

Warszawa, dnia 08.10.2014 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
Al. J.Ch. Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:**  
Rada Powiatu Gdańskiego  
ul. Wojska Polskiego 16  
83-000 Pruszcz Gdański

**Umocowany przedstawiciel Wnioskodawcy:**  
r. pr. adw. prof. dr hab. Hubert Izdebski  
nr wpisu na listę radców prawnych: WA-2280  
**Spółka Prawnicza I&Z S.C.**  
ul. Wiśniowa 57 lok. 6  
02-520 Warszawa

## **W N I O S E K**

### **do Trybunału Konstytucyjnego**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w § 2 uchwały nr XL/266/2014 Rady Powiatu Gdańskiego z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie reprezentowania Powiatu Gdańskiego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w imieniu Rady Powiatu Gdańskiego, wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) są niezgodne z zasadą solidarności, wyrażoną w preambule Konstytucji, oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, są niezgodne z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

## UZASADNIENIE

### 1. Legitymacja wnioskodawcy

1.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „TK”) w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową może wystąpić m.in. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Jak stanowi art. 191 ust. 2 Konstytucji, wystąpienie z wnioskiem jest dopuszczalne, jeżeli zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

1.2. W świetle powyższych regulacji konstytucyjnych należy przyjąć, że Rada Powiatu Gdańskiego posiada legitymację do wystąpienia do TK z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.; dalej: „u.d.j.s.t.”) z przepisami Konstytucji i ratyfikowanej umowy międzynarodowej, jaką jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.; dalej: „EKSL”).

Dla oceny legitymacji wnioskodawcy w niniejszej sprawie ma szczególne znaczenie fakt, że już trzykrotnie TK orzekał w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów u.d.j.s.t. nakładających na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dokonywania tzw. wpłat wyrównawczych do budżetu państwa (tj. wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej). Chodzi o wyroki: z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, z dnia 13 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, i z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11. We wszystkich ww. sprawach – wszczętych wnioskami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, tj. odpowiednio: Sejmiku Województwa Mazowieckiego i Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego (K 30/04), Rady m.st. Warszawy i Rady Miasta Krakowa (K 14/11) i Sejmiku Województwa Mazowieckiego (K 13/11) – Trybunał Konstytucyjny uznawał, że przepisy dotyczące tzw. wpłat wyrównawczych dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

W szczególności, zdaniem TK, tego typu przepisy „mają wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawcy”, gdyż na wnioskodawcy spoczywa coroczny obowiązek

dokonywania wpłat wyrównawczych. Jednocześnie, w ocenie TK, o istnieniu legitymacji świadczy również to, że wnioskodawca jest „potencjalnym beneficjentem” puli środków pochodzących z wpłat wyrównawczych (zob. wyroki o sygn. akt K 14/11 i K 13/11).

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z analogiczną sytuacją. Wnioskodawcą jest Rada Powiatu Gdańskiego, będąca organem stanowiącym powiatu gdańskiego. Na powiecie gdańskim spoczywa obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów, na podstawie art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 tej ustawy). Dopuszczalne jest więc zaskarżenie do TK przepisów nakładających na Radę Powiatu ww. obowiązek. Ponadto, wnioskodawca jest beneficjentem części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów, na podstawie art. 23 i 23a u.d.j.s.t., co uprawnia wnioskodawcę do zaskarżenia również tych przepisów.

**1.3.** Z przedstawionych wyżej powodów Rada Powiatu Gdańskiego ma legitymację do zaskarżenia do TK przepisów u.d.j.s.t. wskazanych w *petitum* niniejszego wniosku.

Wola zaskarżenia, pokrywająca się z zarzutami wskazanymi w *petitum* niniejszego wniosku, została wyrażona w uchwale Rady Powiatu Gdańskiego z dnia 28 marca 2014 r., nr XL/266/2014 (w załączeniu).

## **2. Dopuszczalność wydania wyroku**

**2.1.** Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, wydanym na wniosek Rady m.st. Warszawy i Rady Miasta Krakowa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji (pkt 2 sentencji).

W niniejszym wniosku Rada Powiatu kwestionuje konstytucyjność i zgodność z EKSL art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t., a więc tę samą grupę przepisów, która była poddana kontroli konstytucyjności w sprawie o sygn. akt K 14/11.

Wnioskodawca zdaje sobie sprawę, że – co do zasady – w postępowaniu przed TK obowiązuje reguła *ne bis in idem*, zgodnie z którą ponowne orzekanie o przepisie (przepisach) prawa, co do których zapadł już wcześniej wyrok TK o zgodności z określonymi wzorcami konstytucyjnymi, jest zbędne. W niniejszej sprawie nie zachodzą jednak podstawy do

umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

**2.2.** W orzecznictwie TK przyjmuje się, że w pewnych okolicznościach, w przypadku gdy przedmiotem zaskarżenia jest przepis (przepisy), który został wcześniej wyrokiem uznany za zgodny z wzorcami kontroli, nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Praktyka TK zna przypadki, gdy Trybunał kilkakrotnie badał konstytucyjność tego samego przepisu (np. wyroki TK z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt SK 28/10, i z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 18/10, oraz wyroki TK z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10, i z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10), niekiedy również z tymi samymi wzorcami kontroli (np. wyroki z dnia 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 4/10, i z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 34/09, oraz wyroki z dnia 20 lutego 2007 r., sygn. akt P 1/06, i z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 42/09).

Przede wszystkim, ponowne zaskarżenie do TK tych samych przepisów nie jest wykluczone wówczas, gdy wnioskodawca powołuje nowe – nieoceniane wcześniej przez Trybunał – wzorce kontroli. Zgodnie z utrwalonym poglądem TK, „z zasadą *ne bis in idem* nie mamy do czynienia w wypadku wskazania nowych wzorców kontroli, gdy we wcześniejszym orzeczeniu uznano zgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją” (np. wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05).

Ponadto, również w przypadku zbieżności wzorców kontroli nie zawsze zachodzą podstawy do umorzenia postępowania ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału, „to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza (...) ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku” (wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. też postanowienie TK z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. akt K 13/02).

Niniejszy wniosek spełnia oba wskazane wyżej warunki, uzasadniające ponowne zbadanie przez TK zgodności art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z Konstytucją i EKSL.

**2.3.** W niniejszej sprawie kwestionowana jest zgodność art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z zasadą solidarności, wyrażoną w

preambule Konstytucji, oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji (pkt 1 *petitum* wniosku). Są to nowe wzorce kontroli, które nie były przywołane we wnioskach Rady m.st. Warszawy i Rady Miasta Krakowa w sprawie K 14/11. Z uwagi na zasadę skargowości, zakładającą związanie TK granicami zaskarżenia (art. 66 ustawy o TK), w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. Trybunał nie wypowiedział się – ani w sentencji, ani w uzasadnieniu – w sprawie zgodności ww. przepisów u.d.j.s.t. ze wskazanymi zasadami konstytucyjnymi. Należy dodać, że w pkt 2 sentencji wyroku K 14/11 został co prawda przywołany art. 2 Konstytucji, jednak – zgodnie z treścią wniosków Rady m.st. Warszawy i Rady Miasta Krakowa – wzorcem kontroli była wówczas klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada proporcjonalności, nie zaś zasada sprawiedliwości społecznej, dla której podstawę stanowi art. 2 Konstytucji. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z innym wzorcem, tyle że wywodzonym z tego samego przepisu Konstytucji.

Z powyższych przyczyn, nie zachodzą podstawy do umorzenia postępowania w zakresie zarzutu niezgodności art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z zasadą solidarności oraz zasadą sprawiedliwości społecznej.

**2.4.** Gdy natomiast chodzi o pkt 2 *petitum* niniejszego wniosku, to jako wzorzec kontroli wskazano „art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL”. O dopuszczalności sformułowania takiego zarzutu przesądzają następujące argumenty.

Po pierwsze, wzorzec ten nie jest tożsamy z wzorcem przywołanym w pkt 2 sentencji wyroku o sygn. akt K 14/11. W wyroku tym TK orzekł o zgodności przepisów u.d.j.s.t. z „art. 2 [wywiedzioną z tego przepisu zasadą proporcjonalności] w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL”. W niniejszej sprawie wnioskodawca nie podnosi zarzutu niezgodności z zasadą proporcjonalności, a ponadto art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji są wzorcem podstawowym, a nie „związkowym”, tak jak miało to miejsce w pkt 2 sentencji wyroku o sygn. akt K 14/11. Poza tym, w niniejszym wniosku jako wzorzec związkowy wskazano art. 166 ust. 1 Konstytucji, który nie był analizowany w sprawie o sygn. akt K 14/11. Ma to istotne znaczenie, gdyż przywołanie jako wzorca związkowego art. 166 ust. 1 Konstytucji wynika z tego, że wnioskodawca w niniejszej sprawie kwestionuje konstytucyjność przepisów u.d.j.s.t. między innymi z uwagi na fakt, iż przepisy te nie gwarantują powiatom ziemskim zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Ten problem nie był podnoszony w odniesieniu do powiatów ziemskich ani we wnioskach złożonych w sprawie o sygn. akt K 14/11, ani w wyroku TK wydanym po

rozpoznaniu tych wniosków. Trybunał badał zgodność zaskarżonych przepisów z „zasadą podstawowego charakteru dochodów własnych” (art. 167 ust. 2 Konstytucji), jednak – będąc związany granicami zaskarżenia – nie dokonywał odrębnej oceny, czy art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) gwarantują powiatom ziemskim zachowanie istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

Po drugie, dla oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów zasadnicze znaczenie ma analiza danych finansowych, obrazujących skutki obowiązywania tych przepisów dla sytuacji finansowej powiatów. Świadczy o tym treść uzasadnienia wyroku o sygn. akt K 14/11. Specyfika kontroli konstytucyjności przepisów regulujących dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego polega na tym, że w różnych okresach czasu przepisy takie mogą z różną intensywnością wkraczać w sytuację finansową samorządów, co uzasadnia ich ponowną kontrolę z punktu widzenia zasad konstytucyjnych (okoliczność tę dostrzegł również TK – przyjmując do rozpoznania merytorycznego wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie o sygn. akt K 13/11, podczas gdy zarzuty sformułowane w tym wniosku – zarówno w zakresie przedmiotu kontroli, jak i wzorca kontroli – częściowo pokrywały się z zarzutami rozpoznanymi kilka lat wcześniej, w wyroku TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Orzekając w sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał dysponował danymi za rok 2011. Niniejszy wniosek jest natomiast oparty na danych z lat 2012 i 2013. Można zakładać, że w chwili wyrokowania dostępne będą również dane za rok 2014. Wnioskodawca przedstawia więc „nowe, niepowoływane wcześniej dowody”, co w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK uzasadnia ponowną ocenę konstytucyjności tych samych przepisów. Kontrola konstytucyjności mechanizmu powiatowych wpłat wyrównawczych przez pryzmat kolejnych lat ich funkcjonowania jest uzasadniona również ze względu na treść postanowienia sygnalizacyjnego TK z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13, które zostało wydane w związku z wyrokiem o sygn. akt K 14/11 (będzie o tym mowa niżej).

Po trzecie, nową istotną okolicznością, jaka pojawiła się po wyroku TK o sygn. akt K 14/11, był wyrok Trybunału z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11. W ostatnio powołanym orzeczeniu TK stwierdził, że art. 31 oraz art. 25 u.d.j.s.t. – 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 związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Wyrok ten dotyczył wpłat wyrównawczych dokonywanych przez województwa. Niemniej jednak pewne nowe argumenty, jakie podniesiono w tym wyroku i w jego uzasadnieniu, pozwalające na określenie wymaganego konstytucyjnie minimalnego standardu

mechanizmów wyrównawczych, mają charakter uniwersalny i mogą być odniesione nie tylko do województw. Argumenty te nie były podnoszone ani analizowane przez TK w sprawie o sygn. akt K 14/11, z uwagi na odmiennosc zarzutów sformułowanych przez Radę m.st. Warszawy i Rady Miasta Krakowa w porównaniu do zarzutów Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie o sygn. akt K 13/11. Jak zaś zostanie wykazane w dalszej części niniejszego wniosku, te same wady konstrukcyjne systemu wyrównawczego, które przesądziły o negatywnej ocenie konstytucyjności art. 31 oraz art. 25 u.d.j.s.t. w sprawie o sygn. akt K 13/11, cechują przepisy regulujące obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych przez powiaty.

Po czwarte, zasadność ponownego zbadania konstytucyjności art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) wynika również z tego, że wnioskodawcą w niniejszej sprawie jest powiat ziemski. Sprawa o sygn. akt K 14/11 została natomiast zainicjowana wnioskami dwóch miast na prawach powiatu. Oba wnioski dotyczyły więc zarówno wpłat na poziomie gminnym, jak też powiatowym. Uzasadnienie tych wniosków koncentrowało się jednak na wykazaniu niekonstytucyjności przepisów dotyczących obowiązku dokonywania wpłat przez gminy, a zarzuty dotyczące powiatów zostały uzasadnione na zasadzie odesłania. Dostrzegł to zresztą TK, stwierdzając, że z uwagi na fakt, iż „wnioskodawcy, zarzucając niekonstytucyjność regulacji dotyczącej mechanizmu wyrównania poziomego dochodów powiatów, posłużyli się wspólną argumentacją, nie przedstawili dodatkowych racji, które przemawiałyby za niekonstytucyjnością tej grupy przepisów, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do ustaleń dotyczących mechanizmu wyrównania poziomego dochodów gmin” (wyrok o sygn. akt K 14/11). W konsekwencji, zarzuty odnoszące się do art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) zostały ocenione przez TK – zgodnie z zasadą skargowości – przez pryzmat przedstawionej przez wnioskodawców argumentacji dotyczącej wpłat gminnych. Tymczasem, jak to odnotował Trybunał w sprawie o sygn. akt K 13/11, obowiązek wpłat wyrównawczych nałożony na gminy ma inny (mniejszy) „ciężar gatunkowy” w porównaniu do powiatów i województw, co wynika z odmiennej struktury dochodów własnych tych jednostek samorządu, a także odmiennego sposobu obliczania wysokości wpłat wyrównawczych. Dlatego też uzasadnione jest dokonanie odrębnej oceny systemu powiatowego.

Po piąte, w sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał odnotował, że jednym z powodów nieobalenia przez wnioskodawców domniemania konstytucyjności art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) było to, że „Rada Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rada Miasta Krakowa, nie wykazali, że dysproporcja pomiędzy zakresem przypadających im

zadań publicznych a ogółem dochodów jest na tyle oczywista, że uzasadnia twierdzenie o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji w stosunku do kategorii miast na prawach powiatu”. Wynika z tego, że kontrola ww. przepisów u.d.j.s.t. była prowadzona – stosownie do zasady skargowości – przede wszystkim z punktu widzenia skutków finansowych, jakie zaskarżona regulacja wywołuje w odniesieniu do miast na prawach powiatu, w szczególności na podstawie danych finansowych dostarczonych przez wnioskodawców, będących miastami na prawach powiatu. Należy zaś podkreślić, że na budżety miast na prawach powiatu (w tym miast, które były wnioskodawcami w sprawie K 14/11) składają się zarówno część „gminna”, jak i część „powiatowa”. Prowadzi to do takiego skutku, że ubytek dochodu w części powiatowej (spowodowany m.in. powiatowymi wpłatami wyrównawczymi) może zostać „zrekompensowany” dochodem w części gminnej, co znacznie utrudnia autonomiczną analizę następstw obowiązywania mechanizmu na poziomie powiatowym. Wynika to z faktu, że dochód w części gminnej jest w mniejszym stopniu obciążony obowiązkiem wpłat wyrównawczych (wiąże się to z innym sposobem obliczania tych wpłat – por. art. 29 u.d.j.s.t.). Dlatego też wnioski wywodzone z analizy następstw, jakie zaskarżone przepisy powodują dla sytuacji finansowej miast na prawach powiatu, nie mogą być odnoszone *per analogiam* do sytuacji powiatów ziemskich. Innymi słowy, uszczerbek, jakiego w wyniku obowiązywania zaskarżonej regulacji doznają powiaty ziemskie, jest nieporównywalny do uszczerbku miast na prawach powiatu – mimo że wpłaty opierają się na tych samych przepisach. Przekłada się to na ocenę zgodności ww. regulacji z Konstytucją. Wnioskodawcy w sprawie o sygn. akt K 14/11 nie byli w stanie obalić domniemania konstytucyjności ww. przepisów właśnie z tego powodu, że w przypadku miasta na prawach powiatu nie da się wyodrębnić i dokonać osobnej analizy skutków działania obowiązku wpłat w części „gminnej” (art. 29 u.d.j.s.t.) i skutków działania obowiązku wpłat w części „powiatowej” (art. 30 u.d.j.s.t.). W konsekwencji, pełna ocena konstytucyjności art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) powinna zostać dokonana na podstawie danych dotyczących powiatów ziemskich. Dane takie zostały przedstawione w niniejszym wniosku.

Należy w konsekwencji stwierdzić, że wnioskodawca – opierając się na wykazaniu skutków, jakie zakwestionowane przepisy wywołują wobec powiatów ziemskich, na podstawie danych finansowych z ostatnich dwóch lat, tj. danych, jakimi nie dysponował TK wydając wyrok o sygn. akt K 14/11 – przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności i dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie ponownego wyroku w przedmiocie konstytucyjności art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi wskazanymi w *petitum* niniejszego wniosku).



Z powyższych przyczyn, nie zachodzą podstawy do umorzenia postępowania w zakresie zarzutu niezgodności art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL (pkt 2 *petitum* niniejszego wniosku).

**2.5.** Dodatkowym powodem przesądzającym o zasadności ponownego zbadania przez TK konstytucyjności art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) jest niewykonanie przez Sejm postanowienia sygnalizacyjnego TK z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13.

**2.5.1.** W postanowieniu o sygn. akt S 1/13, które zostało wydane w związku z wyrokiem o sygn. akt K 14/11, Trybunał przedstawił Sejmowi uwagi o stwierdzonych uchybieniach w przepisach u.d.j.s.t., dotyczących wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem TK, zachodzi „konieczność kontynuowania działań ustawodawczych zmierzających do zracjonalizowania wysokości wpłat wyrównawczych (tzw. janosikowe) i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat”. W przekonaniu Trybunału, dysfunkcjonalność mechanizmu wpłat wyrównawczych „może (...) w przyszłości prowadzić do naruszenia Konstytucji”.

W cyt. postanowieniu Trybunał podkreślił, że „ustawa o dochodach, obowiązująca od 2004 r., działa obecnie w odmiennych realiach społeczno-gospodarczych. (...) zmiana koniunktury gospodarczej uwydatniła słabości obowiązującej metody ustalania wysokości wpłat wyrównawczych i doprowadziła do pogorszenia sytuacji finansowej niektórych (zwłaszcza największych) płatników”. W związku z tym Trybunał wskazał regulacje u.d.j.s.t., które „rodzą wątpliwości w kontekście realizacji celu instytucji poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego”. Chodzi o następujące kwestie:

- selektywny dobór kryteriów określania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych;
- ograniczenie kryteriów identyfikacji beneficjentów wpłat wyrównawczych jedynie do wybranych wydatków i wybranych dochodów;
- ustalanie kryterium dochodowego, które decyduje o powstaniu obowiązku dokonywania wpłat, na podstawie danych sprzed dwóch lat – przy braku jakiegokolwiek bariery „ostrożnościowej”.

Trybunał zwrócił uwagę, że „pogłębiające się dysfunkcje w tym zakresie, w przypadku dalszego pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, mogą prowadzić do naruszenia zasady adekwatności, o której mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji”. W przekonaniu TK, „selektywność kryteriów, dwuletni termin oraz brak mechanizmu korygującego może w przyszłości doprowadzić do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji”.

W związku z powyższym Trybunał podkreślił, że postanowienie o sygn. akt S 1/13 ma charakter „prewencyjnego” postanowienia sygnalizacyjnego. Istotą takiego postanowienia jest swoiste „ostrzeżenie” ustawodawcy przed konsekwencjami zaniechania podjęcia prac nad zmianą wadliwego prawa. Znaczenie prewencyjnych postanowień sygnalizacyjnych polega na tym, aby uświadomić ustawodawcy, iż TK nie wyklucza możliwości ponownej kontroli tych samych regulacji – jeżeli ustawodawca nie wprowadzi stosownych zmian prawodawczych. W konsekwencji, postanowienie o sygn. akt S 1/13 kończy się stwierdzeniem: „Brak podjęcia stosownych działań legislacyjnych i dalsze pogłębianie się negatywnych dla finansów jednostek samorządu terytorialnego skutków działania mechanizmu nie wyklucza podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny (na podstawie stosownego wniosku) ponownej oceny krytykowanych regulacji z punktu widzenia ich konstytucyjności”.

**2.5.2.** Niniejszy wniosek o kontrolę konstytucyjności przepisów u.d.j.s.t. dotyczących nałożonego na powiaty obowiązku dokonywania wpłat wyrównawczych jest konsekwencją braku reakcji ustawodawcy na postanowienie sygnalizacyjne o sygn. akt S 1/13. Od czasu wydania tego postanowienia minęło już ok. półtora roku. W tym okresie parlament nie podjął jakichkolwiek działań zmierzających do realizacji ww. postanowienia sygnalizacyjnego w odniesieniu do powiatów. Natomiast dalsze obowiązywanie mechanizmu wpłat wyrównawczych w obecnym kształcie prowadzi do pogłębiania się negatywnych dla powiatów następstw działania tego mechanizmu, co zostanie wykazane w dalszej części niniejszego wniosku.

**2.5.3.** Specyfika wniosku o kontrolę konstytucyjności w niniejszej sprawie wiąże się z tym, że w postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. akt S 1/13 sam Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zadeklarował, iż zastrzega sobie prawo do „ponownej oceny krytykowanych regulacji z punktu widzenia ich konstytucyjności”. Jest to oczywiście możliwe tylko – jak to ujął Trybunał – „na podstawie stosownego wniosku”. Ten fragment postanowienia należy rozumieć jako zapowiedź przyjęcia do rozpoznania merytorycznego ponownego wniosku o

kontrolę konstytucyjności przepisów, które były ocenione jako zgodne z wzorcami konstytucyjnymi w wyroku o sygn. akt K 14/11 w sytuacji gdyby nie nastąpiła reakcja ustawodawcza na sygnalizację. Działając w zaufaniu do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. akt S 1/13, wnioskodawca wyraża przekonanie, że ocena zarzutów podniesionych w niniejszym wniosku – niezależnie od argumentów, które zostały przedstawione wcześniej – nie może zostać oceniona jako „zbędna” w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

**2.6.** Z wszystkich przedstawionych wyżej powodów, rozpoznanie zarzutów przedstawionych w niniejszym wniosku jest dopuszczalne pod względem formalnym. W szczególności, nie zachodzą podstawy do umorzenia postępowania z powodu zbędności orzekania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

### **3. Przedmiot zaskarżenia**

**3.1.** Przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku jest grupa przepisów u.d.j.s.t. określających sposób kalkulacji wysokości wpłat dokonywanych przez powiaty do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów (tzw. wpłat wyrównawczych, popularnie nazywanych wpłatami „janosikowymi”), jak również sposób rozdysponowywania środków pochodzących z tych wpłat. Przepisy te tworzą zbiór kryteriów pozwalających na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat, wysokości dokonywanych wpłat, jak też beneficjentów tych wpłat, tj. jednostek uprawnionych do tzw. części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów.

Wnioskodawca uznał, że prawidłowym sposobem określenia przedmiotu zaskarżenia jest wskazanie przepisu nakładającego obowiązek dokonywania wpłat (art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t.) w związku z odpowiednimi przepisami ustawy, które definiują cechy jednostek zobowiązanych do wpłat, wysokość wpłat, a także zasady ich rozdysponowywania (art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t.). Taki sposób określenia przedmiotu zaskarżenia został zaakceptowany przez TK, o czym świadczy treść pkt 2 sentencji wyroku TK o sygn. akt K 14/11.

**3.2.** Podstawą obowiązku dokonywania przez powiaty wpłat wyrównawczych jest art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. Przepis ten stanowi, że „powiaty, w których wskaźnik P jest większy od 110 % wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część

równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów”. Kwota rocznej wpłaty wyrównawczej jest obliczana na podstawie art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. Kwotę tę oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą: „1) 80 % nadwyżki wskaźnika P ponad 110 % wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120 % wskaźnika Pp; 2) 8 % wskaźnika Pp, powiększoną o 95 % nadwyżki wskaźnika P ponad 120 % wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120 % i nie większy niż 125 % wskaźnika Pp; 3) 12,75 % wskaźnika Pp, powiększoną o 98 % nadwyżki wskaźnika P ponad 125 % wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 125 % wskaźnika Pp”.

Dla ustalenia treści normatywnej ww. regulacji – a tym samym dla ustalenia wysokości wpłat wyrównawczych – konieczne jest odwołanie się do przepisów definiujących wskaźniki „P” i „Pp”. Przepisami takimi są art. 22 ust. 3–5 u.d.j.s.t. Zgodnie z art. 22 ust. 4 u.d.j.s.t. „wskaźnik P oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu”. Z kolei jak stanowi art. 22 ust. 5 u.d.j.s.t. „wskaźnik Pp oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju”. Podstawę do wyliczenia wskaźników P i Pp stanowią dochody wykazywane w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, składanych na podstawie odpowiednich przepisów (art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.).

Z powyższych regulacji wynika, że obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych aktualizuje się, jeżeli dochód podatkowy na mieszkańca w danym powiecie przekroczył o co najmniej 10 % „średnią krajową”. Wysokość wpłaty jest uzależniona od tego, w jakim stopniu dochód podatkowy danego powiatu przekracza średnią krajową. Ustawodawca przewidział odmienne sposoby obliczania wpłaty dla powiatów, których dochód podatkowy na mieszkańca wynosi 110–120 %, 120–125 % oraz powyższej 125 % średniej krajowej.

Należy ponadto wskazać na dwie istotne kwestie. Po pierwsze – wysokość wpłat wyrównawczych jest kalkulowana wyłącznie w oparciu o wysokość „dochodów podatkowych” powiatu, to znaczy łącznych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 22 ust. 3 u.d.j.s.t.). Ustawodawca nie zdecydował się więc na uwzględnienie wszystkich dochodów własnych powiatu (por. art. 5 ust. 1 u.d.j.s.t.). Po drugie – wysokość wpłaty w danym roku jest ustalana na podstawie wysokości dochodów podatkowych uzyskanych „w roku poprzedzającym rok bazowy”, co – ze względu na

ustawową definicję pojęcia „rok bazowy” (art. 2 pkt 3 u.d.j.s.t.) – oznacza dochody podatkowe według stanu sprzed dwóch lat.

**3.3.** Pula środków pochodzących z wpłat wyrównawczych tworzy część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów (art. 23 ust. 1 u.d.j.s.t.). Jak stanowi art. 23 ust. 2 u.d.j.s.t., część równoważącą subwencji jest dzielona między powiaty według zasad określonych w art. 23a tej ustawy. Zgodnie z art. 23a ust. 1 u.d.j.s.t. z kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów wydziela się kwoty w następującej wysokości:

1) 9% – rozdzielanej z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, między powiaty, które w roku poprzedzającym rok bazowy nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat wyrównawczych, lub dla których taka wpłata była ustalona w kwocie niższej od 1 000 000 zł;

2) 7% – rozdzielanej między powiaty wskazane przez ministra właściwego do spraw pracy, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki są realizowane przez inny powiat;

3) 30% – rozdzielanej między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;

4) 30% – rozdzielanej między miasta na prawach powiatu, w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu;

5) 24% – rozdzielanej między powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu w roku bazowym.

Szczegółowe zasady rozdzielania powyższych kwot zostały określone w art. 23a ust. 2–8 u.d.j.s.t.

Z powyższych przepisów wynika, że – w odróżnieniu od wpłat wyrównawczych – dochód podatkowy jest w zasadzie (poza sytuacją wskazaną w art. 23a ust. 1 pkt 5 u.d.j.s.t.) okolicznością, która nie ma wpływu na ustalenie, czy i w jakim stopniu dany powiat jest uprawniony do uzyskania części równoważącej subwencji ogólnej. Można odnotować, że większość części równoważącej (60 %) jest rozdysponowywana w oparciu o kryterium długości dróg powiatowych (art. 23a ust. 1 pkt 3 u.d.j.s.t.) lub krajowych i wojewódzkich (art. 23a ust. 1 pkt 4 u.d.j.s.t.), znajdujących się na terenie danego powiatu.

3.4. Z powyższego wynika, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku jest mechanizm wyrównania poziomego dochodów powiatów, na który składają się przepisy regulujące: (1) obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych, (2) zasady obliczania wpłat oraz (3) zasady rozdysponowywania puli środków pochodzących z wpłat.

#### **4. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z zasadą solidarności (preambuła Konstytucji) i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) – pkt 1 wniosku**

4.1. Przed przejściem do uzasadnienia zarzutów wnioskodawca pragnie odnotować, że w niniejszym wniosku dla zobrazowania skutków finansowych funkcjonowania zaskarżonego mechanizmu posłużono się wskaźnikami określającymi nie tylko wysokość powiatowych dochodów podatkowych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), ale także wysokość dochodów powiatów ziemskich ogółem (w przeliczeniu na jednego mieszkańca). Taka metodologia oceny mechanizmu wyrównawczego jest uzasadniona w świetle wyroku TK o sygn. akt K 13/11. Trybunał stwierdził bowiem, że „analizując system wyrównania poziomego jako części ogólnego systemu wyrównywania dochodów JST, należy mieć na uwadze wszystkie składniki systemu dochodów JST (...)”. Ocena skutków działania systemu wyrównawczego powinna być bowiem oparta na danych świadczących o „rzeczywistej sytuacji finansowej” poszczególnych jednostek samorządu. Intencją wnioskodawcy jest bowiem ukazanie, jaki wpływ na rzeczywistą sytuację finansową powiatów ziemskich ma zaskarżony mechanizm. Oparcie się wyłącznie na dochodach podatkowych – stanowiących tylko jeden ze składników dochodów powiatowych (por. art. 5 u.d.j.s.t.) – nie oddawałoby w sposób wiarygodny tej sytuacji.

Ponadto, osobno wskazano dochody powiatu przed dokonaniem wpłaty wyrównawczej oraz dochody pomniejszone o tę wpłatę – celem zobrazowania uszczerbku, jaki w dochodach niektórych powiatów powoduje obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych na obecnie obowiązujących zasadach.

Należy również zastrzec, że w niniejszym wniosku wykorzystano dane finansowe dotyczące wszystkich (tj. 314) powiatów ziemskich, z pominięciem miast na prawach powiatu. Wynika to z faktu, że nie są prowadzone odrębne analizy finansowe dotyczące części powiatowej dochodów miast na prawach powiatu. Poza tym, jak już zaznaczono wyżej, dla oceny skutków funkcjonowania zaskarżonego mechanizmu najbardziej miarodajne są dane dotyczące powiatów ziemskich, które nie dysponują – w odróżnieniu od miast – gminną częścią dochodów. W konsekwencji, dane obrazujące efekty obowiązywania systemu

powiatowego nie są deformowane z powodu równoległego obowiązywania systemu gminnego.

Tabele z danymi finansowymi (w załączeniu), obrazujące skutki funkcjonowania zaskarżonego mechanizmu w latach 2012 i 2013 r., zostały przygotowane na potrzeby niniejszego wniosku przez eksperta z dziedziny finansów samorządowych Pana dr. Aleksandra Nelickiego, na podstawie urzędowych informacji publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny oraz Ministerstwo Finansów.

W niniejszym wniosku posłużono się pojęciami „płatnik netto” i „beneficjent netto”. Wynika to z faktu, że w zasadzie wszystkie powiaty – również powiaty dokonujące wpłat wyrównawczych – otrzymują część równoważącą subwencji ogólnej. „Płatnikiem netto” jest powiat, w którego przypadku wpłata przewyższyła otrzymaną część równoważącą, natomiast „beneficjentem netto” jest powiat, który bądź otrzymuje część równoważącą nie będąc równocześnie płatnikiem, bądź otrzymał część równoważącą przewyższającą wpłatę wyrównawczą.

**4.2.** Zasada solidarności została wyrażona w preambule Konstytucji, we fragmencie mówiącym o „obowiązku solidarności z innymi”. Należy podkreślić, że dla uczynienia określonej zasady konstytucyjnej wzorcem kontroli nie ma znaczenia fakt, iż zasada została wyrażona w preambule, a nie w części artykułowej Konstytucji. Potwierdza to praktyka TK. Przykładowo, w wyroku z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Trybunał Konstytucyjny – po rozpoznaniu wniosku organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – orzekł w przedmiocie zgodności zaskarżonej regulacji m.in. „z preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim wyraża ona zasadę współdziałania władz, zasadę pomocniczości oraz wymóg skuteczności i rzetelności działania instytucji publicznych”.

Zasada solidarności jest adekwatnym wzorcem kontroli przepisów zaskarżonych niniejszym wnioskiem. Wyrażony w preambule Konstytucji „obowiązek solidarności z innymi” został przez ustrojodawcę nałożony na „człowieka”. Obowiązek ten odnosi się do wszystkich sfer działalności ludzi – nie tylko do sfery czysto indywidualnej, lecz również do funkcjonowania człowieka w rozmaitych wspólnotach, takich jak wspólnota samorządowa. Teza ta znajduje potwierdzenie w cyt. poniżej orzeczeniach TK. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny odniósł obowiązek solidarności również do relacji międzypaństwowych, co świadczy o szerokim rozumieniu zakresu podmiotowego zasady solidarności (zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04).

Zasada solidarności odnosi się do stosunków między społecznościami lokalnymi (wspólnotami samorządowymi), o których mowa m.in. w art. 16 ust. 1 Konstytucji. Na przykład, w wyroku z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00, Trybunał, po rozpoznaniu wniosków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, uznał – przywołując m.in. preambułę Konstytucji – że zaskarżone przepisy (nakładające na gminy i powiaty obowiązek przekazywania części swoich dochodów do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska) „służą realizacji konstytucyjnej zasady solidarności obywateli, zamieszkałych w różnych gminach”. Zasada, o której mowa, została odniesiona do społeczności lokalnych również w wyroku TK z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07 (wyrok ten dotyczył zasad finansowania przedszkoli). Należy podkreślić, że zasadę solidarności TK przywołał także w wyroku dotyczącym wojewódzkich wpłat wyrównawczych – sygn. akt K 13/11 („Sytuacja, w której prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (...), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego”). W cyt. ostatnio wyroku Trybunał jednoznacznie wskazał, że zasada solidarności jest „uzasadnieniem istnienia” mechanizmu poziomego wyrównywania dochodów jednostek samorządu, a więc bez wątpienia jest to adekwatny wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych niniejszym wnioskiem.

Dla ustalenia treści zasady solidarności pomocne jest dotychczasowe orzecznictwo TK. W szczególności, w wyroku z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00, Trybunał stwierdził – odwołując się do filozoficznej koncepcji solidaryzmu społecznego – że „życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem”. Zasada solidarności oznacza więc, że dopuszczalne jest obciążanie poszczególnych podmiotów prawa (np. obywateli lub ich wspólnot – w tym lokalnych) pewnymi powinnościami, również finansowymi, na rzecz społeczeństwa. Odnosi się to w szczególności do sytuacji, gdy eliminacja pewnego stanu niepożądanego z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa przekracza możliwości finansowe państwa. Celem takim jest w przypadku regulacji objętej zakresem zaskarżenia zachowanie względnie zrównoważonego rozwoju wszystkich wspólnot samorządowych w Polsce, będącej państwem jednolitym (por. 5 w związku z art. 3 Konstytucji). Wszak z obiektywnych przyczyn – historycznych, demograficznych, geograficznych, gospodarczych, ekonomicznych – poszczególne wspólnoty samorządowe nie dysponują identycznym



potencjałem w zakresie pozyskiwania dochodów. Z tych samych powodów wspólnoty mają różne potrzeby wydatkowe. Zasada solidarności uzasadnia więc wprowadzenie mechanizmów horyzontalnego wyrównywania potencjału dochodowego wspólnot lokalnych.

Zasada solidarności zakłada jednak, że ciężary związane z koniecznością przezwyciężenia określonego problemu społecznego powinny być rozłożone równomiernie i uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych w równym stopniu (por. wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05). Prawidłowa realizacja zasady solidarności powinna więc opierać się na obiektywnej identyfikacji podmiotów, które są w stanie partycypować w rozwiązaniu danego problemu społecznego, a także podmiotów, które potrzebują wsparcia. Ponadto, jeżeli solidarność ma polegać na zobowiązaniu określonego podmiotu do udzielania pewnych form pomocy innym podmiotom, to niedopuszczalne jest, aby „pomagający” na skutek realizacji swojego obowiązku znajdował się w sytuacji gorszej od tego, kto jest beneficjentem działań realizowanych w imię solidarności z innymi.

Powyższy standard, wyznaczony przez konstytucyjną zasadę solidarności, w pełni odnosi się do mechanizmu wpłat wyrównawczych, który jest przedmiotem niniejszego wniosku. Teza ta znajduje potwierdzenie w wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 13/11. W wyroku tym wyrażono pogląd, że jeżeli dochód jednostki samorządu, która jest zobowiązana do dokonywania wpłat wyrównawczych, w wyniku wpłaty spada poniżej przeciętnych dochodów wszystkich jednostek danego szczebla, to dochodzi do naruszenia zasady solidarności. *A fortiori* należy przyjąć, że jeszcze głębszym naruszeniem ww. zasady byłaby sytuacja, gdyby obowiązek dokonywania wpłat już w punkcie wyjścia był nałożony na jednostkę, która osiąga dochody poniżej średniej krajowej.

**4.3.** Przepisy zaskarżone niniejszym wnioskiem naruszają zasadę solidarności, zwłaszcza w rozumieniu przyjętym w uzasadnieniu wyroku TK o sygn. akt K 13/11.

**4.3.1.** Mechanizm określony zaskarżonymi przepisami prowadzi do tego, że dochody części powiatów ziemskich, które ustawa kwalifikuje do kategorii „bogaty” (tj. powiaty o najwyższym wskaźniku P), po dokonaniu wpłaty spadają poniżej poziomu przeciętnego dochodu powiatów w skali kraju.

Na przykład, w 2012 r. „najbogatszym” powiatem – w świetle kryteriów ustawowych (tj. powiatem o najwyższym wskaźniku P, wynoszącym 410,65) – był powiat piaseczyński. Ogółem dochody tego powiatu (przed wpłatą) wynosiły 992,98 zł na mieszkańca, a więc przekraczały średni dochód wszystkich powiatów ziemskich (przed wpłatą), wynoszący

867,67 zł na mieszkańca. Natomiast po dokonaniu wpłaty dochody powiatu piaseczyńskiego spadły do poziomu 774,16 zł na mieszkańca, a więc znacznie poniżej przeciętnego poziomu dochodów w skali kraju (tj. 861,64 zł). Innym przykładem jest powiat warszawski zachodni, również kwalifikowany przez ustawę jako jeden z „najbogatszych”. W 2012 r. ogólny dochód tego powiatu wynosił 1021,73 zł na mieszkańca. Na skutek dokonania wpłaty poziom dochodu spadł do 859,13 zł na mieszkańca, a więc poniżej średniej krajowej (jw.).

Z analogiczną sytuacją mieliśmy do czynienia w 2013 r. „Najbogatszy” według kryteriów ustawowych powiat piaseczyński (wskaźnik P – 421,36), o dochodzie ogółem wynoszącym 1030,37 zł na mieszkańca, na skutek dokonania wpłaty osiągnął dochód w wysokości 811,97 zł na mieszkańca. Średnia krajowa wynosiła wówczas 886,96 zł na mieszkańca. Również powiat warszawski zachodni, mający dochód w wysokości 1038,04 zł na mieszkańca, po dokonaniu wpłaty spadł do poziomu 882,56 zł na mieszkańca, a więc poniżej przeciętnego poziomu dochodów powiatów ziemskich w skali kraju.

**4.3.2.** Kolejnym dowodem naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady solidarności jest fakt, że mechanizm określony tymi przepisami dopuszcza sytuację, w której płatnikami netto wpłat wyrównawczych są powiaty ziemskie, których dochody ogółem – jeszcze przed dokonaniem wpłaty – znajdują się na poziomie niższym niż przeciętny w skali kraju.

W 2012 r. przeciętny poziom dochodów ogółem powiatów ziemskich w skali kraju (przed dokonaniem wpłaty) wyniósł 867,67 zł na mieszkańca. Natomiast w świetle kryteriów ustawowych do dokonania wpłaty były zobowiązane następujące powiaty: pruszkowski (dochód ogółem: 734,43 zł na mieszkańca), grodziski (806,18 zł), legionowski (728,24 zł), poznański (619,61 zł), otwocki (865,22 zł), mikołowski (814,24 zł), wołomiński (664,13 zł).

Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2013 r. Średni ogólny dochód powiatów ziemskich na mieszkańca przed dokonaniem wpłaty wyniósł w tym roku 893,08 zł. Natomiast do wpłat wyrównawczych zostały zobowiązane m.in. powiaty: pruszkowski (dochód ogółem: 820,91 zł na mieszkańca), grodziski (868,23 zł), lubiński (790,86 zł), legionowski (773,79 zł), poznański (606,42 zł), mikołowski (841,90 zł), wołomiński (682,68 zł), wrocławski (714,72 zł), pszczyński (832,77 zł), będziński (695,11 zł).

**4.4.** Przedstawione wyżej argumenty prowadzą do wniosku, że – po pierwsze – zaskarżone przepisy nakładają obowiązek dokonywania wpłat w takiej wysokości, iż po wpłacie sytuacja finansowa powiatu-płatnika może stać się gorsza niż sytuacja finansowa większości powiatów ziemskich w kraju, w tym powiatów, które są beneficjentami systemu

wyrównawczego. Po drugie – zaskarżone przepisy nakładają obowiązek dokonywania wpłat również na takie powiaty, których dochody ogółem są już przed dokonaniem wpłaty niższe niż przeciętne dochody powiatów ziemskich w kraju.

Jak powiedziano wyżej, zasada solidarności zakłada, że ciężary związane z koniecznością przewyciężenia określonego problemu społecznego powinny być rozłożone równomiernie i uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych w równym stopniu. Zaprzeczeniem zasady solidarności jest sytuacja, gdy obowiązek o charakterze „solidarnościowym” jest nakładany na podmioty, które w punkcie wyjścia znajdują się w gorszej sytuacji od podmiotów korzystających ze wsparcia. A do takiego skutku prowadzą zaskarżone przepisy, co wykazano powyżej.

Wynika to przede wszystkim z faktu, że wadliwe są kryteria identyfikujące powiaty, które mają dokonywać wpłat, oraz algorytmy obliczania wysokości wpłat – opierające się wyłącznie na wysokości dochodów podatkowych. Jak zaś stwierdził TK w wyroku o sygn. akt K 13/11, właściwej realizacji zasady solidarności służyłby tylko taki system kryteriów, który bierze pod uwagę „zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami JST, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego”.

**4.5.** Kolejnym wzorcem kontroli przywołanym w niniejszym wniosku jest zasada sprawiedliwości społecznej, wynikająca z art. 2 Konstytucji. Jak przyjmuje się w orzecnictwie, zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza zarówno obowiązki o charakterze formalnym – nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych – jak też obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. np. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). Zdaniem Trybunału, z zasady sprawiedliwości społecznej wynika również obowiązek ustawodawcy tworzenia warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego (zob. np. orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95).

Sprawiedliwość społeczna jest przeciwieństwem arbitralności. Z art. 2 Konstytucji wynika więc zakaz arbitralnego działania państwa (zob. W. Sokolewicz, uwaga 44 do art. 2 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 62).

Zasadę sprawiedliwości społecznej należy ponadto rozumieć jako zobowiązanie państwa do zapewnienia równego uczestnictwa jednostek w życiu społecznym, w tym w

dostęp do dóbr. Realizacja tego obowiązku polega więc w szczególności na usuwaniu przeszkód uniemożliwiających lub utrudniających jednostkom równy dostęp do dóbr (zob. wyrok TK z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12). Należy jednak zastrzec, że podejmując działania o charakterze wyrównawczym ustawodawca jest zobowiązany do zachowania odpowiednich proporcji, tak aby wynikające z tych działań obciążenia były rozkładane między poszczególne grupy społeczne w sposób równomierny i sprawiedliwy. Zasada sprawiedliwości wyraża bowiem nakaz dążenia do zachowania równowagi w stosunkach społecznych, co wyklucza kreowanie nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup społecznych (zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98).

Zasada sprawiedliwości społecznej wyznacza ustawodawcy powinności nie tylko w zakresie określania relacji indywidualnych między ludźmi, lecz również dotyczy stosunków między wspólnotami tworzonymi przez ludzi, w tym wspólnotami lokalnymi. Takie stanowisko wynika również z orzecznictwa TK. Na przykład, w wyroku z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00, Trybunał stwierdził, że zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (zob. też wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00). Z kolei w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04 (pkt 4 sentencji), Trybunał orzekł w przedmiocie zgodności zaskarżonej regulacji (stanowiącej, że do zadań własnych województwa należy organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich) z zasadą sprawiedliwości społecznej. Z tego rozstrzygnięcia płynie jednoznaczny wniosek, że zasada sprawiedliwości społecznej jest adekwatnym wzorcem kontroli przepisów nakładających obowiązki na jednostki samorządu terytorialnego.

**4.6.** Zasada sprawiedliwości społecznej jest konstytucyjnym uzasadnieniem wprowadzenia mechanizmów horyzontalnego wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli bowiem członkowie określonej wspólnoty lokalnej znajdują się w gorszej sytuacji od członków innej wspólnoty lokalnej – w szczególności pod względem możliwości pozyskiwania dochodów – to ustawodawca może (i powinien) wprowadzić rozwiązania korygujące takie różnice. Zasada, o której mowa, wyznacza jednocześnie granice dopuszczalności nakładania na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego obowiązków służących wyrównaniu poziomu dochodów „biedniejszych” samorządów. Teza taka płynie z wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 13/11. Zdaniem Trybunału, „mechanizm wyrównania

poziomego (...) jest konstytucyjnie dopuszczalny pod warunkiem, że realizuje zasadę sprawiedliwości i został ukształtowany w zakresie niezbędnym dla realizacji tej zasady”.

Elementarnym warunkiem zgodności horyzontalnych mechanizmów wyrównawczych z zasadą sprawiedliwości społecznej jest takie ukształtowanie tych mechanizmów, aby wsparcie finansowe, którym są wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej, trafiało – w wysokości koniecznej dla realizacji celu wyrównawczego – od „bogatszych” do „biedniejszych” samorządów. Z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej będziemy więc mieli do czynienia przede wszystkim w dwóch przypadkach: po pierwsze – jeżeli ustawa nakładałaby obowiązek dokonywania wpłat przez samorzady, które znajdują się w relatywnie gorszej sytuacji finansowej (w skali kraju), w szczególności w porównaniu do beneficjentów systemu; po drugie – jeżeli ustawa pozwalałaby na przekazanie środków pochodzących z wpłat samorządom „niekoniecznie uboższym” (co zostało jednoznacznie stwierdzone w uzasadnieniu wyroku TK o sygn. akt K 13/11).

**4.7.** Mając na uwadze przedstawiony wyżej standard konstytucyjny, zaskarżone przepisy należy ocenić jako niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

**4.7.1.** Mechanizm określony zaskarżonymi przepisami prowadzi do takiego skutku, że obowiązkiem dokonywania wpłat są obciążone również powiaty, których dochód ogółem – jeszcze przed dokonaniem wpłaty – jest niższy niż średni dochód wszystkich powiatów ziemskich w kraju. Dowód tego zarzutu został przeprowadzony powyżej (pkt 4.3.2.). Zaprezentowane tam dane świadczą o tym, że wpłaty są dokonywane przez powiaty, których nie można obiektywnie nazwać „bogatszymi”.

Tezę tę potwierdzają również inne fakty. Wśród powiatów, które w świetle ustawy zostały w 2012 r. zakwalifikowane jako „najbogatsze”, znajdował się np. powiat pruszkowski. Wskaźnik P tego powiatu wyniósł 355,02, co – przy posłużeniu się kryterium ustawowym – plasowało ten powiat na drugiej pozycji w kraju pod względem „bogactwa” (po powiecie piaseczyńskim). Tymczasem w rzeczywistości dochody ogółem powiatu pruszkowskiego (przed wpłatą) wyniosły w 2012 r. 734,43 zł na mieszkańca – przy średniej krajowej w wysokości 867,67 zł. Co więcej, 262 powiaty ziemskie (na 314) – w tym powiaty, które stały się następnie beneficjentami mechanizmu wyrównawczego, zasilanego przez powiat pruszkowski – osiągnęły wyższy ogólny dochód na mieszkańca niż ten powiat. Biorąc więc pod uwagę rzeczywisty poziom dochodów powiatu pruszkowskiego, należałoby go uznać za jeden z biedniejszych powiatów w Polsce. Z identyczną sytuacją mieliśmy do czynienia w

2012 r. w przypadku niektórych innych powiatów-płatników: grodziskiego (226 miejsce w kraju pod względem dochodów ogółem na mieszkańca, przed dokonaniem wpłaty), legionowskiego (266 miejsce), poznańskiego (295 miejsce), otwockiego (187 miejsce), mikołowskiego (222 miejsce), wołomińskiego (285 miejsce).

Sytuacja nie zmieniła się w 2013 r. Płatnikami w ramach mechanizmu wyrównawczego – a więc „najbogatszymi” w świetle kryteriów ustawowych – stało się 19 powiatów ziemskich. Jednym z nich był powiat poznański, którego dochód ogółem na mieszkańca (przed wpłatą) wyniósł 606,42 zł – przy średniej krajowej w wysokości 893,08 zł. Przy takim dochodzie powiat poznański zajmował 297 miejsce (na 314) w kraju, a więc w rzeczywistości był to jeden z najbiedniejszych powiatów w Polsce. To samo odnosi się do niektórych innych płatników w 2013 r., tj. powiatów: pruszkowskiego (235 miejsce), grodziskiego (197 miejsce), lubińskiego (251 miejsce), legionowskiego (260 miejsce), mikołowskiego (215 miejsce), wołomińskiego (288 miejsce), wrocławskiego (279 miejsce), pszczyńskiego (224 miejsce), będzińskiego (285 miejsce).

Warto dodać, że w 2013 r. w obiektywnie najlepszej sytuacji finansowej spośród płatników netto był powiat głogowski, z dochodem ogółem wynoszącym przed wpłatą 1130,46 zł. Jednak 45 powiatów ziemskich (np. lidzbarski, człuchowski, przysuski, węgorzewski, bieszczadzki, opatowski, gołdapski, włodawski, myśliborski) osiągnęło wyższy dochód ogółem niż powiat głogowski. Żaden z nich nie był jednak płatnikiem netto. Oznacza to, że z pierwszej czterdziestki realnie najbogatszych powiatów w kraju żaden nie był w 2013 r. płatnikiem, lecz beneficjentem netto mechanizmu wyrównawczego.

Przedstawiony powyżej skutek działania zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t. wynika z tego, że ustawowe kryteria pozwalające na zidentyfikowanie powiatów, które powinny dokonywać wpłat, mają charakter selektywny, przez co tworzą fałszywy obraz kondycji finansowej powiatów. Wysokość dochodów podatkowych, będących podstawą kalkulacji wskaźnika P (por. art. 22 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t.), nie oddaje bowiem rzeczywistej sytuacji finansowej powiatu. Na tę podstawową wadę systemu wyrównawczego wskazywał w odniesieniu do województw TK w wyroku o sygn. akt K 13/11. W przypadku powiatów mamy do czynienia z analogiczną sytuacją. Skutkiem stosowania zaskarżonych przepisów jest więc to, że wpłaty wyrównawcze są pobierane od powiatów „biedniejszych” w skali kraju, natomiast z wpłat korzystają powiaty znajdujące się w lepszej sytuacji finansowej od płatników. Jest to rażące naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

**4.7.2.** Wskazana wyżej wadliwość kryteriów służących ustalaniu powiatów zobowiązanych do wpłat prowadzi również do takiego skutku, że powiaty o zbliżonych do siebie dochodach dokonują wpłat w różnej wysokości. Na przykład, w 2013 r. podobny poziom dochodów ogółem na mieszkańca (przed wpłatą) osiągnęły powiaty polkowicki i otwocki (odpowiednio: 934,46 zł i 933,93 zł). Tymczasem wpłaty tych powiatów wyniosły odpowiednio 147,26 zł i 38,02 zł na mieszkańca. Inny przykład to powiaty piaseczyński i warszawski zachodni, które osiągnęły dochód w wysokości, odpowiednio, 1030,37 zł i 1038,04 zł na mieszkańca. Natomiast wpłaty tych powiatów wyniosły 218,4 zł i 155,58 zł na mieszkańca.

Co więcej, zaskarżony mechanizm zakłada że powiaty znajdujące się w takiej samej sytuacji finansowej są traktowane przez zaskarżone przepisy w sposób diametralnie różny. Na przykład, powiaty radziejowski i kołobrzescki osiągnęły w 2013 r. taki sam dochód ogółem, jak powiat głogowski – tj. ok. 1130 zł na mieszkańca. Jednak tylko powiat głogowski był płatnikiem netto. Inny przykład to powiat piaseczyński z dochodem ogółem w wysokości ok. 1030 zł na mieszkańca, który w 2013 r. był płatnikiem netto, podczas gdy dwa inne powiaty o identycznym dochodzie (makowski i jasielski) nie były płatnikami.

Z drugiej strony, zdarza się, że do uiszczenia wpłaty w jednakowej wysokości są zobowiązane powiaty, których sytuacja finansowa jest odmienna. Na przykład, w 2013 r. powiaty otwocki i mikołowski przekazały do budżetu państwa prawie identyczną wpłatę – odpowiednio 38,02 zł i 38,18 zł na mieszkańca. Powiat otwocki, przed dokonaniem wpłaty, można było uznać za powiat o względnie dobrej sytuacji finansowej, gdyż jego dochód ogółem wyniósł 933,93 zł na mieszkańca, przy średniej krajowej 893,08 zł. Natomiast powiat mikołowski – z dochodem wynoszącym 841,90 zł na mieszkańca – należał w tym czasie do biedniejszych w skali kraju (215 miejsce na 314 powiatów ziemskich).

Podane przykłady ukazują, że ustawodawca nie rozłożył równomiernie i w sposób sprawiedliwy ciężarów wynikających z potrzeby wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przeliczniki ustawowe prowadzą do tego, że powiaty znajdujące się w tożsamej sytuacji finansowej dokonują wpłat w diametralnie różnej wysokości bądź też niektóre z nich są płatnikami netto, a inne beneficjentami systemu. Z drugiej strony, powiaty znajdujące się w odmiennej sytuacji finansowej dokonują jednakowych wpłat.

**4.7.3.** Kolejnym argumentem świadczącym o niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej jest to, że beneficjentami netto mechanizmu wyrównawczego są powiaty, których nie można zaliczyć do obiektywnie „biedniejszych”. W

szczegółności nie są to powiaty biedniejsze od powiatów będących płatnikami netto. Jak już była bowiem mowa wyżej, znaczna część powiatów-płatników zajmuje w rzeczywistości bardzo niskie pozycje w kraju pod względem ogółu dochodów. W efekcie, powiaty takie dofinansowują działalność powiatów bogatszych od siebie. W szczególności, w 2013 r. 45 najbogatszych powiatów w kraju nie było płatnikami netto wpłat wyrównawczych, lecz beneficjentami systemu wyrównawczego. Obiektywnie najbogatszy z płatników – tj. powiat głogowski – zajmował dopiero 46 pozycję w rankingu powiatów pod względem dochodów ogółem na mieszkańca (przed wpłatą).

Powyższy skutek działania zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t. wynika z tego, że również kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów nie odzwierciedlają rzeczywistej sytuacji finansowej powiatów. Na przykład to, czy w powiecie działa urząd pracy (art. 23a ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t.), a także długość dróg, jakie znajdują się na terenie powiatu (art. 23a ust. 1 pkt 3 i 4 u.d.j.s.t.), nie są czynnikami pozwalającymi na uznanie danego powiatu za „biedniejszy”, co mogłoby uzasadniać przyznanie wsparcia w formie części równoważącej. Innymi słowy, im dłuższe drogi, tym wyższa część równoważąca (por. art. 23a ust. 4 i 5), nawet wówczas, gdy dany powiat należy do najbogatszych w kraju. Dochód powiatu jest bez znaczenia. Oznacza to, że ustawodawca nie wykluczył, iż beneficjentami wsparcia pochodzącego z wpłat wyrównawczych mogą stać się powiaty o dobrej kondycji finansowej, a nawet lepszej od płatników (co w praktyce jest regułą).

Jest to kolejna systemowa wada zaskarżonego mechanizmu, dostrzeżona przez TK w wyroku o sygn. akt K 13/11. Trybunał, oceniając mechanizm wojewódzki, odnotował, że kryteria podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw „opierają się jedynie na niektórych potrzebach wydatkowych” i „nie są powiązane z wysokością dochodów podatkowych”. W konsekwencji, zdaniem TK, „mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonuje w jedynie niezbędnym zakresie. (...) obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie można uznać za konstytucyjnie uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych, skoro ustawa o dochodach pozwala na przekazanie tych środków samorządom niekoniecznie uboższym. Za zasadne zatem Trybunał uznał zarzuty wnioskodawcy odwołujące się do konieczności uwzględnienia poziomu zróżnicowania pełnego potencjału finansowego, zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych województw w ramach kształtowania ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, tak aby mógł być spełniony podstawowy postulat



warunkujący możliwość ustanawiania instrumentów wyrównawczych, jakim jest jego niezbędność dla realizacji zasady sprawiedliwości społecznej”.

Analogiczne zarzuty należy podnieść wobec mechanizmu powiatowego. Nie funkcjonuje on jedynie w zakresie niezbędnym dla realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów opierają się na selektywnie dobranych potrzebach wydatkowych i nie są powiązane z wysokością dochodów. Świadczy to o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej.

**4.8.** Podsumowując powyższą argumentację, należy wskazać, że zaskarżone przepisy prowadzą do tego, iż:

- dokonanie wpłaty przez powiat, który znajduje się w dobrej kondycji finansowej (jego dochód ogółem przekracza średnią krajową), powoduje, że dochód powiatu spada poniżej przeciętnego dochodu wszystkich powiatów ziemskich w kraju, w tym powiatów będących beneficjentami systemu (zob. wyżej – pkt 4.3.1.);
- obowiązkiem dokonywania wpłat są obciążone powiaty, których ogólny dochód na mieszkańca jest – jeszcze przed dokonaniem wpłaty – niższy od przeciętnego dochodu wszystkich powiatów ziemskich w kraju (zob. wyżej – pkt 4.3.2.);
- obowiązkiem dokonywania wpłat są obciążone powiaty, których ogólny dochód na mieszkańca jest niższy od dochodu powiatów ziemskich będących beneficjentami systemu (zob. wyżej – pkt 4.7.1.);
- powiaty znajdujące się w podobnej sytuacji finansowej są traktowane w sposób odmienny – wysokość wpłat jest różna, bądź też niektóre z nich są płatnikami, a inne beneficjentami systemu; z drugiej strony, powiaty znajdujące się w odmiennej sytuacji finansowej są traktowane w sposób tożsamy – muszą dokonywać wpłat w identycznej wysokości (zob. wyżej – pkt 4.7.2.);
- beneficjentami systemu są również powiaty znajdujące się w dobrej sytuacji finansowej, a często lepszej od powiatów-płatników (zob. wyżej – pkt 4.7.3.).

Z tych powodów zaskarżoną regulację należy uznać za naruszającą – w sposób oczywisty i rażący – zasadę solidarności i zasadę sprawiedliwości społecznej. Prowadzi ona do tego, że – jak pokazały zaprezentowane wyżej dane finansowe – tak naprawdę powiaty relatywnie „biedniejsze” (biorąc pod uwagę całość dochodów) dofinansowują działalność powiatów znajdujących się w lepszej sytuacji finansowej. Jest to efekt zaprzeczający samej idei poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

## **5. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL – pkt 2 wniosku**

**5.1.** Zgodnie z art. 167 Konstytucji „1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. 2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. (...) 4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Z kolei art. 166 ust. 1 Konstytucji mówi, że „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”.

Zgodnie z art. 9 EKSL: „1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. 2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. (...) 5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. (...)”.

**5.2.** Z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji wynika tzw. zasada adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do wykonywanych przez nie zadań publicznych. Z kolei przywołane jako wzorce związkowe przepisy EKSL powinny być – zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK – brane pod uwagę przy interpretacji postanowień konstytucyjnych (np. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05). Jest to istotne zwłaszcza w świetle zarzutów przedstawionych w niniejszym wniosku z tego powodu, że Konstytucja – w odróżnieniu od EKSL – nie wypowiada się wprost na temat mechanizmów wyrównywania potencjału finansowego jednostek samorządu. Dlatego też przepisy EKSL – a zwłaszcza art. 9 ust. 5 – są pomocne przy prawidłowym odczytaniu treści norm konstytucyjnych określających zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Z naruszeniem zasady adekwatności (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 2 EKSL) mamy do czynienia wówczas, gdy stosowanie zakwestionowanych przepisów prowadzi do sytuacji, w której „całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych <<odpowiednio>> do przypadających im zadań” (zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 wraz z cyt. tam orzecnictwem). Wnioskodawca zdecydował się na powiązanie zarzutu naruszenia zasady adekwatności z zarzutem naruszenia zakazu zniesienia przez ustawodawcę cech dochodów własnych jako podstawowego źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zakaz taki wynika z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK o sygn. akt K 13/11), a także w związku z art. 9 ust. 1 i 5 EKSL. Z powyższych przepisów wynika, że zobowiązania nakładane na jednostki samorządu terytorialnego – w tym zobowiązanie do dokonywania wpłat do budżetu państwa – są dopuszczalne, o ile pozwalają samorządom na zachowanie dochodów własnych w wysokości umożliwiającej finansowanie zadań własnych tych samorządów.

Zdaniem wnioskodawcy, przez stworzenie wadliwego mechanizmu horyzontalnego wyrównywania dochodów powiatów ustawodawca doprowadził do sytuacji, w której powiatom dokonującym wpłat wyrównawczych nie zapewniono udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a w szczególności nie zagwarantowano im zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Zarzuty wnioskodawcy są związane przede wszystkim z tym, że ustawodawca stworzył mechanizm, który nie zabezpiecza powiatów przed ryzykiem utraty możliwości finansowych do realizowania zadań własnych, spowodowanej obowiązkiem przekazania wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

Ponadto, jak wskazał TK w wyroku o sygn. akt K 13/11, funkcjonowanie mechanizmu wyrównania poziomego jest konstytucyjnie dopuszczalne pod warunkiem, że ustawa pozwala na prawidłową, zgodną z rzeczywistością identyfikację jednostek „bogatszych” i „uboższych”. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy nie odpowiadają temu standardowi. Wpłaty wyrównawcze są w większości przypadków dokonywane przez powiaty, których sytuacja finansowa jest gorsza niż sytuacja beneficjentów systemu wyrównawczego.

Z przedstawionych wyżej przyczyn wnioskodawca uznał, że dla tak postawionych zarzutów adekwatne są wzorce wynikające z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

**5.3.** Przed przystąpieniem do przeprowadzenia dowodu naruszenia ww. przepisów Konstytucji i EKSL wnioskodawca pragnie podkreślić, że w wyroku o sygn. akt K 13/11, w którym TK oceniał konstytucyjność mechanizmu wyrównawczego na poziomie wojewódzkim, wskazano, iż „ocena systemu wyposażenia samorządów w dochody na szczeblu województw, którego komponentem jest mechanizm wyrównania poziomego, musi uwzględniać wpływ regulacji systemowych na każde województwo. Innymi słowy, jeżeli mechanizm wyrównywania poziomego dochodów na określonym szczeblu samorządu terytorialnego doprowadziłby w jakiegokolwiek jednostce tego samorządu do naruszenia zasady samodzielności lub adekwatności, należałoby cały system ocenić jako niezgodny z tymi zasadami”. Wynika z tego jednoznacznie, że dla uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady adekwatności jest wystarczające wykazanie, iż zakwestionowana regulacja uniemożliwia prawidłowe realizowanie zadań własnych u niektórych spośród jej adresatów. Wystąpienie takiego skutku w choćby kilku jednostkach samorządu świadczy o wadliwości całego systemu – a tym samym uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji.

**5.4.** W wyroku o sygn. akt K 13/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy u.d.j.s.t. określające mechanizm horyzontalnego wyrównywania dochodów województw są niezgodne z wzorcami konstytucyjnymi, gdyż nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. W uzasadnieniu tego wyroku TK został określony standard konstytucyjny, w jakim powinny mieścić się przepisy nakładające na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych. Zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy u.d.j.s.t. nie odpowiadają temu standardowi. W szczególności, przepisy te nie gwarantują powiatom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

**5.4.1.** O naruszeniu przez zaskarżone przepisy wskazanych na wstępie wzorców konstytucyjnych świadczy m.in. fakt, że wpłaty wyrównawcze stanowią bardzo istotną część dochodów podatkowych powiatów-płatników. W szczególności, w przypadku powiatu grodziskiego w 2013 r. wpłata wyniosła 28,3 % dochodów podatkowych, powiatu polkowickiego – 37,2 %, powiatu warszawskiego zachodniego – 40,6 %, powiatu pruszkowskiego – 45,1 %, powiatu piaseczyńskiego – 51,6 %. Wypada w tym miejscu odnotować, że w wyroku o sygn. akt K 13/11 Trybunał ocenił jako nadmierne z punktu widzenia standardów konstytucyjnych wpłaty województwa mazowieckiego, które wynosiły w poszczególnych latach 63 %, 42 % i 48 % dochodów podatkowych. W przypadku

powiatów mamy do czynienia z analogicznym – a w niektórych przypadkach jeszcze bardziej intensywnym – ograniczeniem potencjału finansowego jednostek będących płatnikami. Widać to zwłaszcza na przykładzie powiatu piaseczyńskiego, którego wpłata przekroczyła w 2013 r. połowę dochodów podatkowych, a także powiatu polkowickiego, którego wpłata za 2014 r. wyniesie ponad 75 % planowanych dochodów podatkowych. Należy dodać, że w przypadku tego powiatu planowany udział w podatku PIT w 2014 r. ma wynieść 14 121 053 zł, a wpłata 20 856 547 zł. Wpłata będzie więc o przeszło 6 mln zł wyższa od udziału w podatku PIT, będącego zasadniczym źródłem dochodów podatkowych powiatów.

Przyczyną opisanego powyżej zjawiska jest fakt, że w odniesieniu do powiatów – podobnie jak w przypadku województw (por. wyrok o sygn. akt K 13/11) – system ustalania wysokości wpłat wyrównawczych nie uwzględnia zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce. Dochody podatkowe, będące podstawą wyliczania wpłat, są oparte na wysokości udziałów we wpływach z PIT i CIT sprzed dwóch lat (por. art. 22 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t.). W konsekwencji, w przypadku zmian koniunktury gospodarczej skutkuje to podwójnym obciążeniem powiatów – z jednej strony, zahamowany zostaje wzrost dochodów podatkowych, a z drugiej strony rośnie wysokość wpłaty. Algorytm służący obliczeniu wysokości wpłaty nie jest bowiem w żaden sposób sprzężony z wysokością aktualnych dochodów powiatu. Przykładowo, powiat legionowski w latach 2004–2008, kiedy następował szybki wzrost dochodów podatkowych, dokonywał wpłaty w wysokości ok. 9–11 % dochodów podatkowych. Pogorszenie się koniunktury gospodarczej, a także obniżenie podatku PIT – skutkujące automatycznie obniżeniem wysokości udziałów powiatów we wpływach z tego podatku – doprowadziło w latach 2009–2012 do tego, że wysokość wpłaty wzrosła do ok. 17–19 % dochodów podatkowych. Innym przykładem jest powiat polkowicki. Jak już powiedziano wyżej, wpłata tego powiatu w 2013 r. wyniosła 37,2 % dochodów podatkowych, natomiast w 2014 r. wyniesie ponad 75 % tych dochodów; co więcej, będzie o przeszło 6 mln zł wyższa od udziału tego powiatu w podatku PIT.

Prowadzi to do wniosku, że zaskarżone przepisy nie chronią sytuacji finansowej powiatów, będących płatnikami netto w ramach systemu wyrównawczego, przed ryzykiem wynikającym z nieprzewidywalnych wahań koniunktury gospodarczej – przez co naruszają wskazane na wstępie wzorce konstytucyjne.

**5.4.2.** W świetle ustaleń TK, poczynionych w sprawie o sygn. akt K 13/11, mechanizm poziomego wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinien być oceniony jako niezgodny z Konstytucją, jeżeli:

- nie zabezpiecza płatników przed nadmiernym ubytkiem dochodów (przy uwzględnieniu rzeczywistej kondycji finansowej w chwili dokonywania wpłaty); wadliwość mechanizmu jest wynikiem braku „barier ostrożnościowych”, gwarantujących zachowanie istotnej części dochodów własnych;
- wpłata prowadzi do spadku dochodów samorządów będących płatnikami poniżej średniej krajowej, a także jeżeli wpłata pochłania większą część dochodów podatkowych;
- nie jest oparty na jednolitym systemie kryteriów, uwzględniającym pełen katalog dochodów oraz potrzeby wydatkowe – na podstawie którego można byłoby ustalić w sposób obiektywny rzeczywistą sytuację finansową poszczególnych jednostek samorządu.

Zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy są obarczone dokładnie takimi samymi wadami, jak mechanizm wojewódzki, który był negatywnie oceniony przez TK w powyższej sprawie. Z tych powodów – mając również na względzie postanowienie sygnalizacyjne o sygn. akt S 1/13 – wnioskodawca wyraża przekonanie, że art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. są niezgodne z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

**5.5.** Z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL wynika, że nakładając na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek skutkujący uszczupleniem dochodów własnych tych jednostek (w tym obowiązek wpłat wyrównawczych) ustawodawca powinien zagwarantować, iż po wykonaniu takiego obowiązku jednostka samorządu będzie w dalszym ciągu w stanie sfinansować przypisane jej prawem zadania własne. Zaskarżone przepisy naruszają ten standard.

**5.5.1.** W postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. akt S 1/13, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „dysfunkcja mechanizmu [wyrównawczego] wiąże się z zasadą, że kryterium dochodowe, które ma decydujący wpływ na powstanie samego obowiązku dokonywania wpłat, jak i ich wysokość w danym roku budżetowym, powiązane jest z określonymi dochodami, osiągniętymi przez jednostki samorządu terytorialnego dwa lata wcześniej (dane za rok poprzedzający rok bazowy). Jak dowodzi praktyka, sytuacja danej jednostki samorządu

lokalnego może się w tym okresie radykalnie zmienić”. Z kolei w wyroku o sygn. akt K 13/11, Trybunał podkreślił, że „konstrukcja systemu ustalania wpłat (...) nie uwzględnia silnych zmian w dochodach JST będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce”. Na tę sytuację ma również wpływ to, że wpłaty są ustalane na podstawie dochodów podatkowych sprzed 2 lat. W konsekwencji, zdaniem TK, „w okresie dekonunktury sięganie po dane z okresu wzrostu stanowi niejako podwójne obciążenie finansów JST. Po pierwsze, określenie wysokości wpłaty następuje w odniesieniu do poziomu nadwyżki dochodów podatkowych województwa zrealizowanej w okresie wzrostu, a po drugie, dokonywanie wpłat w 12 równych ratach miesięcznych następuje w sytuacji rzeczywistego spadku dochodów podatkowych w roku budżetowym. W konsekwencji każdy ubytek finansów jest mocniej odczuwany, ponieważ pula środków finansowych pozostających do dyspozycji samorządu zmalała”. W ocenie Trybunału, „brak jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie takich zmian, które dodatkowo uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową JST 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”. W przekonaniu Trybunału, „brak jakichkolwiek ograniczeń odbierania jednostkom samorządu ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych JST okazuje się iluzoryczne”.

**5.5.2.** Wnioskodawca pragnie odnotować, że w przypadku powiatów mamy do czynienia z identyczną sytuacją, która w wyroku o sygn. akt K 13/11 przesądziła o stwierdzeniu niekonstytucyjności wojewódzkiego mechanizmu wyrównawczego. Podstawowym kryterium służącym ustaleniu powiatów dokonujących wpłat, a także wysokości wpłat jest wskaźnik P (art. 30 u.d.j.s.t.). Wskaźnik ten jest obliczany na podstawie dochodów podatkowych (art. 22 ust. 3 u.d.j.s.t.) uzyskanych „w roku poprzedzającym rok bazowy” – a więc dwa lata wcześniej (art. 22 ust. 4 w związku z art. 2 pkt 3 u.d.j.s.t.). Wpłata jest dokonywana przez powiaty w 12 równych ratach miesięcznych (art. 35 ust. 1 w związku z art. 30 u.d.j.s.t.).

Wnioskodawca pragnie podkreślić, że nie jest jego intencją kwestionowanie normy, zgodnie z którą podstawą obliczania wpłat są dane sprzed dwóch lat. Wszak „uwzględnienie dochodów podatkowych za rok poprzedzający rok bazowy dla ustalenia obowiązku wpłat wyrównawczych jest konieczne z uwagi na uregulowany prawem harmonogram sporządzania ustawy budżetowej” (wyrok TK o sygn. akt K 14/11). Jednak system wyrównawczy jest

skonstruowany w taki sposób, że nie pozwala na uwzględnienie aktualnej sytuacji finansowej powiatu-płatnika w chwili dokonywania wpłaty. System ten nie został obudowany jakimikolwiek zabezpieczeniami służącymi zachowaniu istotnej części dochodów własnych („barierami ostrożnościowymi”), które chroniłyby – w choćby minimalnym zakresie – prawidłowe funkcjonowanie powiatów-płatników. Co więcej, również w postępowaniu administracyjnym mającym na celu wyegzekwowanie zaległych wpłat ustawodawca wprost wyłączył możliwość odroczenia terminu płatności raty wpłaty, rozłożenia na raty, a także stosowania umorzeń i ulg (art. 35 ust. 4 u.d.j.s.t.). Nawet więc jeżeli Minister Finansów dostrzeże zagrożenie dla możliwości wykonywania zadań własnych powiatu (np. powiat został dotknięty klęską żywiołową, co spowodowało konieczność poniesienia dodatkowych, nieprzewidzianych wydatków), to nie dysponuje instrumentami, które pozwoliłyby mu na podjęcie działań ratujących budżet powiatu.

Wynika z tego, że wahania koniunktury, które mogą prowadzić do zahamowania wzrostu lub spadku dochodów powiatów (np. związane z obniżeniem stawek podatków dochodowych przez ustawodawcę czy wprowadzeniem nowych ulg podatkowych, a także z różnego rodzaju innymi zjawiskami ekonomiczno-gospodarczymi), nie mają wpływu na wysokość wpłaty, obliczanej na podstawie dochodów sprzed dwóch lat. W konsekwencji, w pewnych przypadkach wpłata pochłania nieomal połowę dochodów podatkowych powiatów (w świetle danych za 2013 r.: powiat pruszkowski – 45,1 %, powiat warszawski zachodni – 40,6 %), a niekiedy – większość dochodów podatkowych, jak to miało miejsce przypadku powiatu piaseczyńskiego (51,6 % dochodów podatkowych w 2013 r.). Z kolei w 2014 r. wpłata powiatu polkowickiego wyniesie ponad 75 % dochodów podatkowych, a ponadto będzie o przeszło 6 mln zł wyższa od udziału tego powiatu w podatku PIT.

Mechanizm przewidziany zaskarżonymi przepisami nie zabezpiecza nawet przed sytuacją – której nie można wykluczyć – gdy wpłata przekroczy wysokość bieżących dochodów podatkowych powiatu. Możliwe jest bowiem, że na skutek np. zlikwidowania dużego zakładu pracy w powiecie, zatrudniającego znaczną część mieszkańców, udział we wpływach z podatku PIT i CIT spadnie do tego stopnia, iż wpłata – obliczana według dochodu z okresu dobrej koniunktury – przekroczy wysokość aktualnych dochodów podatkowych powiatu i płacenie kolejnych rat będzie obiektywnie niemożliwe z powodu braku środków. Należy w tym miejscu odwołać się do stanowiska TK wyrażonego w wyroku o sygn. akt K 13/11: „jako że mechanizm ten nie zawiera jakiegokolwiek bariery ostrożnościowej, a także w związku z koniecznością opierania się na danych sprzed 2 lat, przy obecnym brzmieniu przepisów identyfikujących samorządy zobowiązane do ponoszenia



wpłat wyrównawczych w skrajnych warunkach gospodarczych samorząd może zostać obciążony wpłatami wyższymi niż jego dochody własne realizowane w roku budżetowym. Taka sytuacja może zatem doprowadzić do likwidacji instytucji dochodów własnych w zasobach finansowych województwa, co jest sprzeczne w sposób oczywisty z art. 167 ust. 2 Konstytucji”. Dowodem na to, że zaskarżony mechanizm narusza powyższy standard konstytucyjny jest powoływany wielokrotnie przykład powiatu polkowickiego, którego planowana wpłata w 2014 r. przewyższy o 6 mln zł wysokość udziału tego powiatu w podatku PIT.

W konsekwencji, w przekonaniu wnioskodawcy (podobnie jak ocenił to TK w przypadku województw w wyroku o sygn. akt K 13/11), zaskarżone przepisy – przez to, że nie przewidują jakichkolwiek regulacji zabezpieczających powiaty przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych na skutek dokonania wpłaty wyrównawczej, które to zabezpieczenia uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową powiatów w chwili dokonywania wpłat – naruszają wskazane na wstępie wzorce konstytucyjne.

**5.6.** Z przepisów przywołanych jako wzorce kontroli wynika, że mechanizm horyzontalnego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest dopuszczalny pod warunkiem, że skutkiem jego obowiązywania jest rzeczywiste wyrównanie potencjału finansowego samorządów. W szczególności jest niedopuszczalne, aby jednostki, które przekazują wpłaty na rzecz uboższych wspólnot lokalnych, popadały w jeszcze gorszą sytuację finansową niż beneficjenci mechanizmu wyrównawczego.

Taki sposób wykładni wzorców konstytucyjnych, przywołanych w niniejszym wniosku, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK. W wyroku o sygn. akt K 13/11 Trybunał wskazał, że mechanizm wyrównawczy „ze swej natury prowadzić powinien do wyrównywania dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. Sytuacja, w której prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (...), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. Jeśli poziom dochodów na 1 mieszkańca w wyniku zastosowania wtórnego mechanizmu wyrównawczego spada poniżej przeciętnej, a nie ma już żadnej możliwości wyrównania go w górę ponad średnią krajową (ponieważ subwencje i dotacje zostały już rozdysponowane), mechanizm wyrównania poziomego prowadzi do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej i obniżenia możliwości finansowania ich potrzeb kosztem realizacji potrzeb członków pozostałych JST”.

Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku mechanizmu powiatowego, który tworzą zaskarżone przepisy. Jak już wskazywano wyżej (pkt 4.3.1), w 2013 r. w kilku przypadkach obowiązek dokonania wpłaty spowodował spadek ogólnych dochodów powiatów-płatników poniżej przeciętnego dochodu powiatów ziemskich w kraju. W przypadku powiatu piaseczyńskiego na skutek wpłaty nastąpił spadek dochodów ogółem z 1030,37 na 811,97 zł na mieszkańca, powiatu warszawskiego zachodniego – z 1038,04 na 882,46 zł na mieszkańca, powiatu polkowickiego – z 934,46 na 787,20 zł na mieszkańca. Przeciętny dochód ogółem wszystkich powiatów ziemskich po uwzględnieniu wpłat wynosił w 2013 r. 886,96 zł na mieszkańca. Co więcej, większość powiatów, które w 2013 r. były płatnikami netto wpłat wyrównawczych, jeszcze przed wpłatą miała dochody ogółem na mieszkańca poniżej przeciętnych – pruszkowski (820,91 zł), grodziski (868,23 zł), lubiński (790,86 zł), legionowski (773,79 zł), poznański (606,42 zł), mikołowski (841,90 zł), wołomiński (682,68 zł), wrocławski (714,72 zł), pszczyński (832,77 zł), będziński (695,11 zł). Przeciętny dochód ogółem wszystkich powiatów ziemskich przed wpłatą wynosił w 2013 r. 893,08 zł na mieszkańca.

Powyższe argumenty świadczą o tym, że art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) jest w sposób kwalifikowany niezgodny z zasadami i wartościami konstytucyjnymi wskazanymi w wyroku TK o sygn. akt K 13/11 i w pkt 2 *petitum* niniejszego wniosku. Nie dość, że w przypadku niektórych powiatów-płatników dochód ogółem po dokonaniu wpłaty spada poniżej średniej krajowej, to w przypadku większości z nich jeszcze przed wpłatą dochód jest niższy od przeciętnego dochodu wszystkich powiatów ziemskich.

5.7. W świetle art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL, dokonywanie wpłat wyrównawczych „może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych” (wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Sensem działania horyzontalnego systemu wyrównawczego jest zatem istnienie – z jednej strony – samorządów „bogatszych” oraz – z drugiej strony – samorządów „uboższych”, „finansowo słabszych” (jak to ujęto w art. 9 ust. 5 EKSL). Ustawodawca decydując się na wprowadzenie takiego systemu powinien więc określić cechy, według których poszczególne samorzady będą klasyfikowane do jednej z powyższych kategorii. Cechy takie powinny nawiązywać zarówno do potencjalnych źródeł dochodów, jak też do wydatków (zob. art. 9 ust. 5 EKSL). W inny sposób nie da się w sposób obiektywny i oddający rzeczywistość ustalić, który samorząd jest

„finansowo słabszy”, a który jest w lepszej sytuacji finansowej, tak że może podzielić się nadwyżką swoich dochodów.

Przedstawione powyżej rozumienie wzorców kontroli przywołanych w niniejszym wniosku znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK. Badając konstytucyjność wojewódzkiego mechanizmu wyrównawczego Trybunał odnotował, że w u.d.j.s.t. „nie istnieje jednolity system kryteriów, uwzględniający zarówno różnice w ukształtowaniu źródeł dochodów własnych, jak i podstawowe wydatki – na podstawie którego można byłoby ustalić rzeczywistą sytuację finansową poszczególnych województw. (...) według innych kryteriów ustanawia się samorzady najbogatsze (...), a według innych ustala się beneficjentów wpłat, którymi powinny być samorzady biedniejsze (...). Brak w tym zakresie symetrii. (...) Dla właściwej realizacji zasady solidarności przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, biorąc pod uwagę zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami JST, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Tylko tak skonstruowany system uzasadniać może uszczuplenie – najistotniejszych z punktu widzenia zasady samodzielności i decentralizacji – dochodów własnych”. W konsekwencji – zdaniem Trybunału – „obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie można uznać za konstytucyjnie uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych, skoro ustawa o dochodach pozwala na przekazanie tych środków samorządom niekoniecznie uboższym. Za zasadne zatem Trybunał uznał zarzuty wnioskodawcy odwołujące się do konieczności uwzględnienia poziomego zróżnicowania pełnego potencjału finansowego, zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych województw w ramach kształtowania ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, tak aby mógł być spełniony podstawowy postulat warunkujący możliwość ustanawiania instrumentów wyrównawczych, jakim jest jego niezbędność dla realizacji zasady sprawiedliwości społecznej”.

W wyroku o sygn. akt K 13/11 Trybunał Konstytucyjny uznał, że „brak nawiązania w art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach do pełnej sytuacji finansowej województw, z uwzględnieniem zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych, uzasadnia stwierdzenie niezgodności tych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy narusza przez to wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie”.

Zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy u.d.j.s.t. są obarczone dokładnie takimi samymi wadami, z powodu których Trybunał w wyroku o sygn. akt K 13/11 stwierdził niekonstytucyjność art. 31 ust. 1 i art. 25 u.d.j.s.t. Ani bowiem przepisy, na podstawie których ustala się płatników (art. 30 w związku z art. 22 ust. 3–5 u.d.j.s.t.), ani przepisy, na podstawie których ustala się beneficjentów systemu wyrównawczego (art. 23 i 23a u.d.j.s.t.), nie nawiązują do pełnej sytuacji finansowej powiatów z uwzględnieniem zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych. Prowadzi to do takiego skutku, że – jak już wykazano wcześniej – wskaźniki, którymi posługuje się ustawa, tworzą zafałszowany obraz potencjału finansowego powiatów, co skutkuje zasilaniem przez powiaty-płatników budżetów powiatów bogatszych.

Ustalenie płatników oraz wysokości wpłat odbywa się na podstawie wskaźnika P, odzwierciedlającego jedynie wysokość dochodów podatkowych na mieszkańca w danym powiecie (art. 30 w związku z art. 22 ust. 3–5 u.d.j.s.t.). Wysokość innych niż podatkowe dochodów powiatowych, a także potrzeby wydatkowe powiatu nie mają więc żadnego wpływu na wysokość wpłaty. Prowadzi to do takiego skutku, że w większości płatnikami są powiaty relatywnie biedniejsze w skali kraju. Co więcej, jak już była mowa, 45 realnie najbogatsze powiaty w kraju są beneficjentami netto systemu wyrównawczego.

Z drugiej strony, większość części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów jest rozdysponowywana w oparciu o wybrane potrzeby wydatkowe, wynikające z długości dróg znajdujących się na terenie powiatu (art. 23 i 23a u.d.j.s.t.). To, jakie dochody ma dany powiat, jest bez znaczenia. Nawet więc najbogatsze powiaty otrzymują część równoważącą. Co więcej, część równoważącą otrzymują wszystkie powiaty – łącznie z powiatami, które dokonują wpłat. Taki skutek działania zaskarżonej regulacji świadczy o tym, że nie ma ona nic wspólnego z wyrównywaniem dochodów jednostek samorządu. Cel, jakim jest wyrównanie, zakłada, że „bogatszy” przekazuje nadwyżkę swoich dochodów „biedniejszemu”, a nie że kilkanaście powiatów w Polsce dofinansowuje działalność wszystkich pozostałych.


Przepisy zaskarżone niniejszym wnioskiem są niezgodne z wskazanymi na wstępie wzorcami kontroli, gdyż kryteria identyfikacji płatników i beneficjentów systemu wyrównawczego są niejednolite i nie uwzględniają zarówno różnic w ukształtowaniu źródeł dochodów własnych, jak i podstawowych wydatków. W konsekwencji, nie pozwalają na ustalenie rzeczywistej sytuacji finansowej poszczególnych powiatów, co jest warunkiem zgodności mechanizmu wyrównawczego z Konstytucją (zob. wyrok TK o sygn. akt K 13/11). Obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie można więc uznać za

uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. Jest to kolejny argument potwierdzający zarzut niezgodności art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) z wskazanymi na wstępie wzorcami kontroli.

## 6. Podsumowanie

Zważywszy na:

- po pierwsze, niezgodność zaskarżonych przepisów z zasadami solidarności i sprawiedliwości społecznej,
  - po drugie, niezgodność zaskarżonych przepisów z zasadą adekwatności oraz fakt, że przepisy te nie gwarantują powiatom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych,
  - po trzecie, niewykonanie przez parlament postanowienia sygnalizacyjnego TK o sygn. akt S 1/13,
- w imieniu wnioskodawcy, wnoszę jak na wstępie.



RADCA PRAWNY  
Hubert Izdebski  
adwokat

### Załączniki:

- uchwała nr XL/266/2014 Rady Powiatu Gdańskiego z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego
- tabele obrazujące skutki finansowe funkcjonowania mechanizmu horyzontalnego wyrównywania dochodów powiatów w latach 2012 i 2013

(w 5 egzemplarzach)