

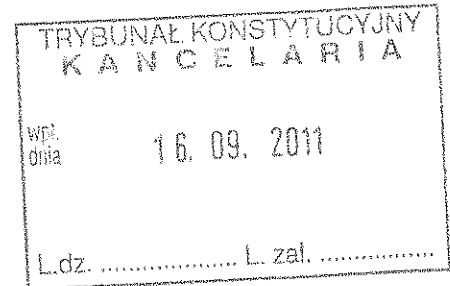


SEJMN  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 września 2011 r.

Sygn. akt K 13/11

BAS-WPTK-914/11



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego (sygn. akt K 13/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526) **jest niezgodny** z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526) w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966) **jest zgodny** z art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Analiza formalnoprawna**

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustaw z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzednio zgody wyrażonej w ustawie. W myśl art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty, o których mowa w ustępie 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.

Podstawą wystąpienia Marszałka Województwa Mazowieckiego z wnioskiem w przedmiotowej sprawie jest uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego Nr 10/10 z 22 lutego 2010 r. (dołączona do wniosku). Przepisy zaskarżonych ustaw niewątpliwie dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. W związku z tym należy stwierdzić, iż wniosek spełnia formalne przesłanki rozpoznania.

### **II. Przedmiot kontroli**

1. Sejmik Województwa Mazowieckiego, reprezentowany przez Marszałka Województwa Mazowieckiego, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją następujących przepisów:

a) art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966, dalej jako: u.z.u.a.p.) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, dalej jako: u.d.j.s.t.),

b) art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. oraz w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p.

2. Zgodnie z art. 31 u.d.j.s.t., województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na

część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

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

b) 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

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

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

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

3. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.u.a.p., w celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat określonych odpowiednio w art. 24 ust. 1 i art. 31 u.d.j.s.t. przyjmuje się dochody podatkowe województwa, o których mowa w art. 24 ust. 3 u.d.j.s.t.:

a) na 2010 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r.,

b) na 2011 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2009 r.

– w oparciu o przepisy wydane na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) z zastrzeżeniem art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. Na podstawie art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p., dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa

się do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%. W przypadku Województwa Mazowieckiego kwota, o którą powiększono na podstawie tego przepisu faktycznie zrealizowane dochody, wyniosła około 89 mln zł.

Jak zaznacza wnioskodawca, znaczenie przepisu art. 6 u.z.u.a.p. polega na tym, że z mocą wsteczną zmienia on dla celów obliczania wskaźników będących podstawą dla wyliczenia kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 14% do 14,75%. Oznacza to, że w latach 2010-2011 mechanizm obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej opierał się nie na wartości dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych rzeczywiście uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za lata 2008 i 2009, ale narzuconych przez ustawodawcę z mocą wsteczną i zwiększonych o 0,75%.

### **III. Zarzuty wnioskodawcy**

#### **1. Naruszenie przez art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. przepisu art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji**

1. Zdaniem wnioskodawcy, przepisy art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. znoszą konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego i z tego powodu naruszają art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Odwołując się do stwierdzeń zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04), wnioskodawca podniósł, iż instytucja wpłat wyrównawczych stanowi wyjątek od konstytucyjnej regulacji określającej źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 2 Konstytucji). Mechanizm ten powinien być postrzegany jako *ultima ratio* i wykorzystywany wówczas, gdy państwo nie jest w stanie – w drodze świadczeń z budżetu państwa (przede wszystkim subwencji) – dokonać redukcji rażącej dysproporcji sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem wnioskodawcy, w zaskarżonych przepisach normujących wpłaty korekcyjno-wyrównawcze brakuje jednak nawiązania do stanu finansów państwa. Pewien „automatyzm” związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów tych wpłat w oparciu o kryteria

określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do sytuacji, że nawet wówczas, gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie ulegnie redukcji. W ocenie wnioskodawcy, w ten sposób może dojść do naruszenia zasady, sformułowanej przez Trybunał w powołanym wyroku z 26 lipca 2006 r., iż wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tzn. stosowaną tylko wtedy, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji przy użyciu zwyczajnych środków konstytucyjnych, takich jak subwencja z budżetu centralnego. Poważne wątpliwości wnioskodawcy co do zgodności z Konstytucją budzi zwłaszcza taki stan, w którym system wpłat korekcyjno-wyrównawczych skutkuje gorszą sytuacją ustrojową jednego województwa względem wszystkich innych. W takiej sytuacji znalazło się Województwo Mazowieckie, zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu w 2010 r. na część regionalną subwencji ogólnej, w wysokości przekraczającej ponad połowę dochodów podatkowych województwa. Jak podkreśla wnioskodawca, wyjątkowa instytucja systemu korekcyjno-wyrównawczego została dodatkowo, w sposób także „wyjątkowy”, zmieniona na lata 2010-2011 przez art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. Przepisy te, zmieniając sposób obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011 w związku ze zwiększeniem z mocą wsteczną udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, znoszą w tym okresie pojęcie dochodów faktycznie uzyskanych, pojęcie roku bazowego i pojęcie roku sprawozdawczego w znaczeniu nadanym tym pojęciom przez art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. Oznacza to, zdaniem wnioskodawcy, że dochody podatkowe faktycznie zrealizowane przez województwo i wykazane w sprawozdaniach za poprzedzające lata bazowe w okresie od 2010 do 2011 r. przestają mieć znaczenie dla określenia potencjału finansowego województwa. Zamiast konstrukcji „dochodów faktycznie uzyskanych” ustawodawca wprowadził w kwestionowanej regulacji pojęcie „dochodów faktycznie uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”, w celu zwiększenia wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej i zwiększenia zakresu redystrybucji dochodów przez państwo.

2. Jak wskazał wnioskodawca, na skutek zastosowania kwestionowanego mechanizmu kwota wpłaty, jaką Województwo Mazowieckie zobowiązane jest wnieść

do budżetu państwa w 2010 r. z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, wyniesie 939.251.830 zł, która to kwota stanowi aż 54,17% planowanych do osiągnięcia w 2010 r. dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego (tj. około 50 mln zł więcej niż wpłata liczona w oparciu o dotychczasową metodologię oraz o około 64 mln zł więcej niż wpłata, którą Województwo Mazowieckie uiszczyło w 2009 r.). Wysokość części regionalnej subwencji ogólnej dla Województwa Mazowieckiego wyniesie w 2010 r. 152.360.600 zł, co stanowi 16,22% wielkości wpłaty. Informacyjnie wnioskodawca wskazuje również, iż stan zadłużenia Województwa Mazowieckiego na koniec 2009 r. wyniósł około 1,3 mld zł, na koniec 2010 r. planuje się, że zadłużenie to wzrośnie do około 1,6 mld zł, co stanowi ponad 57% planowanych w 2010 r. do uzyskania dochodów tego województwa.

W ocenie wnioskodawcy, taki stan prowadzi do zniesienia cech konstytucyjnych dochodów własnych samorządu Województwa Mazowieckiego i dyskryminuje ten samorząd względem wszystkich innych jednostek. Przesłanki, w oparciu o które ustawodawca wyznacza samorządy obowiązane do dokonania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, wykazują, zdaniem wnioskodawcy, jedynie formalną abstrakcyjność, bowiem przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat. Wnioskodawca podkreśla, iż system korygowania różnic w potencjale finansowym, ukształtowany zgodnie z Konstytucją, nie powinien różnicować poszczególnych samorządów, ani znosić stymulacyjnego charakteru dochodów własnych. W jego ocenie, dochody własne, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, to takie, które mają być podstawowym, a nie uzupełniającym źródłem finansowania zadań własnych, co oznacza, że decyzje polityczne o kierunkach, zakresie i sposobie finansowania tych zadań mają być podejmowane na podstawie kalkulacji przewidywanych wpływów z tytułów prawnych przekazanych samorządowi. Do cech dochodów własnych, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawca zalicza możliwość ich przewidywania oraz stymulacyjny charakter, tzn. możliwość korzystania z efektów własnych działań, mających na celu wzmocnienie efektywności źródeł dochodów. Jego zdaniem, system wpłat korekcyjno-wyrównawczych w kształcie nadanym przez zaskarżony art. 6 u.z.u.a.p. w związku z art. 31 u.d.j.s.t. nie uwzględnia wpływu zmian koniunktury gospodarczej na dochody podatkowe, których wielkości stanowią punkt wyjścia dla określenia wysokości wpłaty na część

regionalną subwencji ogólnej. Wnioskodawca wskazuje, że ostatni kryzys spowodował spadek dochodów Województwa Mazowieckiego o prawie 14% w stosunku do dochodów zrealizowanych w 2008 r. oraz o 20% w stosunku do dochodów zrealizowanych w 2007 r. W przypadku Województwa Mazowieckiego spadki te były szczególnie dotkliwe z uwagi na wysoki (80%-90%) udział dochodów podatkowych w strukturze źródeł dochodów bieżących. Tymczasem, jak podkreśla wnioskodawca, wprowadzony z mocą wsteczną mechanizm obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011 odrywa wysokość tej wpłaty od realnego poziomu dochodów podatkowych i nakazuje Województwu Mazowieckiemu dzielić się z innymi samorządami nie tyle dochodami, które zostały realnie zgromadzone, ale fikcyjnymi dochodami podatkowymi, jakich Województwo Mazowieckie nie uzyskało w latach 2008 i 2009. Skutkiem funkcjonowania takiego sposobu obliczania wysokości wpłaty ma być pozbawienie tego województwa w 2010 r. ponad połowy dochodów podatkowych.

W ocenie wnioskodawcy, konstrukcja części regionalnej subwencji ogólnej w kształcie nadanym jej przez art. 6 u.z.u.a.p. w związku z art. 31 u.d.j.s.t. nie uwzględnia stymulacyjnego znaczenia dochodów własnych. Jak podkreślono we wniosku, wpłaty korekcyjno-wyrównawcze niweczą efektywność działań zmierzających do zgromadzenia dochodów województwa, a stosowanie ich stanowi korektę pierwotnego podziału dochodów własnych między jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem wnioskodawcy, ubytek w dochodach własnych wywołany obowiązkiem odprowadzania ich znacznej części do budżetu państwa na tzw. część regionalną subwencji ogólnej jest tak istotny, że nie równoważy go część tej obowiązkowej wpłaty, która wraca następnie do Województwa Mazowieckiego na skutek podziału i przyznania jej poszczególnym województwom. Jak podkreśla wnioskodawca, inne w swym charakterze jest bowiem prawo do korzystania z dochodów własnych w celu realizacji zadań własnych, inne zaś prawo do korzystania z subwencji, która jest ustalana w oparciu i kryteria będące wynikiem politycznej swobody ustawodawcy. Wydajność dochodów własnych i wiążący się z nią zakres możliwości korzystania z nich w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych, zależy od aktywności władz samorządowych. Takiej cechy nie wykazują subwencje z budżetu państwa i prawo do korzystania z nich.

We wniosku zaznaczono, że Województwo Mazowieckie, tak jak inne województwa, ma prawo do korzystania z dochodów własnych, które zostały mu

przyznane konstytucyjnie i ustawowo, i nie powinno być w tym zakresie dyskryminowane. Nie może znosić tego prawa fakt, że poszczególne samorzady różnią się pod względem demograficznym, geograficznym, gospodarczym czy też pod względem poziomu gospodarności przedstawicieli wspólnot terytorialnych oraz piastunów różnego rodzaju organów władzy publicznej, ich indywidualnych zdolności i dążeń do polepszenia sytuacji finansowej. Jak zaznaczył wnioskodawca, „każdy samorząd jest inny, a co za tym idzie ma prawo do takich dochodów własnych określonych ustawowo, jakie wykazuje cechy (demograficzne, geograficzne czy gospodarcze)”. W jego ocenie, o ile jest wymagana ustawowa korekta dochodów własnych województwa, które zostały określone z uwzględnieniem różnic między poszczególnymi samorządami wojewódzkimi, to powinna ona nastąpić przez zmiany w potencjale dochodów własnych, nie zaś wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, gdyż nie powinny być one źródłem dochodów dla innych samorządów. Zdaniem wnioskodawcy, mechanizm tych wpłat, jako instytucja wyjątkowa, nie może prowadzić do przejęcia więcej niż połowy dochodów własnych samorządu województwa. Wnioskodawca stwierdza ponadto, iż konstytucyjnie niedopuszczalny jest stan, w którym ustawodawca wyjątkową już i przejściową z natury instytucję zmienia w sposób nadzwyczajny, tj. modyfikując z mocą wsteczną i ze skutkami na przyszłość jej konstrukcję, „zawieszając” na określony czas (lata 2010-2011) zasady funkcjonowania całego systemu.

**2. Naruszenie przez art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. przepisów art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 2 (zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego) i art. 16 ust. 2 Konstytucji**

1. Wnioskodawca zarzuca przepisom określającym zasady ustalania części regionalnej subwencji ogólnej dla województw niezgodność z zasadami poprawnej legislacji. Odwołując się do wyroku TK z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04), w którym Trybunał uznał tę instytucję za wyjątek od ukształtowanego w art. 167 Konstytucji systemu finansowania samorządu terytorialnego, wnioskodawca stwierdził, iż sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji jest wprowadzenie do instytucji z natury wyjątkowej i przejściowej mechanizmów bardziej dolegliwych, skutkujących zniesieniem konstytucyjnych cech dochodów własnych. Funkcją przepisów przejściowych jest bowiem ochrona praw nabytych i interesów w toku,



a nie zaostżanie zasad i skutków funkcjonowania instytucji, zarówno w stosunku do regulacji poprzedniej, jak i mającej zastosowanie po upływie okresu przejściowego. Tymczasem restrykcyjny charakter przejściowej regulacji zawartej w art. 6 ust. 1 i 2 u.z.u.a.p. w stosunku do stanu poprzednio obowiązującego polega na tym, że dla celów obliczenia wysokości części regionalnej subwencji ogólnej nakazuje przyjąć udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości wyższej niż faktycznie uzyskane w latach 2008 i 2009, co skutkuje koniecznością dokonania wpłaty tej części subwencji w kwocie stanowiącej ponad połowę dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego w 2010 r. Po upływie okresu przejściowego udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości 14,75% stanie się rzeczywistym, nie zaś fikcyjnym udziałem w dochodach podatkowych tego województwa i może pełnić funkcję jednego ze wskaźników wyznaczających rzeczywisty potencjał finansowy województwa, pozwalając jednocześnie przewidzieć, planować i stymulacyjnie oddziaływać na te dochody.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 6 u.z.u.a.p. należy traktować jako przepis niezależny od art. 3 u.z.u.a.p., który zmienia art. 6 ust. 3 u.d.j.s.t. nadając mu brzmienie, zgodnie z którym wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, została podwyższona z 14% do 14,75%. W myśl art. 8 u.z.u.a.p. zmiana ta weszła w życie 1 stycznia 2010 r., natomiast art. 6 u.z.u.a.p. działa z mocą wsteczną i ze skutkami na przyszłość, co, jak twierdzi wnioskodawca, prowadzi do drastycznego pomniejszenia dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego w roku 2010 i 2011, i to w sposób oderwany od faktycznych możliwości finansowych tej jednostki. Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, wprowadzony przez ustawodawcę system obliczania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie uwzględnia negatywnych skutków kryzysu, który spowodował zmniejszenie się dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego o około 20% w stosunku do 2007 r. i o 12% w stosunku do 2008 r.

2. W dalszej kolejności wnioskodawca zarzuca zaskarżonym przepisom naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem wnioskodawcy, bezpieczeństwo prawne jednostki samorządu terytorialnego związane z pewnością prawa oznacza

przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Innymi słowy, jednostka ta powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie prawa, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Wnioskodawca podkreśla, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa ma istotne znaczenie w relacjach między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, u podstaw których powinna leżeć zasada lojalnej współpracy. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdza, iż na ustawodawcy ciąży obowiązek uwzględniania za pomocą przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem technik przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku. Zdaniem wnioskodawcy, elementem ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji, jest – wynikające z art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji – prawo do posiadania zagwarantowanych ustawowo własnych dochodów w stopniu pozwalającym na realizację zadań, możliwość przewidywania i planowania ich wielkości, również w perspektywie wieloletniej. Regulacja art. 6 ust. 1 i 2 u.z.u.a.p. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. w znacznym stopniu ograniczyła samodzielność Województwa Mazowieckiego, ponieważ zniweczyła skutki racjonalnego planowania wydatków z budżetu województwa opartego na wielkościach wykazanych w sprawozdaniach za lata 2008 i 2009 a jej skutkiem była konieczność zaciągnięcia kredytu przez to województwo w celu sfinansowania wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej oraz ograniczenie możliwości realizacji jego zadań własnych. W ocenie wnioskodawcy, prawo do samodzielnego decydowania, na mocy uchwał budżetowych, o sposobie i kierunkach wydatkowania środków pieniężnych na realizację zadań własnych należy uznać za niezbywalne prawo samorządu składające się na jego istotę, a wszelkie ograniczenia w tym względzie muszą być traktowane jako wyjątki i znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach oraz nie mogą być nadmierne. Z istoty zadania własnego wynika bowiem, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, co oznacza, że organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu.

3. Wnioskodawca wskazuje ponadto, iż oprócz skutków w postaci ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, przyjęte w art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. rozwiązanie prowadzi do wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Sprzeczność ta ma polegać na tym, że w okresie od 2010 do 2011 r. kwestionowana regulacja znosi pojęcie „dochodów faktycznie uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok poprzedzający rok bazowy”, o których mowa w art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. i zastępuje je pojęciem „dochodów rzeczywiście uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”. Również pojęcie roku sprawozdawczego i roku bazowego miało utracić przydatność dla wyliczenia wskaźników potrzebnych dla wyliczenia kwoty wpłaty do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011.

4. Wreszcie, wnioskodawca zarzuca regulacji art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. sprzeczność z celem, jaki przyświeca wprowadzeniu i funkcjonowaniu systemu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, a którym ma być konieczność niwelowania różnic zachodzących w potencjale finansowym poszczególnych województw, przy założeniu, że różnice te powinny być ustalane na podstawie rzeczywistych wielkości dochodów uzyskiwanych przez samorządy województw, nie zaś przyjmowane w wartościach fikcyjnych, narzuconych przez prawodawcę. W ocenie wnioskodawcy, należy przyjąć, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. zmienia cały system funkcjonowania wpłat korekcyjno-wyrównawczych i stanowi rozwiązanie sprzeczne z pierwotnym zamierzeniem, jakie przyświecało wprowadzeniu wyjątkowej instytucji części regionalnej subwencji ogólnej. Jak stwierdza wnioskodawca, celem kwestionowanej regulacji było zwiększenie wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej oraz zwiększenie zakresu redystrybucji dochodów przez państwo. Jednak metoda zastosowana przez ustawodawcę nie spełnia, zdaniem wnioskodawcy, konstytucyjnych standardów przyzwoitej legislacji, gdyż w standardach tych nie mieści się wprowadzenie swego rodzaju fikcji osiągnięcia w latach 2008 i 2009 dochodów wyższych niż faktycznie uzyskane przez województwo i uczynienie z owej fikcji wskaźnika przesądzającego o potencjale finansowym województwa, a co za tym idzie – o wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej.

**3. Naruszenie przez art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. oraz w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. przepisów art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych**

1. Wnioskodawca zarzuca kwestionowanym przepisom niezgodność z wynikającą z art. 167 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji zasadą adekwatności środków finansowych i zadań samorządu terytorialnego oraz zasadą samodzielności wydatkowej.

W uzasadnieniu wnioskodawca powołał się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04), zgodnie z którym wpłaty korekcyjno-wyrównawcze powinny być określone w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zostać pozbawione dochodów własnych w takim zakresie, że dochody te utracą swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co prowadziłoby do ograniczenia samodzielności finansowej samorządu i pozbawienia go efektów własnej aktywności zmierzającej do zwiększenia wpływów z dochodów własnych. Wnioskodawca powołuje się na inne orzeczenia Trybunału, w których sąd konstytucyjny wskazał, iż dopuszczalność umniejszania dochodów jednostek samorządu terytorialnego podlega konstytucyjnej ocenie z punktu widzenia kryterium rozmiaru ubytku finansowego (wyroki TK z: 30 czerwca 2003, sygn. akt K 8/02; 12 kwietnia 2000, sygn. akt K 8/98).

W przekonaniu wnioskodawcy, mechanizm obliczania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, określony w art. 31 u.d.j.s.t. w związku z art. 6 u.z.u.a.p., pełni rolę przepisu pozbawiającego Województwo Mazowieckie istotnej części dochodów własnych co skutkuje poważnym ograniczeniem nie tylko swobody decydowania w kształtowaniu polityki wydatkowej, ale również możliwości pełnej realizacji zobowiązań związanych z wypełnianiem regionalnych zadań publicznych. W konsekwencji naruszenie zasady adekwatności skutkuje, w ocenie wnioskodawcy, pozbawieniem Województwa Mazowieckiego skutecznego wykonywania powierzonych mu zadań, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, co z kolei narusza ma art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Jak podkreśla wnioskodawca, w obliczu ogromnego zadłużenia Województwa Mazowieckiego, sięgającego ponad 57% projektowanych na 2010 r. dochodów, oraz wzrostu kwoty wpłaty do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej, samorząd tego województwa jest zmuszony albo zrezygnować z realizacji części zadań własnych zapisanych w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym Województwa Mazowieckiego, albo przedłużyć ich realizację nawet do 2021 r. Ma to dowodzić, w ocenie wnioskodawcy, iż województwo to zostaje pozbawione środków finansowych na rozwiązywanie własnych problemów braku spójności wewnątrz regionu ze względu na konieczność istotnej partycypacji finansowej w rozwiązywaniu problemów rozwoju innych regionów. Wnioskodawca jest zdania, że kwestionowana regulacja ogranicza samodzielność finansową Województwa Mazowieckiego w tak istotnym stopniu, iż stanowi to przekroczenie granic swobody ustawodawcy w określaniu poziomu dochodów wynikających z przyznanych samorządowi tytułów. Regulacja ta narusza, w przekonaniu wnioskodawcy, sformułowaną w orzecznictwie TK zasadę bezwzględnego pierwszeństwa wydatków na obligatoryjne zadania własne. Wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, stanowiące obligatoryjny wydatek województwa, w wysokości przewidzianej w latach 2010 i 2011, skutkują koniecznością rezygnacji z realizacji strategicznych zadań dla Województwa Mazowieckiego na rzecz potrzeb rozwojowych innych województw.

2. Zdaniem wnioskodawcy, podane powody uzasadniają także sprzeczność kwestionowanej regulacji z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (dalej także jako: EKSL), która w art. 9 ust. 5 zawiera zastrzeżenie, iż procedury równoważące bądź wyrównawcze nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. Analiza tej regulacji pozwala wnioskodawcy przyjąć, że mechanizm korekcyjno-wyrównawczy powinien uwzględniać nie tylko różnice w potencjale dochodowym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, lecz także różnice wydatkowe tych jednostek. Natomiast podstawowym celem rozwiązań przyjętych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wpłat korekcyjnych jest, w ocenie wnioskodawcy, korygowanie różnic jedynie w dochodach jednostek samorządu terytorialnego do przeciętnego dochodu w kraju, odpowiednio w gminach, powiatach i województwach. Wnioskodawca podnosi, iż ustawodawca, kształtując instytucję części regionalnej subwencji ogólnej, nie uwzględnił lub uwzględnił jedynie w sposób

formalny, różnice wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego, a skupił się na redukowaniu różnic dochodowych. Ma o tym świadczyć zarówno fakt, że część regionalna tworzona jest jedynie w wysokości odpowiadającej kwotom wpłat wniesionych przez „bogatsze” województwa na podstawie art. 31 u.d.j.s.t., jak i fakt, że przy jej podziale kwestie większego zapotrzebowania „wydatkowego” są traktowane ubocznie i formalnie, a kryteria podziału odnoszą się przede wszystkim do różnic dochodowych. Wykładnia art. 9 ust. 5 EKSL prowadzi, zdaniem wnioskodawcy, do przyjęcia, że istnienie systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinno być podyktowane niemożnością wykonywania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego powierzonych zadań. Jak utrzymuje wnioskodawca, w świetle tej regulacji nie stanowi samodzielnej przesłanki stosowania takich instrumentów korekcyjnych sam fakt występowania wspólnot finansowo słabszych.

3. Wnioskodawca zarzuca ponadto kwestionowanym przepisom, że, choć uzależniają możliwość uzyskania części regionalnej subwencji ogólnej od istnienia wysokich wydatków w pewnych obszarach (np. w związku z koniecznością utrzymania dróg), to nie nakładają na beneficjentów tej części subwencji obowiązku przeznaczania uzyskanych środków w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej. W rezultacie nie ma przeszkód, aby województwo będące beneficjentem części regionalnej spożytkowało przyznane środki w inny dozwolony prawem sposób. Jak podkreśla wnioskodawca, z jednej strony przepisy określające kryteria, po spełnieniu których aktualizuje się obowiązek dokonywania wpłat, odwołują się przede wszystkim do dochodów podatkowych województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wskaźnik W) bez jednoczesnego uwzględnienia jego potrzeb majątkowych, z drugiej zaś strony – przepisy pozwalające na identyfikację beneficjentów wpłat przyjmują jako podstawę wyliczeń niektóre tylko wydatki (na utrzymanie dróg, regionalne kolejowe przewozy pasażerskie), bez jednoczesnego uwzględnienia dochodów województwa (art. 25 ust. 4 i ust. 10 u.d.j.s.t.), bądź też niektóre tylko dochody, bez jednoczesnego uwzględnienia wydatków województwa (art. 25 ust. 12 u.d.j.s.t.). Brak nawiązania do pełnej sytuacji finansowej województwa (uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody) oraz symetrii w zakresie oceny jego „siły” i „słabości” finansowej rodzi, w ocenie wnioskodawcy, zagrożenie, że obowiązek wpłat korekcyjno-wyrównawczych będzie ciążył na województwach o niekoniecznie silnej kondycji

finansowej oraz że z części regionalnej będą korzystały jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane regulacje prowadzą do sytuacji, nieuzasadnionej z punktu widzenia ich celu, w której istnieją jednostki samorządu terytorialnego będące zarazem płatnikami, jak i beneficjentami wpłat korekcyjno-wyrównawczych (w 2009 r. dotyczyło to 2 województw). Reasumując, wnioskodawca stwierdza, iż w przypadku Województwa Mazowieckiego fakt nieuwzględnienia przez ustawodawcę w konstrukcji części regionalnej subwencji ogólnej przewidzianej w art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t., zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych (finansowanych) zadań oraz restrykcyjny charakter mechanizmu wpłat, przewidziany w art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p., skutkuje naruszeniem zdolności materialnej płatnika. Powstałe w wyniku tych wpłat ubytki finansowe dochodów (stanowiące jednocześnie obligatoryjne wydatki jednostki) w stosunku do dochodów własnych, w tym dochodów z tytułu udziału w podatkach, nie pozwalają, zdaniem wnioskodawcy, na realizację zadań publicznych, co powinno skutkować uznaniem regulacji zawartej w art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. w związku z art. 6 u.z.u.a.p. za niezgodną z art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 EKSL w zakresie, w jakim prowadzi do pozbawienia samorządu Województwa Mazowieckiego możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej w celu realizacji zadań własnych.

### **III. Wzorce konstytucyjne**

#### **1. Zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji)**

1. Jednym z wzorców powołanych przez wnioskodawcę jest art. 2 Konstytucji, a ściślej – wynikające z niego: zasada przyzwoitej legislacji (określona we wniosku jako „zasady prawidłowej legislacji”), zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego, była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca

2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

Zdaniem Trybunału, zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

Z kolei na konieczność zachowania przez ustawodawcę szczególnych reguł techniki legislacyjnej przy zmianach obowiązującego stanu prawnego Trybunał zwracał uwagę w wyroku z 13 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 36/98). „Na ustawodawcy



cięży [...] obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku [...]. Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego”.

2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (tak: wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie

podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

W myśl ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa uznawana jest za wiążącą również w stosunkach państwa z jednostkami samorządu terytorialnego (por. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

## **2. Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 3 Konstytucji)**

1. Kolejnymi wzorcami konstytucyjnymi powołanymi przez wnioskodawcę są art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te pozostają w funkcjonalnym związku, wyrażając zasadę prawnej i finansowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do istoty samorządu terytorialnego należy zasada samodzielności wykonywania zadań publicznych, wyrażona w art. 166 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Z kolei w myśl art. 167 ust. 3 Konstytucji, źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego określone są w ustawie.

2. Kwestie dotyczące samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowiły przedmiot wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Jakkolwiek zdecydowana większość z nich odnosiła się do gmin, to wypowiedzi Trybunału znajdują pełne zastosowanie również do innych jednostek samorządu terytorialnego, w tym samorządowych województw. W okresie przed wejściem w życie Konstytucji

z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał wyprowadził zasadę samodzielności finansowej gminy z art. 73 Małej Konstytucji. Trybunał wyraził wówczas pogląd, iż ustawodawca ma obowiązek ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. „Konsekwencją tego obowiązku jest też zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. [...] Eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet, gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów” (orzeczenie TK z 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95). Pogląd ten został powtórzony w orzeczeniu TK z 23 października 1996 r. (sygn. akt K 1/96).

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97 oraz 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05). Nie narusza zasady samodzielności ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. Oznacza to, że samodzielność ta może podlegać ograniczeniom wynikającym z ustaw. Według orzecznictwa Trybunału, swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest wyłączność ustawy w zakresie wprowadzania ograniczenia. Gwarancja ta stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej. W aspekcie materialnym ingerencja ustawodawcy musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie

chronionych celach i wartościach, dla ochrony których ustawodawca wprowadza ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie ustaw i w ich ramach. Oznacza to, że ich samodzielność nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, ustanowionym przez prawodawcę. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza więc podporządkowania ich działalności także przepisom ustawowym, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone przed zasadą ochrony samodzielności gmin, zależy od oceny ustawodawcy. Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą więc być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00 i 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

3. W płaszczyźnie finansowej zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego realizuje się w odniesieniu do tych dochodów, które ustawowo zostały im zagwarantowane. Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98), jednym z istotnych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, tzn. prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi (w granicach określonych przez ustawy) dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wymaga zapewnienia im dochodów umożliwiających realizację zadań publicznych przypisanych tym jednostkom. Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednocześnie, że „samodzielności gminy, w tym jej gospodarki finansowej, nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy także ze strony ustawodawcy. Uwaga ta odnosi się zarówno do jej tzw. władztwa dochodowego, jak też władztwa wydatkowego realizowanego w ramach gospodarki

budżetowej na podstawie ustaw, w celu wykonywania funkcji publicznych” (wyrok TK z 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98).

Ważne i obszerne uwagi dotyczące zasady samodzielności finansowej samorządu na tle regulacji art. 167 ust. 3 Konstytucji zawarł Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 24 marca 1998 r. (sygn. akt K 40/97). Jak zaznaczył TK: „[Z]asada samodzielności dotyczy wszystkich aspektów działalności gminy, w tym także obejmuje zasadę samodzielności finansowej. Istotą tej ostatniej jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie”. Następnie Trybunał podkreślił: „[U]normowaniu zawartemu w art. 167 ust. 3 Konstytucji przypisać należy dwojakie znaczenie prawne. Przede wszystkim traktować go należy jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań (a przypomnieć należy, że – w myśl ogólnej zasady konstytucyjnej, wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji – samorządowi terytorialnemu przysługiwac ma istotna część zadań publicznych, a zadania te samorząd ma wykonywać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów. Oznacza to, że na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów, a tym samym – także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Innymi słowy, ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych”. Trybunał wywiódł następnie, że ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. W aspekcie materialnym, art. 167 ust. 3 Konstytucji można więc traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej jednostkom samorządu nie tylko pozostawienie do ich dyspozycji określonych środków finansowych (przez zapewnienie źródeł, z których wypływają), ale też gwarantującej im możliwość samodzielnego

wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Jak podkreślił Trybunał: „[G]dyby bowiem wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji dla samodzielności dokonywania wydatków, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów, a także samodzielnego wykonywania zadań, mogłoby okazać się iluzoryczne, bo pozyskane środki finansowe mogłyby być gminie odbierane bez jakichkolwiek ograniczeń”. W ocenie TK, Konstytucja nie ustanawia absolutnego zakazu nakładania na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku dokonania określonych wydatków. Jednakże „w płaszczyźnie materialnej zawsze trzeba to [...] traktować jako wyjątek od ogólnej zasady samodzielności finansowej” jednostek samorządu terytorialnego.

Zaprezentowane wyżej stanowisko dotyczące konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego zostało potwierdzone w późniejszych wyrokach Trybunału. Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, w uzasadnieniu wyroku z 9 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K 21/01), Trybunał podkreślił, iż: „[S]amodzielność finansowa gmin nie oznacza rodzaju autonomii finansowej, ale raczej formę decentralizacji, prowadzącą jednak do samoograniczenia władz państwowych. Przyjmując dopuszczalność ustawowego limitowania samodzielności gmin należy podkreślić jednakże konstytucyjne skrupowanie swobody ustawodawcy kształtującego granice tej zasady. Ograniczenia samodzielności gmin spełniać winny bowiem nie tylko wymagania o charakterze formalnym (właściwa forma aktu prawnego ustanawiającego takie ograniczenia), ale również materialnym (treściowym). Każde ograniczenie samodzielności znajdować powinno swoje uzasadnienie w wartościach i zasadach konstytucyjnych, nie może także prowadzić do zniweczenia istoty samej zasady samodzielności [...]. Na straży respektowania tych wymogów stoi sąd konstytucyjny dokonujący weryfikacji wprowadzonego ograniczenia nie tylko z punktu widzenia przepisów statuujących samą zasadę samodzielności, ale również innych unormowań o randze konstytucyjnej”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 4 maja 2004 r. (sygn. akt K 40/02) Trybunał zaznaczył, iż prawo samorządu do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania za pomocą uchwał budżetowych to niezbywalne prawo tego samorządu, które składa się na jego istotę. Prawo do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatków samorządowych, choć immanentnie związane z istotą samorządu terytorialnego, nie ma charakteru absolutnego. Trybunał zaznaczył jednocześnie, że ustawodawca

może ograniczać tę swobodę, ukierunkowując politykę wydatkową samorządu, a czasami nawet wręcz obligując samorząd do dokonywania wydatków na określone cele i w określonej wysokości (tak, jak np. przy wydatkach na wypłatę dodatków mieszkaniowych). Takie ustawy muszą być jednak traktowane jako ustanawiające wyjątki od zasady samodzielności wydatkowej samorządu. Podobnie w wyroku z 30 czerwca 2003 r. (sygn. akt K 8/02) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie może być absolutyzowana. Jeżeli bowiem ustawodawca nie narusza w sposób drastyczny samej istoty samodzielności finansowej gminy, może – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – określać zarówno źródła dochodów własnych gmin, jak i poziom tych dochodów (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98).

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można znaleźć wypowiedzi odnoszące się bezpośrednio do normy przewidzianej w art. 166 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. W uzasadnieniu wyroku z 6 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 23/05) Trybunał stwierdził, iż jednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają wymiar lokalny, a samo „zaspokajanie” wspólnoty samorządowej musi się przedstawiać jako działalność administracyjno-zarządzająca. Nie ma przy tym przeciwności ani konkurencji czy jakiegokolwiek potrzeby dokonywania wyboru między „zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej” (a więc potrzeb ludności pewnych obszarów państwa) a realizacją zadań centralnych organów administracji państwa, w ich przełożeniu terytorialnym. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wymóg traktowania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oznaczają, że także realizacja zadań należących do kompetencji centralnej administracji państwa ma służyć realizacji potrzeb społecznych. Działalność terenowych organów administracji rządowej, podporządkowana organom naczelnym, bez wątpienia służy zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych.

Pojęciu „zadań własnych”, o których mowa w art. 166 ust. 1 Konstytucji, Trybunał poświęcił rozważania w uzasadnieniu wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04). Trybunał stwierdził tam, iż: „[W] świetle art. 166 Konstytucji ustawodawca

nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego. [...] «Ceną» za takie całkowicie dowolne przypisanie do zadań własnych – zadania, które ze swej natury nie może być uznane za zadanie własne, jest m.in. niszczenie gwarancji finansowych dla samorządu – określonych w art. 167 Konstytucji. Obowiązek automatycznego wydatkowania powoduje nie tylko ograniczenie swobody politycznej organu stanowiącego samorządu, lecz przede wszystkim powoduje to, że konstytucyjny podział dochodów na te, które służą przede wszystkim zadaniom własnym, oraz te, które służą zadaniom zleconym, traci na znaczeniu. Wtedy bowiem samo istnienie dochodów własnych jako odrębnej instytucji, gwarantującej swobodę polityczną decydowania o kierunkach wydatkowania przez samorząd, zostaje pozbawione swych istotnych treści i sensu. Dochody własne są po to przede wszystkim, by zapewnić finansowanie zadań własnych w oparciu o swobodę decyzyjną. Dofinansowanie innych zadań jest oczywiście możliwe pod warunkiem, że nie będzie to stanowiło głównego, podstawowego celu, dla którego ustanowiono konkretny dochód własny”.

Rozróżnienia zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego od zadań zleconych dotyczą również uwagi Trybunału zawarte w uzasadnieniu wyroku z 29 listopada 2005 r. (sygn. akt P 16/04). Trybunał stwierdził tam m.in., iż: „[P]odział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone nie jest nową i oryginalną koncepcją polskiego ustrojodawcy, aczkolwiek wydaje się, że obecnie uzasadnienie i znaczenie tego rozróżnienia maleje. Podkreślany jest odmienny rygor prawny zadań własnych i zadań zleconych, a zróżnicowanie znajduje wyraz zwłaszcza w: a) sposobie określania zadań zleconych, których zakres wyznaczać mogą tylko ustawy i jedynie wtedy, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji); b) sposobie finansowania zadań zleconych (jednostka samorządu terytorialnego musi otrzymać środki finansowe niezbędne dla realizacji zadań zleconych) oraz c) określeniu środków nadzoru oraz weryfikacji aktów i decyzji administracyjnych podjętych w realizacji tych zadań [...]”.



### **3. Zasada adekwatności środków finansowych i zadań samorządu terytorialnego oraz zasada ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji)**

1. Zasadę zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiadającego zakresowi przypadających im zadań wyraża art. 167 ust. 1 Konstytucji. Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 167 ust. 4 Konstytucji, który wymaga, aby zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następowały wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Katalog źródeł dochodów samorządu terytorialnego, które powinien zagwarantować mu ustawodawca, określa art. 167 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (ust. 2).

2. Wynikająca z art. 167 Konstytucji zasada adekwatności („odpowiedniości”) środków finansowych i zadań jednostek samorządu terytorialnego była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszym rzędzie należy wskazać – powołane już wyżej – orzeczenie z 4 października 1995 r. (sygn. akt K 8/95), zapadłe jeszcze na gruncie art. 73 Małej Konstytucji, który zawierał regulację odpowiadającą obecnie wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził tam, iż konsekwencją pozytywnego, konstytucyjnego obowiązku ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty jest zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, iż dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów.

Wynikającemu z art. 167 ust. 1 Konstytucji nakazowi „odpowiedniości udziału” jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych Trybunał poświęcił wiele miejsca w uzasadnieniu wyroku z 28 czerwca 2001 r. (sygn. akt U 8/00), gdzie stwierdził m.in., że: „«[O]dpowiedność udziału» jest związana z konstytucyjną

regulacją pojęcia zadania własnego (art. 166 ust. 1) oraz zadania zleconego (art. 166 ust. 2). Zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych nie może być także tłumaczona w oderwaniu od klasyfikacji rodzajowej dochodów samorządu terytorialnego, określonej w art. 167 ust. 2 Konstytucji i mającej charakter gwarancyjny. Wypływa stąd wniosek, iż zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do aspektu dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych. Nie lekceważąc bowiem kryterium *stricte* finansowego – zwłaszcza, gdyby okazało się, iż kwoty wpływów z przekazanych samorządowi rodzajów i tytułów prawnych dochodów są rażąco i niewspółmiernie niskie – podkreślić należy, iż art. 167 ust. 1 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie charakter ustrojowo-gwarancyjny. Chodzi w nim o to, by odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi. Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania”.

Podobny pogląd Trybunał wyraził w uzasadnieniu wyroku z 25 marca 2003 r. (sygn. akt U 10/01). Jak zaznaczył Trybunał: „[Z] treści art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Konsekwencją tego obowiązku jest zaś w szczególności zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy [...]. Dla uznania przy tym, iż zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł

dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że bez dochodu, którego gminy zostały pozbawione nie ma możliwości zapewnienia im udziału w dochodach publicznych, który będzie dochodem odpowiednim do ich zadań. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Oznacza to, że sprzeczność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98)”.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97) Trybunał podkreślił, iż: „[Z]asady wyrażone w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji są normami bezwzględnie obowiązującymi i przewidują bezpośrednie powiązanie (swego rodzaju legislacyjne *ijunctim*) zmian w regulacji prawnej, które powodują zwiększenie obciążeń finansowych gmin, ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Stanowi to jedną z gwarancji samodzielności i stabilizacji finansowej gmin”. Również w wyroku z 3 listopada 1998 r. (sygn. akt K 12/98) Trybunał zaznaczył, że: „[A]rt. 167 ust. 1 [Konstytucji] wyznacza podstawową koncepcję finansów lokalnych i pełni funkcję gwarancyjną, co wyraża się w stwierdzeniu że «jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań» [...] Treścią art. 167 ust. 1 jest więc, z jednej strony – nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego «odpowiedniego» udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a – z drugiej strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które «odpowiedniość» tego udziału by przekreślały. Dodatkową gwarancję w tym zakresie formułuje art. 167 ust. 4 Konstytucji nakazując paralelność zmian zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz zmian w podziale dochodów publicznych. [...]”. Jednocześnie Trybunał stwierdził tam, iż: „[N]ie ma jednak konstytucyjnych przeszkód, by źródłem owych dysproporcji były nie tylko obiektywne czynniki ekonomiczne, ale też przepisy prawne, skutkujące ograniczeniem dochodów własnych gmin. Raz jeszcze należy przypomnieć, że decyzje polityczne (i wynikające z nich regulacje prawne) określające, co powinno stanowić wpływy budżetowe gmin a co nie, stanowią domenę ustawodawcy. Ustawodawcy przyznano «w tej dziedzinie

szeroką swobodę wyboru między różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizujących politykę gospodarczą państwa» [...]”.

3. Pogląd o przysługującej ustawodawcy autonomii w zakresie zasad ustalania dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego Trybunał potwierdził w licznych późniejszych judykatach. W wyroku z 21 grudnia 1998 r. (sygn. akt U 20/97) zaznaczył, że: „[U]stawodawca ma prawo kreowania zadań i wydatków samorządu terytorialnego, pod warunkiem wszakże, że konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządu nie będą przedmiotem ingerencji ustawowej w sposób ograniczający lub znoszący ich istotę. Ingerencja taka winna być konieczna dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych, a przez to celowa i proporcjonalna. [...]. Dopóki zatem ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności gminy, przysługuje mu, pod warunkiem poszanowania innych norm i zasad oraz wartości konstytucyjnych, daleko idąca swoboda (por. orzeczenia: z 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95, z 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97)”. Z kolei w wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98) Trybunał zaznaczył, iż: „[A]rt. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwił efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom”. W opinii TK, „wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu 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” (por. też wyroki TK z: 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98; 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97).

4. Dla oceny przedmiotowego wniosku i zaskarżonych w nim przepisów istotne znaczenie mają rozważania Trybunału zawarte w uzasadnieniu wyroku

z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04), w którym Trybunał badał konstytucyjność m.in. art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t. i określił warunki, jakie powinny wypełniać przepisy dotyczące wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, aby można je było uznać za zgodne z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, instytucję wpłat wyrównawczych uregulowaną w art. 31 u.d.j.s.t. należy traktować jako instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest to instytucja odrębna od subwencji ogólnej, równocześnie stwarzająca obowiązek wpłat jednych województw i nadająca uprawnienie do wypłat w ramach subwencji ogólnej innym województwom, czyli korekcyjno-systemowa. Jak stwierdził Trybunał, korekta ta „powoduje w pewnym zakresie ograniczenie ustrojowej, stymulacyjnej funkcji dochodów własnych. Rezultatem bowiem działań samego samorządu, mających na celu wzmocnienie efektywności dochodów własnych, jak i innych czynników niezależnych od samorządu, może być powstanie obowiązku dokonywania wpłat, które przynajmniej w pewnej mierze efekty tych starań zminimalizują”.

W ocenie Trybunału: „[A]rt. 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu terytorialnego. [...] To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie jest wymieniona jako źródło dochodów pewnych samorządów w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak, że jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałne, a nie zindywidualizowane. [...] Niewątpliwie powołanie instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych jest wyjątkiem w stosunku do art. 167 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę, że wyposażanie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa następuje w drodze ograniczenia źródeł dochodowych oraz uszczuplenia zasobów finansowych państwa, na poziomie centralnym, celem przekazania ich władzom lokalnym. To, że wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji nie jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z rygorów, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Przeciwnie, rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowią jeden, spójny i zbilansowany system.

Stąd też odstępstwo od reguł w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu. Wyjątek od systemu stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji ma duży ciężar gatunkowy, gdyż nie tylko zmienia system wyposażania samorządu w dochody kosztem władz i organów centralnych, lecz nadto ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Nie można zatem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom – wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności”.

Następnie Trybunał zaznaczył, iż: „[T]ego rodzaju korekta wyrównawcza, której źródłem są wpłaty pobierane od niektórych samorządów, już sama przez się jest dowodem, że podział pierwotny, czyli ustawowy proces wyposażania samorządu w dochody własne, subwencje i dotacje – wynikający z obowiązków konstytucyjnych – jest oceniany przez tę samą władzę ustawodawczą jako niewystarczający. Jego efektem jest bowiem możliwość powstawania – zdaniem tego samego ustawodawcy – rażącej niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Przez rażącą niewspółmierność należy rozumieć możliwość powstania takich różnic w sytuacji finansowej poszczególnych samorządów, które przekraczają – zdaniem ustawodawcy – zakładany i adekwatny poziom zróżnicowania zamożności, w relacji do zadań, jakie na wszystkich samorządach ciążyą”. Zdaniem Trybunału: „[P]roces dostosowawczy następować winien, co do zasady, generalnie poprzez odpowiednie różnicowanie źródeł dochodów własnych, subwencji i dotacji, a nie stosowanie systemu wyrównawczo-korekcyjnego. Zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są one traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym. Po jego zastosowaniu władze centralne uzyskują wiedzę, w jaki sposób wyposażać w przyszłości samorzady w dochody własne oraz subwencje i dotacje, by nie dochodziło do owej rażącej niewspółmierności, o której mowa była wyżej. Nie jest jednak wykluczone ich istnienie jako elementu systemu. Wtedy jednak uwarunkowania konstytucyjne dopuszczalności funkcjonowania tej instytucji są tym silniejsze”.

W uzasadnieniu powołanego wyroku z 25 lipca 2006 r. Trybunał sformułował warunki, od których spełnienia uzależniona jest konstytucyjność funkcjonowania wpłat wyrównawczo-korekcyjnych łącznie z systemem wyposażania samorządów

w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa. Po pierwsze, obowiązek dokonywania wpłat musi mieć charakter kategoryjny, ogólny i zbiektywizowany. Innymi słowy, wpłaty powinny mieć cechy systemowe, a nie zindywidualizowane, gdyż w przeciwnym razie oznaczałoby to, zdaniem Trybunału, powrót do ręcznego sterowania samorządami. Taki sam charakter muszą mieć także wypłaty na rzecz samorządów uboższych. Po drugie, istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. Wpłaty wyrównawcze muszą mieć zatem przeznaczenie celowe i być wyłączone z corocznej politycznej debaty budżetowej parlamentu. Po trzecie, zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej województw w taki sposób, by w rezultacie ich zastosowania okrojenie dochodów samorządów „bogatszych” następowało jedynie w zakresie niezbędnym. W wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów ze źródeł dochodów własnych. Wreszcie, po czwarte, wpłatom wyrównawczym należy nadać charakter uzupełniający mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji – nie zaś jego zastępowania. Zdaniem Trybunału, proces dostosowawczy następować winien, co do zasady, generalnie poprzez odpowiednie różnicowanie źródeł dochodów własnych, subwencji i dotacji, a nie stosowanie systemu wyrównawczo-korekcyjnego. Po analizie art. 31 u.d.j.s.t., TK doszedł do wniosku, iż: „[N]iewątpliwie wpłaty samorządów bogatszych mają celowy charakter i mają być przeznaczone na potrzeby samorządów uboższych”. Trybunał stwierdził jednak, że nie posiada on instrumentów prawnych pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i ust. 2 u.d.j.s.t. są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, czy też nie. Dlatego też, zdaniem Trybunału, mimo znaczących wątpliwości należało uznać, że nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t., badanego w oderwaniu od art. 25 tejże ustawy. Ponadto, w ocenie Trybunału, z uwagi na krótki okres obowiązywania nowego systemu dochodów samorządu, trudno było – w chwili orzekania – stwierdzić jednoznacznie, czy w wyniku

wprowadzenia wpłat wyrównawczych uniemożliwiono samorządom wojewódzkim, poddany temu obowiązkowi, wypełnianie nałożonych na nie ustawowo zadań publicznych. Kierując się zatem domniemaniem konstytucyjności, TK nie znalazł dostatecznie silnych argumentów za uznaniem art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t. za niezgodny z art. 167 ust. 2 Konstytucji, a przez to za naruszający zasadę adekwatności podziału środków publicznych między państwo a samorząd terytorialny – wyrażoną w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

#### **4. Artykuł 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

1. Kolejnym wzorcem, na który powołuje się wnioskodawca jest art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. i ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską dnia 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.). Zgodnie z powołaną normą, 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. Konieczność zapewnienia zgodności ustawodawstwa krajowego z EKSL znajduje konstytucyjną podstawę w art. 91 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ratyfikowana umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Z kolei w myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał orzeka w sprawie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

2. W kontekście trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego w Polsce istotnego znaczenia nabiera ustalenie, które jednostki samorządu terytorialnego mogą być postrzegane jako wspólnoty lokalne podlegające regulacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Jak stwierdza się w literaturze przedmiotu, postanowienia tej Karty odnoszą się wyłącznie do wspólnot lokalnych, którymi są, na gruncie prawa polskiego, wspólnoty utworzone z mieszkańców gmin, miast, powiatów i miast na prawach powiatów (por. T. Szewc, *Dostosowanie prawa*



polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 43-44). Gminy będące jednostkami samorządu terytorialnego znajdującymi się na najniższym szczeblu struktury samorządu niewątpliwie mają charakter wspólnot lokalnych. Z kolei w odniesieniu do powiatów charakter ten wyraźnie potwierdza przepis obowiązującego prawa, tj. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), zgodnie z którym mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Natomiast mieszkańcy województwa nie stanowią wspólnoty lokalnej, lecz regionalną wspólnotę samorządową, co *expressis verbis* stwierdza art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.). Jak stwierdza się w doktrynie, określenie „regionalna” akcentuje intencje ustawodawcy zmierzające do uczynienia z województwa jednostek wzorowanych na regionach innych państw (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 204). Prowadzi to do wniosku, że samorzady województwa leżą poza zakresem regulacji EKSL. Do wspólnot regionalnych odnosi się inny akt prawa międzynarodowego, tj. Europejska Karta Samorządu Regionalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 5 czerwca 1997 r. W przeciwieństwie do EKSL dokument ten nie został ratyfikowany przez Rzeczpospolitą Polską, co oznacza, że regionalne wspólnoty samorządowe, jakimi są województwa, nie mogą powoływać się na jej postanowienia.

#### IV. Analiza zgodności

##### 1. Wpływ regulacji art. 41 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238 poz. 1578) na przepisy zaskarżone przez wnioskodawcę

1. Analizę zgodności przepisów zaskarżonych przez wnioskodawcę należy poprzedzić udzieleniem odpowiedzi na pytanie, jakie znaczenie z punktu widzenia obowiązywania zaskarżonych przepisów, a w szczególności art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p., mają regulacje zawarte w art. 41 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238 poz. 1578, dalej jako: „ustawa o budżetowa”). W myśl art. 41 ust. 1 tej ustawy, w 2011 r. wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, o których mowa w art. 31 u.d.j.s.t., dokonują województwa,

w których wskaźnik W jest większy od 120% wskaźnika Ww. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

a) 70% nadwyżki wskaźnika W ponad 120% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 180% wskaźnika Ww;

b) 42% wskaźnika Ww, powiększoną o 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 180 % wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 180 % wskaźnika Ww (art. 41 ust. 2 ustawy o budżetowej).

Zgodnie z art. 41 ust. 3 tej ustawy, zasady, o których mowa w ust. 1 i ust. 2, stosuje się do ustalenia wpłat województw do budżetu państwa na rok 2011 oraz do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2011.

2. Cytowana regulacja art. 41 ustawy o budżetowej stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 1 i ust. 2 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim określa zasady ustalania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na rok 2011. Artykuł 41 ustawy o budżetowej ma więc charakter regulacji incydentalnej, która modyfikuje (przede wszystkim przez określenie innych wielkości procentowych) te zasady i wyłącza stosowanie art. 31 u.d.j.s.t. jedynie w odniesieniu do pewnego wąskiego wycinka czasowego, tj. do roku budżetowego 2011. W pozostałym zakresie – a zatem zarówno w odniesieniu do wcześniejszych, jak i późniejszych lat budżetowych – ten ostatni przepis zachowuje moc wiążącą. W rezultacie należy stwierdzić, że art. 41 ustawy o budżetowej nie czyni analizowanego wniosku bezprzedmiotowym w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 31 u.d.j.s.t.

3. Z kolei odnosząc się do relacji między drugim z zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów, tj. art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p., a art. 41 ustawy o budżetowej, należy stwierdzić, że ich zakresy regulacyjne mają charakter autonomiczny i nie zachodzi między nimi relacja *lex generalis – lex specialis*. Przepis art. 6 u.z.u.a.p. modyfikuje bowiem (w ustępie 1) zasady obliczania wskaźnika W, tj. wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, określone w art. 24 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t., w odniesieniu do lat 2010 i 2011, a także (w ustępie 2) nakazuje zwiększenie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województwa we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%. Sam art. 41

ustawy o budżecie nie ingeruje w zasady obliczania wskaźnika W, lecz jedynie modyfikuje zasady obliczania kwoty rocznej wpłaty przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Zakresy regulacji art. 6 u.z.u.a.p. i art. 41 ustawy o budżecie są więc odrębne i nie krzyżują się. Oznacza to, że ten ostatni przepis również nie może uzasadniać bezprzedmiotowości zarzutów wnioskodawcy w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 6 u.z.u.a.p.

## **2. Artykuł 6 ust. 1 i 2 u.z.u.a.p. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.**

1. Na wstępie należy zaznaczyć, iż przepisy zawarte w dwóch ustępach zaskarżonego art. 6 u.z.u.a.p. zawierają unormowania odrębne i w znacznym stopniu niezależne od siebie. Ustęp pierwszy tego artykułu nakazuje przyjąć, w celu wyliczenia na rok 2010 i 2011 części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw oraz dokonania odpowiednich wpłat do budżetu państwa, dochody podatkowe województwa, wykazane w sprawozdaniach sporządzonych odpowiednio za 2008 r. i 2009 r., z zastrzeżeniem regulacji ustępu drugiego. Znaczenie normatywne tego przepisu wyczerpuje się więc w rozstrzygnięciu kwestii, sprawozdania finansowe za jakie lata są miarodajne dla ustalenia dochodów podatkowych województwa. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że sam tylko art. 6 ust. 1 u.z.u.a.p. nie wprowadza modyfikacji w stosunku do zasad obliczania części wyrównawczej subwencji ogólnej, wynikających z ustawy o dochodach samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 24 ust. 4 u.d.j.s.t., wskaźnik W oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa. Z kolei w myśl art. 2 pkt 3 u.d.j.s.t., przez rok bazowy rozumie się rok poprzedzający rok budżetowy. Zastosowanie powołanych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do obliczenia wskaźnika W na lata budżetowe 2010 i 2011 prowadziłyby do uwzględnienia dochodów podatkowych wykazanych w sprawozdaniach finansowych za te same lata, które są określone w art. 6 ust. 1 u.z.u.a.p., tj., odpowiednio, za 2008 i 2009 r., będące latami poprzedzającymi lata bazowe dla roku 2010 i 2011. Innymi słowy, treść normatywna art. 6 ust. 1 u.z.u.a.p. nie różni się od regulacji już przewidzianych w art. 24 ust. 4 w związku z art. 2 pkt 3 u.d.j.s.t. W związku z tym należy – po pierwsze – podkreślić, iż, wbrew temu co mogłoby wynikać z rozważań wnioskodawcy, art. 6 ust. 1 u.z.u.a.p. nie zmienia systemu funkcjonowania wpłat

korekcyjno-wyrównawczych, ani nawet nie modyfikuje (w swoim zakresie regulacji) zasad tego systemu zawartych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Po drugie, pomimo że wnioskodawca zaskarżył obydwie ustępy art. 6 u.z.u.a.p., to jego zarzuty odnoszą się w istocie wyłącznie do ustępu drugiego tego artykułu, gdyż to właśnie ten przepis modyfikuje sposób obliczenia kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, skutkując w praktyce tym, że podstawą obliczenia tej kwoty są fikcyjne, zawyżone dochody podatkowe nie osiągnięte w rzeczywistości przez wnioskodawcę (o czym dalej).

W rezultacie należy stwierdzić, iż zarzuty naruszenia przez art. 6 ust. 1 u.z.u.a.p. norm konstytucyjnych zawartych w art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 1-3 Konstytucji są bezzasadne (wnioskodawca wskazał nieadekwatny przedmiot kontroli w stosunku do zarzutów, które stawia), a co za tym idzie postępowanie w tym zakresie **powinno zostać umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Samo tylko ustawowe określenie, jakie lata są miarodajne dla ustalenia dochodów podatkowych województwa stanowiących następnie podstawę obliczenia kwoty wyrównawczej, nie narusza wynikającej z tych norm zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i powiązanych z nią zasad wyrażonych w poszczególnych ustępach art. 167 Konstytucji. Dalsza analiza będzie się koncentrować na zgodności przepisu art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi.

2. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p., dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa się do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%. W uzasadnieniu rządowego projektu u.z.u.a.p. (druk sejmowy nr 1827) stwierdzono lakonicznie, iż: „[Z]aproponowane nowe przepisy art. 6 związane są z mechanizmem ustalania subwencji ogólnej i wpłat województw do budżetu państwa i uwzględniają konieczność skorygowania zasad naliczania subwencji od 2010 r., tj. od daty naliczania nowego wskaźnika udziału. Należy zauważyć, iż podwyższenie udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych oznacza jednocześnie zwiększenie wydatków budżetu państwa z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw”.

Zmiana wprowadzona przez zaskarżony przepis pozostaje w związku z podwyższeniem udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze województwa (z 14% do 14,75%), w konsekwencji nowelizacji art. 6 ust. 3 u.d.j.s.t. przez art. 3 u.z.u.a.p. Jednakże nowelizacja ta, zgodnie z art. 8 pkt 1 u.z.u.a.p., weszła w życie od 1 stycznia 2010 r., co oznacza, że podwyższony udział województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych obowiązywać będzie począwszy od roku budżetowego 2010. Natomiast z zaskarżonej regulacji art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. wynika, iż w celu ustalenia wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat na część regionalną subwencji ogólnej (tzw. wpłat korekcyjno-wyrównawczych) dla województw za lata 2010 i 2011 w sprawozdaniach odpowiednio za lata 2008 i 2009 należy przyjąć udział województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%, pomimo że w tym okresie rzeczywisty udział wynosił jedynie 14%. Tym samym, jak trafnie wskazuje wnioskodawca, doszło do ustalenia wskaźnika W, miarodajnego dla określenia wysokości wpłaty na część wyrównawczą subwencji ogólnej oraz wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, w oparciu o fikcyjne dochody, wyższe od tych, które zostały rzeczywiście osiągnięte przez Województwo Mazowieckie w okresie 2008-2009. Jak słusznie zaznaczył wnioskodawca, zamiast konstrukcji „dochodów faktycznie uzyskanych” ustawodawca wprowadził w kwestionowanej regulacji pojęcie „dochodów faktycznie zyskanych powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”, w celu zwiększenia wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej oraz zakresu redystrybucji dochodów przez państwo. Skutkiem tego było znaczne podwyższenie wysokości wpłaty, do której zostało zobowiązane Województwo Mazowieckie. W rezultacie województwo to zostało pozbawione ponad połowy dochodów podatkowych w 2010 r., co prowadziło do poważnego ograniczenia nie tylko swobody decydowania o kształtowaniu polityki wydatkowej, ale również możliwości pełnej realizacji zobowiązań związanych z wypełnianiem regionalnych zadań publicznych.

3. Analiza konstytucyjności art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. powinna zmierzać do udzielania odpowiedzi na pytanie, czy mimo zawartej w nim, opisanej wyżej, modyfikacji zasad ustalania dopłat wyrównawczo-korekcyjnych na lata 2010 i 2011 spełnia on przesłanki konstytucyjności tej instytucji sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wcześniej wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt 30/04).

W wyroku tym Trybunał podkreślił wyjątkowy charakter instytucji części regionalnej subwencji, o której mowa w art. 31 u.d.j.s.t., w stosunku do art. 167 ust. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę, iż wyposażanie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu następuje w drodze ograniczania źródeł dochodowych oraz uszczuplania zasobów finansowych państwa na poziomie centralnym, celem przekazania ich władzom lokalnym. Trybunał dopuścił jednak ustawowe wyjątki od zasad przewidzianych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, zastrzegając jednocześnie, że rozwiązania wyjątkowe w sferze systemowej – a do takich należy niewątpliwie instytucja wpłat wyrównawczo-korekcyjnych na rzecz słabszych finansowo województw – muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Dla uzasadnienia swojego stanowiska Trybunał trafnie wskazał (co podnosi też wnioskodawca), że instytucja ta nie tylko zmienia system wyposażenia samorządu w dochody kosztem władz i organów centralnych, ale nadto ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Dlatego też instytucja wpłat wyrównawczych nie może być zaprzeczeniem wynikających z art. 167 Konstytucji zasad, na których opiera się system finansowania samorządów, lecz – wręcz przeciwnie – musi (mimo swojego wyjątkowego charakteru) mieścić się jeszcze w tym systemie, stanowiąc jego komplementarny element, który uzupełnia katalog dochodów samorządu określonych w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Wyjątkowy charakter przedmiotowej instytucji przesądza, zdaniem Trybunału, że konstytucyjne uwarunkowania jej funkcjonowania powinny być tym silniejsze. W ocenie Sejmu, wymóg ten uzasadnia wnioszek, że ustawodawca powinien ze szczególną ostrożnością i starannością modyfikować ustawowe zasady, na których opiera się regulacja wpłat korekcyjno-wyrównawczych, zawarta w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tak, aby – mimo modyfikacji – regulacja ta nadal spełniała warunki konstytucyjności, które sformułował TK w powołanym wyroku. Dla przypomnienia, regulacja systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinna, zdaniem Trybunału, spełniać następujące warunki: kategoriaalne i ogólne uregulowanie obowiązku dokonywania wpłat; celowe przeznaczenie wpłat na potrzeby innych samorządów związane z ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe; określenie wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszyły dochody samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc znaczenia i funkcji tych

dochodów; uzupełniający charakter wpłat w stosunku do mechanizmu wyposażania samorządów w dochody, przewidzianego w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

W świetle orzecznictwa TK, a w szczególności warunków brzegowych konstytucyjności, jakie zdaniem Trybunału powinna spełniać instytucja wpłat korekcyjno-wyrównawczych, należy uznać zasadność zarzutów wnioskodawcy dotyczących naruszenia przez art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. unormowań art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te przewidują zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreślił Trybunał, ustawodawcy przysługuje wprawdzie daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych samorządu, jak też poziomu tych dochodów. Jednakże granicę tego uprawnienia do ingerowania w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego wyznacza zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które doprowadziłyby do „faktycznego przekreślenia” ich dochodów własnych (orzeczenia TK z: 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95; 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96). Ustawodawca nie może więc naruszać „w sposób drastyczny samej istotny samodzielności finansowej” jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwencją pozytywnego, konstytucyjnego obowiązku ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających samorządom dochody własne w sposób rzeczywisty jest zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. Ponadto, ingerencja ustawodawcy w tę samodzielność winna być konieczna dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych, a przez to celowa i proporcjonalna (wyrok TK z 21 grudnia 1998 r., sygn. akt U 20/98). W aspekcie materialnym zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego gwarantuje im możliwość samodzielnego wykorzystywania pozostających do ich dyspozycji środków finansowych, a więc dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań (wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97). W odniesieniu do wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, stanowiących wyjątek od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, Trybunał podkreślił ponadto, że powinny być one poddane jeszcze silniejszym rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji (wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Zdaniem Trybunału, nie można bowiem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych tworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały

samorządom, wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności. Na tle tych wypowiedzi sądu konstytucyjnego należy stwierdzić, iż zaskarżony przepis art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p., który, jak podkreśla wnioskodawca, skutkuje pozbawieniem Województwa Mazowieckiego ponad połowy (54,17%) dochodów podatkowych planowanych w 2010 r. (stanowiących 80%-90% dochodów bieżących województwa) i koniecznością zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej oraz ograniczeniem możliwości realizowania zadań własnych tego województwa, ingeruje w istotę jego samodzielności finansowej i nie mieści się tym samym w zakresie swobody, jaka przysługuje ustawodawcy w odniesieniu do wpływania na dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Nie można także wskazać konstytucyjnie chronionych wartości i celów, które uzasadniałyby tak daleko posunięte ograniczenie samodzielności finansowej samorządu wojewódzkiego.

Zakwestionowana regulacja art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. nie wypełnia również „testu konstytucyjności”, jaki Trybunał sformułował w wyroku z 26 lipca 2006 r. w odniesieniu do wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Zastosowanie tego przepisu prowadzi do naruszenia wymogu, aby w wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie doszło do pozbawienia samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych. Ponadto, zaskarżona regulacja narusza także art. 167 ust. 3 Konstytucji, który – zdaniem TK – należy traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej jednostkom samorządu możliwość samodzielnego wykorzystywania środków finansowych pozostawionych do ich dyspozycji, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań (wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97). W rezultacie zastosowania art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. – jak to już przed chwilą przywołano – Województwo Mazowieckie zostało bowiem pozbawione ponad połowy dochodów podatkowych za 2010 r. oraz było zmuszone zaciągnąć kredyt w celu zapewnienia pełnej realizacji zadań własnych. Przyczyną takiego stanu jest ustawowy nakaz obliczenia rocznej wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w oparciu o fikcyjne, zawyżone dochody podatkowe za lata 2008-2009, których województwo zobowiązane do dokonania tej wpłaty w tym okresie w rzeczywistości



nie osiągnęło. W rezultacie, wpłaty wyrównawczo-korekcyjne przestały tworzyć – wraz z zasadami konstytucyjnymi zawartymi w art. 167 Konstytucji – „jeden, spójny i zbilansowany system”, którego istnienia wymaga Trybunał Konstytucyjny jako warunku uznania konstytucyjności tych wpłat. Należy też zaznaczyć, że ani okoliczności uchwalenia u.z.u.a.p., ani uzasadnienie tej ustawy nie dają wystarczających podstaw do stwierdzenia, że przyczyną zwiększenia – z mocą wsteczną – wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji wskutek przyjęcia za podstawę jej obliczenia fikcyjnych, zawyżonych dochodów podatkowych województw „bogatszych”, był istotny wzrost potrzeb finansowych województw uboższych w związku z realizacją zadań przewidzianych w tej ustawie. Wręcz przeciwnie, u.z.u.a.p. wprowadziła instrumenty służące finansowemu wzmocnieniu województw w związku z finansowaniem przez nie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, jak np. pomoc finansowa z Funduszu Kolejowego czy też, obowiązujący od 1 stycznia 2010 r., wzrost udziału wszystkich województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Instrumenty te oddziałują na poprawę sytuacji finansowej województw w ramach pierwotnego podziału dochodów własnych między jednostki samorządu terytorialnego, czyniąc zbędnym dodatkowo zaostrzenie zasad funkcjonowania systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, ze skutkiem niekorzystnym dla województw zobowiązanych do ich uiszczenia.

4. Wnioskodawca nie wykazał w sposób dostateczny, że zaskarżony przepis narusza zasadę adekwatności przewidzianą w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika bowiem z przytoczonego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dla uznania, że zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla jednostki samorządu z powodu pozbawienia jej pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów – że bez tych dochodów nie ma możliwości zapewnienia udziału gmin w dochodach publicznych o wysokości odpowiedniej dla realizacji ich zadań.

Wnioskodawca stwierdził wprawdzie, że wskutek zaskarżonej regulacji Województwo Mazowieckie zostało pozbawione ponad połowy swoich dochodów podatkowych, które z kolei stanowią ponad 80% jego dochodów bieżących, nie wykazał jednak precyzyjnie, iż tak znaczne pozbawienie Województwa

Mazowieckiego jego dochodów własnych za 2010 r. uniemożliwi mu wykonywanie określonych zadań publicznych z tego powodu, że łączne jego dochody (a więc przy uwzględnieniu subwencji ogólnej dla województw i dotacji celowych) nie są wystarczające dla pokrycia kosztów realizacji tych zadań.

5. Podsumowując powyższą analizę zgodności art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. z art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji, należy stwierdzić, zakwestionowana regulacja narusza zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wynikającą z tych przepisów. Ustawodawca nie zachował należytej staranności, której powinien był dołożyć przy modyfikowaniu wrażliwej problematyki wpłat korekcyjno-wyrównawczych, aby uczynić zadość szczególnym wymogom, które są pochodną wyjątkowego charakteru tej instytucji. Ustawodawca, dążąc do formalnego skorelowania udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiącego punkt odniesienia dla obliczania wpłaty do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, z nowym, podwyższonym udziałem województw we wpływach z tego podatku, nie wziął pod uwagę, iż tym samym czyni podstawą obliczenia tej wpłaty fikcyjne, zawyżone dochody nieosiągnięte w rzeczywistości przez województwa w latach ubiegłych, co będzie skutkowało ich obciążeniem w sposób naruszający kryterium niezbędności oraz ingerujący w istotę ich samodzielności finansowej. Za niedostatecznie uzasadniony należy natomiast uznać zarzut naruszenia zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

6. W dalszej kolejności wnioskodawca zarzuca naruszenie przez art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. funkcjonalnie powiązanych ze sobą zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, tj. zasady przyzwoitej legislacji, zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego. Również te zarzuty należy uznać za zasadne. Naruszenie przez art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. wymienionych zasad miałyby polegać przede wszystkim na tym, że przepis ten z mocą wsteczną wprowadza do instytucji z natury wyjątkowej, jaką są wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej od województw, rozwiązania bardziej dolegliwe, które istotnie ingerują w strukturę i funkcje dochodów własnych. Jak wynika z orzecznictwa TK, zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa opiera się na pewności prawa rozumianej jako zespół cech systemowych,

zapewniających jego adresatowi bezpieczeństwo prawne (por. wyrok TK z 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03). Tak rozumiana pewność prawa oznacza zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Wymaga ona jednocześnie, ażeby adresaci norm prawnych mieli możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogli zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie i planowanie działań własnych. Na powołane wyżej zasady wynikające z przewidzianej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego mogą się powołać nie tylko obywatele, lecz również inne podmioty prawa – w tym także jednostki samorządu terytorialnego – w takim zakresie, w jakim zasady te służą wzmocnieniu ochrony ich konstytucyjnie gwarantowanych praw, które naruszone są przez przepisy ustawodawstwa zwykłego.

Odnosząc te zasady do przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, iż zaskarżony art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. stanowi przykład regulacji zaskakującej adresata, naruszającej wymóg przewidywalności i bezpieczeństwa prawnego, gdyż pozbawia samorządy wojewódzkie (przede wszystkim Województwo Mazowieckie), zobowiązane do dokonywania wpłaty do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, możliwości racjonalnego planowania swoich dochodów i wydatków w perspektywie wieloletniej, opartego na rzeczywiście osiągniętych dochodach podatkowych. Przepis ten, godząc w podstawy gospodarki finansowej samorządu i zmuszając go do zaciągnięcia kredytu w celu sfinansowania podwyższonej wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, podważa zaufanie do państwa i stanowionego przezeń prawa przez to, że z mocą wsteczną wprowadza niekorzystny dla adresata tej regulacji mechanizm obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011, odrywając wysokość tej wpłaty od realnego poziomu dochodów podatkowych osiągniętych przez wnioskodawcę. Zarazem modyfikacja dokonana przez art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. ma charakter arbitralny, gdyż tak daleko posunięta ingerencja w samodzielność finansową jednostki samorządu terytorialnego nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach i normach konstytucyjnych. Tymczasem, jak stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 31 maja 1996 r.

(sygn. akt K 9/95), prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla adresata prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja rażąco osłabia jego zaufanie do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości.

7. Kilka uwag należy poświęcić kwestii naruszenia przez art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. zasady przyzwoitej legislacji, stanowiącej element zasady demokratycznego państwa prawnego, przewidzianej w art. 2 Konstytucji. Wypada stwierdzić, iż zaskarżony przepis nie narusza tej zasady w aspekcie formalnym, rozumianym jako nakaz dostatecznej określoności i jednoznaczności przepisów prawa. Treść normatywna regulacji zawartej w art. 6 u.z.u.a.p. nie pozostawia bowiem wątpliwości i sprowadza się do nakazu obliczenia wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w oparciu o ich zawyżone, fikcyjne dochody podatkowe. Nie wydaje się dlatego trafny zarzut wnioskodawcy, iż obowiązywanie art. 6 u.z.u.a.p. prowadzi do wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z tego powodu, że używane w niej pojęcia (a szczególności wskaźniki W i Ww) występują w różnych znaczeniach. Ze względu na czasowo ograniczone stosowanie art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. (lata budżetowe 2010 i 2011) można bowiem jednoznacznie ustalić okres, za który wskaźniki W i Ww obliczane są na podstawie fikcyjnych, zawyżonych dochodów podatkowych, stosownie do nakazu przewidzianego w tym przepisie. Pewna niejednoznaczność pojęciowa, będąca skutkiem art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p., może być usunięta w drodze wykładni i nie ma charakteru kwalifikowanego, a tylko taki – zdaniem Trybunału – może uzasadniać niekonstytucyjność przepisu z uwagi na sprzeczność z art. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

W ocenie Sejmu, uprawnione jest natomiast stwierdzenie, iż art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. narusza zasadę przyzwoitej legislacji w jej aspekcie materialnym, który precyzowany jest w orzecznictwie TK jako nakaz uwzględniania przez ustawodawcę, dokonującego kolejnych zmian stanu prawnego, interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98). W przypadku rozpatrywanej sprawy nakaz

ten dotyczy uwzględnienia, iż jednostki samorządu terytorialnego prowadzą swoją gospodarkę finansową, obejmującą również wieloletnie planowanie i prognozowanie, w oparciu o rzeczywistość osiągnięte, a nie fikcyjnie zawyżone dochody podatkowe. Tak rozumiana zasada poprawnej legislacji pozostaje oczywiście w ścisłym związku z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego. Zgodzić się też należy z wnioskodawcą, że nie do pogodzenia z zasadą poprawnej legislacji jest wprowadzanie – z mocą wsteczną – do instytucji o charakterze wyjątkowym, jaką są wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, mechanizmów czyniących tę regulację bardziej dolegliwą dla podmiotów obciążonych obowiązkiem tych wpłat.

8. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p. związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. **jest niezgodny** z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Artykuł 31 w związku z art. 25 ust. 1 u.d.j.s.t. oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.z.u.a.p.**

1. Wnioskodawca zarzuca art. 31 w związku z art. 25 ust. 1 u.d.j.s.t. oraz w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. niezgodność z art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 EKSL.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż art. 31 ust. 1 oraz art. 25 u.d.j.s.t. były już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w powoływanym wielokrotnie wyroku z 26 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04) stwierdził ich zgodność z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Jednak, zdaniem Sejmu, nie mamy w tym wypadku do czynienia z naruszeniem zasady *ne bis in idem*, gdyż obecna kontrola opiera się na innych wzorcach konstytucyjnych, a także na częściowo odmiennych zarzutach. O ile bowiem w wyroku z 26 lipca 2006 r. Trybunał skoncentrował się na ocenie konstytucyjności przepisów w kontekście zarzutów dotyczących nieadekwatności wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe wskutek zmian w zakresie ich zadań własnych, to zarzuty podniesione przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie odnoszą się przede wszystkim do konstrukcyjnych cech części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, zarówno w stosunku do zasad

ustalania związanej z tym kwoty rocznej wpłaty, jak i kryteriów, na których opiera się podział tej kwoty pomiędzy województwa.

W ocenie Sejmu, podniesione przez wnioskodawcę zarzuty są bezzasadne. Należy podkreślić, że w wyroku z 26 lipca 2006 r. Trybunał uznał zgodność regulacji tych wpłat wyrównawczo-korekcyjnych uregulowanych w art. 25 i art. 31 u.d.j.s.t. ze sformułowanym przez siebie „testem” konstytucyjności, jaki powinna wypełniać ta instytucja, aby mogła zostać zaakceptowana jako element systemu wyrównywania niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. Wbrew zarzutowi wnioskodawcy, naruszenie wymogu zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie oraz zakazu niweczenia znaczenia tych dochodów nie jest skutkiem obowiązywania art. 31 u.d.j.s.t., lecz analizowanego wyżej art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p., który nakazuje obliczenie wpłaty do budżetu w oparciu o fikcyjne, zawyżone dochody podatkowe Województwa Mazowieckiego. Pozbawienie mocy obowiązującej tego ostatniego przepisu przywróci zgodność regulacji wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw z konstytucyjnymi zasadami: samodzielności finansowej samorządu oraz adekwatności. Jak zresztą podnosi sam wnioskodawca, powstanie nadmiernego uszczerbku w jego dochodach własnych jest spowodowane wzrostem tej wpłaty, którego źródłem jest incydentalna regulacja art. 6 ust. 2 u.z.u.a.p., a nie same tylko przepisy art. 25 i art. 31 u.d.j.s.t., obowiązujące od dnia wejścia w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. od 1 stycznia 2004 r. Nie można więc zasadnie twierdzić, że wnioskodawca został zaskoczony obowiązkiem przewidzianym w tych przepisach. Wręcz przeciwnie, wypada przyjąć, iż relatywnie długi czas ich obowiązywania powinien skłonić go do uwzględnienia, w ramach swojego długoletniego planowania budżetowego, konieczności dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej. Powoływanie się przez Województwo Mazowieckie na swoje „ogromne zadłużenie”, sięgające ponad 57% dochodów projektowanych na 2010 r., nie może być wystarczającym argumentem przemawiającym za uznaniem, iż przewidziany w art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. obowiązek dokonywania tej wpłaty nadmiernie ingeruje w samodzielność finansową tego województwa. Przyczyną tak znacznego zadłużenia mogło być bowiem zaciągnięcie zobowiązań na inne cele, niż wypełnienie ustawowego obowiązku dokonania wpłaty korekcyjno-wyrównawczej. Zaciąganie zobowiązań i zwiększanie ogólnego zadłużenia powinno następować w ramach

racjonalnej gospodarki, przy której prowadzeniu wnioskodawca powinien mieć także na względzie konieczność wywiązania się ze spoczywających na nim ustawowych obowiązkach względem budżetu centralnego.

2. Nie są również zasadne systemowe zarzuty wnioskodawcy dotyczące ustawowej konstrukcji obowiązku wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. W szczególności nie jest trafny zarzut, iż przesłanki, w oparciu o które zaskarżone przepisy wyznaczają samorządy obowiązane do dokonania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, wykazują jedynie formalną abstrakcyjność z tego powodu, że – jak twierdzi wnioskodawca – przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat. Wskaźnik  $W$  i  $Ww$ , na podstawie którego obliczana jest wysokość tej wpłaty, nawiązują do dochodów podatkowych województw, wynikających z ich udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Przyjęcie właśnie tej wielkości (w powiązaniu z liczbą mieszkańców województwa), jako punktu odniesienia dla obliczania przedmiotowej wpłaty, może być uznane za celowe i racjonalne, jeżeli zważy się okoliczność, iż wielkość podatkowych dochodów samorządów wojewódzkich w zasadniczym stopniu determinuje ich potencjał gospodarczy i finansowy. Jak wynika z tabeli dołączonej do wniosku, dochody podatkowe Województwa Mazowieckiego znacznie (co najmniej dwukrotnie) przewyższały analogiczne dochody innych województw. Tak istotnych różnic w dochodach podatkowych województw nie można uzasadniać wyłącznie odwołaniem się do odmiennego poziomu aktywności i gospodarności władz samorządowych. Różnice te są przede wszystkim pochodną odmienności demograficznych, geograficznych i gospodarczych między regionami. Zważywszy, że Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, dopuszczalne jest, zdaniem Sejmu, wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych służących łagodzeniu skutków tych różnic, pod warunkiem, że rozwiązania te nie ingerują w istotę samodzielności finansowej województw zobowiązanych do wpłat i nie naruszają tym samym zasady określonych w art. 167 Konstytucji. Z kolei w odniesieniu do konkretnych procentowych wielkości przyjętych w art. 31 u.d.j.s.t. należy stwierdzić, że ustawodawca dysponuje w tym zakresie pewną autonomią regulacyjną, dlatego też kwestia ta nie powinna podlegać kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny nie posiada bowiem instrumentów prawnych, które pozwoliłyby mu na

ustalenie, czy wielkości te zostały ustanowione na właściwym poziomie. Powyższe uzasadnia wniosek, iż sama tylko okoliczność, że w rezultacie zastosowania ustawowych formuł to wyłącznie Województwo Mazowieckie jest płatnikiem netto części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, nie przesądza jeszcze prawdziwości twierdzenia wnioskodawcy o jedynie formalnej abstrakcyjności przyjętych wskaźników, jeżeli są one oparte na obiektywnych wielkościach oddających potencjał gospodarczy i finansowy województw.

3. Za niezasadne należy również uznać zarzuty wnioskodawcy odwołujące się do zasad ustalania różnic wydatkowych województw w ramach ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego wynikającego z zaskarżonych przepisów. Zasady podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej określone są w rozbudowanej regulacji art. 25 ust. 1-15 u.d.j.s.t. W tym celu przepisy te odwołują się m.in. do następujących wielkości: stopy bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca, PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie. Ustawodawca określił jednocześnie procentowe udziały, w jakich część regionalną subwencji ogólnej rozdziela się między województwa w oparciu o poszczególne kryteria. Zdaniem wnioskodawcy, jedynie podział 55% tej kwoty następuje na podstawie kryteriów o charakterze wydatkowym, tj. na podstawie kryterium powierzchni dróg na jednego mieszkańca (40% części regionalnej do podziału) oraz wydatków na regionalne przewozy pasażerskie (15% części regionalnej do podziału). Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy dystrybucja zdecydowanej większości tej kwoty opiera się na kryteriach, które odnoszą się, przynajmniej pośrednio, do różnic o charakterze wydatkowym. Oprócz wspomnianych wyżej dwóch kryteriów, wymienionych przez samego wnioskodawcę, również kryterium oparte na stopie bezrobocia (w oparciu o które dystrybuowane jest 20% łącznej kwoty części regionalnej subwencji ogólnej) ma w znacznym stopniu wydatkowy charakter. Wysoka stopa bezrobocia w danym województwie może oznaczać bowiem nie tylko mniejsze dochody podatkowe samorządu województwa, lecz również jego większe wydatki wynikające na przykład z konieczności realizacji zadań z zakresu polityki rynku pracy, które na samorząd ten nakłada art. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).



Odnosząc się z kolei do podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 9 ust. 5 EKSL, Sejm stwierdza, iż powołany wzorzec kontroli jest nieadekwatny do kontroli zakwestionowanych przepisów. Jak stwierdzono to już powyżej (pkt III.4), samorząd województwa, który jest regionalną, a nie lokalną wspólnotą samorządową, leży poza podmiotowym zakresem EKSL. Do wspólnot regionalnych odnosi się Europejska Karta Samorządu Regionalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 5 czerwca 1997 r., która nie została jednak ratyfikowana przez Polskę. Sejmik Województwa Mazowieckiego, będący wnioskodawcą w niniejszej sprawie, nie może więc powoływać się na postanowienia EKSL w celu kontroli konstytucyjności przepisów prawa polskiego dotyczących województw.

4. Wnioskodawca, krytykując aktualną konstrukcję normatywną instytucji wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, podkreśla ponadto jego dwa istotne mankamenty. Po pierwsze, brak regulacji, która służyłaby zapewnieniu, iż beneficjenci tej części subwencji przeznaczą uzyskane środki w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej; po drugie – brak nawiązania do pełnej sytuacji finansowej województwa, uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody, oraz do symetrii w zakresie „siły” i „słabości” finansowej województwa, co prowadzi do stanu, w którym to samo województwo może być jednocześnie płatnikiem, jak i beneficjentem wpłat korekcyjno-wyrównawczych.

Pierwszy z przytoczonych zarzutów należy uznać za bezzasadny. Jakkolwiek wypłaty wyrównawcze z części równoważącej subwencji ogólnej nie są subwencją w ścisłym znaczeniu, bowiem ich źródłem nie są środki z budżetu centralnego, lecz wpłaty innych jednostek samorządowych (por. wyrok TK z 26 lipca 2006 r., sygn. akt 30/04), to jednak instytucję tę łączy z subwencją ta wspólna cecha, że w obydwu przypadkach transfer na rzecz samorządów nie jest powiązany z określonym celem, na jaki może być przeznaczona wypłacona kwota. To odróżnia subwencję ogólną od dotacji celowej, która powinna być przeznaczona przez beneficjenta na sfinansowanie określonego zadania publicznego, w związku którym jest ona udzielana. Zarówno subwencje, jak i wpłaty wyrównawcze służą więc polepszeniu ogólnej sytuacji finansowej województw, które spełniają określone ustawowo, zobiektywizowane kryteria. Twierdzenie wnioskodawcy, że wpłaty wyrównawcze nie

przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów, jest pozbawione podstaw. Uzyskane środki, nawet gdy nie będą przeznaczone na pokrycie tych rodzajów wydatków, do których odwołuje się ustawodawca regulując zasady podziału łącznej kwoty części regionalnej subwencji ogólnej (m.in. na drogi czy przewozy regionalne), to i tak zwiększają one zasoby finansowe pozostające do dyspozycji województw „uboższych”, umożliwiając im sfinansowanie innych zadań publicznych.

Odnosząc się z kolei do drugiego ze wskazanych przez wnioskodawcę mankamentów obowiązującej regulacji art. 31 i art. 25 u.d.j.s.t. (brak nawiązania do pełnej sytuacji finansowej województw, przy uwzględnieniu zarówno ich dochodów i wydatków), należy stwierdzić, że również ten zarzut nie jest zasadny, jeżeli zważy się, iż podział kwoty części regionalnej subwencji ogólnej między województwa opiera się na kryteriach przewidzianych w art. 25 ust. 1-13 u.d.j.s.t., które – jak starano się to wykazać powyżej – w przeważającej mierze nawiązują do zwiększonych potrzeb wydatkowych związanych z realizacją określonych zadań publicznych (utrzymaniem dróg, walką z bezrobociem, utrzymaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich). Z kolei „siła finansowa” województw zobowiązanych do dokonywania wpłaty do budżetu z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej ustalana jest, zgodnie z art. 31 u.d.j.s.t., w oparciu o wskaźniki bazujące na ich dochodach podatkowych, co stanowi kryterium obiektywne i racjonalne, wykluczające ryzyko sztucznego zaniżenia przez województwa swojego potencjału finansowego w celu zmniejszenia rozmiaru tej wpłaty.

5. W rezultacie należy stwierdzić, że zarzuty wnioskodawcy nie są wystarczające, aby obalić domniemanie konstytucyjności przepisów art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t., potwierdzone już uprzednio w nieco innym kontekście w wyroku TK z 26 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04). Powyższa analiza prowadzi zatem do wniosku, iż art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. oraz w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.a.p. **jest zgodny** z art. 167 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

## V. Uwaga końcowa

1. Generalnego aprobatywnego odniesienia się przez Sejm w tezach niniejszego pisma do obowiązującego systemu „wpłat wyrównawczych” („horyzontalnego systemu wyrównawczego”) nie należy odczytywać w taki sposób, że system ten jest jedynym z możliwych lub koniecznych konstytucyjnie modeli redystrybucji części środków zasobniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Przeciwnie, zmieniające się warunki życia społecznego, a co za tym idzie funkcjonowania samorządów, jak również dynamika procesów gospodarczych, mogą uzasadnić odejście od aktualnych rozwiązań i przyjęcie przez prawodawcę innych rozwiązań w sferze finansów komunalnych. Dopóki prawodawca nie wykracza w tym zakresie poza standardy konstytucyjne, doprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jego działania cechuje znaczny stopień swobody regulacyjnej, w tym możliwość wyboru optymalnego z punktu widzenia polityki tworzenia prawa (za którą Sejm i Rada Ministrów odpowiadają przed wyborcami) modelu „wpłat wyrównawczych”, a nawet zrezygnowanie z tego instrumentu na rzecz innych narzędzi gwarantujących zrównoważony rozwój kraju i poszanowanie konstytucyjnych zasad jednolitości państwa i dobra wspólnego. Dlatego też ewentualna przyszła nowelizacja u.d.j.s.t. *a limine* nie dezaktualizuje ustaleń poczynionych przez Sejm w niniejszym piśmie; czym innym jest bowiem niezgodność przepisu z Konstytucją, a czym innym jego opcjonalny charakter, polegający na wyborze jednego z dopuszczalnych prawnie modeli regulacyjnych.

Sejm pragnie również podkreślić, że pełną i aktualną wiedzą na temat procesów gospodarczych i społecznych zachodzących w skali globalnej (ogólnokrajowej) i na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, dysponują właściwe agendy administracji rządowej, do których ustawowych zadań należy gromadzenie stosownych informacji oraz ich przetwarzanie i analiza. Ewentualne impulsy zmiany prawa w omawianym zakresie powinny więc pochodzić przede wszystkim od kompetentnych organów władzy wykonawczej, mających wiedzę o bieżących potrzebach i tendencjach. W związku z tym **Sejm wnosi o wezwanie Ministra Finansów** do udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu przedstawienia stanowiska w sprawie.

2. Na temat „horyzontalnego systemu wyrównawczego” – w nieco innym kontekście normatywnym – Sejm wypowiedział się obszernie również w piśmie procesowym sporządzonym do sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt K 14/11.



MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna