



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 33/14

BAS-WPTK-2701/14

Warszawa, 6 sierpnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	06. 08. 2015
L.dz.	L.zał.

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 wniosków z 8 października 2014 r. rad powiatów: w Legionowie, Piaseczyńskiego, Pruszkowskiego, Mikołowskiego, Gdańskiego, Otwockiego, Wołomińskiego, Warszawskiego Zachodniego, w Poznaniu, Grodzkiego i Polkowickiego (połączonych do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt K 33/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.) **jest niezgodny** z zasadą solidarności, wyrażoną w preambule Konstytucji, i z art. 2 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 167 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (dalej także jako: j.s.t.) 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 ust. 1 pkt 3-5 tego artykułu, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowały uchwały rad powiatów, do których dołączone zostały stosowne wnioski. Przepisy zaskarżonej ustawy – tj. ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 513 ze zm.; dalej: u.d.j.s.t. albo ustawa o dochodach) – regulując systemem wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, zwany kolokwialnie, „janosikowym”, niewątpliwie dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawców. W myśl zakwestionowanych przez nich przepisów u.d.j.s.t., na wnioskodawcach spoczywa obowiązek corocznego dokonywania wpłat do budżetu państwa na poczet części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów, a ponadto są oni beneficjentami środków pochodzących z części równoważącej subwencji ogólnej, na zasadach określonych w tych przepisach.

2. Dla oceny legitymacji wnioskodawców istotne znacznie ma okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny już trzykrotnie orzekał w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów u.d.j.s.t., nakładających na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek dokonywania tzw. wpłat wyrównawczych do budżetu państwa (czyli wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej), w wyrokach z: 25 lipca 2004 r. (sygn. akt K 30/04), 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) i 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11). W pierwszym z powołanych wyroków Trybunał orzekł o zgodności przepisów u.d.j.s.t. dotyczących wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw z art. 165 ust. 2, art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. W sprawie zakończonej wyrokiem

z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność przepisów u.d.j.s.t. dotyczących wpłat dokonywanych przez gminy i miasta na prawach powiatu w ramach części równoważącej subwencji ogólnej. W wyroku tym Trybunał uznał m.in., że art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL) oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Kontrolą Trybunału były więc objęte te same przepisy u.d.j.s.t., które są przedmiotem zaskarżenia w rozpatrywanych w niniejszej sprawie wnioskach rad powiatów. Z kolei w sprawie zwieńczonej wyrokiem z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11) Trybunał badał konstytucyjność przepisów u.d.j.s.t. dotyczących wpłat wyrównawczych dokonywanych przez województwa na część regionalną subwencji ogólnej. Stwierdził wówczas, że art. 31 oraz art. 25 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

3. W związku z powołanym wyrokiem TK z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), rozstrzygnięcia wymaga, czy w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie zasada *ne bis in idem*. W sytuacji, w której dany przepis był przedmiotem oceny pod kątem tego samego wzorca kontroli, nawet przy braku tożsamości podmiotowej inicjatora postępowania, Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie swoją szczególną funkcję ustrojową oraz treść art. 190 ust. 1 Konstytucji, odwołuje się do zakazu powtórnego orzekania w tej samej sprawie (*ne bis in idem*). Trybunał uznaje, że ponowne orzekanie w tego typu sprawie nie jest „niedopuszczalne” (jak w wypadku *rei iudicatae*), ale „zbędne” w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co również prowadzi do umorzenia postępowania (zob. postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt P 40/06 i cytowane tam postanowienia TK z: 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 4/03).

W nowszej judykaturze zauważalna jest jednak tendencja do przełamywania skutków obowiązywania zasad *res iudicata* oraz *ne bis in idem* także w razie wszczęcia postępowania dotyczącego – formalnie rzecz biorąc – tego samego

przedmiotu i wzorów kontroli. W opinii Trybunału, warunkiem dopuszczalności i celowości merytorycznego rozpoznania sprawy jest (może być) wówczas:

- zróżnicowanie zakresu wynikającej z tych samych przepisów norm: kwestionowanej i (lub) stanowiącej punkt odniesienia dla sądu konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05);
- przedstawienie przez inicjatora postępowania nowych, niepowoływanych wcześniej argumentów, okoliczności i dowodów, uzasadniających prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05);
- powołanie przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjną nowych – nieocenionych wcześniej przez Trybunał – wzorców kontroli (por. wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05).
- kwestionowanie przez skarżącego odmiennych treści normatywnych aniżeli te, które były przedmiotem kontroli konstytucyjnej w postępowaniu zakończonym wyrokiem Trybunału (zob. wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09);
- potrzeba ustąpienia zasady *ne bis in idem* zasadzie praworządności, „nietolerującej istnienia w systemie prawa norm sprzecznych z Konstytucją, przy ewentualnym zaistnieniu materialnych przesłanek, wskazujących na potrzebę odstąpienia od stanowiska wyrażonego we wcześniejszym orzeczeniu” (zob. wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 9/05).

4. W ocenie Sejmu, wnioskodawcy w sposób przekonujący wykazali spełnienie warunków ponownego badania przez Trybunał konstytucyjności zaskarżonych przepisów i niestosowalność reguły *ne bis in idem*. Po pierwsze, wnioskodawcy powołali częściowo nowe wzorce kontroli zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t., którymi są wyrażona w preambule Konstytucji zasada solidarności, a także zasada sprawiedliwości społecznej ujęta w art. 2 Konstytucji. W sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał badał zgodność zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t. z klauzulą demokratycznego państwa prawnego i wynikającą z niej zasadą proporcjonalności, a więc z innym wzorcem wywodzonym z art. 2 Konstytucji. W niniejszej sprawie wnioskodawcy powołują art. 167 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji jako wzorce podstawowe, a nie „związkowe”, jak to miało miejsce w sprawie o sygn. akt K 14/11. Ponadto, jako wzorzec „związkowy” wskazano art. 166 ust. 1 Konstytucji, który nie

był analizowany w tamtej sprawie. Jak podkreślają wnioskodawcy, przepis ten ma istotne znaczenie, ponieważ regulacje u.d.j.s.t. nie gwarantują powiatom ziemskim zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, a ta kwestia nie była poruszana w odniesieniu do powiatów ziemskich ani we wnioskach złożonych w sprawie o sygn. akt K 14/11, ani w wyroku wydanym w następstwie ich rozpoznania. Trybunał Konstytucyjny badał zgodność zaskarżonych przepisów z „zasadą podstawowego charakteru dochodów własnych” wyrażoną w art. 167 ust. 2 Konstytucji, jednak będąc związany granicami zaskarżenia, nie dokonał oceny, czy art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) gwarantuje powiatom ziemskim zachowanie istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

Po drugie, wnioskodawcy podnoszą, że dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów istotne znaczenie ma analiza danych finansowych, obrazujących skutki obowiązywania tych przepisów dla sytuacji finansowej powiatów. Orzekając w sprawie o sygn. akt K 14/11 Trybunał Konstytucyjny dysponował danymi finansowymi za rok 2011, natomiast obecne wnioski oparte są na danych z lat 2012 i 2013. Zdaniem wnioskodawców, można zakładać, że w chwili wyrokowania będą również dostępne dane za rok 2014.

Po trzecie, nową okolicznością, jaka pojawiła się po wyroku TK z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), był wyrok Trybunału z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), w którym sąd konstytucyjny stwierdził, że art. 31 oraz art. 25 u.d.j.s.t. – w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych – są niezgodne z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jakkolwiek wyrok ten dotyczył wpłat wyrównawczych dokonywanych przez województwa, to jednak argumenty przedstawione w jego uzasadnieniu, pozwalające na określenie minimalnego konstytucyjnego standardu mechanizmów wyrównawczych, mają charakter uniwersalny i mogą być odniesione nie tylko do województw. Argumenty te nie były podniesione ani analizowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 4/11 z uwagi na treść zarzutów sformułowanych przez Radę m.st. Warszawy i Radę Miasta Krakowa.

Po czwarte, wnioskodawcami w niniejszej sprawie są powiaty ziemskie, natomiast sprawa o sygn. akt K 14/11 została zainicjowana wnioskami dwóch miast na prawach powiatów, dotyczącymi zarówno wpłat na poziomie gminnym, jak

i powiatowym. Jednak uzasadnienie tych wniosków koncentrowało się na wykazaniu niekonstytucyjności przepisów dotyczących obowiązku dokonywania wpłat przez gminy, a zastrzeżenia dotyczące powiatów zostały uzasadnione na zasadzie odesłania. W konsekwencji, zarzuty odnoszące się do art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) zostały ocenione przez TK przez pryzmat przedstawionej przez wnioskodawców argumentacji dotyczącej wpłat gminnych, a konstytucyjna kontrola zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t. prowadzona była przede wszystkim z punktu widzenia skutków finansowych, jakie zaskarżona regulacja wywołuje w odniesieniu do miast na prawach powiatu. Ponieważ na budżety miast na prawach powiatu (również tych, które były wnioskodawcami w sprawie o sygn. akt K 4/11) składa się zarówno część „gminna”, jak i „powiatowa”, ubytek dochodu w części powiatowej (spowodowany m.in. powiatowymi wpłatami wyrównawczymi) może zostać „zrekompensowany” dochodem w części gminnej, co znacznie utrudnia analizę następstw obowiązywania mechanizmu na poziomie powiatowym. Jak trafnie wskazują wnioskodawcy, wnioski wywodzone z analizy następstw, jakie zaskarżone przepisy wywołują dla sytuacji finansowej miast na prawach powiatu, nie mogą być odnoszone *per analogiam* do sytuacji powiatów ziemskich.

Jako dodatkowy powód ponownej kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t. wnioskodawcy wskazali niewykonanie przez Sejm postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2013 r. (sygn. akt S 1/13). Trybunał przedstawił w nim uwagi o stwierdzonych uchybieniach w przepisach u.d.j.s.t. dotyczących wpłat wyrównawczych, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Postanowienie TK miało stanowić swoiste „ostrzeżenie” ustawodawcy przed konsekwencjami zaniechania podjęcia prac nad zmianą wadliwego prawa, która jednak nie nastąpiła. W postanowieniu tym Trybunał wyraźnie zadeklarował, że zastrzega sobie prawo do „ponownej oceny krytykowanych regulacji z punktu widzenia ich konstytucyjności”. Zgodzić się należy z wnioskodawcami, że ten fragment postanowienia sygnalizacyjnego można odczytywać jako zapowiedź przyjęcia do rozpoznania merytorycznego wniosku o kontrolę konstytucyjności przepisów, które były ocenione jako zgodne z wzorcami konstytucyjnymi w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) w sytuacji, gdyby nie nastąpiła reakcja ustawodawcza na tę sygnalizację.

5. W rezultacie, Sejm podziela stanowisko wnioskodawców, iż z uwagi na nowe, niepowołane wcześniej argumenty, okoliczności i dowody, w szczególności dane finansowe z ostatnich dwóch lat, którymi nie dysponował Trybunał Konstytucyjny wydając wyrok z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), a także odmienne ujęcie wzorców kontroli, uzasadnione jest prowadzenie postępowania i wydanie wyroku w przedmiocie konstytucyjności art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz ze wskazanymi przepisami związkowymi).

II. Przedmiot kontroli

1. Zasadniczy przedmiot kontroli, o którą wnioskuje rady powiatów, stanowi art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t., zgodnie z którym powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110% wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów. W myśl ustępu 2 tego artykułu, kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

1) 80% nadwyżki wskaźnika P ponad 110 % wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120% wskaźnika Pp;

2) 8% wskaźnika Pp, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika P ponad 120% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120% i nie większy niż 125% wskaźnika Pp;

3) 12,75% wskaźnika Pp, powiększoną o 98% nadwyżki wskaźnika P ponad 125% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 125% wskaźnika Pp.

2. Jako przepisy związkowe, wnioskodawcy powołali art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. Przepisy art. 22 ust. 3-5 u.d.j.s.t. mają następujące brzmienie:

„3. Przez dochody podatkowe, o których mowa w ust. 2, rozumie się łączne dochody z tytułu:

- 1) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych;
- 2) udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

4. Wskaźnik P oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu.

5. Wskaźnik Pp oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju”.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 i ust. 2 u.d.j.s.t., część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów określonych w art. 30, a część tę dzieli się między powiaty w sposób określony w art. 23a. W myśl art. 23a ust. 1 u.d.j.s.t., z kwoty części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 23 ust. 1, wydziela się kwoty w wysokości:

1) 9% – rozdzielanej, w sposób określony w ust. 2 z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, między powiaty, które w roku poprzedzającym rok bazowy nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat, o których mowa w art. 30, lub dla których taka wpłata była ustalona w kwocie niższej od 1 000 000 zł;

2) 7% – rozdzielanej, w sposób określony w ust. 3, między powiaty wskazane przez ministra właściwego do spraw pracy, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki są realizowane przez inny powiat;

3) 30% – rozdzielanej, w sposób określony w ust. 4, między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;

4) 30% – rozdzielanej, w sposób określony w ust. 5, między miasta na prawach powiatu, w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu;

5) 24% – rozdzielanej, w sposób określony w ust. 6, między powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu w roku bazowym.

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

3. Z powyższego wynika, że przedmiotem zaskarżenia we wnioskach, którymi zainicjowano niniejszą sprawę, jest mechanizm poziomego wyrównywania dochodów powiatów (tzw. janosikowe), na który składają się przepisy regulujące:

- obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych,
- zasady obliczania tych wpłat oraz

- zasady rozdysponowywania puli środków pochodzących z tych wpłat.

III. Zarzuty wnioskodawców

1. W pierwszej kolejności wnioskodawcy zarzucają zaskarżonym przepisom u.d.j.s.t. niezgodność z: zasadą solidarności, wyrażoną w preambule Konstytucji, i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem wnioskodawców, zasada solidarności odnosi się również do stosunków między społecznościami lokalnymi (wspólnotami samorządowymi), czego dowodzi powołane w uzasadnieniach wniosków orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zasada solidarności zakłada, że ciężary związane z koniecznością przewyższania określonego problemu społecznego powinny być rozłożone równomiernie i uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych w równym stopniu (por. wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05). Prawidłowa realizacja zasady solidarności powinna więc opierać się na obiektywnej identyfikacji podmiotów, które są w stanie partycypować w rozwiązaniu danego problemu społecznego, a także podmiotów, które potrzebują wsparcia. Ponadto, jak podkreślają wnioskodawcy, jeżeli solidarność ma polegać na zobowiązaniu określonego podmiotu do udzielania pewnych form pomocy innym podmiotom, to niedopuszczalne jest, aby „pomagający”, na skutek realizacji swojego obowiązku, znajdował się w sytuacji gorszej od tego, kto jest beneficjentem działań realizowanych w imię solidarności z innymi. Mechanizm określony zaskarżonymi przepisami prowadzi zaś do tego, że dochody części powiatów ziemskich, które ustawa kwalifikuje do kategorii „bogaty” (tj. powiaty o najwyższym wskaźniku P), po dokonaniu wpłat wyrównawczych spadają poniżej poziomu przeciętnego dochodu powiatów w skali kraju. Twierdzenie to wnioskodawcy ilustrują licznymi przykładami.

Zdaniem wnioskodawców, dowodem naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady solidarności jest także fakt, że przewidziany w nich mechanizm dopuszcza sytuację, w której płatnikami netto wpłat wyrównawczych są powiaty ziemskie, których dochody ogółem – jeszcze przed dokonaniem wpłaty – znajdują się na poziomie niższym niż przeciętne dochody powiatów ziemskich w skali kraju. W uzasadnieniu wniosków podano liczne przykłady takich powiatów, opierając się na danych z lat 2012 i 2013.

W ocenie wnioskodawców, takie, sprzeczne z zasadą solidarności, konsekwencje zastosowania zaskarżonych przepisów wynikają przede wszystkim z wadliwości ustawowych kryteriów służących identyfikacji powiatów, które mają dokonywać wpłat, a także algorytmów obliczania wysokości wpłat, opierających się wyłącznie na wysokości dochodów podatkowych. Wnioskodawcy powołują się przy tym na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), zgodnie z którym właściwej realizacji zasady solidarności służyłby tylko taki system kryteriów, który bierze pod uwagę „zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami jednostek samorządu terytorialnego, aby w sposób najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić ich potencjał dochodowy i ekonomiczny”.

2. Kolejnym wzorcem kontroli powołanym przez wnioskodawców jest zasada sprawiedliwości społecznej, wynikająca z art. 2 Konstytucji. Jak podkreślono w uzasadnieniach wniosków, odwołując się do orzecznictwa TK, zasada ta wyznacza powinności ustawodawcy nie tylko w zakresie określania relacji indywidualnych w między ludźmi, lecz również między wspólnotami tworzonymi przez ludzi, w tym wspólnotami lokalnymi. Wspomniana zasada wytycza m.in. granice dopuszczalności nakładania na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego obowiązków służących wyrównaniu poziomu dochodów „biedniejszych” samorządów. Elementarnym warunkiem zgodności horyzontalnych mechanizmów wyrównawczych z zasadą sprawiedliwości społecznej jest takie ich ukształtowanie, aby wsparcie finansowe, którym są wpłaty na cześć równoważącą subwencji ogólnej, trafiało – w wysokości koniecznej dla realizacji celu wyrównawczego – od „bogatszych” do „biedniejszych” samorządów. Zdaniem wnioskodawców, o naruszeniu tej zasady należy mówić w dwóch przypadkach: po pierwsze – jeżeli ustawa nakładałaby obowiązek dokonywania wpłat przez samorządy, które znajdują się w relatywnie gorszej sytuacji finansowej (w skali kraju), w szczególności w porównaniu do beneficjentów systemu; po drugie – jeżeli ustawa pozwalałaby na przekazanie pochodzących z wpłat środków samorządom „niekoniecznie uboższym”. W ocenie wnioskodawców, zaskarżone regulacje wpłat wyrównawczych nie spełniają konstytucyjnego standardu. W uzasadnieniach wnioskodawcy powołują liczne przykłady powiatów, które w latach 2012 i 2013 zostały zakwalifikowane w świetle u.d.j.s.t. jako „najbogatsze” (ze względu na wysokość wskaźnika P), podczas gdy ich

dochody ogółem przypadające na jednego mieszkańca były niższe od średniej krajowej. Co więcej, beneficjentami mechanizmu wyrównawczego, zasilanego przez takie obiektywnie uboższe powiaty, były powiaty, które osiągnęły wyższe ogólne dochody. Taki skutek działania zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t. wynika, zdaniem wnioskodawców, z selektywnego charakteru kryteriów służących identyfikacji powiatów zobowiązanych do wpłat, przez co tworzy się fałszywy obraz ich kondycji finansowej. Wysokość dochodów podatkowych, będących podstawą kalkulacji wskaźnika P, nie oddaje bowiem rzeczywistej sytuacji finansowej powiatów. Skutkiem zastosowania zaskarżonych przepisów jest więc to, że wpłaty wyrównawcze pobierane są od powiatów „biedniejszych” w skali kraju, natomiast z wpłat korzystają powiaty znajdujące się w lepszej sytuacji finansowej od płatników. Jak stwierdzają wnioskodawcy, jest to rażące naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

W dalszej kolejności wnioskodawcy podnoszą, iż wadliwość kryteriów służących ustalaniu powiatów zobowiązanych do wpłat prowadzi również do sytuacji, w których powiaty o zbliżonych do siebie ogólnych dochodach dokonują wpłat w różnej wysokości, a powiaty znajdujące się w takiej samej sytuacji finansowej są traktowane przez zaskarżone przepisy w sposób diametralnie różny. Z drugiej strony, zdarza się, że do uiszczenia wpłaty w jednakowej wysokości zobowiązane są powiaty, których sytuacja finansowa jest odmienna. Twierdzenia te ilustrowane są przykładami konkretnych powiatów wraz z danymi liczbowymi za rok 2013. W ocenie wnioskodawców, przykłady te ukazują, że ustawodawca nie rozłożył równomiernie i w sposób sprawiedliwy ciężarów wynikających z potrzeby wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym argumentem świadczącym według wnioskodawców o niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej jest okoliczność, że beneficjentami netto mechanizmu wyrównawczego są powiaty, których nie można zaliczyć do obiektywnie „biedniejszych”, ponieważ nie są one uboższe od powiatów będących płatnikami netto. W efekcie, powiaty zajmujące niskie pozycje w kraju pod względem ogółu dochodów dofinansowują działalność powiatów bogatszych od siebie. W szczególności, jak wskazują wnioskodawcy, w 2013 r. 45 najbogatszych powiatów kraju nie było płatnikami netto wpłat wyrównawczych, lecz beneficjentami systemu wyrównawczego, co zaprzecza idei poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to stąd, że również kryteria podziału

części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów nie odzwierciedlają ich rzeczywistej sytuacji finansowej. Jak podkreślają wnioskodawcy, funkcjonowanie w powiecie urzędu pracy czy długość dróg, jakie znajdują się na terenie powiatu, nie są czynnikami miarodajnymi dla uznania danego powiatu za „biedniejszy” i zasługujący na wsparcie w formie części równoważącej. Abstrahując od ogólnego dochodu osiąganego przez poszczególne powiaty ustawodawca nie wykluczył, że beneficjentami wsparcia pochodzącego z wpłat wyrównawczych mogą stać się powiaty o dobrej (a nawet lepszej od płatników) kondycji finansowej, co w praktyce jest regułą. Zdaniem wnioskodawców, ta systemowa wada mechanizmu, dostrzeżona przez TK w wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11) w odniesieniu do „janosikowego” dotyczącego województw, przesądza o naruszeniu przez zaskarżone przepisy zasad: solidarności i sprawiedliwości społecznej.

3. W dalszej kolejności wnioskodawcy podnoszą wobec zaskarżonych przepisów zarzut sprzeczności z zasadą adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do wykonywanych przez nie zadań publicznych (art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 2 EKSL) oraz konstytucyjnego zakazu znoszenia przez ustawodawcę cech dochodów własnych jako podstawowego źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i art. 9 ust. 1 i ust. 5 EKSL). Zdaniem wnioskodawców, przez stworzenie wadliwego mechanizmu horyzontalnego wyrównywania dochodów powiatów ustawodawca doprowadził do sytuacji, w której powiatom dokonującym wpłat wyrównawczych nie zapewniono udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a w szczególności nie zagwarantowano im zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. W rezultacie, stworzony mechanizm nie zabezpiecza powiatów przed ryzykiem utraty możliwości finansowych do realizowania zadań własnych, spowodowanej obowiązkiem przekazania wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

W ocenie wnioskodawców zaskarżone przepisy u.d.j.s.t. nie odpowiadają standardowi konstytucyjnemu określonymu w wyroku TK z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), ponieważ nie gwarantują powiatom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Wpłaty wyrównawcze stanowią istotną część

dochodów podatkowych płatników, co wnioskodawcy wykazują na aktualnych przykładach.

Jak podkreślają wnioskodawcy, w przypadku powiatów sytuacja jest identyczna z tą, która przesądziła o stwierdzeniu niekonstytucyjności wojewódzkiego mechanizmu wyrównawczego w wyroku TK z 4 marca 2014 r. Również powiatowy system wyrównawczy skonstruowany jest w taki sposób, że nie pozwala na uwzględnienie aktualnej sytuacji finansowej płatnika w chwili dokonywania wpłaty. System ten nie został obudowany jakimikolwiek zabezpieczeniami służącymi zachowaniu istotnej części dochodów własnych („barierami ostrożnościowymi”, wspomnianymi w uzasadnieniu wyroku TK z 4 marca 2014 r.), które chroniłyby – choćby w minimalnym zakresie – prawidłowe funkcjonowanie powiatów-płatników. Wyłączona została nawet możliwość odroczenia terminu płatności wpłaty, rozłożenia jej na raty, a także stosowania umorzeń i ulg (art. 35 ust. 4 u.d.j.s.t.). Wahania koniunktury, które mogą prowadzić do zahamowania wzrostu lub spadku dochodów powiatów nie mają wpływu na wysokość wpłaty, obliczanej na podstawie dochodów sprzed dwóch lat. W konsekwencji, w pewnych przypadkach wpłata pochłania niemal połowę dochodów podatkowych powiatów, co wnioskodawcy wykazują na konkretnych przykładach za lata 2013 i 2014. Jak podkreślono w uzasadnieniach wniosków, mechanizm przewidziany zaskarżonymi przepisami nie zabezpiecza nawet przed sytuacją, w której wpłata przekroczy wysokość bieżących dochodów podatkowych powiatu, co może mieć miejsce np. w razie spadku udziału powiatu we wpływach z podatku PIT i CIT na skutek likwidacji dużego zakładu pracy zatrudniającego znaczną część mieszkańców. Wnioskodawcy powołują przykład powiatu polkowickiego, którego planowana wpłata w 2014 r. przewyższy o 6 mln zł wysokość udziału tego powiatu w podatku PIT. O niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji przesądza zdaniem wnioskodawców także okoliczność, że w przypadku większości powiatów ich dochód jeszcze przed wpłatą jest niższy od przeciętnego dochodu wszystkich powiatów ziemskich, co wykazano na podstawie danych liczbowych za 2013 r.

W dalszej kolejności wnioskodawcy odwołują się do wyrażonego w powołanym wyroku TK z 4 marca 2014 r. stanowiska, według którego niezgodność z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji uzasadnia brak nawiązania w przepisach regulujących wojewódzki horyzontalny system wyrównawczy do pełnej sytuacji finansowej województw, z uwzględnieniem zarówno

strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych. Jak stwierdzają wnioskodawcy, zaskarżone przez nich przepisy u.d.j.s.t. są obarczone dokładnie takimi samymi wadami. Ani przepisy, na podstawie których kwalifikuje się powiaty jako płatników (art. 30 w związku z art. 22 ust. 3-5 u.d.j.s.t.), ani przepisy służące ustaleniu beneficjentów systemu wyrównawczego (art. 23 i art. 23a u.d.j.s.t.) nie nawiązują do pełnej sytuacji finansowej powiatów z uwzględnieniem zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych. Dlatego też, w ocenie wnioskodawców, wskaźniki, którymi posługuje się ustawa, tworzą zafałszowany obraz potencjału finansowego powiatów, co skutkuje zasilaniem przez płatników budżetów powiatów bogatszych. Ustalenie płatników oraz wysokości wpłat odbywa się na podstawie wskaźnika P, odzwierciedlającego jedynie wysokość dochodów podatkowych na mieszkańca w danym powiecie (art. 30 w związku z art. 22 ust. 3-5 u.d.j.s.t.). Wysokość innych niż podatkowe dochodów powiatowych, a także potrzeby wydatkowe powiatu, nie mają więc żadnego wpływu na wysokość wpłaty. Prowadzi to do takiego skutku, że w większości płatnikami są powiaty relatywnie biedniejsze w skali kraju, a beneficjentami netto systemu jest 45 realnie najbogatszych powiatów. Zdaniem wnioskodawców, wadliwe są również zasady rozdysponowania części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów, oparte na wybranych potrzebach wydatkowych. W rezultacie, część tę otrzymują nawet najbogatsze powiaty, a także te, które dokonują wpłat.

Konkludując, wnioskodawcy stwierdzają, że zaskarżone przepisy są niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli, gdyż kryteria identyfikacji płatników i beneficjentów systemu wyrównawczego są niejednolite i nie uwzględniają zarówno różnic w ukształtowaniu źródeł dochodów własnych, jak i podstawowych wydatków. W konsekwencji, nie pozwalają na ustalenie rzeczywistej sytuacji finansowej poszczególnych powiatów, co, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest warunkiem zgodności mechanizmu wyrównawczego z Konstytucją. Obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie można więc uznać za uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Zasada solidarności wyrażona w preambule Konstytucji

1. Jako wzorzec konstytucyjnej kontroli wnioskodawcy powołują w pierwszej kolejności zasadę solidarności (solidaryzmu społecznego) wyrażoną w preambule Konstytucji, we fragmencie mówiącym o „obowiązku solidarności z innymi”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego występują wątpliwości co do normatywnego charakteru preambuły ustawy zasadniczej (por. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Wynikają one stąd, że z tekstu tej preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym (zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Rekapitulacji swojego orzecznictwa i poglądów doktryny w tej kwestii dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08), w którym stwierdził: „We wstępie do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności) (zob. sygn. K 18/04). W świetle najnowszej doktryny konstytucjonalistycznej, jest to wystarczające do uznania normatywności preambuły Konstytucji (por. L. Garlicki, *Wstęp [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 18; zob. też P. Chybalski, *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 3-4, s. 242; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 61-70). Tendencja do normatywizacji wstępu do ustawy zasadniczej jest nieuchronna na gruncie systemu prawa stanowionego, według którego konstytucja jest najwyższym aktem prawnym, o najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji (zob. A. Jamróz [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 107-108). «Preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny» (wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. akt

SK 39/06). Przy czym charakter normatywny preambuły przejawia się w różnych aspektach. Po pierwsze, ma on wymiar interpretacyjny, polegający na wskazaniu sposobu rozumienia zarówno pozostałych przepisów konstytucyjnych, jak też całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19; por. też sygn. akt K 18/04). Po drugie, normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie budowania norm konstytucyjnych, poprzez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowanej normy (tzw. sytuacja współstosowania) (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19). Po trzecie, znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji może polegać na samodzielnym wyrażaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, co możliwe jest tylko w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii (zob. *ibidem*).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na postanowienia preambuły w swym orzecznictwie, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (zob. w szczególności wyroki TK: sygn. K 18/04; z 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05 oraz M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales UMCS” 2003/2004 i cytowane tam orzeczenia TK).

2. Kilkakrotnie, choć w różnym kontekście, Trybunał Konstytucyjny odwoływał się do zasady solidarności wyrażonej w preambule Konstytucji (por. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05). W wyroku z 7 czerwca 2001 r. (sygn. akt K 20/00) Trybunał zaznaczył: „Preambuła Konstytucji wymienia wśród podstawowych obowiązków jednostki obowiązek solidarności z innymi. Zasada solidaryzmu społecznego została skonkretyzowana m.in. w art. 20 Konstytucji, który wśród podstaw ładu gospodarczego w państwie wymienia solidarność partnerów społecznych. Rozwiązania wprowadzone przez zaskarżony przepis służą realizacji konstytucyjnej zasady solidarności obywateli, zamieszkałych w różnych gminach”. W wyroku z 11 kwietnia 2006 r. (sygn. akt

SK 57/04) Trybunał stwierdził, że „zgodnie z tym, co zostało powiedziane w końcowym zdaniu wstępu do Konstytucji powszechny obowiązek solidarności z innymi jest jedną z zasad obowiązujących wszystkich stosujących Konstytucję. Obowiązek ten ma naturalnie różny charakter w zależności od relacji między określonymi osobami”. W wyroku z 18 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 19/07) Trybunał podkreślił z kolei, że: „[...] w przywoływanej już wcześniej sprawie o sygn. K. 20/00, Trybunał oceniając regulacje kształtujące zakres obowiązków poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, odwołał się do zasady solidaryzmu społecznego, wskazując na to, że preambuła Konstytucji wymienia wśród podstawowych obowiązków jednostki obowiązek solidarności z innymi”. Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. akt SK 49/05), „z zasady solidaryzmu wynika, że tego rodzaju mechanizmy [tj. regulacje prawne ingerujące w prawa majątkowe obywateli w celu naprawy stanu niepożądanego dla państwa wynikającego ze zdarzeń nadzwyczajnych – uwaga własna] powinny uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych w równym stopniu. Toteż prawodawca, decydując się w związku z takimi nadzwyczajnymi wydarzeniami na istotną ingerencję w istniejące prawa majątkowe, powinien zastosować odpowiednią, proporcjonalną miarę ingerencji wobec wszystkich grup społecznych”.

Do zasady solidarności (solidaryzmu społecznego) w odniesieniu do wzajemnych relacji jednostek samorządu terytorialnego w kontekście systemu horyzontalnych wpłat wyrównawczych odniósł się Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11). Stwierdził tam, że: „[D]la właściwej realizacji zasady solidarności przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, biorąc pod uwagę zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami JST, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Tylko tak skonstruowany system uzasadniać może uszczuplenie – najistotniejszych z punktu widzenia zasady samodzielności i decentralizacji – dochodów własnych”. Trybunał przypomniał też, że „mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między j.s.t., jako instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji, nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą pozbawiać

dochodów własnych podstawowego i stymulacyjnego znaczenia. [...] Sytuacja, w której [mechanizm wyrównawczy – uwaga własna] prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego”.

2. Zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z przywołanej klauzuli w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyprowadza się wiele zasad szczegółowych, które – pomijając tryb skargi konstytucyjnej – mogą stanowić samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa. Wnioskodawcy wskazują na niezgodność zaskarżonych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2. Zasada sprawiedliwości społecznej była przedmiotem wypowiedzi w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który m.in. zwracał uwagę, że: „[...] na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95). Kontynuując tę linię orzeczniczą, należy podkreślić, że na treść zasady sprawiedliwości składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej. Do zasad szczegółowych, które konkretyzują ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, należy w szczególności zasada równości” (wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00). Z kolei w innych judykatach przyjmuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej ma przeciwdziałać niesprawiedliwemu traktowaniu niektórych podmiotów lub ich grup, polegającemu na bardziej lub mniej korzystnym ukształtowaniu ich sytuacji prawnej względem innych, i doprowadzić do

słusznego wyważenia ich interesu. W tym sensie zasada sprawiedliwości społecznej ściśle łączy się z zasadą równości wobec prawa, w pewnych aspektach uzupełniając, w innych zaś – korygując skutki jej zastosowania (tak wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; szeroko na temat relacji między art. 2 a art. 32 Konstytucji por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07). „Sprawiedliwość społeczna zakładająca równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, w tym w dostępie do dóbr, może być realizowana, gdy usunięte zostaną przeszkody uniemożliwiające lub utrudniające równy dostęp do dóbr [...]” (wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12).

Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 9/98), „W ujęciu polskiej ustawy zasadniczej sprawiedliwość społeczna jest też celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. Taki właśnie model demokratycznego państwa prawnego przyjęła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”.

Zdaniem W. Sokolewicz: „Najogólniej definiuje się sprawiedliwość jako powinność «określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładającą równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne. [...] Sprawiedliwość społeczna wyraża «dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (tenże [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 61).

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej mogą się powołać również wspólnoty tworzone przez ludzi, w tym wspólnoty lokalne (por. wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). W uzasadnieniu wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 11/13) Trybunał podkreślił *obiter dictum*, że „mechanizm wyrównania poziomego, jako wyjątek od systemu

dochodów określonego w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest konstytucyjnie dopuszczalny pod warunkiem, że realizuje zasadę sprawiedliwości i został ukształtowany w zakresie niezbędnym dla realizacji tej zasady”. Z kolei jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 14 listopada 2000 r. (sygn. akt K 7/00), zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem jednak Trybunał przypomniał, nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, że „odwoływanie się, przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu do wzorców kontroli o charakterze zasad ogólnych wydaje się jedynie wtedy uzasadnione, jeżeli brak jest unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją” (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; podobnie m.in. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99). Ponieważ w sprawie o sygn. akt K 7/00 podstawę kontroli stanowiła zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli, przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa.

3. Zasada adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do wykonywanych przez nie zadań publicznych (art. 167 ust. 1 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.

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 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą

i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), który zawierał regulację odpowiadającą obecnie wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził wówczas, 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. Wyływa 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: „[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)”.

W doktrynie zwraca się uwagę, że normy konstytucyjne (art. 167 ust. 1 i ust. 4) są jedynie dyrektywami kierunkowymi, a nie wypracowano dotychczas, na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych, wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań (zob. E. Kornberger-Sokołowska, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność finansowa* [w:] *Ius suum quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wacławowi Goronowskiemu*, red. W. Konieczny, Warszawa 2005, s. 73-74). Także Trybunał

Konstytucyjny zaznaczył, że wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma prawna ma charakter programowy oraz systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmenty władz publicznych. Kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe (zob. wyrok z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08).

3. Rekapitulacji swojego dotychczasowego stanowiska dotyczącego zasady adekwatności dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), przy okazji oceny konstytucyjności przepisów u.d.j.s.t. dotyczących wpłat dokonywanych przez gminy i powiaty w ramach części równoważącej subwencji ogólnej.

Jak zaznaczył Trybunał, „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 (zob. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98; 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04; 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05). Trybunał wspominał o potrzebie przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom ich dochodów jest niewystarczający do realizacji przekazanych im zadań publicznych (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98)”.

Następnie Trybunał stwierdził, że: „[W] świetle przepisów Konstytucji kompetencja w zakresie ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie w związku z alokacją środków finansowych. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży kontrola decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc

regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów. Za taką interpretacją zakresu kompetencji parlamentu przemawiają m.in. art. 216 i art. 217 Konstytucji (zob. orzeczenie z 13 listopada 1996 r., sygn. akt K 17/96 oraz wyroki z: 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98; 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05).

Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00)".

Podsumowując swoje rozważania, Trybunał stwierdził, że „zasada adekwatności rozumiana jako konstytucyjna dyrektywa programowa ma szeroki zakres zastosowania oraz normowania i jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy. Ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania gwarantujące optymalne dostosowanie poziomu finansowania do wykonywanych przez j.s.t. zadań. Natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania sprowadzający się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm. Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze raz należy podkreślić, że źródłem złożonego normatywnego charakteru zasady adekwatności jest względny, uzależniony od wielu czynników pozakonstytucyjnych, zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Ogólność katalogu zadań, odmiennosc ich zakresu i treści w poszczególnych jednostkach samorządu, sprawia, że Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do «oczywistych

dysproporcji» między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają j.s.t. (zob. np. wyrok z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97 oraz z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04; zob. też M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, „Finanse Komunalne” nr 3/2012, s. 8). «Chodzi o to, by wpływy z dochodów własnych, subwencji i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania – przynajmniej na poziomie minimalnym – zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone. Tak należy rozumieć zasadę adekwatności» (wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04)».

4. Zasada podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji)

1. Jak podkreślono w uzasadnieniach wniosków, rady powiatów zdecydowały się „na powiązanie zarzutu naruszenia zasady adekwatności z zarzutem naruszenia zakazu zniesienia przez ustawodawcę cech dochodów własnych jako podstawowego źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego”, przy czym tę ostatnią zasadę wnioskodawcy wywodzą z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Cytowany już powyżej art. 167 ust. 1 Konstytucji nakazuje zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Z kolei art. 167 ust. 2 Konstytucji określa katalog źródeł dochodów samorządu terytorialnego, którymi są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

2. Do zasady podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11). Trybunał stwierdził tam m.in., że mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między jednostkami samorządu terytorialnego, jako instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą pozbawiać dochodów własnych podstawowego i stymulacyjnego znaczenia.

W ocenie Trybunału, „art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji należy odczytywać w powiązaniu z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Z tego ostatniego wynika zasada wykonywania «istotnej części zadań publicznych» przez samorząd «w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność». Skoro tak, to każda j.s.t. na realizację «istotnej części» zadań musi mieć zagwarantowany odpowiedni, «równie istotny» poziom dochodów, którymi będzie dysponowała w sposób samodzielny («w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność»). Zakwestionowane przepisy, nakładając na województwo osiągające nadwyżkę dochodów podatkowych ponad 170% przeciętnych dochodów wszystkich województw obowiązek wpłaty do budżetu, obliczanej w sposób określony w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, nie określają żadnej granicy tejże wpłaty. W związku z tym, w sytuacjach dużych wahań koniunkturalnych wysokość tej wpłaty może stanowić większą część dochodów podatkowych (tak jak w wypadku województwa mazowieckiego w 2010 r. – 63%), które stanowią ok. 80% wszystkich dochodów własnych. Jako że mechanizm ten nie zawiera jakiegokolwiek bariery ostrożnościowej, a także w związku z koniecznością opierania się na danych sprzed 2 lat, przy obecnym brzmieniu przepisów identyfikujących samorządy zobowiązane do ponoszenia wpłat wyrównawczych w skrajnych warunkach gospodarczych samorząd może zostać obciążony wpłatami wyższymi niż jego dochody własne realizowane w roku budżetowym. Taka sytuacja może zatem doprowadzić do likwidacji instytucji dochodów własnych w zasobach finansowych województwa, co jest sprzeczne w sposób oczywisty z art. 167 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, systematyczne pogarszanie się sytuacji finansowej niektórych samorządów uczyniło tę sytuację realną i ujawniło konstytucyjną wadliwość mechanizmu wyrównania poziomego na szczeblu województw”.

Następnie Trybunał zaznaczył, że „konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów j.s.t. – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych. [...] Brak jakichkolwiek ograniczeń odbierania jednostkom samorządu ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych j.s.t. okazuje się iluzoryczne. Tymczasem instytucja o charakterze ustawowym (mechanizm wyrównania poziomego) nie może pozbawiać instytucji konstytucyjnej (dochody własne) jej zasadniczych cech (podstawowego charakteru tych dochodów

w systemie źródeł dochodów j.s.t., gwarantującej samodzielność finansową j.s.t. w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność). Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty, TK uznał, że art. 31 ustawy o dochodach, stanowiący podstawę mechanizmu wyrównania poziomego, w zakresie, w jakim nie gwarantuje województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, narusza art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji”.

3. 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” potrzeb 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.

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”.

5. Artykuł 9 ust. 1-2 oraz ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

1. Kolejnym wzorcem, na który powołują się wnioskodawcy, są przepisy art. 9 ust. 1-2 oraz ust. 5 EKSL, które określają standardy wyposażenia społeczności lokalnych w zasoby finansowe (por. W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 57). Zgodnie z art. 9 ust. 1 EKSL, społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Z kolei w myśl ust. 2 wspomnianego artykułu, wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Zgodnie z art. 9 ust. 5 EKSL, 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 umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie 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. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 lutego 2003 r. (sygn. akt K 24/02): „[P]ostanowienia Karty z uwagi na swój ogólny charakter, mogą tylko w ograniczonym zakresie stanowić samodzielną, bezpośrednią podstawę dla badania, czy zastosowany tryb stanowienia aktu prawotwórczego był zgodny z jej postanowieniami. Z Karty wynika natomiast jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia”. Zgodnie z przyjętą praktyką orzeczniczą Trybunału, w sytuacji wskazania przez wnioskodawcę przepisów prawa, które „konsumują” treść EKSL w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania związanych z tym zarzutów dotyczących wspomnianej umowy międzynarodowej (por. m.in. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K. 38/97; 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

W doktrynie podkreśla się, iż art. 9 ust. 5 EKSL wprowadza trzy przesłanki dopuszczalności systemu wyrównania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (por. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 141). Po pierwsze, zastosowanie procedur wyrównawczych zakłada istnienie wspólnot lokalnych finansowo słabszych, będących beneficjentami tego systemu, oraz wspólnot finansowo silniejszych („bogatszych”), których znaczne, ponadprzeciętne zasoby uzasadniają obciążenie ich wpłatami na rzecz tego systemu. Metoda przyjęta w celu wytyczenia „linii demarkacyjnej” między tymi dwoma typami wspólnot jest w świetle Karty zasadniczo obojętna, jednak z tym istotnym zastrzeżeniem, że procedury lub działania wyrównawcze nie mogą ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich własnych zadań i kompetencji. Po drugie, samo zaliczenie wspólnoty lokalnej do grupy wspólnot finansowo słabszych nie uzasadnia jeszcze objęcia jej procedurami wyrównawczymi. Musi jeszcze istnieć potrzeba ochrony takiej wspólnoty, przy czym, zdaniem autora powołanego opracowania, „chodzi tu o sytuacje, w których wspólnota, w ramach zasobów finansowych przysługujących wszystkim wspólnotom, nie jest w stanie wykonać zadań”. Wreszcie po trzecie, system wyrównawczy powinien być nakierowany na korygowanie skutków

nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów lub nierównego ponoszenia wydatków. Przesłanka ta obejmuje nie tylko różny katalog źródeł dochodów przyznanych konkretnym wspólnotom lokalnym, ale także niemożność osiągnięcia dochodów z określonego źródła, np. z uwagi na określone niekorzystne uwarunkowania ekonomiczne występujące w danej wspólnocie.

3. W wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że pewne dyrektywy związane z prawnym określeniem kształtu mechanizmów wyrównawczych są także sformułowane w zaleceniu Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych, przyjętym w dniu 6 września 2000 r., a także w zaleceniu Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjętym w dniu 19 stycznia 2005 r. Wyrównanie „horyzontalne” powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze „wertikalnym”, tj. środki z budżetu centralnego (por. też A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008, s. 23-24; M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10, s. 237-251).

V. Analiza zgodności

1. Analizę zgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi należy rozpocząć od zestawienia warunków, jakie, w świetle powołanego orzecznictwa TK, a zwłaszcza wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), powinien spełniać system wpłat korekcyjno-wyrównawczych na każdym poziomie j.s.t., aby mógł być uznany za zgodny z konstytucyjnymi zasadami: solidarności, adekwatności wyposażenia finansowego j.s.t. do powierzonych im zadań publicznych oraz podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych. Spełnienie tych warunków determinuje ocenę konstytucyjności horyzontalnego systemu wyrównawczego na poziomie powiatów.

Po pierwsze więc, mechanizm wyrównania poziomego musi „funkcjonować jedynie w niezbędnym zakresie”, a więc musi być uzasadniony wyłącznie ze względu na potrzeby wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. Po drugie, przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, biorąc pod uwagę zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe j.s.t. tak, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria identyfikujące tak płatników, jak i beneficjentów wpłat, muszą być ustalone w oparciu o cechy kategoriałne i nie mogą mieć selektywnego charakteru, lecz „tworzyć spójny i zbilansowany system” (por. wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Po trzecie, zastosowanie mechanizmu wyrównawczego nie może prowadzić do sytuacji, w której poziom dochodów na jednego mieszkańca spada poniżej przeciętnej, a nie ma już żadnej możliwości wyrównania go w górę ponad średnią krajową. Mechanizm wyrównawczy ze swej natury prowadzić powinien bowiem do wyrównywania dochodów j.s.t. w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju, a nie do obniżenia dochodów płatników poniżej tego poziomu. Po czwarte, realizacja obowiązku wpłaty wyrównawczej nie może doprowadzić do likwidacji instytucji dochodów własnych w zasobach finansowych samorządu. Mechanizm wyrównawczy powinien dlatego gwarantować j.s.t. zobowiązany do wpłat zachowanie „istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych”. W związku z tym, po piąte, ustawodawca musi uwzględnić występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekoniunktury, które wpływają na poziom dochodów własnych samorządów. Dlatego też konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych w postaci „bariery ostrożnościowej” w związku z koniecznością opierania się, przy ustalaniu j.s.t. zobowiązanych do wpłat, na danych sprzed 2 lat.

W ocenie Sejmu, przedstawione wyżej warunki składają się na „test konstytucyjności”, jaki musi spełniać ustawowa regulacja horyzontalnego mechanizmu wyrównawczego w odniesieniu do każdej kategorii j.s.t. Innymi słowy, od kumulatywnego spełnienia wskazanych kryteriów uzależniona jest pozytywna konstytucyjna ocena tej regulacji. Co istotne, z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału wynika, iż normatywne cechy konstrukcyjne horyzontalnego systemu

wyrównawczego muszą zapewniać przestrzeganie konstytucyjnych standardów w każdej jednostce samorządu terytorialnego określonego szczebla objętej tym systemem. Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 4 marca 2014 r., „ocena systemu wyposażenia samorządów w dochody na szczeblu województw, którego komponentem jest mechanizm wyrównania poziomego, musi uwzględniać wpływ regulacji systemowych na każde województwo. Innymi słowy, jeżeli mechanizm wyrównywania poziomego dochodów na określonym szczeblu samorządu terytorialnego doprowadziłby w jakiegokolwiek jednostce tego samorządu do naruszenia zasady samodzielności lub adekwatności, należałoby cały system ocenić jako niezgodny z tymi zasadami”.

2. Ocena zawartej w zaskarżonych przepisach u.d.j.s.t. regulacji systemu wyrównawczego dotyczącego powiatów przy zastosowaniu wskazanego powyżej testu konstytucyjności i przy założeniu prawdziwości danych liczbowych dołączonych do wniosków, wypada negatywnie. W celu identyfikacji powiatów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych (płatników) oraz beneficjentów systemu, ustawodawca zastosował kryteria, które nie odzwierciedlają w sposób pełny potencjału dochodowego i ekonomicznego jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźniki P i Pp, miarodajne dla ustalenia płatników, odwołują się wyłącznie do dochodów podatkowych powiatów, wynikających z ich udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych, a nie uwzględniają dochodów powiatów z innych źródeł (por. art. 5 u.d.j.s.t. określający katalog tych dochodów), które niejednokrotnie mogą przewyższać udział danego powiatu we wpływach z PIT i CIT, w sposób zasadniczy determinując wysokość jego ogólnych dochodów. Wnioskodawcy trafnie wskazują na zawodność oparcia się przez ustawodawcę wyłącznie na wpływach podatkowych i wykazują, na konkretnych przykładach liczbowych, że może to prowadzić do sytuacji, w której płatnikami netto wpłat wyrównawczych są powiaty ziemskie, których dochody ogółem, jeszcze przed dokonaniem wpłat wyrównawczych, znajdują się na poziomie niższym niż przeciętny poziom dochodów powiatów w skali kraju (*vide* przykłady za lata 2012 i 2013 podane na s. 18 wniosków). Kryteria zastosowane przez ustawodawcę, odwołujące się wyłącznie do dochodów podatkowych powiatów, mają więc charakter niepełny i, w ocenie Sejmu, należy je uznać za dysfunkcjonalne z punktu widzenia celu, jaki mają realizować, tj. ustalenia powiatów, które ze względu na swoją dobrą,

ponadprzeciętną sytuację finansową, w imię realizacji idei solidarności wyrażonej w preambule Konstytucji, powinny ponosić dodatkowe obciążenia na rzecz powiatów uboższych. Odwołanie się do wskaźników P i Pp, ustalanych wyłącznie w oparciu o dochody podatkowe powiatów nie daje więc pełnego obrazu ich rzeczywistej sytuacji finansowej, dlatego kryteria służące identyfikacji powiatów „bogatszych” zobowiązanych do wpłat wyrównawczych należy uznać za selektywne (wybiórcze) i wadliwe. Już z tego powodu zaskarżona regulacja nie spełnia warunku drugiego (jednolitość kryteriów i odwołanie się do pełnego katalogu dochodów j.s.t.) wskazanego wyżej „testu konstytucyjności”, jaki musi wypełniać horyzontalny mechanizm korekcyjno-wyrównawczy. O niespełnieniu tego warunku przesądza również dobór kryteriów podziału utworzonej z wpłat wyrównawczych części równoważącej subwencji ogólnej. W założeniu, kryteria te miały służyć identyfikacji uboższych powiatów, które ze względu na niski poziom swoich dochodów zasługują na wsparcie ze strony powiatów „bogatszych”. Wbrew twierdzeniu wnioskodawców, algorytm podziału kwoty części równoważącej subwencji ogólnej uwzględnia również poziom dochodów powiatów. Zgodnie bowiem z art. 23a ust. 1 pkt 5 u.d.j.s.t., 24% tej kwoty rozdziela się między powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu w roku bazowym. Jednak zasadnicze kryteria podziału kwoty części równoważącej między beneficjentów, tj. długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu w przypadku powiatów ziemskich, względnie długość dróg wojewódzkich i krajowych w przypadku miast na prawach powiatu (30% kwoty), oraz okoliczność, że w powiecie nie działa powiatowy urząd pracy (7% kwoty), noszą znamiona selektywności i w bardzo ograniczonym zakresie realizują przypisaną im przez ustawodawcę funkcję. Dowodzi tego powołana przez wnioskodawców okoliczność, iż beneficjentami netto mechanizmu wyrównawczego są powiaty, których nie można zaliczyć do obiektywnie „biedniejszych” biorąc pod uwagę ogólny poziom ich dochodów, a płatnikami netto są powiaty obiektywnie uboższe. Jak zaznaczają wnioskodawcy, w 2013 r. 45 najbogatszych powiatów w kraju nie było płatnikami netto wpłat wyrównawczych, lecz beneficjentami systemu. Przy założeniu prawdziwości danych przytoczonych przez wnioskodawców (co Sejm pozostawia ewentualnej weryfikacji przez Trybunał po zasięgnięciu opinii Ministerstwa Finansów), należy zgodzić się z ich twierdzeniem, że *de facto* miało miejsce dofinansowanie powiatów (obiektywnie) bogatszych przez powiaty biedniejsze, co

stanowi zaprzeczenie idei i celu poziomego mechanizmu wyrównawczego. Mechanizm taki nie spełnia wówczas pierwszego warunku testu konstytucyjności, tzn. nie funkcjonuje jedynie w niezbędnym zakresie, tj. wyłącznie ze względu na potrzeby wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. Oznacza to więc, że również kryteria podziału kwoty części równoważącej sformułowane zostały wadliwie i nie uwzględniają dostatecznie „poziomu zróżnicowania pełnego potencjału finansowego, zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych” samorządów powiatowych, co w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zajętego w wyroku z 4 marca 2014 r., przesądza o niezgodności regulacji tego mechanizmu z zasadą sprawiedliwości społecznej.

3. Jak wynika z danych przytoczonych przez wnioskodawców, zaskarżona regulacja nie spełnia także trzeciego z powołanych wyżej warunków testu konstytucyjności, tj. wymogu, aby mechanizm wyrównawczy skutkował wyrównywaniem dochodów j.s.t. w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów samorządów danego szczebla w skali kraju, i nie prowadził do obniżenia dochodów płatników poniżej tego poziomu. Wnioskodawcy podają przykłady powiatów, których dochód na jednego mieszkańca, po dokonaniu wpłaty na część wyrównawczą subwencji ogólnej, zmniejsza się poniżej przeciętnego poziomu dochodowi w skali kraju. W 2012 r. dochody powiatu piaseczyńskiego i warszawskiego zachodniego na jednego mieszkańca wynosiły, przed dokonaniem wpłaty, odpowiednio 992,98 zł i 1021,73 zł, przy średniej krajowej 867,67 zł na mieszkańca. Po dokonaniu wpłat na mechanizm wyrównawczy dochody tych powiatów przypadające na mieszkańca zmniejszyły się poniżej średniej krajowej do, odpowiednio, 774,16 zł i 859,13 zł. Ta sama sytuacja miała miejsce w 2013 r. Innym przykładem w 2013 r. jest powiat kozienicki, który przed wpłatą wykazywał dochód na jednego mieszkańca (893,14 zł) odpowiadający średniej (893,08 zł), a po dokonaniu wpłaty wyrównawczej dochód ten spadł do 876,89 zł, a więc poniżej średniej krajowej. Przykłady te również świadczą o wadliwości algorytmu przyjętego przez ustawodawcę w celu identyfikacji płatników i beneficjentów systemu wpłat wyrównawczych. W rezultacie jego zastosowania, jako powiaty „bogatsze”, zobowiązane do dokonania wpłat, wskazywane są powiaty, które – obiektywnie rzecz biorąc, a więc zważywszy ogół dochodów – są uboższe od beneficjentów tych wpłat. W tym kontekście należy

przypomnieć, iż Trybunał w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) m.in. dlatego stwierdził konstytucyjność zaskarżonych przepisów (w tym także art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t.), że, „jak wskazywały dane przedstawione przez Ministra Finansów, powiaty, które dokonują wpłat wyrównawczych, nadal mogą się wykazać dochodem wyższym na jednego mieszkańca niż przeciętny dochód na jednego mieszkańca w kraju”. Z danych zaprezentowanych przez wnioskodawców w niniejszej sprawie wynika natomiast, że w przypadku niektórych powiatów dokonanie wpłaty wyrównawczej doprowadziło do spadku dochodu ogólnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca poniżej średniej krajowej.

Dysfunkcjonalność ustawowego mechanizmu wyrównawczego pogłębiają dodatkowo wskazane przez wnioskodawców dalsze konsekwencje jego zastosowania, a więc:

- okoliczność, że w 2013 r. żaden z 45 najbogatszych powiatów ziemskich (biorąc pod uwagę ogólny poziom dochodów) nie był płatnikiem netto mechanizmu wyrównawczego, lecz powiaty te były jego beneficjentami;

- okoliczność, że powiaty o zbliżonych do siebie dochodach ogólnych na jednego mieszkańca dokonują wpłaty w znacząco różniące się wysokości bądź niektóre z nich są płatnikami netto, a inne beneficjentami systemu (por. przykłady na s. 23 wniosków), co uzasadnia wniosek, iż powiaty znajdujące się w podobnej sytuacji finansowej są traktowane w sposób odmienny; z drugiej strony, powiaty znajdujące się w odmiennej sytuacji finansowej są traktowane w sposób tożsamy, tj. zobowiązane są do wpłat w podobnej wysokości.

W rezultacie, Sejm podziela stanowisko wnioskodawców, że, w świetle określonych w wyroku TK z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11) wymogów, jakim powinien odpowiadać samorządowy mechanizm wyrównawczy, zaskarżone przepisy naruszają zasadę solidarności oraz zasadę sprawiedliwości społecznej przewidzianą w art. 2 Konstytucji. Jak bowiem zaznaczył Trybunał w tym wyroku, sytuacja, w której mechanizm wyrównawczy prowadzi do spadku dochodów j.s.t. poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. Trybunał podkreślił także, że uwzględnienie przez ustawodawcę poziomu zróżnicowania pełnego potencjału finansowego, zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych w ramach kształtowania ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, stanowi

niezbędny warunek realizacji przez ten mechanizm zasady sprawiedliwości społecznej. W świetle przykładów zaprezentowanych w uzasadnieniu wniosków i danych liczbowych stanowiących ich załączniki, należy uznać trafność zarzutów wnioskodawców wskazujących na wadliwość kryteriów służących zarówno identyfikacji płatników wpłat wyrównawczych, jak i ich beneficjentów, co przesądza o niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadami: solidarności i sprawiedliwości społecznej.

4. Wnioskodawcy zarzucają zaskarżonej regulacji sprzeczność z zasadą podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i art. 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 EKSL) z tego powodu, że obowiązek wpłaty wynikający z horyzontalnego systemu wyrównawczego prowadzi u płatników do uszczuplenia dochodów własnych w takim zakresie, że nie są oni w stanie w dalszym ciągu finansować przypisanych im prawem zadań własnych. W uzasadnieniu wnioskodawcy podnoszą, że wpłaty wyrównawcze stanowią istotną część dochodów podatkowych powiatów-płatników, w 2013 r. przewyższającą w niektórych powiatach 40% tych dochodów (tj. w powiecie warszawskim zachodnim – 40,6%, pruszkowskim – 45,1%, a w powiecie piaseczyńskim – 51,6% dochodów podatkowych powiatu). Dodatkowo wnioskodawcy wskazują, że w przypadku powiatu polkowickiego wpłata ta będzie stanowić ponad 75% planowanych dochodów podatkowych w 2014 r. Zdaniem wnioskodawców, przyczyną tego, że wpłaty wyrównawcze stanowią tak istotną część dochodów podatkowych powiatów, jest nieuwzględnienie w ustawowym algorytmie ustalania tych wpłat niekorzystnych zmian w dochodach j.s.t. będących wynikiem cyklicznych wahań gospodarczych, tj. okresów dekoniunktury, w których to zahamowany zostaje wzrost dochodów podatkowych, a jednocześnie rośnie wysokość wpłaty.

W wielokrotnie powoływanym wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11) Trybunał Konstytucyjny jako nadmierne z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ocenił wpłaty województwa mazowieckiego, które wynosiły w poszczególnych latach 65%, 42% i 48% dochodów podatkowych. Jednocześnie jednak Trybunał zaznaczył, że „kluczowe znaczenie dla oceny mechanizmu wyrównania poziomego województw ma to, że w strukturze dochodów własnych tych samorządów dominującym źródłem dochodów (ok. 80%) są udziały we wpływach

z podatków CIT i PIT”. Oznaczało to, że spadek dochodów podatkowych województw w wyniku dekoniunktury (a także w związku z ustawową obniżką stawek podatkowych), pociągnął za sobą istotny spadek dochodów własnych województw. Tym silnym, niekorzystnym zmianom w sytuacji finansowej j.s.t. nie towarzyszyły żadne poważne zmiany w mechanizmie wyrównawczym.

Z zaprezentowanych przez wnioskodawców danych nie wynika jednak, jaką (procentowo) część dochodów własnych wnioskodawców stanowią wpływy z podatków dochodowych. W ocenie Sejmu, dopiero udzielenie odpowiedzi na to pytanie pozwoliłoby rozstrzygnąć kwestię zgodności zaskarżonych przepisów z powołaną na wstępie zasadą podstawowego charakteru dochodów własnych. Na podstawie przytoczonych przez wnioskodawców, ujętych tabelarycznie danych liczbowych za lata 2012 i 2013 można ustalić po pierwsze, jaki procent ich dochodów podatkowych (a nie dochodów własnych) stanowią wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej, a po drugie – jaką część ogółu dochodów powiatów (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) stanowiły ich dochody podatkowe - przy czym pojęcie „dochody ogółem”, obejmuje, zdaniem Sejmu, nie tylko dochody własne (których źródła określa art. 5 u.d.j.s.t.), ale także subwencję ogólną, składającą się, w przypadku powiatów, z części wyrównawczej i równoważącej, oraz dotacje celowe. Z przedstawionych przez wnioskodawców zestawień tabelarycznych można wywnioskować, że w ich przypadku dochody podatkowe stanowią ok. 30% dochodów ogółem. Jakkolwiek więc należy się zgodzić z wnioskodawcami, że regulacja systemu wyrównawczego w odniesieniu do powiatów nie zawiera instrumentów chroniących przed ryzykiem wynikającym z nieprzewidywalnych wahań koniunktury gospodarczej („barier ostrożnościowych”, o których wspomniał TK w uzasadnieniu wyroku z 4 marca 2014 r. oraz w postanowieniu sygnalizacyjnym z 26 lutego 2013 r.), to jednak nie wykazali oni, że ryzyko to zmaterializowało się w ich przypadku, a więc że poziom ich dochodów własnych (a nie tylko dochodów podatkowych) spadł do tak niskiego poziomu, że można mówić o „iluzorycznym charakterze dochodów własnych”, „faktycznym przekreśleniu dochodów własnych j.s.t.” lub o pozbawieniu tych dochodów ich zasadniczych cech, tzn. podstawowego charakteru gwarantującego samodzielność finansową samorządu (por. też wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). Z danych przedstawionych przez wnioskodawców nie wynika, jaka jest relacja między dochodami własnymi a wydatkami na finansowanie zadań własnych. O naruszeniu wspomnianej zasady

można mówić, zdaniem Sejmu, dopiero wówczas, gdyby dochody własne powiatów, po uiszczeniu wpłat na system wyrównawczy, nie wystarczały na sfinansowanie zadań własnych. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku województwa mazowieckiego, będącego wnioskodawcą w sprawie o sygn. akt K 13/11, na którą wielokrotnie powołują się wnioskodawcy. Województwo to było zmuszone do zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej za 2010 r., co w rezultacie doprowadziło do ograniczenia możliwości realizacji zadań związanych z wyrównywaniem poziomu rozwoju poszczególnych regionów Mazowsza, należących do tzw. zadań własnych województwa. Żaden z powiatów będących wnioskodawcami w niniejszej sprawie nie wykazał, że konieczność uiszczenia wpłaty na system wyrównawczy doprowadziła do tak rażącego zmniejszenia dochodów własnych. Co więcej, z tabeli przedstawionej przez wnioskodawców zawierającej dane za 2013 r. wynika, że jedynie w przypadku trzech powiatów: piaseczyńskiego, pruszkowskiego i warszawskiego zachodniego, wpłata ta stanowiła istotną procentową część ich dochodów podatkowych (odpowiednio: 51,6%, 45,1% i 40,6%). W pozostałych przypadkach wpłata ta wynosiła od 8,6% do 37,2%, jednak w większości przypadków mieściła się w granicach 15%-28%. Zważywszy, że dochody podatkowe stanowią tylko jedną z pozycji dochodów własnych powiatów, nie można – zdaniem Sejmu – uznać, iż w przypadku któregośkolwiek z wnioskodawców wpłata do systemu wyrównawczego była tak rażąco wysoka, że w jej rezultacie ich dochody własne zostały pozbawione podstawowego charakteru. W celu wykazania tej tezy konieczne jest porównanie wysokości wpłat, po pierwsze, z poziomem dochodów własnych (a nie jedynie dochodów podatkowych), a po drugie – z poziomem ponoszonych przez powiaty wydatków na finansowanie zadań własnych. Z kolei ustosunkowując się do podanego w uzasadnieniu wniosków przykładu powiatu polkowickiego, którego wpłata do systemu wyrównawczego w 2014 r. wynieść miała 75% planowanych dochodów podatkowych, Sejm pragnie podkreślić, że przykład ten odwołuje się do prognozy dochodów podatkowych, a nie do rzeczywistej ich wysokości osiągniętej w 2014 r. Również w tym przypadku brakuje odniesienia poziomu wpłat wyrównawczych do dochodów własnych powiatu polkowickiego i sumy wydatków na finansowanie zadań własnych.

W rezultacie Sejm stoi na stanowisku, że wnioskodawcy nie wykazali w sposób dostateczny, iż zaskarżone przepisy są niezgodne z zasadą

podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych, wynikającą z art. 167 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i art. 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 EKSL.

5. Wnioskodawcy zarzucają zaskarżonym przepisom u.d.j.s.t. sprzeczność z zasadą adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do wykonywanych przez nie zadań publicznych (art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 2 EKSL).

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, na które powołują się wnioskodawcy, z naruszeniem zasady adekwatności mamy do czynienia wówczas, gdy stosowanie zakwestionowanych przepisów prowadzi do sytuacji, w której „całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 i cyt. tam orzecznictwo). Jak podkreślał Trybunał, zasada adekwatności ma przede wszystkim charakter dyrektywy programowej, adresowanej do ustawodawcy, „natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania sprowadzający się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań”. Należy przy tym „uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie w związku z alokacją środków finansowych”, a w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży kontrola decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do „oczywistych dysproporcji” między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają j.s.t. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00). „Chodzi o to, by wpływy z dochodów własnych, subwencji

i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania – przynajmniej na poziomie minimalnym – zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone. Tak należy rozumieć zasadę adekwatności (wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04)”.

W ocenie Sejmu, wnioskodawcy nie wykazali, że zaskarżone przepisy prowadzą do tak radykalnego ograniczenia ogółu ich dochodów, że nie jest możliwe realizowanie przez nich przypisanych im zadań publicznych. Argumentacja wnioskodawców ogranicza się w istocie do wskazania, że zaskarżona regulacja nie uwzględnia aktualnej sytuacji finansowej powiatów i nie zawiera „barier ostrożnościowych” chroniących powiaty przed nadmiernym obciążeniem wpłatami wyrównawczymi w okresie dekoniunktury. Następnie wnioskodawcy jeszcze raz wskazują, na znaczący, w ich ocenie, udział wpłaty wyrównawczej w dochodach podatkowych niektórych powiatów w 2013 r. oraz przytaczają hipotetyczny przykład, w którym na skutek „zlikwidowania dużego zakładu w powiecie, zatrudniającego znaczną część mieszkańców, udział we wpływach z podatku PIT i CIT spadnie do tego stopnia, iż wpłata – obliczana według dochodu z okresu dobrej koniunktury – przekroczy wysokość aktualnych dochodów podatkowych powiatu i płacenie kolejnych rat będzie obiektywnie niemożliwe z powodu braku środków”. W końcowej części wniosków wnioskodawcy powtarzają zarzuty wobec ustawowego algorytmu służącego identyfikacji płatników i beneficjentów systemu wyrównawczego, przytoczone już na poparcie twierdzenia o naruszeniu przez ustawową regulację konstytucyjnych zasad: solidarności i sprawiedliwości społecznej. Zarzuty te sprowadzają się do wskazania na wadliwość ustawowych wskaźników, które nie odzwierciedlają w sposób pełny sytuacji finansowej powiatów, co skutkuje zasilaniem przez powiaty-płatników budżetów powiatów najbogatszych.

W świetle przytoczonego wyżej stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, argumentacji tej nie można, zdaniem Sejmu, uznać za wystarczającą dla uzasadnienia zarzutu sprzeczności zaskarżonej regulacji z zasadą adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do wykonywanych przez nie zadań publicznych. Wnioskodawcy nie wykazali bowiem, że ogół będących w ich dyspozycji dochodów (a więc nie tylko dochodów podatkowych, ale także innych dochodów własnych oraz przekazanych im subwencji i dotacji) pozostawał w oczywistej, rażącej dysproporcji do wydatków koniecznych dla sfinansowania przypisanych im zadań publicznych. Z dołączonych do wniosków, ujętych tabelarycznie danych liczbowych

nie wynika, jaki był poziom wydatków powiatów na pokrycie wykonywanych przez nie zadań publicznych i w jakiej relacji do tych wydatków pozostawał ogół osiągniętych przez nie dochodów. Samo tylko wskazanie na znaczny, w ocenie wnioskodawców, udział kwoty wyrównawczej w dochodach podatkowych niektórych powiatów (które to twierdzenie Sejm podał wyżej w wątpliwość), nie jest wystarczającym uzasadnieniem zarzutu sprzeczności zaskarżonej regulacji z zasadą adekwatności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zarzut ten można uznać za zasadny dopiero w razie wykazania oczywistej dysproporcji między poziomem ogólnych dochodów samorządu a jego wydatkami niezbędnymi dla wykonania zadań publicznych. W ocenie Sejmu, również wykazana przez wnioskodawcę wadliwość ustawowego systemu wyrównawczego (tj. nieadekwatność kryteriów ustalania płatników i beneficjentów, brak „instrumentów ochronnych” przed nadmiernym obciążeniem płatników) nie przesądza jeszcze sama w sobie o sprzeczności zaskarżonych przepisów z zasadą adekwatności. Wadliwość konstrukcyjna tego systemu, zobrazowana przez wnioskodawców konkretnymi przykładami, może uzasadniać zarzut niezgodności z zasadami: solidarności i sprawiedliwości społecznej. Natomiast, jak wynika z powołanego orzecznictwa TK, w celu wykazania sprzeczności ustawowej regulacji z zasadą adekwatności w rozumieniu nie tylko dyrektywy programowej, ale wiążącej normy prawnej, konieczne jest ponadto udowodnienie, że zastosowanie tej regulacji w konkretnym przypadku pociągnęło lub może doprowadzić do rażącej dysproporcji między ogółem dochodów a ogółem wydatków jednostki samorządu terytorialnego określonego szczebla. Przedmiotowe wnioski nie zawierają żadnych danych, które wykazywałyby istnienie takiej dysproporcji choćby w odniesieniu do jednego z powiatów będących wnioskodawcami. Podany we wnioskach przykład powiatu, w którym „wpłata może przekroczyć wysokość dochodów podatkowych” w skutek „np. zlikwidowania dużego zakładu pracy w powiecie” ma charakter hipotetyczny i nie świadczy jeszcze o istnieniu takiej dysproporcji. Podobnie ocenić należy podany we wnioskach przykład powiatu polkowickiego, którego planowana wpłata wyrównawcza w 2014 r. wynieść miała, według szacunków wnioskodawców, 75% dochodów podatkowych tego powiatu. W tym kontekście Sejm pragnie powołać się na pismo Ministra Finansów z 14 stycznia 2015 r. do Prezesa TK, w którym minister, zarzucając wnioskodawcom wybiórczość powołanych przez nich danych, informuje, że w 2014 r. powiat polkowicki otrzymał część równoważącą subwencji ogólnej w kwocie

stanowiącej 70% jego wpłat do budżetu, „co zupełnie zmieniło jego sytuację finansową”. W ocenie Sejmu, przykład ten dowodzi, że argumentacja wnioskodawców, odwołująca się wyłącznie do relacji wpłaty wyrównawczej do dochodów podatkowych powiatów, a pomijająca inne źródła ich dochodów, nie jest przekonująca w odniesieniu do zarzutu sprzeczności zaskarżonych przepisów z konstytucyjną zasadą adekwatności. Należy również wskazać, że w powoływanym wielokrotnie przez wnioskodawców wyroku z 4 marca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność z tą zasadą przepisów dotyczących wojewódzkiego systemu wyrównawczego, ponieważ wnioskodawca, tj. województwo mazowieckie, wykazało zaistnienie wspomnianej wyżej oczywistej dysproporcji między ogółem swoich dochodów a wydatków, czego przejawem było zaciągnięcie przez to województwo kredytu w celu sfinansowania wpłaty do systemu wyrównawczego za 2010 r. Żaden z wnioskujących powiatów nie był zmuszony, ze względu na wypełnienie obowiązku wpłaty wyrównawczej, do podjęcia tak radykalnych działań, co, zdaniem Sejmu, świadczy o tym, iż w ich przypadku nie doszło do naruszenia zasady adekwatności.

W rezultacie, Sejm stoi na stanowisku, że zarzut naruszenia zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 2 EKSL nie został ostatecznie uzasadniony przez wnioskodawców, dlatego też zaskarżone przepisy u.d.j.s.t. należy uznać za zgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Jednocześnie Sejm chciałby wskazać na wątpliwość, dotyczącą właściwego rozumienia zasady adekwatności w świetle wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), a także postanowienia sygnalizacyjnego TK z 26 lutego 2013 r. (sygn. akt S 1/13). Zawarte tam wypowiedzi Trybunału można odczytywać w sposób, w jaki czynią to wnioskodawcy, a więc że o sprzeczności z tą zasadą przesądzają już same wady konstrukcyjne systemu wyrównawczego, takie jak kryteria nieuwzględniające poziomu zróżnicowania pełnego potencjału finansowego samorządów czy brak wspomnianych „barier ostrożnościowych”, bez konieczności wykazywania przez wnioskodawców zaistnienia oczywistej dysproporcji między poziomem ich ogólnych dochodów i wydatków na realizację zadań publicznych. Zawartym w wyroku z 4 marca 2014 r. uwagom Trybunału odnoszącym się do przesłanek, jakie kumulatywnie musi spełniać system wyrównawczy, aby mógł zostać uznany za zgodny m.in. z zasadą adekwatności (por. wyżej), można przypisać generalny charakter, co prowadziłoby do uznania, że niespełnienie przez ten system co

najmniej jednego z warunków składających się na wspomniany wyżej „test konstytucyjności” automatycznie uzasadniałoby przyjęcie niezgodności również z zasadą adekwatności. Ponieważ system wyrównawczy w odniesieniu do powiatów obarczony jest podobnymi wadami jak ten, który dotyczył województw, zaskarżone przepisy należałoby wówczas uznać za naruszające tę zasadę. Z drugiej jednak strony należy mieć, zdaniem Sejmu, na uwadze, że w wyroku z 4 marca 2014 r. Trybunał sformułował swoje uwagi na tle okoliczności konkretnej sprawy, w której, jak podkreślano to już powyżej, można było stwierdzić znaczący ubytek w dochodach własnych województwa mazowieckiego, będący skutkiem wykonania obowiązku wpłaty wyrównawczej. Sejm poddaje uwadze Trybunału przedstawioną wątpliwość, a w szczególności rozstrzygnięcie, czy wyrok z 4 marca 2014 r. należy postrzegać jako odejście od dotychczasowej linii orzeczniczej, wymagającej wykazania wspomnianej wyżej oczywistej dysproporcji jako warunki stwierdzenia niezgodności z zasadą adekwatności, czy też jedynie jako jej korektę, uzasadnioną okolicznościami konkretnej sprawy.

6. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. **jest niezgodny** z zasadą solidarności, wyrażoną w preambule Konstytucji, oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 167 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 EKSL.

Jednocześnie, w związku z trwającymi pracami nad kompleksowymi zmianami w systemie korekcyjno-wyrównawczym w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, Sejm wnosi o **odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej** zaskarżonych przepisów o maksymalny okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska