



Opinia prawna
w sprawie oceny konstytucyjności
przepisów dochodowych związku
metropolitalnego w województwie pomorskim

Wykonawcy: **prof. Jakub H. Szlachetko, adwokat**

Zamawiający: **Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-
Gdynia-Sopot**

1. Przedmiot

Trwają prace koncepcyjne i legislacyjne nad projektem ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim. Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (zwane dalej: „OMGGS”) wystąpiło z zapytaniem o ocenę konstytucyjności przepisów dochodowych związku metropolitalnego, a także o konstytucyjną dopuszczalność odmiennego uregulowania przedmiotowej materii. W związku z powyższym sformułowano następujące pytania prawne:

- 1) Czy przepisy dochodowe określone w projekcie ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim są zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej?
- 2) Czy – zważywszy na obowiązywanie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, w tym art. 52 – prawnie dopuszczalne jest wprowadzenie odmiennych mechanizmów dochodowych niż określone w ustawie pomorskiej, w szczególności poprzez zróżnicowanie wskaźnika 0,49% udziału związku metropolitalnego w podatku dochodowym od osób fizycznych, od dochodów podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego?

Projekt ustawy o związku metropolitalny w województwie pomorskim jest jeszcze na przedpolu rządowego procesu legislacyjnego, w związku z czym nie figuruje w „Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów”. Dlatego też przedmiotowa opinia opiera się na przedłożonym przez OMGGS dokumencie.

Opinię sporządzono dnia 17 stycznia 2025 roku.

2. Matryca kontroli

Matrycę kontroli dla projektu ustawy stanowią akty normatywne wyższego rzędu, wśród których fundamentalną rolę odgrywa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, normująca ustrój terytorialny za pomocą zasad ustrojowych, norm programowych, a także norm o charakterze szczegółowym (znajdujących się przede wszystkim w rozdziale VII pt. „Samorząd terytorialny” oraz rozdziale X pt. „Finanse publiczne”).

Zapytanie postawione przez OMGGS nakierowuje Opiniującego na konkretne postanowienia Konstytucji, które powinny stanowić punkt odniesienia do dalszych analiz normatywnych, a finalnie do oceny konstytucyjności projektowanych rozwiązań. Z postawionego zapytania wynika, że intencją Zamawiającego jest porównanie dwóch instytucji prawa publicznego, administracyjnego – istniejącego i projektowanego związku metropolitalnego (odpowiednio: „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, „GZM”, oraz „OMGGS”). W konsekwencji za matrycę kontroli przyjęć należy przede wszystkim:

- konstytucyjną zasadę równości jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów oraz województw) wobec prawa, a także
- konstytucyjną zasadę równości mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego wobec prawa, w szczególności w zakresie normatywnych podstaw do kształtowania jakości życia, w tym jakości świadczonych na rzecz mieszkańców usług publicznych.

Konstytucyjne podstawy oraz przedmiot (treść, wynikające z podstawy konstytucyjnej dyrektywy prawne) zasady równości wobec prawa nie wymagają szerszego komentarza, gdyż w sądownictwie konstytucyjnym i administracyjnym, a także w doktrynie prawa ustrojowego nie wywołują żadnych wątpliwości. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ w art. 32 stwierdza wprost, że: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji są ze sobą funkcjonalnie i treściowo powiązane, stąd też będą traktowane kompleksowo².

Ewentualne wątpliwości co do wspomnianej zasady może wywoływać kwestia zakresu podmiotowego – a więc podmiotów, które są zobowiązane do przestrzegania zasady równości wobec prawa (tzw. adresatów zasady) oraz podmiotów, które mogą – powołując się na zasadę – dochodzić prawnej, w tym sądowej ochrony (tzw. beneficjentów zasady). W tym jednak zakresie również można przejść do konkretnych

¹ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

² Zob.: wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 34.

i utrwalonych w judykaturze i jurejurisprudencji ustaleń, choć wymagają one kilku słów komentarza.

Adresatami zasady równości wobec prawa są organy władzy publicznej, a w tym zarówno:

- **organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej)** odpowiedzialne za stanowienie prawa - to bowiem w działalności prawotwórczej ogniskuje się zdecydowana większość problemów, którym mają one przeciwdziałać;
- **organy administracji rządowej (Rada Ministrów, a także poszczególni ministrowie właściwi)** – odpowiedzialni za realizację inicjatywy ustawodawczej oraz za wdrażania obowiązujących ustaw.

Oznacza to, iż organy władzy publicznej – zarówno w procesie stanowienia prawa (np. ustaw), jak i jego stosowania – powinny uwzględniać zasadę równości gmin, powiatów i województw, a także ich mieszkańców, co wywołuje szereg dalszych implikacji prawnych (np. w postaci istotnych ograniczeń w różnicowaniu sytuacji prawnej oraz zakazu dyskryminacji).

Beneficjentami zasady równości wobec prawa są, co nie ulega najmniejszej wątpliwości, osoby fizyczne (obywatele, mieszkańcy, itd.). Jednak, co szczególnie istotne dla Opiniującego, katalog beneficjentów na osobach fizycznych się nie zamyka. Zarówno wyniki wykładni językowo-logicznej, jak i celowościowej (funkcjonalnej) prowadzą do wniosku, że do grona beneficjentów zasady równości wobec prawa należy również zaliczyć jednostki organizacyjne, w tym posiadające osobowość prawną.

Poza wszystkim wskazać należy, że w przepisie art. 32 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca posługuje się pojęciem „wszyscy”. Konstytucja używa tego zaimka co najmniej kilkakrotnie i każdorazowo w „szerokim kontekście”. Pojęcie to zawsze obejmuje najszerszą kategorię podmiotów i jest synonimem pojęcia „każdy”. Wyniki wykładni nakazywałyby zatem traktowanie w kategoriach „wszystkich” literalnie wszystkich – zarówno osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych, w tym osób prawnych. Takie stanowisko pojawia się zresztą w literaturze. Jak przykładowo uważa J. Zajadło: „Zasada równości dotyczy nie tylko wszystkich obywateli, lecz także osób

niebędących obywatelami polskimi (cudzoziemców, bezpaństwowców) i w praktyce ma zastosowanie nie tylko do osób fizycznych, lecz także do osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej³. Jednakowego zdania są inni przedstawiciele doktryny prawa, np.: M. Chmaj⁴, B. Banaszak⁵, M. Karciarz, A. Kudra⁶.

W tym temacie wypowiedział się także wielokrotnie **Trybunał Konstytucyjny, który ostatecznie zaklasyfikował jednostki samorządu terytorialnego do kategorii beneficjentów zasady równości wobec prawa**. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ma przeciwwskazań względem rozciągnięcia zasady równości także na inne niż osoby fizyczne czy ich organizacje podmioty prawa, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „skoro ustrojodawca użył (...) w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określił wszyscy i nikt, a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określił (...), nie można twierdzić, jak miało to miejsce pod rządami art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, że zasadę tą stosuje się dzisiaj jedynie do obywateli. **Przyjąć raczej należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 na ogół osób, objął więc tak osoby fizyczne jak i prawne (...)**. W odróżnieniu od takiego określenia w poprzednich przepisach konstytucyjnych (obywatele) obecne określenia (wszyscy i nikt) w żaden sposób nie ograniczają kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a więc także przez ustawodawcę⁷. Trzeba jednak zastrzec, że Trybunał Konstytucyjny różnicuje zasadę równości wobec prawa na poniższe kategorie i wywodzi jej treści z różnych podstaw prawnych (art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji)⁸.

³ J. Zajadło, *Idea równości we współczesnej filozofii prawa i filozofii polityki*, Przegląd Sejmowy 2011, nr 6, s. 13, 15.

⁴ M. Chmaj, *Równość wobec prawa* [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2006, s. 62.

⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 481.

⁶ M. Karciarz, A. Kurda, *Dopuszczalność nadania statusu miasta na prawach powiatu w świetle obowiązujących przepisów prawa*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 10, s. 75-83.

⁷ Wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r. (sygn. SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24).

⁸ Zob. wyrok TK z dnia 24 marca 1998, sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.

Co zatem istotne, **obowiązywanie zasady równości jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) oraz ich mieszkańców wobec prawa nie budzi w piśmiennictwie oraz orzecznictwie trybunalskim czy sądowym większych wątpliwości**, tym niemniej normatywnych podstaw (źródeł) szuka się w następujących postanowieniach Konstytucji:

- **zasada równości mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego wobec prawa** – znajduje wprost podstawę w przepisie art. 32 Konstytucji, zgodnie z którym: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”;
- **zasada równości jednostek samorządu terytorialnego wobec prawa** – w kwestii podstaw prawnych wskazuje się kumulatywnie przepis art. 2 (klauzula demokratycznego państwa prawnego oraz zasada sprawiedliwości społecznej), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), a także art. 32 (zasada równości wobec prawa).

Wątpliwości nie budzi fakt obowiązywania w porządku konstytucyjnym wspomnianych zasad.

Kolejną istotną kwestią jest przedmiot (treść) zasady równości wobec prawa. Należy ustalić, jakie dyrektywy prawne (nakazy, zakazy, inne) kierowane do organów władzy publicznej wynikają z jej treści. Do wyciągnięcia właściwych wniosków przydatne jest bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który w przedmiotowej kwestii wypowiedział się wiele razy⁹. Konkludując, pośród owych dyrektyw należałoby wyróżnić m.in.:

⁹ Zob.: wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 r., SK 29/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 5; wyrok TK z dnia 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK 1998, nr 3, poz. 33; wyrok TK z dnia 20 października 1998 r., K 7/98, OTK 1998, nr 6, poz. 96; wyrok TK z dnia 21 lutego 2001 r., P 12/00, OTK 2001, nr 3, poz. 47; wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 64; wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., K 58/07, OTK-A 2010, nr 8, poz. 80; wyrok TK z dnia 16 listopada 2010 r., K 2/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 102; wyrok TK z dnia 7 kwietnia 2009 r., P 7/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 46; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK-A 2012, nr 1, poz. 4; wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25; wyrok TK z dnia 18

- **nakaz równego traktowania podmiotów charakteryzujących się „wspólną cechą istotną” (podmiotów identycznych lub podobnych)** – kryterium kwalifikującym jest „wspólna cecha istotna”, która stanowi podstawę do stwierdzenia, czy podmioty są identyczne, podobne czy różne¹⁰; należy więc przede wszystkim traktować: „jednakowych-jednakowo”;
- **ograniczenie dopuszczalności różnicowań podmiotów odznaczających się wspólną cechą istotną;**
- **nakaz odmiennego traktowania podmiotów prawa, które nie mają wspólnej cechy istotnej (podmiotów różnych).**

Istnieje prawna możliwość odstąpienia od nakazu jednakowego traktowania podmiotów odznaczających się wspólną cechą istotną. Jest to jednak „wyjątek”, a nie „zasada”. Jak uznał Trybunał Konstytucyjny: „Zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Jest to natomiast **zakaz nieuzasadnionego, różnego kształtowania sytuacji podobnych podmiotów prawa, w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. Dyskryminacja oznacza zatem nienadające się do zaakceptowania tworzenie różnych norm prawnych dla podmiotów prawa, które powinny być zaliczone do tej samej klasy (kategorii), albo nierówne traktowanie podobnych podmiotów prawa w indywidualnych przypadkach, gdy różnicowanie nie znajduje podstaw w normach prawnych**”¹¹. Jest to niepodważalny aksjomat prawa.

Różnicowanie sytuacji podmiotów prawa jest więc dopuszczalne, zaś przepis art. 32 Konstytucji określa granice legalnych różnicowań. Jak podają B. Stępień-Załucka i M. Niewczas: „Różnicowanie podmiotów prawa przez prawodawcę ma miejsce wtedy, gdy podmioty, charakteryzujące się wspólną cechą istotną, traktuje się w sposób odmienny. Zjawisko to określa się mianem **odstępstwa od zasady równości**. Odstępstwo takie z racji, iż zasada równości nie ma jednak charakteru absolutnego i ustawodawca może od niej w pewnych, ściśle określonych przypadkach, odejść, jest

lipca 2012 r., K 14/12, OTK-A 2012, nr 7, poz. 82; wyrok TK z dnia 11 lipca 2013 r., SK 16/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 75.

¹⁰ Zob. W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, Państwo i Prawo 1978, nr 8–9, s. 53.

¹¹ Wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, nr 6, poz. 60.

dopuszczalne (...)"¹². **Muszą jednak kumulatywnie zaistnieć trzy warunki:** (1) wprowadzone różnicowania **muszą być racjonalnie uzasadnione**, tzn. muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, (2) **waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi zachować odpowiednią proporcję**, (3) różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować **podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych**¹³.

Organy władzy publicznej, w tym prawodawca, powinny zatem tak kształtować i prowadzić politykę państwa i legislację, by zadość uczynić wymogom zasady równości jednostek samorządu terytorialnego oraz mieszkańców tych jednostek wobec prawa. Żadne działania organów władzy nie mogą w sposób nieuzasadniony różnicować sytuacji podmiotów jednakowych lub podobnych.

3. Analiza normatywna

Analiza porównawcza ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹⁴ oraz projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (w wersji przekazanej przez Zamawiającego) jednoznacznie wskazuje, że Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia i Metropolia Gdańsk-Gdynia-Sopot docelowo będą miały:

- **jednakową formę prawną** – w tym przypadku formę związku metropolitalnego, a więc związku jednostek samorządu terytorialnego (lokalnego) sui generis;
- **podobną morfologię obszaru** – oba związki metropolitalne mają charakter policentryczny, co wyróżnia je na tle ogółu obszarów metropolitalnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- **jednakowe atrybuty ustrojowe** – przede wszystkim w postaci osobowości prawnej, a także prawnie chronionej samodzielności;

¹² B. Stępień-Załućka, M. Niewczas, *Dyskryminacja polskich związków sportów nieolimpijskich. Uwagi na tle art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o sporcie*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 6, 55.

¹³ B. Stępień-Załućka, M. Niewczas, *Dyskryminacja polskich...*, s. 55.

¹⁴ Dz.U. z 2017, poz. 730.

- **jednakową konstrukcję władzy** – którą stanowią zgromadzenie związku (będące organem stanowiącym, składające się z delegatów jednostek samorządu lokalnego) oraz zarząd (będący organem wykonawczym);
- **jednakowy aparat pracy** – w postaci urzędu metropolitalnego oraz pracowników mających status pracowników samorządowych;
- **jednakowy katalog zadań własnych** – związki metropolitalne mają jednakowo ukształtowany katalog zadań własnych, a więc ich zakładana funkcjonalność będzie jednakowa, tzn. realizowana na tych samych obszarach tematycznych (polityka rozwoju, kształtowanie ładu przestrzennego, organizacja transportu zbiorowego, mobilność miejska, promocja obszaru itd.).

Tych cech wspólnych jest więcej, powyższe są konstytutywne (kluczowe) dla dalszych analiz.

W szczególności należy podkreślić tożsamość form prawnych oraz katalogów zadań własnych. Są to w ocenie Opiniującego „wspólne cechy istotne” powodujące konieczność stosowania dyrektyw wynikających z zasady równości wobec prawa, a w tym traktowania „podmiotów identycznych-identycznie”, także w sferze finansów komunalnych, źródeł dochodów.

4. Konkluzje

Ad. 1) W ocenie Opiniującego zaprezentowany projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim w przedmiotowym zakresie jest skonstruowany i zredagowany w sposób prawidłowy. Nie wywołuje wątpliwości legislacyjnych, prawnych czy merytorycznych. Dodać należy, że przepisy te stanowią niemalże „lustrzane odbicie” przepisów ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, co jest rozwiązaniem zasadnym i wskazywanym przez Rządowe Centrum Legislacji jako docelowe. Odmienności wynikają jedynie z tego faktu, że w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wchodzi wyłącznie gminy, z kolei w skład Metropolii Gdańsk-Gdynia-Sopot zarówno gminy, jak i powiaty. Projektowana ustawa musi zatem uwzględniać w systemie finansów metropolitalnych również samorząd powiatowy, w szczególności w kontekście źródeł dochodów. Stąd

zapropozowana regulacja udziału związku metropolitalnego w dochodzie mieszkańców, a także obowiązku uiszczania przez jednostki samorządu terytorialnego składek członkowskich.

Ad. 2) Zagadnieniem prawnie kontrowersyjnym jest różnicowanie przepisów dochodowych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii i Metropolii Gdańsk-Gdynia-Sopot, a w szczególności wprowadzenie do obu ustaw metropolitalnych różnych wskaźników dochodowych. Różnicowanie wskaźników dochodowych, zważywszy na aktualnie brzmienie obu aktów prawnych, jest dalece wątpliwe – przede wszystkim z pozycji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym konstytucyjnej zasady równości jednostek samorządu terytorialnego oraz mieszkańców tych jednostek wobec prawa.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia oraz Metropolia Gdańsk-Gdynia-Sopot mają jednakową pozycję ustrojową, formę prawno-organizacyjną oraz strukturę władzy, a ponadto odpowiadają za realizację jednakowego katalogu zadań własnych, w związku z czym – ze względu na przywołaną matrycę kontroli – powinny mieć jednakowo zbudowany mechanizm dochodowy.