



**MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa

OR-OP-II.086.3.2014.AG

Warszawa, 2014-07-08

Nr Kanc.: 12 1686

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Sejmik Województwa Mazowieckiego
reprezentowany przez
Marszałka Województwa Mazowieckiego

Organ, który wydał zaskarżony akt normatywny: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 31 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym², działając na mocy uchwały Nr 185/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r. (w załączeniu) i wykonując tę uchwałę, wnoszę o zbadanie zgodności i stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, wydanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w przewidzianym właściwymi przepisami trybie:

- 1) Artykułu 36 ust. 10 w związku z art. 24, art. 25 i art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³ 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 przez to, że znosi konstytucyjne gwarancje wypłaty należnej kwoty subwencji oraz że przewiduje pobranie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości wyższej od należnej;

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze sprost., zwana dalej „Konstytucją RP”.

² Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., zwana dalej „ustawą o Trybunale Konstytucyjnym”.

³ Dz.U.2010.80.526 ze zm., zwana dalej „ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

- 2) Artykułu 35 ust. 3 w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4” i 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 przez to, że zamyka 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.

Na podstawie przepisu art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wskazuję, że powyższy wniosek dotyczy spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy na podstawie przepisu art. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym ustawa ta określa źródła dochodów samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów. Kwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy skutkują niekorzystnym i niezgodnym z Konstytucją ukształtowaniem prawa samorządu województwa do dochodów własnych, a co za tym idzie, prawa do kształtowania polityki finansowej, gwarantowanego konstytucyjnie. Złożenie wniosku o zbadanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów mieści się w zakresie działania Wnioskodawcy, na podstawie art. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako, że wniosek dotyczy uprawnień samorządu województwa do kształtowania gospodarki finansowej w zakresie realizowania dochodów budżetowych, w tym w szczególności uszczuplenia praw do dochodów własnych i możliwości ich planowania. Uzasadnia to uprawnienie Sejmiku Województwa Mazowieckiego do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wskazanych przepisów, na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji, gdyż zaskarżone przepisy pozostają w związku z zakresem działania Sejmiku Województwa Mazowieckiego, który jako organ stanowiący uchwała corocznie budżet Województwa Mazowieckiego, którego wydatki muszą znaleźć pokrycie w dochodach.

Jednocześnie wyrażam przekonanie, iż szczegółowe uzasadnienie związku między zakresem zaskarżenia a zakresem działania Sejmiku Województwa Mazowieckiego wynika z treści wniosku.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

- 1) 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww
- 2) 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.

Wskaźnik W jest wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, natomiast wskaźnik Ww oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

Z uwagi na fakt, iż w przypadku województwa mazowieckiego wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (W) jest większy niż 170% wskaźnika dochodów podatkowych wszystkich województw na jednego mieszkańca kraju (Ww) Województwo Mazowieckie jest zobowiązane wnosić do budżetu państwa wpłatę obliczaną jako 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww.

Na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzenia wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca roku bazowego.

Podział części regionalnej subwencji ogólnej pomiędzy uprawnione do niej województwa następuje według kryteriów wskazanych w art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.⁴

⁴ **Art. 25. 1.** Część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw określonych w art. 31.

2. Kwotę stanowiącą 20 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110 % średniej stopy bezrobocia w kraju.

3. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 2, oblicza się w następujący sposób:

1) ustala się województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110 % średniej stopy bezrobocia w kraju;

2) oblicza się - dla kraju - procentowy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych liczby bezrobotnych w następujących przedziałach wiekowych:

a) przedział I - do 24 lat,

b) przedział II - 25-34 lat,

c) przedział III - 35-44 lat,

d) przedział IV - 45-54 lat,

e) przedział V - 55 i więcej lat

- zwanych dalej "przedziałami";

3) oblicza się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - procentowy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych w tym województwie liczby bezrobotnych w poszczególnych przedziałach;

4) ustala się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - przedziały, w których procentowy udział liczby bezrobotnych w określonym wieku w ogólnej liczbie bezrobotnych jest większy niż ustalony dla kraju, odrębnie dla każdego przedziału, udział procentowy bezrobotnych w danym przedziale w ogólnej liczbie bezrobotnych;

5) ustala się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - przeliczeniową liczbę bezrobotnych w województwie dla przedziałów ustalonych zgodnie z pkt 4:

a) dla przedziału I - obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,75 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,

b) dla przedziału II - obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,65 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,

c) dla przedziału III - obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,45 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,

d) dla przedziału IV - obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,25 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,

-
- e) dla przedziału V - równą liczbie bezrobotnych w tym przedziale w województwie;
- 6) ustala się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - ogólną przeliczeniową liczbę bezrobotnych, stanowiącą sumę przeliczeniowych liczb bezrobotnych w przedziałach, ustalonych zgodnie z pkt 4;
- 7) ustala się - dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - łączną przeliczeniową liczbę bezrobotnych, stanowiącą sumę ogólnych przeliczeniowych liczb bezrobotnych;
- 8) ustala się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - współczynnik udziału ogólnej przeliczeniowej liczby bezrobotnych w łącznej przeliczeniowej liczbie bezrobotnych;
- 9) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,20 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.
4. Kwotę stanowiącą 40 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.
5. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 4, oblicza się w następujący sposób:
- 1) oblicza się - dla kraju - wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich i liczby mieszkańców kraju;
 - 2) oblicza się dla danego województwa wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich w województwie i liczby mieszkańców tego województwa;
 - 3) ustala się województwa, dla których wskaźnik określony w pkt 2 jest wyższy od wskaźnika określonego w pkt 1;
 - 4) oblicza się - dla województw ustalonych zgodnie z pkt 3 - sumę wskaźników, o których mowa w pkt 2;
 - 5) wylicza się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 3 - współczynnik udziału wskaźnika, o którym mowa w pkt 2, w sumie wskaźników obliczonej zgodnie z pkt 4;
 - 6) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,40 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.
6. Kwotę stanowiącą 10 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75 % PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.
7. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 6, oblicza się w następujący sposób:
- 1) ustala się województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75 % PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
 - 2) oblicza się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - różnicę pomiędzy 75 % PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju a PKB w województwie w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa;
 - 3) oblicza się - dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - sumę różnic, o której mowa w pkt 2;
 - 4) oblicza się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - współczynnik udziału różnicy, o której mowa w pkt 2, w sumie różnic obliczonej zgodnie z pkt 3;
 - 5) współczynnik udziału, obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,10 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.
8. (uchylony).
9. (uchylony).
10. Kwotę stanowiącą 15 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa z uwzględnieniem wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy.
11. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 10, ustala się w następujący sposób:
- 1) dla danego województwa oblicza się wydatki bieżące na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy;
 - 2) oblicza się sumę wydatków, o których mowa w pkt 1, wszystkich województw;
 - 3) dla danego województwa oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału wydatków województwa, o których mowa w pkt 1, w sumie wydatków, o której mowa w pkt 2;
 - 4) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 3, mnoży się przez wskaźnik 0,15 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.
12. Kwotę stanowiącą 15 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej, o których mowa w ust. 2, 4, 6 i 10, pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu

Województwa otrzymują także z budżetu państwa część wyrównawczą subwencji ogólnej, na którą składa się część podstawowa i uzupełniająca⁵. Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, zwany dalej "wskaźnikiem W", jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw, zwany dalej "wskaźnikiem Ww". Wskaźnik W uzyskuje się dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa w roku poprzedzającym rok bazowy przez liczbę mieszkańców województwa, zaś wskaźnik Ww dzieląc dochody podatkowe wszystkich województw przez liczbę mieszkańców kraju. Wysokość należnej województwu kwoty podstawowej ustala się mnożąc liczbę stanowiącą 72% różnicy między wskaźnikiem Ww a wskaźnikiem W przez liczbę mieszkańców województwa.

Kwotę uzupełniającą otrzymuje województwo, w którym liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów. Wysokość kwoty uzupełniającej należnej województwu oblicza się mnożąc liczbę stanowiącą 9% wskaźnika Ww przez przeliczeniową liczbę mieszkańców, ustaloną dla województw o liczbie mieszkańców:

- 1) nie większej niż 2 miliony - jako sumę 2 milionów mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 1 miliona;
- 2) większej niż 2 miliony, ale nie większej niż 2,5 miliona - jako sumę 2,5 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 2 milionów;
- 3) większej niż 2,5 miliona, ale nie większej niż 3 miliony - jako sumę 2,75 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców ponad 2,5 miliona.

Zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej określa rozdział piąty ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 36 tej ustawy ustala zasady postępowania w sytuacji, gdy

państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa.

13. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 12, oblicza się w następujący sposób:

- 1) ustala się województwa, w których dochody planowane na rok budżetowy są niższe od dochodów planowanych na rok bazowy;*
- 2) dla województw, o których mowa w pkt 1, oblicza się sumę różnic między dochodami planowanymi na rok budżetowy a dochodami planowanymi na rok bazowy;*
- 3) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału różnicy obliczonej dla danego województwa, w sumie różnic, o której mowa w pkt 2;*
- 4) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 3, mnoży się przez wskaźnik 0,15 i łączną kwotę części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, o której mowa w ust. 1;*
- 5) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 4 jest wyższa od różnicy między dochodami województwa planowanymi na rok budżetowy a dochodami planowanymi na rok bazowy, to wysokość należnej województwu kwoty jest równa tej różnicy, a nadwyżkę środków dzieli się między wszystkie województwa w sposób określony w ust. 11;*
- 6) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 4 jest niższa od różnicy między dochodami województwa planowanymi na rok budżetowy a dochodami planowanymi na rok bazowy, to wysokość należnej województwu kwoty jest równa kwocie obliczonej w sposób określony w pkt 4.*

14. Planowane na rok bazowy dochody województwa oraz wpłaty, o których mowa w ust. 12, ustala się na podstawie informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2.

15. Część regionalna subwencji ogólnej dla danego województwa stanowi sumę kwot obliczonych zgodnie z ust. 3, 5, 7, 11 i 13.

⁵ Art. 24 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej w nienależnej wysokości, lub gdy dokonała wpłat, o których mowa w art. 29 – 31 ustawy w niewłaściwej wysokości.

Zgodnie z ust. 10 art. 36 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego „W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych art. 29-31, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat.”

Oznacza to, iż w obecnym stanie prawnym, inaczej niż w latach 1999 – 2003, gdy art. 42 tejże ustawy przewidywał możliwość zwiększenia zaniżonej subwencji lub zmniejszenia wysokości wpłaty korekcyjno – wyrównawczej, gdy do takiego zaniżenia lub zawyżenia doszło z innych przyczyn niż podanie przez jednostkę samorządu terytorialnego (JST) nieprawdziwych danych, samorządom takie prawo nie przysługuje, nadto nie mają prawa korygowania danych o podstawowych dochodach podatkowych, mających wpływ na wysokość subwencji, w czasie ustalania kwoty subwencji na dany rok budżetowy (art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego); możliwość zwiększenia zaniżonej kwoty subwencji występuje jedynie w okresie między opracowaniem projektu budżetu państwa a uchwaleniem ustawy budżetowej (art. 33 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).⁶

I. Naruszenie przez art. 36 ust. 10 w związku z art. 24 , art. 31 i 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 2 w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 oraz w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że znosi konstytucyjne gwarancje wypłaty należnej kwoty subwencji oraz że przewiduje pobranie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości wyższej od należnej

Artykuł 167 Konstytucji RP określa zasady wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody. Wśród nich ustrojodawca wskazał m. in. na:

- zasadę zapewnienia obligatoryjnego, uzupełniającego finansowania zadań samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa (art. 167 ust. 2),
- zasadę ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3)⁷.

Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji wskazuje na trzy kategorie dochodów samorządów, tj.: dochody własne oraz subwencje i dotacje z budżetu państwa. Gwarancyjny charakter art. 167 ust. 2 Konstytucji RP polega na tym, iż rodzi on prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego do dochodów wskazanych w tym przepisie. Trudno bowiem zakładać, iż wymienienie w Konstytucji określonych tytułów prawnych dochodów samorządu ma charakter jedynie informacyjny, a nie gwarancyjny.⁸ Tak więc, prawa

⁶ R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 114.

⁷ T. Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 230.

⁸ Wyrok TK z 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00

jednostek samorządu terytorialnego do dochodów mają charakter praw podmiotowych o charakterze publicznoprawnym, jako, że wynikają z ustrojowych relacji między dwoma związkami publicznoprawnymi, współodpowiedzialnymi za stan państwa.⁹

Realizacja praw do dochodów jednostek samorządu terytorialnego służy zapewnieniu finansowania zadań publicznych realizowanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Prawa jednostek samorządu terytorialnego do poszczególnych kategorii dochodów nie mogą być rozpatrywane inaczej, niż z uwzględnieniem zasady wyposażania samorządu terytorialnego w dochody, w tym proklamowaną przez art. 167 ust. 3 zasadę ustawowego określania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Nie sposób również interpretować tych praw odmiennie, niż w kontekście wynikającym z zasady pomocniczości proklamowanej przez Preambułę Konstytucji, zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego i gwarancji konstytucyjnych dotyczących wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.¹⁰

Każda z kategorii dochodów jednostek samorządu terytorialnego wskazanych w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP jest inna i rodzi innego rodzaju prawa podmiotowe do dochodów. Charakter poszczególnych kategorii dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinna odzwierciedlać ustawa, która je normuje.

Występowanie niedoboru dochodów własnych w stosunku do zakresu realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań wymusza dalszą redystrybucję dochodów publicznych. Uzupełnieniem dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego jest subwencja ogólna z budżetu państwa. **Prawo podmiotowe do subwencji ogólnej z budżetu państwa, które wynika bezpośrednio z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, jest pochodną udziału jednostek samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, tj. wykonywaniu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych.**

Określenie w ustawach wysokości wpływów z subwencji ogólnej z budżetu państwa musi podlegać wszystkim rygorom wynikającym z art. 167 Konstytucji, tj.: respektować zasadę adekwatności, zwłaszcza w kontekście cechy „ogólności” subwencji, rozumianej jako możliwość suwerennego podejmowania decyzji przez organy stanowiące samorządu o jej przeznaczeniu i powiązaniu tego dochodu z realizacją zadań własnych; zasadę określenia wszystkich parametrów mających wpływ na wysokość subwencji w aktach rangi ustawowej.¹¹

Z punktu widzenia zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, istotnym jest zagwarantowanie tzw. obiektywizacji subwencji, polegającej na zobiektywizowaniu kryteriów i przesłanek przyznania subwencji i jej podziału między jednostki samorządu terytorialnego, którą gwarantują zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego unormowania

⁹ M. Bogucka - Felczak, *Ochrona sądowa praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, *Finanse Komunalne*, 2012, Nr 3

¹⁰ T. Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe...*, *op. cit.*

¹¹ M. Bogucka- Felczak, *op. cit.*

materialnoprawne, jak i formalnoprawne określające zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej samorządom.

Z unormowań art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi „*dochodami jednostek samorządu terytorialnego (...) są subwencje ogólne z budżetu państwa*” należy wyprowadzić publiczne prawo tych podmiotów, do domagania się wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji w wysokości wynikającej z przepisów prawa, bez względu na to czy ustawa o finansach publicznych *expressis verbis* roszczenie takie statuuje.¹² Prawo to może przekształcić się w roszczenie o wypłatę subwencji w odpowiedniej wysokości i terminie, co stanowi naturalną konsekwencję obiektywizacji subwencji ogólnej.

Artykuł 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kreują szczególną instytucję w systemie dochodów samorządu terytorialnego. Przesądzenia o charakterze prawnym części regionalnej subwencji ogólnej dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r.¹³ część regionalna subwencji ogólnej, jest instytucją niewymienioną w Konstytucji RP, której istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom. Zasadą wynikającą z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP jest bowiem przekazywanie źródeł dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (wertykalnie), co wyłącza funkcjonowanie systemu poziomego wyrównywania dochodów między samorządami (horyzontalnie).

Fakt, że wpłata korekcyjno – wyrównawcza nie została wymieniona jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP nie oznacza, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niekonstytucyjności takiej instytucji, jednak jej konstrukcja nie może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP, wprost przeciwnie, instytucje stanowiące wyjątek od reguł systemu finansowania samorządu, wymagają silniejszego poddania ich rygorom wynikającym z art. 167 Konstytucji RP.

Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, iż wpłaty korekcyjno – wyrównawcze stanowią element systemu wyposażania samorządu terytorialnego w dochody funkcjonujący pod warunkiem spełnienia wszystkich konstytucyjnych wymagań takiego wyposażania oznacza, iż również wysokość wpłat korekcyjno wyrównawczych powinna dać się obliczyć na podstawie wzoru wyrażonego w ustawie.

Reasumując, należna kwota części wyrównawczej, części regionalnej subwencji ogólnej i należna wpłata na część regionalną subwencji ogólnej dla województw to taka kwota, która została wyliczona na podstawie przepisów art. 24, art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Samorządom wojewódzkim przysługuje zaś prawo do domagania się wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji w wysokości ustalonej w powyższy sposób oraz prawo do określenia kwoty wpłaty na część regionalną ustalonej w ten sposób.

System praw do dochodów samorządu ukształtowany w art. 167 Konstytucji RP musi podlegać

¹² T. Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe...*, op. cit., s. 231.

¹³ sygn. akt K 30/04.

ochronie sądowej, co oznacza prawo jednostek samorządu terytorialnego do wystąpienia na drogę sądową z prawnie skutecznym roszczeniem w przypadku naruszenia jej praw do dochodów przez władzę publiczną.¹⁴

Artykuł 167 Konstytucji nie wskazuje wprost, iż publiczne prawa do dochodów jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej; nie oznacza to jednak, iż poszukiwanie w tym przepisie podstaw prawnych dla tej ochrony jest nieuprawnione, przeciwnie przemawia za tym gwarancyjny dla samorządów charakter tej regulacji, zwłaszcza w związku z innymi przepisami Konstytucji. Realizacja praw do dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jak już wyżej wspomniano, służy zapewnieniu finansowania zadań publicznych realizowanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Zasady wyrażone w art. 167 Konstytucji RP, w tym zasada proklamowana w ust. 3 tego artykułu, pełnią rolę służebną (stanowią instrument, narzędzie prawne) wobec zasady (wartości), jaką jest samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Większość autorów uznaje, że istota samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego polega m. in. na zagwarantowaniu tym jednostkom dochodów z ustawowo określonych źródeł.¹⁵ Elementem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego musi być system gwarancji prawnych jej funkcjonowania¹⁶, bez których nie może realnie istnieć. W tym znaczeniu zasada ustawowego kreowania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowi środek realizacji celu, jakim jest samodzielność finansowa tych jednostek, ale jednocześnie element chronionego dobra, definiujący pojęcie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd na temat gwarancyjnej i służebnej roli zasady ustawowego określenia źródeł dochodów samorządu terytorialnego w procesie zapewnienia samorządom samodzielności finansowej. Uznał, że znaczenie prawne art. 167 ust. 3 nie wyczerpuje się na treści tego przepisu, zwłaszcza, gdy przepis ten zechcemy interpretować w powiązaniu z art. 16 i pozostałymi postanowieniami rozdziału VII Konstytucji. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni bowiem rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań.

Art. 167 ust. 3 można więc traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej jednostce samorządu terytorialnego nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają), lecz także możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań.

¹⁴W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 169. por. także J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne pod red. J. Bocia*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 520-524.

¹⁵T. Dębowska-Romanowska, *Zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa, 1997, s. 145; por. także: E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 49; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, s. Warszawa 2006, s. 215.

¹⁶A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1997, s. 37.

Gdyby bowiem wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji samodzielności dokonywania wydatków, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów, a także samodzielnego wykonywania zadań mogłoby okazać się iluzoryczne, bo pozyskane środki finansowe mogłyby być jednostce samorządu terytorialnego odbierane bez jakichkolwiek ograniczeń¹⁷. W tym znaczeniu zasada ustawowego określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinna być gwarancją ich stabilności i przewidywalności, a co za tym idzie – możliwości realizacji uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, którego elementem jest prawo do posiadania zagwarantowanych ustawowo własnych dochodów w stopniu pozwalającym na realizację tych zadań oraz możliwość przewidywania i planowania ich wielkości, co wynika z art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

W wyroku z dnia 18 lipca 2006 r. Trybunał stwierdził: Zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i prawa [...] opierają się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu aktu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać¹⁸. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma istotne znaczenie w relacjach między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, u podstaw których winna leżeć zasada lojalnej współpracy¹⁹. Starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę²⁰. Za taką należy uznać kwestię ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

Możliwość ustalenia wysokości wpływów z określonych ustawowo źródeł dochodów samorządów, wprost na podstawie regulacji ustawowej, jest szczególnie istotna w odniesieniu do tzw. dochodów transferowych, przekazywanych przez dysponenta budżetu państwa; na te źródła dochodów (inaczej niż w przypadku dochodów własnych) jednostki samorządu terytorialnego nie mogą stymulacyjnie oddziaływać, co oznacza kalkulowanie wysokości wpływów z tych tytułów na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Z kolei sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przewiduje art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje swego rodzaju domniemanie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.²¹

Skoro Konstytucja gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego ochronę sądową ich samodzielności, to gwarancja ta musi mieć charakter realny, a nie pozorny. Jednostka samorządu terytorialnego może zatem pozywać, może być pozywana, może być także uczestnikiem postępowania.

Nie należy jednak utożsamiać sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego z prawem do sądu. Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym i zakłada

¹⁷ Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

¹⁸ Sygn. akt. U 5/04.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05.

²⁰ por. wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03; OTK ZU 2004, nr 1/A, poz. 1.

²¹ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06

w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wysłuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych, i zakłada pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia, obejmuje tylko tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w jej relacjach z innymi organami władzy publicznej przed działaniami tych organów. Ochrona sądowa jednostki samorządu terytorialnego ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki²². Wyjaśniając pozycję jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na istotne różnice między konstytucyjnymi uprawnieniami jednostek samorządu terytorialnego a wolnościami i prawami człowieka i obywatela. Trybunał podkreślał w tym kontekście, że „*po pierwsze, status prawny organów władzy publicznej jest wyraźnie uregulowany w odrębnych rozdziałach Konstytucji, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, po drugie, organy władzy publicznej z istoty rzeczy wykonują zadania wynikające z ich kompetencji, a nie korzystają z praw i wolności, po trzecie wreszcie, sfera wolności i praw obywatelskich nie przenika się ze sferą kompetencji organów władzy publicznej*”.²³

Ochrona sądowa obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w jej relacjach z innymi organami władzy publicznej przed działaniami tych organów. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sądowo administracyjnym.

Podstaw prawnych ochrony sądowej praw, w tym prawa do dochodów, jednostek samorządu terytorialnego należy również poszukiwać w zasadzie pomocniczości, umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, wyrażonej Preambułą Konstytucji, a także klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Z unormowań Konstytucji należy wywieść jeszcze inne cechy ochrony sądowej praw do dochodów samorządu terytorialnego. Artykuł 167 Konstytucji RP, zakłada zasadę współodpowiedzialności partnerów publicznych (państwa i samorządu) za realizację zadań publicznych. Przypadające samorządom zadania, o których mowa w tej regulacji, to te, które w procesie decentralizacji, w drodze ustawowej zostały przekazane JST do realizacji, z jednoczesną gwarancją dla tych podmiotów publicznych, wyposażenia ich w środki finansowe niezbędne do wykonania owych zadań w sposób samodzielny. „Reakcją” ustawodawcy konstytucyjnego na ponoszenie przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności za realizację istotnej części zadań publicznych, jest zapewnienie ochrony sądowej praw tych podmiotów w procesie wykonywania owych zadań. Oznacza to, że w nieuchronnych sporach między państwem a samorządem terytorialnym ochronie sądowej powinny podlegać publiczne prawa podmiotowe samorządu ukształtowane w art. 167 Konstytucji. Z takiego stwierdzenia wynika szczególnie charakter spraw będących przedmiotem

²² *Wyrok TK z dnia 29 października 2009 r. sygn. akt K 32/08.*

²³ *Ibidem, por także: J. Trzcziński, Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej, [w:] Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 213, postanowienie z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60, s. 871.*

rozstrzygnięcia przez sąd. Otóż, sprawy między tymi dwoma podmiotami publicznymi mają zawsze charakter ustrojowy, gdyż dotyczą ustrojowego podziału zadań i środków na ich realizację pomiędzy partnerami publicznymi. **Jednak stosunki pomiędzy państwem a samorządem, zachodzące na gruncie wyposażania samorządu w dochody skutkują określonym świadczeniem pieniężnym albo z budżetu państwa do budżetów lokalnych, albo na odwrót, jak ma to miejsce w przypadku wpłat korekcyjno - wyrównawczych, a spór co do ich wysokości powinien rozstrzygnąć sąd.** Zatem skutkiem relacji jakie istnieją pomiędzy partnerami publicznymi na gruncie art. 167 Konstytucji RP może być pojawienie się sporu o ustalenie stosunku i sporu o należne świadczenie, które nie dają się często w przypadku subwencji jednoznacznie rozdzielić.

Również treść art. 165 ust. 2 Konstytucji RP nie rodzi wątpliwości co do tego, iż ochrona samodzielności, w tym finansowej jednostek samorządu terytorialnego, której gwarancją jest m. in. art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji RP została powierzona sądom.

Znaczenie art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego polega na tym, że znosi on pojęcie części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej i pojęcie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w kwocie należnej, tj. ustalonej w sposób generalny i abstrakcyjny na podstawie kryteriów ustawowych. Tym samym znosi, statuowane przez art. 167 ust. 2 i 3 publiczne prawo podmiotowe samorządu terytorialnego do domagania się wypłaty z budżetu państwa ustalonej w prawidłowej wysokości kwoty subwencji regionalnej i prawo do dokonania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w wysokości nie wyższej niż ta, która została obliczona na podstawie ustawowego wzoru. Ustawa określająca dochody jednostek samorządu terytorialnego, to taka, która gwarantuje obliczalność, a co za tym idzie przewidywalność wysokości tych dochodów. Państwo ma oczywiście prawo korygować w czasie wysokość subwencji i wpłaty korekcyjno – wyrównawczej, ale pod warunkiem, że wszystkie korekty rat będą obliczalne. Brzmienie art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego znosi konstytucyjne standardy przesądzenia czy i jakiej wysokości subwencja i wpłata na część regionalną subwencji ogólnej się należą, realizowane przez art. 24, art. 25, i art. 31 i tej ustawy. Taki stan rzeczy należy uznać za daleki od standardów wyznaczonych przez zasady państwa prawnego wynikające z art. 2 Konstytucji RP.

Od momentu uchwalenia ustawy budżetowej utracona zostaje możliwość zwiększenia subwencji ustalonej w zbyt niskiej, niż należna, wysokości lub zmniejszenie wpłat uiszczonych w zbyt wysokiej kwocie. Kwotami należnymi są bowiem, co wynika z art. 33 ust. 2 i 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kwoty wynikające z informacji przekazanej na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2. Wynika z tego, iż obowiązkiem samorządów jest analizowanie danych zawartych w informacji przekazywanej im przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Tylko w trakcie prac nad projektem budżetu państwa istnieje bowiem możliwość zweryfikowania kwot ustalonych ze szkodą dla budżetu danej jednostki. Nie da się jednak ukryć, iż sprawdzenie prawidłowości większości danych przez jednostkę będzie bardzo utrudnione²⁴. Jednocześnie dla możliwości dochodzenia należnej subwencji lub zmniejszenia wpłaty nie ma znaczenia, czy przekazanie

²⁴ C. Kosikowski, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz. ABC, 2004.*

niższej subwencji lub wpłaty zawyżonej kwoty korekcyjno – wyrównawczej nastąpiły z przyczyn leżących po stronie samorządu, czy też nie.

Reasumując, skoro w przypadku stwierdzenia dokonania przez jednostkę samorządu terytorialnego wpłaty korekcyjno – wyrównawczej w wysokości wyższej od należnej lub otrzymania przez nią subwencji wyrównawczej lub równoważącej/regionalnej jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat, uznać należy, że należna kwota subwencji lub należna kwota wpłaty to taka, której dochodzić nie można, czyli nienależna. Powyższe oznacza, iż pomiędzy przepisami art. 24, art. 25 i art. 31 art. 1 a art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zachodzi ewidentna sprzeczność. Artykuł 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego godzi zatem w zasadę zaufania samorządu do państwa i stanowionego przez nie prawa, jako, że ogranicza możliwość planowania dochodów na podstawie określonych ustawowo wzorów na ich obliczenie. Możliwość planowania finansowego w oparciu o przewidywalne na podstawie ustawy wpływy ze źródeł dochodów ma kapitalne znaczenie dla możliwości realizacji zadań lokalnych i samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która w związku z brzmieniem art. 36 ust. 10 zostaje ograniczona. Taka ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności samorządu terytorialnego nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnie chronionych zasadach i wartościach, co zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, mogłoby ewentualnie przesądzać o dopuszczalności takiej ingerencji.²⁵ Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oznacza, iż „*nie należy stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służącym ich realizacji*”.²⁶ Prawo do subwencji w kwocie wynikającej z przepisów prawa gwarantuje samorządom Konstytucja w art. 167 ust. 2 i 3, zaś art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego prawo to ogranicza.

Nadto, zasady prawidłowej legislacji, nie zostaną dochowane, jeżeli stanowionym przepisom postawić można zarzut braku precyzji, która „*(...) winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie*”.²⁷ Za naruszające zasadę przyzwoitej legislacji, w opinii Trybunału Konstytucyjnego, należałoby zatem uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne²⁸, co jak się wydaje, ma miejsce na skutek wprowadzenia kwestionowanej regulacji. Nie może bowiem w państwie prawa występować sytuacja, w której należna, tj. wyliczona na podstawie art. 24 i 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwota części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej dla województw, do której prawo gwarantuje tym samorządom art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji RP jest jednocześnie kwotą, której egzekwować nie można, jak i sytuacja, w której nienależna, bo zawyżona, w stosunku do tego co wynika z art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwota wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej staje się należna, bo tak arbitralnie zadecydował ustawodawca.

²⁵ Wyrok TK z 15 kwietnia 2002 r., sygn. K 23/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 19.

²⁶ Wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 roku, sygn. akt K 1/88.

²⁷ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00.

²⁸ por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00.

Konstytucja wprowadza w art. 165 ust. 2 domniemanie sądowej ochrony prawnie chronionych interesów jednostek samorządu terytorialnego, a za takie należy uznać prawo do realizacji dochodów w wysokości wynikającej z ustawy, zaś wszelkie ograniczenia tego prawa muszą znajdować wyraźne konstytucyjne uzasadnienie.²⁹

Sądowa ochrona samodzielności samorządowej oznacza, że w przypadku naruszenia samodzielności konkretnej jednostki samorządu terytorialnego powinna ona mieć możliwość dochodzenia swoich spraw przed niezawisłym sądem. Ustawodawca ma obowiązek poddać jurysdykcji sądów sprawy naruszenia samodzielności samorządu i to zarówno w płaszczyźnie prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej. To oznacza, że poszczególne jednostki samorządowe powinny mieć możliwość dochodzenia swoich praw przed sądami powszechnymi i administracyjnymi. Istota zasady ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi realizację naczelną zasadę konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa na poziomie lokalnym, co oznacza zjawisko demokracji samorządowej. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ma swoje odzwierciedlenie w budowaniu idei demokracji na poziomie wspólnoty samorządowej poprzez sprawne działanie administracji publicznej, która powinna realizować swoje zadania zaspokajając, tym samym, potrzeby danej wspólnoty samorządu terytorialnego.³⁰ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *"jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności"*³¹

Tymczasem art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zamyka samorządom drogę sądową do dochodzenia kwoty subwencji w wysokości wynikającej z przepisów prawa, jak i dochodzenia zwrotu pobranej w nienależnej wysokości wpłaty korekcyjno – wyrównawczej w przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych art. 29-31, w kwocie wyższej od należnej.

Z powyższych względów, w przekonaniu Wnioskodawcy, art. 36 ust.10 w związku z art.24, art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodny z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 oraz w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że znosi konstytucyjnie gwarantowane pojęcie subwencji należnej oraz że przewiduje pobranie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości wyższej od należnej

II. Naruszenie przez 35 ust. 3 w części zdania „z zastrzeżeniem ust. 4” i art. 35 ust. 4 związku z art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zasady proporcjonalności wyrażoną w art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 oraz w związku z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP

²⁹ tak m.in. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K 28/97, opubl. OTK 1998/4/50; wyrok z dnia 16 marca 1999r. w sprawie SK 19/98, opubl. OTK 1999/3/36.

³⁰ Orzeczenie NSA z dn. 7 października 1991r. Sygn. Akt. SA/Wr 841/91, ONSA z 1993r. nr 1, poz. 5.

³¹ wyrok z 27 września 1994 r., sygn. W. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46.

przez to, że zamyka 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.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, do wpłat określonych w art. 29-31 stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa³², z zastrzeżeniem ust. 4.

Artykuł 35 ust. 4 tej ustawy stanowi, iż do wpłat określonych w art. 29-31 nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa 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.

Institucja wpłat korekcyjno – wyrównawczych na poziomie wojewódzkim była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 4 marca 2014 r. K 13/11.

„W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów JST – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych. Jak wskazano w wyroku o sygn. K 30/04, wykorzystując tego rodzaju instrumenty, nie można stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podzielił zatem stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym ograniczenie samodzielności finansowej JST w zakresie gospodarowania środkami finansowymi wynikające z art. 31 ustawy o dochodach stanowi przekroczenie granic swobody ustawodawcy. Prowadzi także do pozbawienia samorządu w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu prawa do kształtowania samodzielnej polityki wydatkowej. Brak jakichkolwiek ograniczeń odbierania jednostkom samorządu ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych JST okazuje się iluzoryczne. Tymczasem instytucja o charakterze ustawowym (mechanizm wyrównania poziomego) nie może pozbawiać instytucji konstytucyjnej (dochody własne) jej zasadniczych cech (podstawowego charakteru tych dochodów w systemie źródeł dochodów JST, gwarantującego samodzielność finansową JST w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność)”.

Powodem uznania niezgodności z Konstytucją RP przepisu art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w cytowanym orzeczeniu był zatem brak w owym przepisie materialnych granic dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w dochody własne województw, jaka dokonuje się poprzez obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno – wyrównawczych. Skutkiem braku takiego progu dochody pozostające do dyspozycji województwa mazowieckiego po dokonaniu wpłaty stawały się nieadekwatne do zakresu powierzonych temu samorządowi zadań, zwłaszcza wówczas gdy zmiana koniunktury gospodarczej prowadziła do spadku dochodów podatkowych województwa, a jego potencjał dochodowy mierzony wielkością uzyskanych dochodów w okresie sprzed dwóch lat odbiegał istotnie od sytuacji finansowej płatnika

³² Dz. U. 2012.749 j.t., ze zm.

janosikowego w roku, w którym przyszło mu realizować obowiązek odprowadzania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej.

Taka sytuacja, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, może zatem doprowadzić do likwidacji instytucji dochodów własnych w zasobach finansowych województwa, co jest sprzeczne w sposób oczywisty z art. 167 ust. 2 Konstytucji³³ i uniemożliwia samodzielne, tj. we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność realizowanie zadań publicznych przez samorząd wojewódzki.

W obliczu braku jakiegokolwiek bariery ostrożnościowej wkraczania w sferę konstytucyjnie chronionych praw do dochodów samorządów w przepisie, który wyznacza wysokość należnej wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, dla zagwarantowania zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych zadań, ustawodawca nie powinien wyłączać możliwości miarkowania wysokości tej wpłaty w sytuacjach, w których obowiązek odprowadzania do budżetu tejże wpłaty, np. nagłej zmiany koniunktury gospodarczej, prowadziłby do zniesienia znaczenia dochodów własnych województwa i nie pozwalał na wykonywanie powierzonych zadań na poziomie minimalnych standardów i/lub generował konieczność zadłużania się jednostki samorządu terytorialnego dla potrzeb realizacji obowiązku dokonania wpłaty na rzecz innych województw.

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, tj. odroczenie terminu płatności rat lub zapłaty zaległości, rozłożenie wpłat na raty, umorzenia powstałej zaległości lub odsetek za zwłokę. Tymczasem z mocy art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ubieganie się przez Województwo Mazowieckie o zastosowanie tych ulg zostało wykluczone.

Nie można, w przekonaniu Wnioskodawcy, podzielić poglądu, iż „nieprzyznanie tych uprawnień j.s.t. 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. Należy bowiem pamiętać, że części te ustalane są przede wszystkim w oparciu o planowane kwoty wpłat, nie stanowią więc praktycznie żadnego obciążenia dla budżetu państwa.”³⁴

Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP subwencja ogólna jest dochodem samorządu terytorialnego z budżetu państwa, co oznacza, iż za odpowiednie wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w dochody co do zasady odpowiada państwo, zaś wpłaty korekcyjno – wyrównawcze, stanowiące wyjątek od tej zasady mogą stanowić wyraz solidaryzmu jednostek samorządu bogatszych z samorządami biedniejszymi, o ile ich wysokość nie stoi w sprzeczności z ukształtowanymi przez art. 167 Konstytucji RP zasadami kształtującymi system wyposażania samorządy w dochody, w tym zasadą adekwatności dochodów

³³ K 13/11.

³⁴ E. Ruśkowski, *Ustawa o dochodach...*, op. Cit.

do zakresu powierzonych zadań. Zatem w sytuacji gdy wysokość wpłaty korekcyjno – wyrównawczej niweczyłaby konstytucyjnie gwarantowane prawo jej płatnika do dochodów własnych i naruszała jednocześnie jego uprawnienie do prowadzenia gospodarki finansowej w sposób samodzielny, odpowiedzialność za właściwe wyposażenie samorządów, w których występuje rażąca niewspółmierność dochodów do zakresu realizowanych zadań w owe dochody powinno przejąć państwo.

W sytuacji, w której obowiązek realizacji wpłat na część regionalną subwencji ogólnej w wysokości wynikającej z art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pozbawia samorząd możliwości realizacji zadań powierzonych samorządom wojewódzkim, znalazło się województwo mazowieckie. Stan ten, wymuszający zadłużanie się tego samorządu w celu uzyskania środków finansowych niezbędnych na realizację obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno - wyrównawczych trwa od 2010 roku, także po zapadnięciu wyroku Trybunału Konstytucyjnego (K 13/11), na mocy którego regulacja zawarta w art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego została uznana za niezgodną z Konstytucją RP. Ze względu na fakt, iż skutek derogacyjny wobec tego przepisu, został odroczony przez Trybunał Konstytucyjny na okres 18 miesięcy, przez ten okres wnioskodawca zobowiązany jest do odprowadzania wysokości wpłaty na tzw. janosikowe w wysokości ustalonej na podstawie przepisu, którego domniemanie zgodności z Konstytucją zostało zniesione przez wyrok K 13/11 i w sytuacji, w której wysokość tej wpłaty nie pozwala temu samorządowi na realizację powierzonych zadań. W powyższej sytuacji możliwość ubiegania się o przyznanie ulgi w spłacie zobowiązań z tytułu wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw stanowiłaby gwarancję nie naruszania samodzielności finansowej województwa mazowieckiego, poprzez nadmierną ingerencję w sferę jego praw do dochodów, które służą realizacji zadań na rzecz członków wspólnoty terytorialnej.

Co prawda przyznanie ulg w spłacie wpłat korekcyjno – wyrównawczych, o których mowa w ustawie Ordynacja podatkowa ma charakter uznaniowy, co oznacza iż organ może ale nie musi przychylić się do wniosku podatnika i powinno być podyktowane ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym, co mogłoby teoretycznie stawiać pod znakiem zapytania przydatność tej instytucji dla eliminowania sytuacji, w której wysokość wpłaty korekcyjno – wyrównawczej ograniczałaby nadmiernie prawo samorządu wojewódzkiego do posiadania dochodów niezbędnych do realizacji zadań, to jednak w przekonaniu Wnioskodawcy, na gruncie Konstytucji RP uzasadnione interesy poszczególnych wspólnot samorządowych muszą być definiowane z szerszej perspektywy dobra wspólnego (interesu publicznego) i nie powinny być przeciwstawiane temu dobru. Zasada ta dotyczy również interesów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów. Jednostka samorządu terytorialnego ma interes faktyczny w zapewnieniu sobie poziomu dochodów pozwalającego na realizację powierzonych zadań. W demokratycznym państwie prawnym uznającym zasadę subsydiarności dobro wspólne musi być definiowane przy uwzględnieniu i poszanowaniu uzasadnionych interesów wszystkich wspólnot samorządowych.

W przekonaniu Wnioskodawcy, zasadność wniosku o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z art. 35 ust. 4 w związku z art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 oraz w związku z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP nie może być kwestionowana przez fakt, iż w wykonaniu wyroku K 13/11 ustawodawca

powinien wprowadzić w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego unormowania, których skutkiem będzie ustalenie dopuszczalnego progu ingerencji w sferę dochodów własnych samorządu województwa poprzez obowiązek realizacji wpłat korekcyjno – wyrównawczych. Po pierwsze dlatego, iż wprowadzone przez ustawodawcę bariery ostrożnościowe, które póki co nie są znane, mogłyby nie oprzeć się potencjalnym zmianom koniunktury gospodarczej, co sprawiałoby, że płatnicy janosikowego na poziomie wojewódzkim zmuszeni byłiby w dalszym ciągu do odprowadzania wpłat korekcyjno – wyrównawczych w wysokości abstrahującej od ich sytuacji finansowej, po drugie dlatego, że 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.

O przyznaniu lub odmowie udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych orzeka organ podatkowy w drodze decyzji, którą podatnik może po wyczerpaniu toku instancji zaskarżyć do sądu administracyjnego. Powyższych uprawnień samorządy z mocy art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zostały pozbawione. Ustalenie stosunku prawno-wpłatowego następuje na podstawie art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w sposób kategoriyczny, często w oderwaniu od rzeczywistej zdolności spełnienia świadczenia wynikającego z tego stosunku przez zobowiązany samorząd, a ustawodawca nie przewidział żadnych form wsparcia ze strony państwa, które przecież poprzez nałożenie na niektóre samorządy obowiązku wsparcia wspólnot biedniejszych, nie zwalnia się z odpowiedzialności za prawidłowe wyposażenie samorządu terytorialnego w dochody. Wnioskodawcy pozostaje jedynie zdać się na akt łaski Ministra Finansów, który zgodnie z art. 22 Ordynacji podatkowej może zaniechać w całości lub w części poboru podatku (wpłat), w sytuacjach uzasadnionych ważnym interesem podatników lub interesem publicznym, jednak odmowa wydania takiego aktu nie przybiera formy decyzji, która mogłaby być przedmiotem zaskarżenia do sądu.

Brak możliwości wystąpienia przez jednostki samorządu terytorialnego z wnioskiem o zastosowanie ulgi w spłacie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej 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. Niemożność ubiegania się przez samorząd województwa o zastosowanie ulgi w spłacie wpłaty korekcyjno – wyrównawczej nie pozwala na dochodzenie przezeń praw do dochodów adekwatnych do konieczności realizacji powierzonych zadań i ochrony konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności, przewidzianej art. 165 ust. 2.

Skutkiem regulacji zawartej art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest pogłębiające się pogorszenie sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego i degradacja znaczenia pojęcia dochodów własnych tego samorządu, zwłaszcza, że państwo konsekwentnie korzysta ze swoich uprawnień wierzycielskich prowadząc egzekucję zaległych wpłat na część regionalną subwencji ogólnej wraz z odsetkami, których ów samorząd nie jest w stanie odprowadzić ze względu na poziom realizowanych dochodów i obligatoryjnych wydatków, a czego ustawodawca nie uwzględnił statuując kryteria nakładania obowiązku dokonywania wpłat w art. 31 ustawy. Zasada solidaryzmu realizowana poprzez wsparcie finansowe samorządów, w których występuje rażąca niewspółmierność dochodów do zakresu realizowanych zadań powinna skutkować także w relacjach pomiędzy państwem a Województwem Mazowieckim, które

w takiej właśnie sytuacji się znalazło, w dużej mierze wskutek konieczności odprowadzania przez ostatnie lata wpłaty korekcyjno – wyrównawczej w wysokości ustalonej na podstawie przepisów, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją RP, i którą zmuszone jest odprowadzać nadal, gdyż pozbawione jest prawa do ochrony swoich dochodów z których realizuje zadania publiczne na drodze sądowej.

Ograniczenie samodzielności finansowej samorządu, jakie dokonuje się poprzez brak elastycznych, tj. uwzględniających sytuację finansową płatników janosikowego w roku, w którym obowiązek dokonywania wpłat jest realizowany, przy jednoczesnym wyłączeniu przez ustawodawcę możliwości korzystania z ograniczenia wysokości wpłaty poprzez zastosowanie ulg ma, w przekonaniu Wnioskodawcy, charakter nieproporcjonalny. Z art. 2 Konstytucji wynika zasada proporcjonalności oddziaływania ograniczającego w stosunku do samorządu terytorialnego. Zachowanie owej proporcjonalności jest szczególnie istotne wtedy, gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji samorządu, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania.³⁵ Do tej sfery zaliczyć należy możliwość realizacji w sposób samodzielny zadań, finansowanych z dochodów ukształtowanych odpowiednio do zakresu tych zadań. W orzeczeniu z dnia 17 października 1995 r.³⁶ Trybunał Konstytucyjny, uznając możliwość ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych gmin, zajął także stanowisko, że zgodnie z zasadą proporcjonalności ingerencja ta nie może być nadmierna. W literaturze przedmiotu w odniesieniu do działalności ustawodawcy, zasadę proporcjonalności postrzega się na drodze respektowania przez niego zasady adekwatności; spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia.³⁷ Zdaniem TK z zasady tej wypływa, po pierwsze, przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami z niej wynikającymi.³⁸

W przekonaniu Wnioskodawcy wyłączenie stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych do wpłat korekcyjno – wyrównawczych, w sytuacji obiektywnej niemożności ich realizacji przez podmiot zobowiązany, czyni z regulacji zawartej w art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przejaw nadmiernie uciążliwej ingerencji prawodawcy w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności finansowej samorządu wojewódzkiego. Ustawodawca nie dochował, statuując powyższy przepis, wymogu zachowania proporcjonalności pomiędzy skutkami wynikającymi z tej regulacji, a ciężarami, jakie z niej dla województwa wynikają, skoro prowadzi ona do konieczności zadłużania się Województwa Mazowieckiego w celu wspierania innych samorządów. Nie jest zaskarżona regulacja także konieczna dla realizacji celu, z jakim jest powiązana, za który uznać należy zgromadzenie w budżecie państwa zaplanowanych środków finansowych w celu wsparcia finansowego samorządów, które nie są bez niego

³⁵ Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r. sygn. akt K 40/02

³⁶ K. 10/95

³⁷ S. Wrótkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej (w:) Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74 i n.

³⁸ K. 11/94, K. 10/95

zdolne do realizowania powierzonych zadań. Po pierwsze, dlatego, iż w sytuacji załamania się koniunktury gospodarczej, a więc z przyczyn niezawinionych przez samorząd, które skutkuje brakiem możliwości odprowadzenia wpłat do budżetu w wysokości wynikającej z przepisów prawa, odpowiedzialność za właściwe wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP obciąża budżet państwa. Po drugie, dlatego, iż interes publiczny, z którym powiązana jest zaskarżona regulacja, polega na zapewnieniu wszystkim samorządom, w tym Wnioskodawcy, środków finansowych umożliwiających wykonywanie zadań publicznych. Skoro z mocy art. 35 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do wpłat korekcyjno – wyrównawczych stosuje się przepisy Działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, to oznacza to, iż ustawodawca traktuje je, choć zdaniem Wnioskodawcy rodzi to uzasadnione wątpliwości konstytucyjne, jako podatek, płacony na rzecz jednych samorządów przez inne, od gwarantowanych im konstytucyjnie dochodów, co powoduje, iż w przypadku nieuiszczenia wpłaty w należnej wysokości w terminie, pobierane są odsetki w wysokości jak dla zaległości podatkowych. Potwierdza to brzmienie art. 35 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - *„Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, mimo ciążącego na niej obowiązku, nie dokonała w terminie - w całości lub w części - wpłat określonych w art. 29-31, minister właściwy do spraw finansów publicznych wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania z tytułu wpłat wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych”*. Nie respektuje jednak ustawodawca stosunku do wpłat korekcyjno – wyrównawczych innej zasady, mającej powszechne zastosowanie w odniesieniu do podatków, tj. zasady uwzględniania przez ustawodawcę zdolności do poniesienia ciężaru finansowego przez zobowiązanego, co jest tym bardziej istotne, że wpłata na część regionalną subwencji ogólnej uszczupla dochody służące realizacji zadań na rzecz wspólnoty terytorialnej. Skoro ustawodawca odsyła wprost, a nie odpowiednio w art. 35 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie realizacji wpłat korekcyjno – wyrównawczych, to tym bardziej rażące, z punktu widzenia zasady proporcjonalności, jest wyłączenie przezeń stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych do tych wpłat. Jest rzeczą oczywistą, iż gdyby ustawodawca dopuścił możliwość stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych do wpłat korekcyjno – wyrównawczych, to odesłanie takie nie mogłoby oznaczać, iż pojęcie ważnego interesu płatnika tych wpłat, czy interesu publicznego powinny być rozumiane w identyczny sposób, jak ma to miejsce na gruncie Ordynacji podatkowej w odniesieniu do ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Te niedookreślone pojęcia powinny być interpretowane na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zgodnie z Konstytucją, a co za tym idzie organ podejmujący decyzję o ich przyznaniu powinien uwzględniać określone w sentencji wyroku K 13/11 kryteria uznania wpłat korekcyjno – wyrównawczych za zgodne z Konstytucją. Kryteria, w oparciu o które powinien być tworzony system korekcyjno – wyrównawczy na poziomie ustawowym mają bowiem uniwersalny charakter i powinny mieć zastosowanie także w procesie wykonywania prawa. Wnioskodawca zatem, nie tyle domaga się wykonania wyroku K 13/11, którego skutek został odroczony na 18 miesięcy, co stwierdza, iż powinny występować ulgi w spłacie wpłat korekcyjno – wyrównawczych, przyznawane w oparciu o kryteria wskazane w tym orzeczeniu, w związku z ochroną samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Reasumując, wyłączenie możliwości zastosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych do wpłat korekcyjno – wyrównawczych, a przez to możliwości dochodzenia przed sądem prawa do kształtowania wysokości wpłaty w wysokości gwarantującej województwom zachowanie istotnej części dochodów własnych

koniecznych dla realizacji zadań własnych, przy jednoczesnym braku kryteriów miarkowania tej wysokości w art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uznać należy, za nadmiernie uciążliwy, w stosunku do założonego celu, a co za tym idzie nieproporcjonalny, przejaw ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności finansowej samorządu województwa.

Odpisy – 5 egz.

Marszałek województwa

Adam Struzik