które nie wyczerpują jednak całokształtu problematyki dokonywania obowiązkowych wpłat do budżetu, a więc badanie konstytucyjności musiałoby w tej sprawie polegać na ocenie całokształtu przepisów u.d.j.s.t. Trybunał Konstytucyjny związany jest granicami wniosku, co wprost wynika z art. 66 ustawy o TK. W związku z tym rozpatrywany samodzielnie art. 7 ust. 2 u.d.j.s.t. nie mógł podlegać analizie z punktu widzenia zarzucanego naruszenia art. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 1, 3 i 5 EKSL[46].

Wspomniano już wyżej, że standard sformułowany w art. 9 ust. 3 EKSL został w całości przyjęty w art. 168 Konstytucji RP. Można wskazać na takie wyroki TK, w których jako wzorzec kontroli zastosowano przepis konstytucyjny i nie odwołano się w ogóle do standardu z art. 9 ust. 3 EKSL. Przedmiotem oceny były przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych[47]. Orzeczono, że art. 5 ust. 2, ust. 2a pkt 2 lit. e i ust. 6, art. 6 ust. 1 oraz art. 9 wyżej wymienionej ustawy powołanej w pkt 1 nie są niezgodne z art. 168 Konstytucji RP. We wniosku do TK sformułowano zastrzeżenia odnośnie do przesła-

[45] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych, druk nr 2667 Sejmu RP VII kadencji.

[46] Postanowienie TK z dnia 5 czerwca 2012 r., Tw 31/11, OTK-B 2013, nr 2, poz. 119.

[47] Dz.U. Nr 162, poz. 1112 z późn. zm. Niniejsza ustawa została uchylona z dniem 26 grudnia 2003 r. mocą art. 55 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz.U. Nr 210, poz. 2037 z późn. zm.), którą uchylono z dniem 1 stycznia 2008 r. mocą art. 29 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 410).

nek i przebiegu postępowania oddłużeniowego w związku z likwidacją niektórych kopalni węgla kamiennego. Wskazano na niedopuszczalne ograniczenie wpływu gmin na określanie wysokości i gromadzenie dochodów własnych gmin skutkujące pozbawieniem ich możliwości racjonalnego projektowania i wykonywania budżetu gminy. Uznano, że pozbawienie gmin dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej oznacza odebranie gminom samodzielności finansowej we wszystkich aspektach działalności, tj. prawa do uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), prawa do pozyskiwania dochodów ze źródeł określonych ustawowo (art. 167 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawa do kształtowania części dochodów (art. 168 Konstytucji RP).

Odnosząc się do tych zarzutów TK uznał, że art. 168 Konstytucji RP nie jest właściwym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, ponieważ opłaty normowane przepisami tej ustawy nie mieszczą się w zakresie pojęcia „opłat lokalnych". Przyjęto jednocześnie wąskie rozumienie tego pojęcia, bowiem do tej kategorii zaliczono wyłącznie opłaty uregulowane w przepisach u.p.o.l. Opłaty i kary należne gminie, o których mowa w ustawie o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, zostały unormowane w przepisach innych ustaw[48]. Uwzględniając charakter opłat objętych regulacją zaskarżonej ustawy TK uznał, że art. 168 Konstytucji RP nie mógł stanowić właściwego wzorca dla oceny kwestionowanych przepisów ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych[49].

---

[48] W ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm., uchylonej z dniem 26 października 2001 r.); ustawie z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm., uchylonej z dniem 1 stycznia 2002 r.); ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm., uchylonej z dniem 1 stycznia 2012 r.).

[49] Np. wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 17.

3. Uwagi końcowe

Wzorzec kontroli sformułowany w art. 9 ust. 3 EKSL stosunkowo rzadko powoływany jest przez TK w procesach dotyczących oceny regulacji prawnych odnoszących się do władztwa daninowego samorządu lokalnego, a w szczególności wyznaczania jego granic przez ustawodawcę. Główną przyczyną tego zjawiska jest bardzo podobna redakcja przepisu art. 168 Konstytucji RP, który wyznacza zakres lokalnego władztwa daninowego, oraz przepisu art. 9 ust. 3 EKSL. W przypadkach, w których TK przywołuje art. 9 ust. 3 EKSL, czyni to dopiero po wcześniejszej analizie przepisu art. 168 Konstytucji RP. Wielokrotnie odwołując się do wzorca kontroli, sformułowanego w wyżej wymienionym przepisie konstytucyjnym, TK w ogóle nie cytuje art. 9 ust. 3 EKSL. Można zatem wyodrębnić relacje między art. 168 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 3 EKSL, które ukształtowane zostały w dorobku orzeczniczym TK. Samodzielnym wzorcem kontroli jest przepis konstytucyjny, natomiast wzorzec kontroli zawarty w art. 9 ust. 3 EKSL, o ile zostaje przywołany, stanowi szczególnego rodzaju wzmocnienie argumentacji zamieszczanej w uzasadnieniu danego wyroku TK.

Ze względu na fakt, że art. 9 ust. 3 zawiera nie tylko postanowienia odnoszące się do ograniczonego lokalnego władztwa daninowego, ale również odwołuje się do określonego rodzaju dochodów publicznoprawnych (podatki i opłaty lokalne), wymienianych w szerszej kategorii „źródła dochodów własnych", przywoływany był przez TK, jako pomocniczy wzorzec kontroli w sprawach dotyczących zbadania ewentualnego naruszenia zasady adekwatności wyrażonej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Zachowanie zasady adekwatności (odpowiedniości), gwarantującej zasoby finansowe przysługujące samorządowi terytorialnemu stosownie do zakresu zadań publicznych, było wielokrotnie badane przez TK. W niektórych przypadkach problem ten był analizowany przez TK w szerszej płaszczyźnie wyznaczanej przepisami art. 167 oraz art. 168 Konstytucji RP. W tych sprawach przepis art. 9 ust. 3 EKSL był przywoływany wraz z przepisami art. 9 ust. 1 i 2 EKSL.

Można stwierdzić, że przepisy art. 9 ust. 1 – 3 EKSL tworzą pewną całość. Zgodnie z art. 9 ust. 1 EKSL, społeczności lokalne

mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. W myśl art. 9 ust. 2 EKSL, wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Stosownie natomiast do postanowień art. 9 ust. 3 EKSL, przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. Wspólną płaszczyzną cytowanych wyżej przepisów EKSL są „zasoby finansowe społeczności lokalnych", w które należy nie tylko wyposażyć te społeczności, ale również umożliwić im swobodę dysponowania tymi zasobami finansowymi. Ponadto, wspomniane wyżej zasoby finansowe powinny być dostosowane do zadań realizowanych przez społeczności lokalne. Nie jest również obojętna wewnętrzna struktura tych zasobów finansowych, ponieważ wśród nich powinny znajdować się także podatki i opłaty lokalne, w odniesieniu do których społeczności lokalne mogą realizować lokalne władztwo daninowe w wymiarze ograniczonym przez ustawodawcę.

Zarówno przepis art. 168 Konstytucji RP, jak i przepis art. 9 ust. 3 EKSL zawierają jedynie ogólne (uniwersalne) postanowienia odnoszące się do lokalnego władztwa daninowego. Konkretyzacja tej instytucji prawnej następuje w drodze ustawy. Nie oznacza to jednak możliwości dowolnego działania ustawodawcy w tym zakresie. Granice lokalnego władztwa daninowego, wyznaczone w ustawie, jak również instrumenty prawne umożliwiające jego realizację, powinny uwzględniać pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, jego samodzielność prawną (w tym samodzielność finansową) oraz zadania publiczne przekazane do realizacji. Dopiero kompleksowa analiza wszystkich wyżej wymienionych aspektów pozwala na prawidłowe stosowanie przez TK wzorców kontroli sformułowanych w art. 168 Konstytucji RP i w art. 9 ust. 3 EKSL w procesie oceny działań ustawodawcy kształtującego zasoby finansowe społeczności lokalnych i ich uprawnień w sferze wpływania na wysokość tych zasobów.

The standard of Art. 9 para. 3 of the European Charter of Local Self-Government as a model for control as seen in selected judgements of the Constitutional Tribunal

Summary

The standard formulated in Art. 9 para. 3 of the European Charter of Local Self-Government (ECLSG), according to which part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate, is rarely used in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal as an independent model for control. This is due to that fact that Art. 168 of the Constitution of the Republic of Poland, which is invoked much more often in the judgments of the Constitutional Tribunal, was worded in a similar way. The constitutional provision is an independent model for control, whereas the control model contained in Art. 9 para. 3 ECLSG, as far as it is invoked, constitutes a special kind of reinforcement of the arguments placed in the reasoning of the given judgement of the Tribunal. It is an important instrument for control of the legislator's actions, exercised by the Constitutional Tribunal, in the sphere of equipping local governments in appropriately efficient sources of income, forming the level of compulsory payments to the state budget from local government units' revenue surplus or introducing changes to the legal structure of local taxes and charges causing negative financial implications for municipalities as recipients of proceeds from these sources.

Translated by Agnieszka Kotula

Key words

levying power, power of taxation, financial resources of local communities, sources of own income