



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 2 listopada 2011 r.

PG VIII TK 39/11

(K 13/11)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. data	02. 11. 2011
L.dz.	3292 L.zal.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Sejmiku Województwa Mazowieckiego o stwierdzenie niezgodności:

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

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

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

UZASADNIENIE

Sejmik Województwa Mazowieckiego zwrócił się o zbadanie zgodności:

– art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966), zwanej dalej ustawą

zmieniająca, w zw. z art. 31 i 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526), zwanej dalej u.d.j.s.t., z art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 i art. 16 Konstytucji;

– art. 31 w zw. z art. 25 u.d.j.s.t. w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, z art. 167 ust. 1 i 3 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w zw. z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 6 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej w zw. z art. 31 i art. 32 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji Wnioskodawca, odwołując się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie K 30/04, wskazał m.in., że część regionalna subwencji ogólnej, o której mowa w art. 25 i 31 u.d.j.s.t., jest instytucją niewymienioną w Konstytucji, której istota polega „na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom” (uzasadnienie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, str. 4). Jest to instytucja o charakterze korekcyjno-wyrównawczym, mająca doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Stanowi ona wyjątek od regulacji zawartej w art. 167 ust. 2 Konstytucji, określającej źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie Wnioskodawcy, mechanizm wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinien być postrzegany jako *ultima ratio* i wykorzystywany wtedy, gdy państwo nie jest w stanie – w drodze świadczeń z budżetu państwa – zredukować rażącej dysproporcji w sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Przepisy normujące wpłaty korekcyjno-wyrównawcze nie nawiązują do *stanu finansów państwa*. Pewien automatyzm związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat korekcyjno-wyrównawczych prowadzi do

sytuacji, w której obowiązek ich dokonywania nie ulega redukcji nawet wtedy, gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Wnioskodawcy, może w następstwie tego dojść do naruszenia zasady, zgodnie z którą wpłaty wyrównawczo-korekcyjne powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tj. stosowaną tylko wtedy, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji finansowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego przy użyciu zwyczajnych środków przewidzianych w Konstytucji, takich jak subwencja z budżetu centralnego.

Wnioskodawca wskazał, że, mająca charakter wyjątkowy, instytucja systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, *została dodatkowo w sposób także wyjątkowy zmieniona na lata 2010-2011 przez art. 6 ustawy zmieniającej* (uzasadnienie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, str. 6).

Wprowadzona w tym przepisie zmiana sposobu obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011, w związku ze zwiększeniem z mocą wsteczną udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, znosi pojęcie dochodów faktycznie uzyskanych, pojęcie roku bazowego oraz pojęcie roku sprawozdawczego w ich znaczeniu przyjętym w art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. Tym samym dochody podatkowe faktycznie uzyskane przez województwa i wykazane w sprawozdaniach finansowych za lata poprzedzające lata bazowe przestają mieć znaczenie dla określenia ich dochodów podatkowych w latach 2010-2011. Jak wskazał Wnioskodawca, ustawodawca w kwestionowanej regulacji wprowadził pojęcie *dochodów faktycznie uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%*, w celu zwiększenia wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej i zwiększenia w ten sposób zakresu redystrybucji dochodów przez państwo.

Wnioskodawca podniósł, że, na skutek wprowadzenia kwestionowanego rozwiązania, Województwo Mazowieckie zobowiązane jest wnieść do budżetu Państwa w 2010 r. z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla

województw kwotę 939.251.830 zł, co stanowi 54,17% planowanych dochodów podatkowych tego województwa. Jest to o około 50 mln zł więcej niż wpłata liczona w oparciu o dotychczasową metodę oraz o około 64 mln zł więcej, niż wpłata uiszczona w 2009 r. Wysokość części regionalnej subwencji ogólnej dla Województwa Mazowieckiego w 2010 r. wyniesie zaś 152.360.600 zł, tj. 16,22% wielkości dokonanej wpłaty.

Wnioskodawca wskazał przy tym, że na koniec 2009 r. stan zadłużenia Województwa Mazowieckiego wyniósł około 1,3 miliarda zł, zaś na koniec 2010 r. był planowany na kwotę ok. 1,6 miliarda zł, co stanowi ponad 57% planowanych do uzyskania w 2010 r. dochodów tego województwa.

W ocenie Wnioskodawcy, taki stan prowadzi do zniesienia cech konstytucyjnych dochodów własnych Województwa Mazowieckiego i dyskryminacji tego samorządu względem innych jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca podniósł przy tym, że przesłanki, w oparciu o które ustawodawca wyznacza samorządy obowiązane do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, *zachowują jedynie formalną abstrakcyjność, bowiem przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonania wpłat* (uzasadnienie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, str. 7).

Wnioskodawca podniósł, że system korygowania różnic w potencjale finansowym samorządów jest ukształtowany zgodnie z Konstytucją, gdy nie różnicuje pozycji poszczególnych samorządów i nie znosi stymulacyjnego charakteru dochodów własnych, tj. możliwości korzystania z efektów własnych działań, mających na celu wzmocnienie efektywności źródeł tych dochodów. Samorządom województw przyznano prawo do udziału w dochodach podatkowych o szczególnej wrażliwości na wahania koniunktury, co w okresie spowolnienia gospodarczego powoduje zmniejszenie wpływów z tego tytułu.

Wnioskodawca wskazał przy tym, że, w przypadku Województwa Mazowieckiego, udział dochodów podatkowych w strukturze źródeł dochodów bieżących wynosi 80-90%.

W ocenie Wnioskodawcy, kształt regulacji dotyczącej wysokości wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, odprowadzonych przez Województwo Mazowieckie, powoduje, iż ulega ona ciągłemu wzrostowi, przy równoczesnym spadku dochodów podatkowych spowodowanym kryzysem gospodarczym.

W tym kontekście Wnioskodawca podniósł zarzut, iż system wpłat korekcyjno-wyrównawczych, w kształcie nadanym przez art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 u.d.j.s.t., nie uwzględnia wpływu zmian koniunktury gospodarczej na dochody podatkowe, których wielkość stanowi punkt wyjścia dla określenia wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej.

Wprowadzony w tym przepisie, z mocą wsteczną, mechanizm obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011 odrywa bowiem wysokość tej wpłaty od realnego poziomu dochodów podatkowych, co powoduje, iż Województwo Mazowieckie dzieli się z innymi samorządami *nie tyle dochodami, które zostały zgromadzone, ale fikcyjnymi dochodami, jakich (...) nie uzyskało w latach 2008 i 2009 (vide – uzasadnienie wniosku Sejmiku województwa Mazowieckiego, str. 8).*

W ocenie Wnioskodawcy, art. 6 ustawy zmieniającej nie uwzględnia stymulacyjnego znaczenia dochodów własnych województwa. Wpływy korekcyjno-wyrównawcze niweczą bowiem efektywność działań zmierzających do gromadzenia dochodów województwa. Równoważenie potencjału finansowego województw powinno być zaś dokonywane w drodze zmian dochodów określonych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, a nie poprzez pozbawienie „bogatszych” województw prawa do korzystania z nadwyżki uzyskanych dochodów.

We wniosku odwołano się przy tym do pkt 55 części I załącznika do Rekomendacji Rec (2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz regionalnych i lokalnych, przyjętej w dniu 19 stycznia 2005 r., zgodnie z którym mechanizmy wyrównawcze nie powinny prowadzić ani do *karania za starania* ani do *nagradzania za niedbalstwo*.

Wnioskodawca wskazał też, że równoważenie potencjału finansowego samorządów nie może prowadzić do pozbawienia poszczególnych samorządów prawa do korzystania z nadwyżki dochodów, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Ubytku dochodów własnych, spowodowanego obowiązkową wpłatą do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej, nie równoważy okoliczność, iż część tej wpłaty wraca następnie do Województwa Mazowieckiego w formie subwencji.

Prawo do korzystania z subwencji jest bowiem ustalone w oparciu o kryterium będące wynikiem politycznej swobody ustawodawcy. Tymczasem wydajność dochodów własnych i możliwość korzystania z nich w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych zależy od władz samorządowych, której to cechy nie mają subwencje z budżetu państwa.

Prawa do korzystania z dochodów własnych nie może znosić okoliczność, iż poszczególne samorzady różnią się pod względem demograficznym, geograficznym czy gospodarczym.

Wnioskodawca podniósł, że w Polsce samorząd województwa został ustalony w drodze ustawy, z uwzględnieniem różnic demograficznych, geograficznych i gospodarczych. System konstytucyjny, na tle wyposażenia poszczególnych samorządów w dochody, zakłada przy tym ich relacje z państwem, nie zaś z innymi samorządami.

Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a państwem, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, są kształtowane w drodze ustaw określających źródła dochodów samorządów poszczególnych szczebli.

W ocenie Wnioskodawcy, abstrakcyjne i generalne określenie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego oznacza zrelatywizowanie relacji pomiędzy tymi jednostkami a państwem, w stosunku do cech w postaci np. potencjału finansowego czy warunków demograficznych, najpierw poprzez zróżnicowanie dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych dla poszczególnych szczebli samorządu, a następnie poprzez zróżnicowanie tych źródeł dochodów dla konkretnych jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca wskazał, że określenie dochodów własnych województwa nastąpiło z uwzględnieniem różnic pomiędzy poszczególnymi samorządami wojewódzkimi. Korekta ustawowo określonych dochodów własnych województwa powinna nastąpić poprzez zmiany w potencjale dochodów własnych, nie zaś wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, które nie powinny być źródłem dochodów dla innych samorządów.

Zdaniem Wnioskodawcy, niezgodny z Konstytucją jest stan, w którym ustawodawca, wyjątkową i przejściową ze swej natury instytucję wpłat korekcyjno-wyrównawczych, zmienia także w sposób wyjątkowy, modyfikując z mocą wsteczną i ze skutkiem na przyszłość jej konstrukcję, poprzez zawieszenie na określony czas (lata 2010-2011) zasady funkcjonowania całego systemu tychże wpłat.

W konsekwencji, zdaniem Wnioskodawcy, art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., narusza art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca wskazał ponadto, że sprzeczna z zasadami prawidłowej legislacji jest sytuacja, w której ustawodawca do instytucji, stanowiącej wyjątek od systemu finansowania samorządów terytorialnych z art. 167 Konstytucji, *wprowadza mechanizmy przejściowe i bardziej dolegliwe skutkujące zniesieniem konstytucyjnych cech dochodów własnych*. Zdaniem Wnioskodawcy, restrykcyjny charakter regulacji przejściowej, zawartej w art. 6 ustawy

zmieniającej, przejawia się w tym, iż, dla celów obliczenia wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, wymieniony przepis nakazuje przyjąć udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości wyższej niż faktycznie uzyskane w latach 2008-2009. W konsekwencji Województwo Mazowieckie obowiązane jest dokonać stosownej wpłaty w kwocie stanowiącej ponad połowę jego dochodów podatkowych.

W przekonaniu Wnioskodawcy, art. 6 ustawy zmieniającej *działa z mocą wsteczną i ze skutkami na przyszłość*, co prowadzi do drastycznego pomniejszenia dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego w roku 2010 i 2011, i to w sposób oderwany od faktycznych możliwości finansowych tej jednostki. Wprowadzony system obliczania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie uwzględnia przy tym zmniejszenia dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego w następstwie kryzysu gospodarczego.

Wnioskodawca podniósł, że ustawodawca, dokonując zmian stanu prawnego, ma obowiązek uwzględniania za pomocą przyjętych technik stanowienia prawa, zwłaszcza zaś przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku. Funkcją przepisów przejściowych jest ochrona praw nabytych i interesów w toku, nie zaś zaostrzenie zasad i skutków funkcjonowania danej instytucji, zarówno w stosunku do regulacji poprzedzającej, jak i mającej zastosowanie po upływie okresu przejściowego.

W ocenie Wnioskodawcy, bezpieczeństwo prawne jednostki samorządu terytorialnego związane z pewnością prawa, oznacza przewidywalność działań organów państwa oraz możliwość prognozowania własnych działań.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma istotne znaczenie w stosunkach między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, które powinny opierać się na zasadzie lojalnej współpracy.

Wnioskodawca podkreślił, że od ustawodawcy należy wymagać starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji, zwłaszcza przy reglamentacji prawnej sfer uznanych przez ustrojodawcę za szczególnie wrażliwe, a do których zaliczyć należy ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że elementem konstytucyjnie gwarantowanej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest – wynikające z art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji – prawo do posiadania przez nie zagwarantowanych ustawowo własnych dochodów w stopniu pozwalającym na realizację zadań, możliwość przewidywania i planowania ich wielkości. Owo przewidywanie i planowanie dochodów i wydatków powinno być możliwe również w perspektywie wieloletniej.

Według Wnioskodawcy, regulacja z art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. w znacznym stopniu ograniczyła samodzielność finansową Województwa Mazowieckiego, gdyż zniweczyła skutki racjonalnego planowania wydatków z budżetu tegoż województwa, opartego na wielkościach wykazanych w sprawozdaniach finansowych za rok 2008 i 2009, oraz skutkowałą koniecznością zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej i ograniczeniem możliwości realizacji zadań własnych. Tymczasem prawo do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania środków pieniężnych na realizację zadań własnych jest niezbywalnym prawem samorządu, a wszelkie ograniczenia w tym zakresie powinny być traktowane jako wyjątki, znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach oraz nie być nadmierne.

Organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania własnego lub co najmniej o zakresie i sposobie jego realizacji i finansowania.

Sposób i zakres ich finansowania winien być w związku z tym przedmiotem samodzielnych decyzji politycznych organów samorządu, które podejmowane są na podstawie obowiązującego prawa i w przekonaniu, że ustawodawca w sposób arbitralny nie zmieni przepisów prawa w taki sposób, aby czyniło to niemożliwym realizację tychże decyzji.

Wnioskodawca zarzucił ponadto, że rozwiązanie, przyjęte w art. 6 ustawy zmieniającej, prowadzi do wewnętrznej sprzeczności przepisów u.d.j.s.t. Kwestionowana regulacja w okresie od 2010 do 2011 r. znosi bowiem pojęcie *dochodów faktycznie uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok poprzedzający rok bazowy* z art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., zastępując je pojęciem *dochodów rzeczywiście uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%*.

Zgodnie z art. 6 ustawy zmieniającej, również pojęcia *roku sprawozdawczego* i *roku bazowego* przestały być przydatne dla wyliczenia wskaźników W i Ww potrzebnych do ustalenia kwoty wpłaty do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011. W przekonaniu Wnioskodawcy, wskaźniki te *we wskazanym okresie przestały być takimi samymi wskaźnikami, jak te wymienione w art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.*

Wnioskodawca zarzucił też, iż regulacja, zawarta w art. 6 ustawy zmieniającej, jest sprzeczna z celem wprowadzenia systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych. W ocenie Wnioskodawcy, celem tym jest konieczność zniwelowania różnic w potencjale finansowym poszczególnych województw, które powinny być ustalane na podstawie rzeczywistych wielkości dochodów uzyskanych przez samorzady wojewódzkie. Zgodnie zaś z art. 6 ustawy zmieniającej, różnice te ustalane są na podstawie fikcyjnych wartości dochodów województw, które zostały narzucone przez ustawodawcę.

Zdaniem Wnioskodawcy, celem wprowadzenia regulacji z art. 6 ustawy zmieniającej było zwiększenie wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej oraz zwiększenie zakresu redystrybucji dochodów

przez państwo. Jednakże przyjęte rozwiązanie nie spełnia konstytucyjnych standardów przyzwoitej legislacji, w których nie mieści się wprowadzenie swojego rodzaju fikcji osiągnięcia przez województwa w latach 2008 i 2009 dochodów wyższych niż faktycznie uzyskane i uczynienie z tej fikcji wskaźnika przesądzającego o potencjale finansowym województwa, a tym samym o wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej.

W konsekwencji, Wnioskodawca zarzucił, iż art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust.1 u.d.j.s.t. jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzucił też, że kwestionowane przepisy są niezgodne z konstytucyjnymi zasadami adekwatności środków finansowych i zadań oraz samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego.

Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku w sprawie K 30/04, Wnioskodawca podniósł m.in., że poprzez stosowanie wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie można stworzyć systemu sprzecznego z ustanowionym w art. 167 Konstytucji, tj. pozbawiającego jednostki samorządu terytorialnego dochodów własnych w taki sposób, iż dochody te utracą swój podstawowy i stymulacyjny charakter. W konsekwencji prowadziłyby to bowiem do ograniczenia samodzielności finansowej samorządu i pozbawienia go efektów własnej aktywności, w postaci zwiększenia wpływów z dochodów własnych.

W ocenie Wnioskodawcy, mechanizm obliczania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, określony w art. 31 u.d.j.s.t. w związku z art. 6 ustawy zmieniającej, prowadzi do ograniczenia możliwości pełnej realizacji przez Województwo Mazowieckie zobowiązań, związanych z wypełnianiem regionalnych zadań publicznych. Naruszenie zasady adekwatności skutkuje pozbawieniem tegoż województwa możliwości skutecznego wykonywania powierzonych mu zadań służących zaspokajaniu

potrzeb wspólnoty samorządowej, co naruszać ma z kolei art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca podkreślił, że, w obliczu ogromnego zadłużenia Województwa Mazowieckiego (ponad 57% projektowanych na 2010 r. dochodów) oraz wzrostu kwoty wpłaty do budżetu na część regionalną subwencji ogólnej, Samorząd Województwa Mazowieckiego zmuszony jest bądź zrezygnować z realizacji zadań własnych określonych w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym Województwa Mazowieckiego, bądź przedłużyć ich realizację nawet do 2021 r.

Według Wnioskodawcy, wskazuje to na pozbawienie Województwa Mazowieckiego środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, w szczególności prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju województwa, spowodowane koniecznością istotnej partycypacji finansowej w rozwiązywaniu problemów rozwoju innych regionów kraju.

W przekonaniu Wnioskodawcy, kwestionowana regulacja ogranicza samodzielność finansową samorządu Województwa Mazowieckiego w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu, przekraczając granice dopuszczalnej swobody ustawodawcy w określaniu poziomu dochodów samorządu oraz pozbawiając samorząd Województwa Mazowieckiego prawa do kształtowania polityki wydatkowej.

Zdaniem Wnioskodawcy, wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, w wysokości przewidzianej w latach 2010-2011, skutkują koniecznością rezygnacji z realizacji strategicznych zadań dla Województwa Mazowieckiego i dania pierwszeństwa potrzebom rozwojowym innych województw.

Wnioskodawca podniósł ponadto, że, zgodnie z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, procedury równoważące (wyrównawcze) nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. Analiza tej regulacji pozwala przyjąć, że

mechanizm korekcyjno-wyrównawczy powinien uwzględniać zarówno różnice w potencjale dochodowym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i różnice w ich wydatkach.

W ocenie Wnioskodawcy, podstawowym celem rozwiązań przyjętych w u.d.j.s.t., dotyczących wpłat korekcyjno-wyrównawczych, jest korygowanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego do przeciętnego dochodu w kraju. Ustawodawca, kształtując tę instytucję, nie uwzględnił natomiast, bądź uwzględnił jedynie w sposób formalny, oczywistych różnic występujących w wydatkach ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Świadczy o tym okoliczność, iż część regionalna subwencji ogólnej tworzona jest jedynie w wysokości odpowiadającej kwotom wpłat wniesionych przez województwo o większym potencjale finansowym na podstawie art. 31 u.d.j.s.t., a więc jest to mechanizm redukujący przede wszystkim różnice w dochodach. Przy podziale tej części subwencji kwestie większego zapotrzebowania wydatkowego traktowane są zaś ubocznie i formalnie, a kryteria podziału odnoszą się głównie do różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem Wnioskodawcy, wykładania przepisu art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego pozwala przyjąć, że istnienie systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinno być podyktowane niemożnością wykonywania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego powierzonych im zadań. Nie stanowi zaś samodzielnej przesłanki stanowienia takiego systemu samo istnienie wspólnot samorządowych słabszych finansowo. Nie spełnia wymagań zawartych w tym przepisie konstrukcja normatywna, zgodnie z którą tylko 55% części regionalnej subwencji ogólnej przeznaczone jest na finansowanie określonych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca zauważył, iż ustawodawca nie nałożył na beneficjentów części regionalnej subwencji ogólnej obowiązku wykorzystania uzyskanych środków w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej –

pomimo że uzależnia ich uzyskanie od istnienia wysokich wydatków w pewnych obszarach.

U.d.j.s.t. nie daje podstaw do przyjęcia, iż przekazanie środków korekcyjno-wyrównawczych województwom, ponoszącym wysokie wydatki w określonym obszarze, zobowiązuje do ich wykorzystania w tymże obszarze. Nie ma bowiem przeszkód, aby województwo wykorzystało przyznane środki w inny, dozwolony prawem sposób.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy określające kryteria, od spełnienia których uzależniony jest obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych, odwołują się przede wszystkim do dochodów podatkowych województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca, bez jednoczesnego uwzględnienia potrzeb województwa w zakresie wydatków (art. 31 w zw. z art. 24 ust. 4 u.d.j.s.t.).

Równocześnie zaś przepisy, na podstawie których określa się beneficjentów wpłat korekcyjno-wyrównawczych, jako podstawę wyliczeń przyjmują niektóre tylko wydatki, bez uwzględnienia dochodów województwa (art. 25 ust. 4 i art. 10 u.d.j.s.t.), lub niektóre tylko dochody, bez jednoczesnego uwzględnienia wydatków województwa (art. 25 ust. 12 u.d.j.s.t.).

W przekonaniu Wnioskodawcy, przepisy u.d.j.s.t. nie spełniają tym samym wymagania, aby ustanowienie obowiązku wpłat korekcyjno-wyrównawczych oraz ich wysokość nawiązywały do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, tak aby pozbawienie z tego tytułu części dochodów samorządów *bogatszych* następowało jedynie w niezbędnym zakresie. Brak nawiązania do pełnej sytuacji finansowej województw (uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody) powoduje, że z części regionalnej subwencji ogólnej mogą korzystać jednostki *niekoniecznie potrzebujące wsparcia*, zaś obowiązek jej wpłacenia może ciążyć na województwach o *niekoniecznie silnej kondycji finansowej*.

Wnioskodawca podniósł przy tym, że kwestionowane przepisy prowadzą do sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego są jednocześnie płatnikami i beneficjentami wpłat korekcyjno-wyrównawczych – co prowadzi do nieuzasadnionej redystrybucji dochodów województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych między województwem a budżetem Państwa. W ocenie Wnioskodawcy, jest to nieuzasadnione z punktu widzenia celu, jakiemu służyć ma instytucja wpłat korekcyjno-wyrównawczych.

W konsekwencji Wnioskodawca podniósł, że nieuwzględnienie w konstrukcji części regionalnej subwencji ogólnej, przewidzianej w art. 31 w zw. z art. 25 u.d.j.s.t., zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych zadań oraz *restrykcyjny charakter mechanizmu wpłat*, przewidziany w art. 6 ustawy zmieniającej, *skutkuje naruszeniem zdolności materialnej płatnika*.

Ubytki finansowe w dochodach własnych województwa, powstałe w wyniku wpłat korekcyjno-wyrównawczych (stanowiących obligatoryjne wydatki jednostki samorządu terytorialnego), nie pozwalają na realizację zadań publicznych.

Wnioskodawca upatruje w tym niezgodności regulacji, zawartej w art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. w związku z art. 6 ustawy zmieniającej, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zakresie, w jakim prowadzi do pozbawienia samorządu Województwa Mazowieckiego możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej w celu realizacji zadań własnych.

Odnosząc się do kwestii formalnoprawnej, dotyczącej dopuszczalności wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, zauważyć należy, że, zgodnie z art.191 ust.1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej.

Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Uznanie, że dana sprawa jest objęta zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, wymaga przy tym, aby była to sprawa wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym. Musi to być też taka sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. K 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263). Zaliczenie danej sprawy do zakresu działania samorządu zawsze musi następować w drodze przepisu prawnego (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, uwagi do art. 191, str. 10).

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpił Sejmik Województwa Mazowieckiego, na podstawie podjętej w dniu 22 lutego 2010 r. uchwały. Kwestionowane we wniosku przepisy dotyczą obowiązku dokonywania przez województwo wpłat do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, a zatem sprawy objętej zakresem działania Wnioskodawcy.

Przy ocenie kwestii dopuszczalności rozpoznania przedmiotowego wniosku przez Trybunał Konstytucyjny, odnieść się należy do przepisu art. 41 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.), zwanej dalej ustawą okołobudżetową, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

Przepis ten stanowi:

Art. 41. 1. W 2011 r. wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 13

listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857), dokonują województwa, w których wskaźnik W jest większy od 120 % wskaźnika Ww .

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

- 1) 70 % nadwyżki wskaźnika W ponad 120 % wskaźnika Ww - dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 180 % wskaźnika Ww ;*
- 2) 42 % wskaźnika Ww , powiększoną o 80 % nadwyżki wskaźnika W ponad 180 % wskaźnika Ww - dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 180 % wskaźnika Ww .*

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

Zgodnie z brzmieniem tegoż przepisu, w 2011 r. obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych został nałożony na te województwa, w których wskaźnik dochodu podatkowego na jednego mieszkańca jest większy od 120% wskaźnika dochodu podatkowego na jednego mieszkańca we wszystkich województwach. Zmieniono także kryteria obliczania wysokości wpłat przeznaczonych na część regionalną subwencji ogólnej. Art. 41 ustawy o budżecie wyłącza stosowanie art. 31 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t.

Podnieść jednak należy, że art. 41 ust.1 i 2 ustawy o budżecie ma zastosowanie przy ustalaniu wpłat korekcyjno-wyrównawczych do budżetu państwa jedynie na rok budżetowy 2011, do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na tenże rok. Jest to więc przepis incydentalny, który nie wyłącza stosowania art. 31 u.d.j.s.t. ani w latach wcześniejszych, ani też po opracowaniu ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2011.

Art. 41 ustawy o budżecie nie dotyczy zasad obliczania wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie w odniesieniu

do lat 2010-2011, jak również zwiększenia wysokości dochodów z tytułu udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych do 14,75 % kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województwa, tj. materii uregulowanej w art. 6 ustawy zmieniającej. Nie odnosi się także do przedmiotu regulacji z art. 25 i 32 ust.1 u.d.j.s.t.

Tym samym, wejście w życie art. 41 ustawy o budżecie nie stanowi przeszkody do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Wniosek spełnia zatem wymogi niezbędne do jego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Z *petitum* wniosku wynika, że jako wzorce kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie zostały wskazane:

- art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, w odniesieniu do art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.,

- art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w odniesieniu do art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. oraz w związku z art. 6 ustawy zmieniającej.

Odnosząc się do tych wzorców zauważyć należy, że konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego ukształtowane zostały przede wszystkim na podstawie zasady jego samodzielności. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część władzy publicznej samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Samodzielności j.s.t., jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne "w ramach ustaw", w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca jest zatem uprawniony do ingerowania w sferę samodzielności j.s.t. Podstawowym warunkiem formalno-proceduralnym ograniczenia samodzielności j.s.t. jest możliwość nałożenia na jednostkę określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Równocześnie zaś, ograniczenie to musi spełniać warunki materialnoprawne, tj. znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności j.s.t. (*vide* – uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46; orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36, 23 października 1996 r., sygn. K. 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 30, 8 października 2001 r., sygn. K 11/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 210, 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182).

Jeśli chodzi o art. 167 ust. 1 Konstytucji, to wyraża on (wspólnie z ustępem 4 tegoż artykułu) konstytucyjną zasadę adekwatności zadań i możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Wyznacza tym samym podstawową koncepcję finansów lokalnych i pełni funkcję gwarancyjną, co wyraża się w stwierdzeniu, że "jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań".

Art. 167 ust. 1 - z jednej strony - nakazuje zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego "odpowiedniego" udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a - z drugiej strony - zakazuje dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które "odpowiedniość" tego udziału by przekreślały. Dodatkową gwarancję w tym zakresie formułuje

art. 167 ust. 4 Konstytucji, nakazując paralelność zmian zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz zmian w podziale dochodów publicznych. Konsekwencją tego obowiązku jest też zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. Pozbawienia jednostek samorządu terytorialnego określonych źródeł dochodów własnych nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy są one niekorzystne dla finansów tych jednostek.

Ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów, pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, określona w art. 167 ust. 1 Konstytucji, wyraża się w zapewnieniu tym jednostkom dochodów, pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159). Samodzielność ta jest ściśle związana z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, o czym stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98 i 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182).

Art. 167 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Przepis ten wyraża zasadę ustrojową, zgodnie z którą wyposażenie samorządu terytorialnego w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych.

Wyposażanie samorządów w dochody własne oraz uzupełniające finansowanie z subwencji jest obowiązkiem władz centralnych. Art. 167 ust. 2 Konstytucji nie kreuje przy tym zamkniętej listy dochodów samorządu. Zapewnia jednak samorządom istnienie co najmniej wymienionych w nim rodzajów dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86).

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego znajduje wyraz także we wzorcu kontroli z art. 167 ust. 3 Konstytucji, wskazującym, iż "źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie".

Jest to przepis gwarantujący jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań (w myśl ogólnej zasady konstytucyjnej, wyrażonej w art. 16 ust. 2), a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów.

Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. Art. 167 ust. 3, interpretowany w powiązaniu z art. 16, jak i z pozostałymi postanowieniami rozdziału VII Konstytucji, można więc traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej jednostce samorządu terytorialnego zarówno pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których środki te wpływają), jak też możliwość samodzielnego wykorzystywania owych środków.

Samodzielność kształtowania wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego musi realizować się w granicach ustawowych. Niesporne jest też, że na jednostki samorządu terytorialnego mogą być ustawowo nakładane różnego rodzaju obciążenia finansowe. Skoro jednak istnieje bezpośredni związek pomiędzy określeniem źródeł dochodów gmin, pozyskiwaniem przez

gminy środków finansowych i gospodarowaniem tymi środkami finansowymi (czyli dokonywaniem wydatków), to nie można uznawać, że ustanowiona w art. 167 ust 3 zasada wyłączności ustawy odnosi się tylko do określania źródeł dochodów samorządu. Na tle ogólnej zasady samodzielności jednostek samorządowych należy przyjąć, że zasada wyłączności ustawy odnosi się do wszystkich aspektów gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a więc także do ustalania i określania obligatoryjnych wydatków tych jednostek.

W odniesieniu do wzorca kontroli z art. 166 ust. 1 Konstytucji, stanowi on, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Zadania własne cechuje przede wszystkim ich lokalny charakter. Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategoriale, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. gospodarki komunalnej.

Zadanie własne to zadanie, które samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, podczas gdy przy zadaniach zleconych mamy do czynienia z przekazywaniem zadania jedynie do wykonania. Jeśli jakieś zadanie służące zaspokajaniu potrzeb lokalnych ma charakter obligatoryjny, ustawa, która je nakłada, winna być skonstruowana w taki sposób, by w jakimś zakresie pozostawić organom samorządu prawo do decydowania o sposobie jego wykonywania.

Z pojęciem "zadania własnego" Konstytucja łączy także pojęcie "dochodów własnych". Trudno bowiem uznać, iż przymiotnik "własne" użyty jest w art. 166 i art. 167 ust. 2 Konstytucji w całkowicie odmiennym znaczeniu. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny

być dochody własne samorządu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86).

Jeśli chodzi o wzorzec z art.2 Konstytucji, to z uzasadnienia wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego wynika, że Wnioskodawcy chodzi o naruszenie wynikającej z tegoż przepisu zasady prawidłowej legislacji.

O zasadzie przyzwoitej legislacji mówi się jako o „systemie ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Balasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, str. 6).

Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23, 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 oraz 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz.8).

Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu

(*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Istotę zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwanej także zasadą lojalności państwa względem obywateli, można sprowadzić do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157 i przytoczone tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego). Prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, *wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Z zasady lojalności państwa wobec obywatela wyprowadzane są dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się zwłaszcza do zmian obowiązującego prawa. Wśród nich regułę nakładającą na ustawodawcę obowiązek starannego uwzględniania – za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, w szczególności zaś techniki przepisów intertemporalnych – ochrony praw i ochrony interesów będących w toku (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109).

Zasada ochrony praw słusznie nabytych głosi zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym (*vide* – wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie umocowanych praw czy wartości oraz pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1998 r., sygn. K. 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64). Zasada ta opiera się na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. Istota tej zasady, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 lipca 2004 r. (sygn. P 14/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 62) sprowadza się do nakazu, aby stosowanie i stanowienie prawa odbywało się w taki sposób, *by adresat danej normy prawnej mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonej decyzji.*

Z punktu I *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że, w odniesieniu do art. 6 ustawy zmieniającej, Wnioskodawca niekonstytucyjności dopatruje się w tym, iż regulacja ta z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, określone w art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., oraz znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych województwa.

Jako przepis podstawowy, podlegający kontroli konstytucyjnej, Wnioskodawca wskazał art. 6 ustawy zmieniającej, zaś art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. – jako przepisy „związkowe”.

Z uwagi na sposób określenia przez Wnioskodawcę przedmiotu kontroli konstytucyjnej, merytoryczna ocena kwestionowanych regulacji wymaga odniesienia się do, przewidzianego w u.d.j.s.t., systemu wpłat do budżetu centralnego dokonywanych przez województwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, w kontekście zmian wprowadzonych przez art. 6 ustawy zmieniającej.

Zgodnie z art. 6 u.d.j.s.t., dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa.

W ramach subwencji ogólnej województwa mogą otrzymać część wyrównawczą oraz część regionalną (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.j.s.t.). O ile część wyrównawcza subwencji ogólnej przeznaczona jest dla powiatów i województw, o tyle część regionalna tej subwencji przeznaczona jest wyłącznie dla województw.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.d.j.s.t., część regionalna subwencji ogólnej tworzona jest w wysokości odpowiadającej łącznej kwocie wpłat wniesionych przez województwa, zobowiązane do tego na podstawie art. 31 tejże ustawy.

Art. 31 u.d.j.s.t. ma następujące brzmienie:

Art. 31. 1. Województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110 % wskaźnika Ww , dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

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

- 1) 80 % nadwyżki wskaźnika W ponad 110 % wskaźnika Ww - dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170 % wskaźnika Ww ;*
- 2) 48 % wskaźnika Ww , powiększoną o 95 % nadwyżki wskaźnika W ponad 170 % wskaźnika Ww - dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170 % wskaźnika Ww .*

Przepis ten reguluje sposób powstawania części regionalnej subwencji ogólnej, określając ustawowy obowiązek dokonywania na nią wpłat, kryteria prawne obliczania ich wysokości oraz przeznaczenie.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t., obowiązek wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej mają województwa, w których wskaźnik W jest wyższy od 110 % wskaźnika Ww .

Obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw mają zatem te

województwa, których potencjał dochodów podatkowych jest wyższy o ponad 10% od przeciętnego.

Wskaźnik W oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa (art. 24 ust. 4 u.d.j.s.t.). Jest to zatem wysokość dochodów podatkowych przypadających na jednego mieszkańca województwa na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy.

Wskaźnik W_w oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju (art. 24 ust. 5 u.d.j.s.t.). Wskaźnik ten jest więc średnią wartością wskaźnika W dla wszystkich województw.

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

Dochodami podatkowymi województwa są łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 24 ust. 3 u.d.j.s.t.).

Rok bazowy jest to rok poprzedzający rok budżetowy, tj. rok, na który uchwalana jest ustawa budżetowa (art. 2 pkt 2 i 3 u.d.j.s.t.).

W art. 31 ust. 2 u.d.j.s.t. określone zostały zasady obliczania wysokości rocznej wpłaty do budżetu państwa przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej.

Podnieść należy, że dla województw określono tylko dwa przedziały wysokości wskaźnika W , od których zależy sposób obliczania wysokości

rocznej wpłaty: od W wyższego niż 110% wskaźnika Ww do nie większego niż 170% wskaźnika Ww i ponad 170% wskaźnika Ww.

Art. 6 ustawy zmieniającej ma następujące brzmienie:

Art. 6. 1. W celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat określonych odpowiednio w art. 24 ust. 1 i art. 31 ustawy zmienianej w art. 3 niniejszej ustawy przyjmuje się dochody podatkowe województwa, o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 3 niniejszej ustawy:

1) na 2010 r. - wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r.,

2) na 2011 r. - wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2009 r.

- na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.⁵⁾), z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa się do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75 %.

Ustawa zmieniająca weszła w życie z dniem 5 sierpnia 2009 r. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy, w celu wyliczenia wysokości wpłat wyrównawczokorekcyjnych na 2010 i 2011 r. przyjmuje się wysokość dochodów podatkowych województwa z tytułu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych wykazane w sprawozdaniach finansowych sporządzonych odpowiednio za rok 2008 i 2009. Przepis ten nakazuje zastosowanie przy tym wyliczeniu reguł, zawartych ustępie drugim art. 6.

Zgodnie zaś z art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej, dochody z tytułu udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zostały podwyższone do kwoty odpowiadającej wskaźnikowi udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75 %. W świetle art. 6 ust. 3 u.d.j.s.t., w jego brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2009 r., wysokość udziału województwa we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych,

będących podatnikami tego podatku mającymi siedzibę na obszarze województwa, w latach 2008 i 2009 wynosiła 14%.

Dochody podatkowe województw, wykazane w sprawozdaniach finansowych za lata 2008 i 2009, stanowiące podstawę wyliczenia wskaźnika W, od którego wysokości uzależnione jest zarówno samo powstanie obowiązku dokonania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej na lata 2010 i 2011, jak i ich wysokość, zostały zatem – w stosunku do stanu prawnego obowiązującego przed zmianą wprowadzoną przez art. 6 ustawy zmieniającej - powiększone o kwotę w wysokości 0.75% udziału województwa w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych

W konsekwencji, z uwagi na przyjęte w art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. rozwiązanie, regulacja z art. 6 u.d.j.s.t. prowadzi do sytuacji, w której za lata 2008 i 2009 następuje podwyższenie wysokości wskaźnika W i, w konsekwencji, zwiększenie wysokości dokonywanych, odpowiednio w latach 2010 i 2011, wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej. Jak podniósł Wnioskodawca, w przypadku Województwa Mazowieckiego oznacza to zwiększenie wpłaty o kwotę około 50 mln zł za rok 2010.

Jak słusznie zauważył Wnioskodawca, instytucja wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w przytaczanym już wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86).

W kontekście oceny konstytucyjności regulacji zawartej w art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., odwołać się należy do poglądu Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w uzasadnieniu tegoż wyroku, zgodnie z którym *[i]eśli chodzi o charakter korekcyjny wpłat wynikających z art. 31 ustawy o dochodach j.s.t., to należy podkreślić, że korekta owa odnosi się do już ukształtowanego efektu - rezultatu finansowego*

systemu pobierania dochodów samorządu. Podstawą powstania obowiązku wpłat oraz czynnikiem decydującym o ich wysokości jest faktyczne ukształtowanie się dochodów podatkowych na jednego mieszkańca województwa na poziomie wyższym od 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw w skali kraju. Korekta jest więc zawsze rezultatem faktycznego zgromadzenia dochodów podatkowych na poziomie wyższym niż średnia krajowa dla wszystkich województw.

Dochody podatkowe województw z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych oraz podatku dochodowym od osób fizycznych, o których mowa w art. 31 u.d.j.s.t., ustalane powinny być więc w wysokości faktycznie uzyskanej, co służyć ma urealnieniu sytuacji finansowej województw, stanowiącej podstawę ustalania części wyrównawczej subwencji i wpłat.

Tymczasem regulacja z art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. prowadzi do sytuacji, w której podwyższenie wpłaty do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej nie jest rezultatem faktycznego zgromadzenia większych dochodów podatkowych przez województwo, lecz fikcyjnego podwyższenia tych dochodów w wyniku legislacyjnego zabiegu ustawodawcy.

Wprowadzenie regulacji z art. 6 ustawy zmieniającej uzasadniano tym, iż jest ona związana z mechanizmem ustalania subwencji ogólnej i wpłat województw do budżetu państwa i uwzględnia konieczność skorygowania zasad naliczania subwencji od 2010 r., tj. od daty naliczania nowego wskaźnika udziału. Wskazano, że [n]a podstawie prognozy przedstawionej w Aktualizacji Programu Konwergencji z grudnia 2008 r. można zauważyć, że podwyższenie udziału województw w podatku dochodowym od osób prawnych o 0,75 punktu procentowego (z 14 % do 14,75 %) będzie skutkowało w 2010 roku zmniejszeniem dochodów budżetu państwa o ok. 0,3 mld zł i zwiększeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego o tę samą kwotę (vide –

uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1827, Sejm VI kadencji).

Podnieść w związku z tym należy, że na podstawie art. 3 ustawy zmieniającej znowelizowano co prawda art. 6 ust. 3 u.d.j.s.t., zwiększając wskaźnik udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 14 % do 14,75 %. Przepis art. 6 ust. 3 u.d.j.s.t., w nowym brzmieniu, wszedł jednak w życie – jak już wskazano – dopiero z dniem 1 stycznia 2010 r. i od tej daty nastąpiło podwyższenie wskaźnika udziału województw w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych do 14,75%.

W konsekwencji, mechanizm obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011 nie opiera się na wartości dochodów województwa uzyskanych faktycznie i wykazanych w sprawozdaniach finansowych w latach 2008 i 2009, gdyż w tym okresie wskaźnik udziału województw w dochodzie z wymienionego podatku nadal wynosił 14%.

Jak zasadnie zatem podniósł Wnioskodawca, w następstwie rozwiązania wprowadzonego w art. 6 ustawy zmieniającej, wysokość wskaźnika W, decydująca o wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych, ustalona została w oparciu o „fikcyjne” dochody, wyższe od faktycznie osiągniętych przez Województwo Mazowieckie w latach 2008 i 2009. Dochody uzyskane faktycznie w latach 2008-2009 zostały „fikcyjnie” powiększone z mocą wsteczną w celu zwiększenia wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej. W konsekwencji, w porównaniu ze stanem prawnym sprzed wejścia w życie art. 6 ustawy zmieniającej, spowodowało to znaczące podwyższenie kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, do której zobowiązane zostało Województwo Mazowieckie w 2010 i 2011 r.

W tym kontekście wskazać należy, że, w przypadku podwyższenia wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, rola organów samorządu wojewódzkiego

sprowadza się do „automatycznego” ich dokonywania. Źródłem pokrycia tych powinności są dochody własne samorządu. Nie jest to zadanie, którego sposób wykonywania zależy od organów samorządu terytorialnego. Wskazane podwyższenie wysokości wpłaty jest bowiem całkowicie zdeterminowane przez art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust.1 u.d.j.s.t.

Z budżetu województwa wyłączona zostaje zatem obligatoryjnie pewna część dochodów, których przeznaczenie jest ustawowo zdeterminowane i nie zależy od działań organów stanowiących ani wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Podnieść należy, że wprowadzenie w u.d.j.s.t. systemu wyrównawczego (na który składa się także część regionalna subwencji ogólnej) było uzasadnione dużym zróżnicowaniem w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Celem wprowadzenia tego systemu była konieczność ochrony najsłabszych ekonomicznie spośród tych jednostek. Część regionalna subwencji ogólnej miała służyć wyrównywaniu różnic w dochodach województw (*vide* – uzasadnienie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, druk nr 1732, Sejm IV kadencji).

W cytowanym wyroku w sprawie K 30/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że instytucja wpłat wyrównawczo-korekcyjnych jest wyjątkiem w stosunku do wyrażonej w art. 167 ust. 2 Konstytucji zasady, zgodnie z którą *wyposażanie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa następuje w drodze ograniczenia źródeł dochodowych oraz uszczuplenia zasobów finansowych państwa, na poziomie centralnym, celem przekazania ich władzom lokalnym.(...)*

Należy zatem traktować tę instytucję - mimo mylącej terminologii - jako odrębną instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. To zaś z kolei pozwala nam usytuować ową "wpłatę wyrównawczą" i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji

ogólnej. Jest to instytucja równocześnie stwarzająca obowiązek wpłat jednych województw i nadająca uprawnienie do wypłat w ramach subwencji ogólnej innym województwom, czyli korekcyjno-systemowa.

Wyjątek od systemu, stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, ma duży ciężar gatunkowy, gdyż m.in. ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Nie można zatem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom - wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności.

Kwestionowana regulacja w sposób szczególny (poprzez fikcyjne powiększenie z mocą wsteczną dochodów podatkowych województw) wprowadza zmiany w systemie wpłat korekcyjno – wyrównawczych, który sam ma charakter wyjątkowy w konstytucyjnym systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Tymczasem ani z okoliczności towarzyszących wprowadzeniu kwestionowanej zmiany, ani też z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej nie wynika, aby zwiększenie w latach 2010 i 2011 wysokości wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, wskutek fikcyjnego zawyżenia wysokości dochodów podatkowych województwa lata 2008 i 2009, było uzasadnione koniecznością wspomżenia województw o słabszej kondycji finansowej, z uwagi na istotny, szczególny wzrost ich potrzeb finansowych.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu cytowanego już kilkakrotnie wyroku w sprawie K 30/04, konstytucyjna dopuszczalność istnienia wpłat korekcyjno – wyrównawczych, o których mowa w art. 31 u.d.j.s.t., nie oznacza przy tym zwolnienia tej instytucji od rygorów określonych w art. 167

ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. *Przeciwnie, rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowią jeden, spójny i zbilansowany system. Stąd też odstępstwo od reguł w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu.*

Jak już wskazano, regulacja z art. 6 ustawy zmieniającej w zw. z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. powoduje odebranie w latach 2010 i 2011 Województwu Mazowieckiemu pozyskanych przez nie środków finansowych w podwyższonej wysokości, z uwagi na ich przeznaczenie na wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, będące efektem wspomnianego „fikcyjnego” zawyżenia wysokości dochodów podatkowych za lata 2008 - 2009. Ustawodawca nie zagwarantował przy tym środków finansowych pozwalających na zrekompensowanie wydatków poniesionych z tego tytułu.

Przyjęcie, w następstwie wprowadzenia kwestionowanego rozwiązania, wysokości dochodów faktycznie nieosiągniętych przez województwa w latach 2008 - 2009, jako podstawy obliczenia wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, prowadzi tym samym do nadmiernego, wykraczającego poza kryterium niezbędności obciążenia finansowego województwa.

Stanowi to ingerencję w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, która narusza, wynikającą z art. 167 ust. 3 w zw. z art. 16 ust. 2 Konstytucji, ogólną zasadę gwarantującą tym jednostkom pozostawienie do ich dyspozycji określonych środków finansowych oraz możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków.

W odniesieniu do podniesionego przez Wnioskodawcę zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, zauważyć należy, iż ustawodawca w art. 6 ustawy zmieniającej, wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., wprowadza rozwiązanie zmieniające sposób określania wysokości dochodów podatkowych

województw w latach 2008 i 2009. Przepis ten działa zatem z mocą wsteczną, „fikcyjnie” podnosząc dochody województw z tytułu udziału w dochodach w podatku od osób prawnych w latach 2008 i 2009.

Regulacja ta, jak już podniesiono w niniejszym stanowisku, pogarsza sytuację Województwa Mazowieckiego w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, powodując podwyższenie wysokości wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, której to wpłaty województwo ma obowiązek dokonać w 2010 i 2011 r.

Ustawodawca naruszył tym samym zasadę niedziałania prawa wstecz, której treścią jest zakaz nadawania prawu mocy wstecznej, i która ma zastosowanie także w odniesieniu do przepisów normujących prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gdy jej naruszenie prowadzi do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Ustawodawca, chcąc pozostać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, musi bowiem uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. Dokonując zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 września 1998 r., sygn. K. 10/98, OTK ZU nr 5/1998 i 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Z zasady lojalności państwa wobec obywatela (jednostki samorządu terytorialnego) wynika reguła nakładająca na ustawodawcę obowiązek starannego uwzględniania – za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, w szczególności zaś techniki przepisów intertemporalnych – ochrony praw nabytych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, *op. cit.*).

Podnieść należy, że zasada zaufania do państwa i prawa jest przez Trybunał Konstytucyjny uznawana za wiążącą również w stosunkach między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego. W wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80), Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i prawa, analogicznie jak ogólna zasada zaufania obywatela do państwa, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać.

Art. 6 ustawy zmieniającej wprowadza regulację zaskakującą samorządy wojewódzkie, gdyż zmienia z mocą wsteczną dotychczas obowiązujący mechanizm określania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, wprowadzając rozwiązanie, w którym wysokość ta nie jest uzależniona od faktycznie osiągniętych dochodów podatkowych województwa.

W sytuacji, gdy gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego opiera się na wieloletnim planowaniu i prognozowaniu dochodów oraz wydatków, poważnie utrudnia to samorządom województw, zobowiązanym do dokonywania tych wpłat, racjonalne planowanie, które oparte powinno być na faktycznie osiągniętych przez te jednostki samorządu terytorialnego dochodach.

Przyjęta w art. 6 ustawy zmieniającej w zw. z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. konstrukcja wyraźnie osłabia zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż, zmieniając - na bardziej niekorzystny dla jednostek samorządu terytorialnego - obowiązujący na podstawie dotychczasowych przepisów mechanizm określania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, nie uzasadnia tego skutku konieczną ochroną innych konstytucyjnych wartości.

Wprowadzone rozwiązanie nie znajduje bowiem rzeczywistego uzasadnienia w konstytucyjnie chronionych wartościach i normach ustawy zasadniczej.

W kontekście naruszenia zasady przyzwoitej legislacji podnieść ponadto należy, że ważnym elementem owej zasady jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18 i 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Racjonalny ustawodawca nie może w szczególności tworzyć przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej. Zasady poprawnej legislacji to nie tylko zasady właściwego redagowania tekstu normatywnego, ale także reguły posługiwania się adekwatnymi (z uwagi na cel) konstrukcjami prawnymi (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84).

Regulacja z art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej w zw. z art. 31 1 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., przyjmując dla wyliczenia wysokości wpłat dochody podatkowe, które nie zostały realnie osiągnięte przez województwa w latach 2008 i 2009, jest sprzeczna z przyjętymi w u.d.j.s.t. (m.in. art. 6 i art. 24 ust. 3) regułami określania wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których podstawą jest faktycznie uzyskany dochód.

W tym zatem zakresie wymienione przepisy tworzą regulację niespójną z przyjętymi w u.d.j.s.t. zasadami, co narusza zasadę przyzwoitej legislacji.

Zasadne jest zatem uznanie, iż art. 6 ustawy zmieniającej w zw. z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. narusza także, wyrażone w art. 2 Konstytucji, zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Za niezasadny uznać natomiast należy zarzut naruszenia przez art. 6 ustawy zmieniającej w zw. z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Dla przyjęcia, iż regulacja powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla jednostek samorządu terytorialnego (z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych lub nałożenia nowych obowiązków) jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie - na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów danej jednostki - że wskutek danej regulacji nie jest ona w stanie realizować swoich zadań własnych (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia : 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 16 marca 1999 r., sygn. K. 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37, 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 57 oraz 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49).

Jak już wcześniej wskazano, w następstwie wprowadzenia rozwiązania przewidzianego w art. 6 ustawy zmieniającej w zw. z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t., Województwo Mazowieckie zostało zobowiązane do wpłacenia, w latach 2010 i 2011, do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej kwoty wyższej, aniżeli ustalona na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów. Jak podał Wnioskodawca - w 2010 r. był to wzrost o około 50 mln zł, przy całkowitej kwocie wpłaty 939.251. 830 zł.

Wnioskodawca nie wykazał jednak, iż jego łączne dochody, obejmujące dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe, nie są wystarczające dla pokrycia kosztów realizacji przez Województwo Mazowieckie zadań publicznych – w wyniku obowiązywania regulacji z art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.

W szczególności zaś, na tle analizy całokształtu dochodów Województwa Mazowieckiego, Wnioskodawca nie wykazał w sposób przekonywający, że, w następstwie wspomnianego zwiększenia wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, jednostka ta została pozbawiona dochodów w stopniu pozbawiającym ją możliwości wykonywania zadań własnych.

Regulacja z art. 6 ustawy zmieniającej w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. jest zgodna także z art. 167 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie pozbawia jednostek samorządu terytorialnego dochodów zagwarantowanych w tymże przepisie ustawy zasadniczej ani ochrony prawa do ich dochodzenia.

Z uwagi na treść zarzutu, podana wyżej argumentacja, dotycząca zgodności kwestionowanej regulacji z art. 167 ust. 1 Konstytucji, odnosi się także do, wskazanego przez Wnioskodawcę jako pozostający w związku z tymże przepisem, art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej, który jako wzorzec samodzielny byłby w niniejszej sprawie wzorcem nieadekwatnym.

W świetle przedstawionej powyżej argumentacji zasadne jest uznanie, iż art. 6 ustawy zmieniającej w zw. z art. 31 i art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t. jest niezgodny z art. 167 ust. 3 w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 2, jest natomiast zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut niekonstytucyjności art. 31 w zw. z art. 25 u.d.j.s.t., z pkt 2 *petitum* wniosku wynika, że Wnioskodawca zaskarżył tę regulację w zakresie, w jakim przewidziana w tych przepisach konstrukcja części

regionalnej subwencji ogólnej, na skutek rozwiązania przyjętego w art. 6 ustawy zmieniającej, prowadzi do ograniczenia możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej województwa w celu realizacji zadań własnych.

W tym ujęciu, jako przepis podstawowy podlegający kontroli konstytucyjnej, Wnioskodawca wskazał art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t., zaś przepisy art. 25 tej ustawy oraz art. 6 ustawy zmieniającej – jako pozostające z nim w związku.

Z uzasadnienia wniosku wynika natomiast, że Wnioskodawca w tej części kwestionuje przede wszystkim zgodność z Konstytucją całego systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych.

Podniesione zaś przez Wnioskodawcę zarzuty, odnoszące się do tej regulacji w związku art. 6 ustawy zmieniającej, dotyczą niekonstytucyjności owej regulacji w zakresie, w jakim powoduje ona podwyższenie wysokości wpłat na część regionalną subwencji ogólnej za lata 2010 i 2011, w następstwie zawyżenia dochodów podatkowych województw za lata 2008 i 2009. W istocie zatem stanowią powtórzenie zarzutów dotyczących regulacji wskazanej w punkcie I *petitum* wniosku.

Do zarzutów tych odniesiono się we wcześniejszej części niniejszego stanowiska.

Dodać przy tym należy, że stwierdzenie ewentualnej niekonstytucyjności art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej oznaczać będzie powrót do dotychczas obowiązującej konstrukcji wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, określonej w art. 31 u.d.j.s.t., również w latach 2010 i 2011.

Odnosząc się do regulacji z art. 31 ust. 1 w zw. z art. 25 u.d.j.s.t. podnieść należy, że, jak już wskazano, przepisy te kreują odrębną, szczególną instytucję w systemie dochodów samorządu terytorialnego. Art. 31 definiuje sposób powstawania "części regionalnej subwencji ogólnej dla województw",

a art. 25 określa zasady podziału i tryb dokonywania podziału owej "subwencji regionalnej".

Przepisy te były przedmiotem oceny w kilkakrotnie już przytaczanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 30/04 w kontekście zarzutów dotyczących nieadekwatności wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe, wskutek nałożenia na samorząd wojewódzki obowiązku finansowania dopłat do przejazdów ulgowych z budżetu województwa na podstawie (nieobowiązującego już) art. 8a ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Pomimo odmiennie sformułowanych zarzutów oraz zakresu zaskarżenia, argumentacja przytoczona w uzasadnieniu tegoż wyroku w odniesieniu do art. 31 i art. 25 u.d.j.s.t. ma zastosowanie również w niniejszej sprawie.

W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd – we fragmencie przytoczony już uprzednio - że część regionalną subwencji ogólnej należy traktować *jako odrębną instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. To zaś z kolei pozwala (...) usytuować ową "wpłatę wyrównawczą" i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej. Jest to instytucja równocześnie stwarzająca obowiązek wpłat jednych województw i nadająca uprawnienie do wypłat w ramach subwencji ogólnej innym województwom, czyli korekcyjno-systemowa.(...) Jest to więc korekta, która powoduje w pewnym zakresie ograniczenie ustrojowej, stymulacyjnej funkcji dochodów własnych. Rezultatem bowiem działań samego samorządu, mających na celu wzmocnienie efektywności dochodów własnych, jak i innych czynników niezależnych od samorządu, może być powstanie obowiązku dokonywania wpłat, które przynajmniej w pewnej mierze efekty tych starań zminimalizują.*

Trybunał wskazał ponadto, że użycie w art. 31 u.d.j.s.t. terminu „subwencja” nie *może być samo przez się uznawane za wystarczający powód do*

stwierdzenia niekonstytucyjności całej instytucji. Można bowiem uznać, iż ustawodawcy chodziło o podkreślenie celowego - samorządowego charakteru obowiązkowych wpłat niektórych samorządów.

Funkcjonowanie wpłat wyrównawczo-korekcyjnych łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa jest konstytucyjnie dopuszczalne pod następującymi warunkami:

- ustawowego uregulowania w sposób kategoryalny podstaw pobrania i zasad podziału,
- celowego przeznaczania na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe,
- określania wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,
- nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji - nie zaś jego zastępowania.

W tym kontekście podnieść należy, że podstawy pobrania wpłat, określone w art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t., zostały uregulowane w ustawie w sposób kategoryalny.

Jak już wskazano wcześniej, sposób określania wysokości wskaźników W i W_w odwołuje się do potencjału gospodarczego i finansowego województw. Wskaźnik W jest to iloraz wielkości dochodów podatkowych województwa i ilości mieszkańców tegoż województwa. Wielkość dochodów podatkowych województwa jest wyznacznikiem jego potencjału gospodarczego i finansowego. Podkreślić w tym miejscu po raz kolejny wypada, że na dochody podatkowe województwa składają się łącznie – dochód z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych będących podatnikami tegoż podatku, zamieszkałymi na obszarze danego województwa, oraz dochód

z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych będących podatnikami tego podatku, posiadającymi siedzibę na obszarze województwa.

Odwołanie się do liczby mieszkańców danego województwa pozwala na ustalenie przeciętnego, obiektywnego wskaźnika potencjału finansowego danego województwa.

Jest to przy tym miarodajny wskaźnik, pozwalający na porównanie sytuacji finansowej poszczególnych województw, także w odniesieniu do wskaźnika Ww określającego przeciętny dochód podatkowy na jednego mieszkańca w odniesieniu do wszystkich województw.

Nie można zatem uznać, że przyjęte w art. 31 u.d.j.s.t. wskaźniki nie mają charakteru regionalnego, lecz powodują „realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonania wpłat”, jak twierdzi Wnioskodawca.

W konsekwencji należy uznać, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mają charakter systemowy.

Podnieść ponadto należy, że kwestia określenia wysokości wymienionych wskaźników mieści się w zakresie regulacyjnej swobody ustawodawcy. Okoliczność, iż ustawodawca wybrał jeden z możliwych wariantów unormowania tej kwestii – nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych – sama w sobie nie powoduje niezgodności regulacji z Konstytucją.

Jak wskazano w wyroku w sprawie K 30/04, Trybunał Konstytucyjny nie posiada instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t., są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji - czy też nie. Kwestia ta nie podlega zatem badaniu zgodności z Konstytucją.

Podkreślić ponadto należy, że Wnioskodawca nie wykazał w sposób jednoznaczny, aby ograniczenie dochodu Województwa Mazowieckiego, w następstwie obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno – wyrównawczych,

wykraczało poza niezbędny zakres. W szczególności, z przedstawionych we wniosku danych liczbowych nie wynika jednoznacznie, że zadłużenie Województwa Mazowieckiego, do którego odwołuje się Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku, jest wyłącznie skutkiem wpłat korekcyjno – wyrównawczych. Nie można zatem wykluczyć, że może to mieć związek z koniecznością ponoszenia kosztów związanych z realizacją innych celów, niż dokonywanie tychże wpłat.

Wpłaty mają przy tym nadal charakter uzupełniający system wyposażenia samorządów, określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Ich istnienie jest uzasadnione wyłącznie potrzebą wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych i temu celowi służą.

Zróznicowanie potencjału finansowego województw jest wpisane w system, o którym mowa w art. 167 Konstytucji. Jedne województwa osiągną bowiem z tych samych źródeł wpływy budżetowe wyższe, inne zaś znacznie niższe – co wynika z samej istoty instytucji dochodów własnych. Dynamika i znaczenie w budżetach samorządowych dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych są zmienne. Zależą m.in. od ilości podatników zamieszkałych na obszarze województwa (w tym zatrudnionych), wysokości ich dochodów, polityki podatkowej państwa w zakresie konstrukcji prawnej obydwu podatków.

Do zróznicowania potencjału finansowego województw odnoszą się zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej, określone w art. 25 u.d.j.s.t.

Przepis ten ma następujące brzmienie:

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

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

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

- 1) ustala się województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110 % średniej stopy bezrobocia w kraju;
- 2) oblicza się - dla kraju - procentowy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych liczby bezrobotnych w następujących przedziałach wiekowych:
 - a) przedział I - do 24 lat,
 - b) przedział II - 25-34 lat,
 - c) przedział III - 35-44 lat,
 - d) przedział IV - 45-54 lat,
 - e) przedział V - 55 i więcej lat- zwanych dalej "przedziałami";
- 3) oblicza się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - procentowy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych w tym województwie liczby bezrobotnych w poszczególnych przedziałach;
- 4) ustala się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - przedziały, w których procentowy udział liczby bezrobotnych w określonym wieku w ogólnej liczbie bezrobotnych jest większy niż ustalony dla kraju, odrębnie dla każdego przedziału, udział procentowy bezrobotnych w danym przedziale w ogólnej liczbie bezrobotnych;
- 5) ustala się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - przeliczeniową liczbę bezrobotnych w województwie dla przedziałów ustalonych zgodnie z pkt 4:
 - a) dla przedziału I - obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,75 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,
 - b) dla przedziału II - obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,65 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,
 - c) dla przedziału III - obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,45 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,

- d) dla przedziału IV - obliczoną jako iloczyn wskaźnika 1,25 i liczby bezrobotnych w tym przedziale w województwie,
- e) dla przedziału V - równą liczbie bezrobotnych w tym przedziale w województwie;
- 6) ustala się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - ogólną przeliczeniową liczbę bezrobotnych, stanowiącą sumę przeliczeniowych liczb bezrobotnych w przedziałach, ustalonych zgodnie z pkt 4;
- 7) ustala się - dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - łączną przeliczeniową liczbę bezrobotnych, stanowiącą sumę ogólnych przeliczeniowych liczb bezrobotnych;
- 8) ustala się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - współczynnik udziału ogólnej przeliczeniowej liczby bezrobotnych w łącznej przeliczeniowej liczbie bezrobotnych;
- 9) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,20 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

4. Kwotę stanowiącą 40 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.

5. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 4, oblicza się w następujący sposób:

- 1) oblicza się - dla kraju - wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich i liczby mieszkańców kraju;
- 2) oblicza się dla danego województwa wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich w województwie i liczby mieszkańców tego województwa;
- 3) ustala się województwa, dla których wskaźnik określony w pkt 2 jest wyższy od wskaźnika określonego w pkt 1;

- 4) oblicza się - dla województw ustalonych zgodnie z pkt 3 - sumę wskaźników, o których mowa w pkt 2;
- 5) wylicza się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 3 - współczynnik udziału wskaźnika, o którym mowa w pkt 2, w sumie wskaźników obliczonej zgodnie z pkt 4;
- 6) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,40 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

6. Kwotę stanowiącą 10 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75 % PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.

7. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 6, oblicza się w następujący sposób:

- 1) ustala się województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75 % PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- 2) oblicza się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - różnicę pomiędzy 75 % PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju a PKB w województwie w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa;
- 3) oblicza się - dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - sumę różnic, o której mowa w pkt 2;
- 4) oblicza się - dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 - współczynnik udziału różnicy, o której mowa w pkt 2, w sumie różnic obliczonej zgodnie z pkt 3;
- 5) współczynnik udziału, obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,10 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

8. (uchylony).

9. (uchylony).

10. Kwotę stanowiącą 15 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa z uwzględnieniem wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy.

11. Wysokość należnej województwu kwoty, o której mowa w ust. 10, ustala się w następujący sposób:

- 1) dla danego województwa oblicza się wydatki bieżące na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy;
- 2) oblicza się sumę wydatków, o których mowa w pkt 1, wszystkich województw;
- 3) dla danego województwa oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału wydatków województwa, o których mowa w pkt 1, w sumie wydatków, o której mowa w pkt 2;
- 4) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 3, mnoży się przez wskaźnik 0,15 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

12. Kwotę stanowiącą 15 % części regionalnej, o której mowa w ust. 1, dzieli się między województwa, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej, o których mowa w ust. 2, 4, 6 i 10, pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa.

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

- 1) ustala się województwa, w których dochody planowane na rok budżetowy są niższe od dochodów planowanych na rok bazowy;
- 2) dla województw, o których mowa w pkt 1, oblicza się sumę różnic między dochodami planowanymi na rok budżetowy a dochodami planowanymi na rok bazowy;

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

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

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

Tak więc, z kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej 20 % dzieli się między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110 % średniej stopy bezrobocia w kraju (art. 25 ust. 2 u.d.j.s.t.), 40% dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju (art. 25 ust. 4 u.d.j.s.t.), 10 % - między województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest

niższy od 75 % PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju (art. 25 ust. 6 u.d.j.s.t.), 15 % dzieli się uwzględniając wydatki bieżące województw na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy (art. 25 ust. 10 u.d.j.s.t.), 15 % przypada między województwa, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i wymienionych wcześniej kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa (art. 25 ust. 12 u.d.j.s.t.).

Jeśli chodzi o kryteria, na podstawie których dokonywany jest podział kwoty składającej się na część regionalną subwencji ogólnej, kryterium powierzchni dróg na jednego mieszkańca oraz wydatki na regionalne przewozy pasażerskie związane są wprost z wydatkami ponoszonymi przez województwa będące beneficjentami tej części subwencji ogólnej.

Od wysokości stopy bezrobocia w danym województwie uzależniona jest wielkość dochodu województwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Wysoka stopa bezrobocia wiąże się także z wydatkami na działania samorządu na rzecz przeciwdziałania bezrobociu.

Pozostałe kryteria nawiązują do sytuacji finansowej województw, preferując przyznanie subwencji województwom o słabszych wynikach finansowych.

Przewidziany w art. 25 u.d.j.s.t. podział ma charakter systemowy, nawiązujący do kryteriów związanych z zadaniami samorządu wojewódzkiego. Określone w tym przepisie zasady podziału nie naruszają art. 167 Konstytucji, mają bowiem kategoryjny, zobiektywizowany charakter, a ich wysokość zależy od potrzeb samorządów uboższych, związanych z wykonywaniem ciężących na nich zadań własnych. Jest to rozwiązanie systemowe, przewidywalne są więc

korzyści finansowe, jakie osiągną poszczególne, uboższe województwa w związku z podziałem tej części subwencji ogólnej.

Podkreślić należy, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze służą poprawie sytuacji finansowej województw, które spełniają kryteria określone ustawowo i mające charakter systemowy.

Okoliczność, iż dopuszczalne jest przeznaczenie środków finansowych z wpłat korekcyjno – wyrównawczych, przez ich beneficjentów, na pokrycie innych wydatków, niż te, z którymi związane są kryteria podziału części regionalnej subwencji ogólnej, nie jest równoznaczne z niekonstytucyjnością przyjętego rozwiązania. Uzyskane środki finansowe umożliwiają bowiem sfinansowanie przez województwa uboższe ciężących na nich zadań publicznych określonych ustawowo, ale nie jest to dotacja celowa.

Zauważyć przy tym należy, że ocena dopuszczalności stopnia różnicowania potencjału finansowego poszczególnych województw, a, co za tym idzie, także określenie zasad dokonywania wpłat i przyznawania środków finansowych z części regionalnej subwencji ogólnej, ma bardziej społeczno-polityczny niż prawny charakter. W tym zatem zakresie ustawodawca ma relatywnie dużą swobodę regulacyjną.

W niniejszej sprawie brak jest wystarczających podstaw do uznania, że przyjęta w kwestionowanej regulacji wysokość wpłat wykracza poza dopuszczalny konstytucyjnie, niezbędny zakres świadczeń wyrównawczo – korekcyjnych. Wnioskodawca nie przedstawił przy tym wystarczająco silnych argumentów, które przemawiałyby za uznaniem, iż bardzo wysoki udział wpłat samorządu Województwa Mazowieckiego na część regionalną subwencji ogólnej przesądza o tym, iż mechanizm korekcyjny, o którym mowa w art. 31 i art. 25 u.d.j.s.t., pozbawia to województwo efektów własnej aktywności, mającej na celu zgromadzenie jak największej kwoty dochodów własnych.

Reasumując, nieuzasadnione są zarzuty dotyczące niekonstytucyjności, określonych w art. 31 w zw. z art. 25 u.d.j.s.t., zasad ustalania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej oraz zasad jej podziału.

Jak już wcześniej wskazano, podniesione we wniosku, rzekome naruszenie konstytucyjnego wymogu zmniejszenia dochodów własnych samorządu jedynie w niezbędnym zakresie, jest następstwem regulacji incydentalnej, zawartej w art. 6 ustawy zmieniającej, i dotyczy tym samym podwyższenia wpłat na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w następstwie fikcyjnego podniesienia wysokości dochodów podatkowych województw.

Kwestia ta nie ma wpływu na ocenę konstytucyjności rozwiązań przyjętych w art. 31 w zw. z art. 25 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim kwestionuje je w uzasadnieniu Wnioskodawca.

W świetle powyższego zasadne jest uznanie, że art. 31 ust. 1 w zw. z art. 25 u.d.j.s.t. w zw. z art. 6 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 3 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Jeśli chodzi o wskazany przez Wnioskodawcę wzorzec z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, to stanowi on:

Art. 9. (...)

5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

Zgodnie z art. 164 Konstytucji, podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina (ust. 1), zaś inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa (ust. 2).

W świetle art. 15 i art. 16 Konstytucji, możliwość funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego o charakterze lokalnym lub regionalnym uzależniona jest bezpośrednio od struktury zasadniczego podziału terytorialnego kraju – czy będzie to podział jedynie na jednostki „podstawowe”, czy również na „lokalne” oraz „regionalne” (*vide* – L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, uwagi do art. 164, str. 2).

W Polsce istnieje trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.), mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Przepis ten nawiązuje do art. 16 ust. 1 Konstytucji, mówiącego, że "ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową". Przepis ustawy precyzuje, że w tym wypadku chodzi o taką jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego, jaką jest województwo, oraz o taki typ wspólnoty samorządowej, jaką jest wspólnota regionalna.

Regionalny charakter wojewódzkiej wspólnoty samorządowej sprawia, że nie ma do niej zastosowania Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Postanowienia tej karty odnoszą się wyłącznie do wspólnot lokalnych, którymi w świetle polskiego prawa są wspólnoty mieszkańców gmin, powiatów, miast i miast na prawach powiatów (*vide* – T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz – Katowice, 2006 r., str. 43,44).

Kwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy dotyczą jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest województwo. Do wspólnot regionalnych odnosi się zaś Europejska Karta Samorządu Regionalnego sporządzona w Strasburgu w dniu 5 czerwca 1997 r.

Art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego nie jest więc adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjnej kwestionowanych przepisów.

Uznać zatem należy, że art. 31 w związku z art. 25 u.d.j.s.t. w związku z art. 6 ustawy zmieniającej nie jest niezgodny z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty samorządu Lokalnego.

W świetle powyższego, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hamand
Zastępca Prokuratora Generalnego