

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia

 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 36 ust. 10 w zw. z art. 24, art. 25 i art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115) z art. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 35 ust. 3 w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4” oraz art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115) z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie zbadania zgodności art. 35 ust. 3 w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4” oraz art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115) z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

W dniu 8 lipca 2014 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego (dalej: Sejmik) o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 36 ust. 10 w zw. z art. 24, art. 25 i art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115; dalej: ustawa o dochodach) z art. 2 w zw. z art. 167 ust. 2 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji; po drugie, art. 35 ust. 3 w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4” oraz art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), a także jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia –

już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał przypomina, że kompetencja do inicjowania kontroli konstytucyjności norm przysługuje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Wola sejmiku (rady), jako organu kolegialnego, znajduje wyraz w podejmowanych przez niego uchwałach. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy, a treść podjętej uchwały zostaje zapisana w protokole z sesji sejmiku (rady). Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego organu. Do ustalenia, czy wniosek pochodzi od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie od osoby fizycznej, która go sporządziła lub podpisała, potrzebny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały uprawnionej władzy. Stąd wymagane jest dołączenie do wniosku uchwały tej władzy. Treść uchwały i wniosku powinny być zbieżne. Minimalna zbieżność cechująca wniosek i uchwałę obejmuje dokładne wskazanie kwestionowanego przepisu (przepisów) danego aktu normatywnego, wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej, którym w przypadku ustawy może być Konstytucja lub ratyfikowana umowa międzynarodowa (zob. postanowienie TK z dnia 21 lutego 2006 r., Tw 59/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 84 i powołane tam orzeczenia).

2.1. Trybunał ustalił, że zgodnie z § 1 uchwały nr 185/14 podjętej 7 lipca 2014 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego postanowił wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o dochodach, tj. po pierwsze: „art. 36 ust. 10 w związku z art. 24, art. 25 i art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r.

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako niezgodnego z zasadą państwa prawnego zawartą w art. 2 w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 oraz w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP”, po drugie: „art. 35 ust. 4 w związku z art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako niezgodnego z zasadą proporcjonalności zawartą w art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 oraz w związku z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP”.

Złożony do Trybunału Konstytucyjnego 8 lipca 2014 r. wniosek wskazywał natomiast na szerszy zakres zaskarżenia. Oprócz przepisów zakwestionowanych w uchwale przedmiotem kontroli uczyniono również art. 35 ust. 3 ustawy o dochodach w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4”. Świadczy to o tym, że pełnomocnik wnioskodawcy, określając zakwestionowane przepisy, wykroczył poza zakres udzielonego w uchwale pełnomocnictwa. Pełnomocnik nie posiada bowiem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału.

2.2. W ocenie Trybunału nie ulega zatem wątpliwości, że uchwała Sejmiku jako podmiotu konstytucyjnie legitymowanego do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym determinuje treść wniosku. Oznacza to poddanie wniosku wstępnemu rozpoznaniu wyłącznie w odniesieniu do wskazanych w uchwale przepisów oraz wzorców kontroli. W konsekwencji, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, Trybunał uznaje, że rozpatrywany „wniosek” w pozostałym zakresie – tj. art. 35 ust. 3 ustawy o dochodach w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4” – pochodzi od podmiotu nieuprawnionego.

2.3. Okoliczność ta stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi Sejmiku w zakresie zbadania zgodności art. 35 ust. 3 ustawy o dochodach w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4” z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

3. Jednocześnie, w związku z powyższymi ustaleniami, Trybunał stwierdza, że zarzut sformułowany wyłącznie pod adresem art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach bez uwzględnienia treści art. 35 ust. 3 tej ustawy w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4” nie może zostać poddany kontroli konstytucyjności.

3.1. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 3 ustawy o dochodach do wpłat określonych w art. 29–31, tj. wpłat dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa), które dotyczą zobowiązań podatkowych, z zastrzeżeniem ust. 4.

W myśl art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach do wpłat określonych w art. 29–31 tej ustawy (wpłat na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej) nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej dotyczących odroczenia terminu płatności podatku lub zapłaty zaległości podatkowej, rozkładania na raty podatku lub zapłaty zaległości podatkowej, a także umarzania zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę.

3.2. Należy zatem wskazać, że podnoszony we wniosku zarzut niezgodności z Konstytucją art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach powinien zostać powiązany z treścią art. 35 ust. 3 tej ustawy, który odsyła do stosowania przepisów ordynacji podatkowej. Jedynie norma wywiedziona z tych dwóch przepisów może zostać poddana kontroli Trybunału. Zauważyć bowiem trzeba, że ewentualne orzeczenie niekonstytucyjności zaskarżonego art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach powinno uwzględniać również treść art. 35 ust. 3 w części, w jakiej wskazuje na wyjątek od stosowania przepisów ordynacji podatkowej.

3.3. W uchwale nr 185/14 z 7 lipca 2014 r. Sejmik domagał się zbadania art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2

oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, bez uwzględnienia art. 35 ust. 3 tej ustawy w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4”. Trybunał stwierdza, że zbyt wąsko wyznaczony przedmiot kontroli przesądził o niedopuszczalności wydania orzeczenia w tak wyznaczonym zakresie.

3.4. Okoliczność ta stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4. Niezależnie od powyższych ustaleń Trybunał odniósł się do argumentów wnioskodawcy dotyczących zarzutu naruszenia art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji przez art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach.

4.1. Zakwestionowany art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach wskazuje, że do wpłat wyrównawczych na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej dotyczących ulg w spłacie zobowiązań, tj. odraczania terminu płatności podatku lub zapłaty zaległości podatkowej, rozkładania na raty, a także umarzania zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę. Wnioskodawca powiązał ten przepis z art. 31 ustawy o dochodach, który zobowiązuje województwa do dokonania wpłat wyrównawczych do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Zgodnie z art. 31 ustawy o dochodach, województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat na część regionalną subwencji ogólnej. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się przez pomnożenie liczby mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą: 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww; 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika

W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

4.2. Zdaniem Sejmiku zakwestionowane przepisy są niezgodne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz w zw. z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż „zamyka[ją] drogę sądową do kształtowania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości gwarantującej województwom zachowanie istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych”. W uzasadnieniu wnioskodawca powołuje się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. (K 13/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28), w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Odnosząc się do tego wyroku, Sejmik wskazuje, że „skoro do wpłat, o których mowa w art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa, funkcję ograniczenia wysokości wpłat na część regionalną subwencji ogólnej dla województw do wysokości pozwalającej województwu mazowieckiemu na realizację powierzonych zadań, w sytuacji gdy jej wysokość ustalona na podstawie art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego abstrahuje od sytuacji finansowej tego samorządu powinny pełnić ulgi w spłacie zobowiązań z tego tytułu, przewidziane w Ordynacji podatkowej”. Natomiast, jak dalej twierdzi, „brak możliwości wystąpienia przez jednostkę samorządu terytorialnego z wnioskiem o zastosowanie ulgi w spłacie wpłaty na część regionalną subwencji zamyka tym podmiotom drogę sądową do odpowiedniego kształtowania wysokości wpłaty wyrównawczej w sytuacji obiektywnej niemożności realizacji zadań własnych wywołanej brakiem dochodów odpowiednich do zakresu realizowanych zadań”, a także stanowi „przejaw nadmiernie uciążliwej ingerencji prawodawcy w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności

finansowej samorządu wojewódzkiego”. Ograniczenie samodzielności finansowej samorządu dokonuje się – zdaniem wnioskodawcy – przez brak elastycznych instrumentów, „uwzględniających sytuację finansową płatników Janosikowego w roku, w którym obowiązek dokonania wpłat jest realizowany, przy jednoczesnym wyłączeniu przez ustawodawcę możliwości korzystania z ograniczenia wysokości wpłaty poprzez zastosowanie ulg”.

4.3. Trybunał stwierdza, że przedstawiona we wniosku argumentacja odnosi się w istocie do mechanizmu wnoszenia wpłat (ustalania ich wysokości) na część regionalną subwencji ogólnej, określonego w art. 31 ustawy o dochodach, a nie kwestii wyłączenia stosowania ulg, o której mowa w art. 35 ust. 4 tej ustawy. Sejmik twierdzi bowiem, że pomimo orzeczenia niekonstytucyjności art. 31 ustawy o dochodach w wyroku o sygn. K 13/11, „aż do czasu zmiany brzmienia art. 31 województwo mazowieckie zobowiązane jest do odprowadzania owych wpłat w wysokości, która przekracza jego możliwości finansowe i w istotny sposób ogranicza samodzielność finansową tego samorządu”. Tym samym „możliwość ubiegania się o przyznanie ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw stanowiłoby gwarancję nienaruszania samodzielności finansowej województwa mazowieckiego”. Argumenty wnioskodawcy dotyczą zatem braku możliwości kształtowania wysokości wpłat wyrównawczych. Przedstawione stanowisko świadczy o tym, że Sejmik stawia zarzut naruszenia art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji nie tyle przez art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach, ile przez art. 31 ustawy o dochodach, który dotyczy ustalania wysokości wpłat wyrównawczych.

Trybunał przypomina, że w wyroku z dnia 4 marca 2014 r. o sygn. K 13/11 orzeczono, że art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę

mocy obowiązującej uznanych za niekonstytucyjne przepisów z uwagi na skomplikowaną materię ustrojową, której przepisy te dotyczyły. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazywał, że konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych. Brak jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie zmian koniunkturalnych, które dodatkowo uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego w chwili dokonywania wpłat wyrównawczych, powoduje, że mechanizm określony w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach należy uznać za naruszający art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4.4. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że zarzut wnioskodawcy zmierza do zakwestionowania mechanizmu ustalania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej (określonego w art. 31 ustawy o dochodach), który był przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku o sygn. K 13/11. Z uwagi na orzeczenie niezgodności z Konstytucją art. 31 ustawy o dochodach, w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, zbędne jest dokonywanie ponownej kontroli tego przepisu. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne.

Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4.5. Trybunał podkreśla, że pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego możliwości skorzystania z odroczenia terminu wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, rozłożenia na raty, czy też umorzenia tych wpłat, w myśl art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach, ma swoje uzasadnienie

w funkcjonowaniu całego mechanizmu tzw. wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

W art. 35 ust. 1 ustawy o dochodach ustawodawca przewidział ratalny system wpłat – dwanaście równych rat płatnych do 15 dnia każdego miesiąca. Stąd też uzasadnione jest wyłączenie możliwości rozłożenia wpłat wyrównawczych na raty. Ratalny system wpłat ma z kolei przełożenie na przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego zgromadzonych w budżecie państwa środków na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej. Część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej jest tworzona z wpłat tych jednostek do budżetu państwa. Środki te są rozdysponowywane poziomo w ramach tego samego szczebla. W ten sposób jest realizowane wyrównanie poziome dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej przekazywana jest w dwunastu ratach miesięcznych. Od kwoty subwencji nieprzekazanej w terminie przysługują jednostkom samorządu terytorialnego odsetki (art. 34 ust. 2 ustawy o dochodach). Należy zatem zgodzić się z twierdzeniem, że „nieprzyznanie tych uprawnień [rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, umorzenia] jednostkom samorządu terytorialnego wydaje się mieć uzasadnienie w założeniu bezwzględnej pewności, że ustalone kwoty wpłat wpłyną do budżetu, a co z tym związane, budżet państwa nie będzie obciążony dodatkowymi wydatkami z tytułu konieczności przekazania j.s.t. części równoważącej i regionalnej subwencji” (zob. E. Ruśkowski, Joanna M. Salachna, komentarz do art. 35, [w:] *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Dom wydawniczy ABC, 2004 r.).

4.6. Zakwestionowana regulacja wpisuje się zatem w cały mechanizm wyrównawczy dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z Konstytucją mechanizmu ustalania wpłat wyrównawczych (wyrok o sygn. K 13/11) w gestii ustawodawcy leży stworzenie odpowiednich instrumentów prawnych, w tym np. możliwości

stosowania ulg w dokonywaniu wpłat wyrównawczych, które zapewnią jednostkom samorządu terytorialnego zachowanie istotnej części dochodów do realizacji zadań własnych. Tym samym zarzut wnioskodawcy sformułowany pod adresem art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach jest oczywiście bezzasadny.

Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 35 ust. 4 w zw. z art. 31 ustawy o dochodach z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

5. W odniesieniu do pozostałych zakwestionowanych przez Radę przepisów wniosek został przekazany do merytorycznego rozpoznania.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.