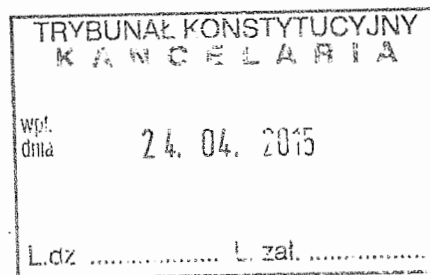




Warszawa, dnia 24 kwietnia 2015 r.

**PG VIII TK 100/14**

**dot. sygn. akt K 33/14**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem:

1. Rady Powiatu w Legionowie,
2. Rady Powiatu Piaseczyńskiego,
3. Rady Powiatu Pruszkowskiego,
4. Rady Powiatu Mikołowskiego,
5. Rady Powiatu Gdańskiego,
6. Rady Powiatu w Otwocku,
7. Rady Powiatu Wołomińskiego,
8. Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego,
9. Rady Powiatu w Poznaniu,
10. Rady Powiatu Grodzkiego,
11. Rady Powiatu Polkowickiego

o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 – 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) z zasadą

solidarności, wyrażoną w preambule Konstytucji, oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji;

- 2) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 – 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 – 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) w zakresie, w jakim nie gwarantuje powiatom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z zasadą solidarności wyrażoną w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, a nadto z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).**

## Uzasadnienie

Rady Powiatów, wymienione we wstępie stanowiska, (dalej: Wnioskodawcy) złożyły wnioski o stwierdzenie, że art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 – 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.) są niezgodne z zasadą solidarności, wyrażoną w preambule Konstytucji, oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Nadto Wnioskodawcy wnieśli o stwierdzenie niezgodności wskazanych przepisów z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.; dalej: EKSL).

Złożonym przez Wnioskodawców wnioskowi Trybunał Konstytucyjny nadał bieg w zakresie zbadania zgodności art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3 – 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z:

- 1) preambułą Konstytucji (zasadą solidarności);
- 2) art. 2 Konstytucji (zasadą sprawiedliwości społecznej);
- 3) art. 167 ust. 1, 2 i 4 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

Z uwagi na to, że wnioski złożone do Trybunału Konstytucyjnego wszystkich Wnioskodawców są tożsame, a także w takim samym zakresie został nadany im bieg przez Trybunał Konstytucyjny, przedstawione zostanie jedno wspólne stanowisko dla wszystkich wniosków, z uwzględnieniem powołanych w nich danych ekonomicznych, dotyczących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, które mają istotne znaczenie w niniejszej sprawie.

Uzasadniając swoją legitymację do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawcy wskazali, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3

Konstytucji wniosek może złożyć organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji wystąpienie z wnioskiem jest dopuszczalne, gdy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

Zdaniem Wnioskodawców, Rady Powiatów posiadały legitymację do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 30 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 3 – 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. z przepisami Konstytucji, ratyfikowaną umową międzynarodową, jaką jest EKSL, ponieważ przesądził już o tym Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86); z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7) oraz z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11 (OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 28).

W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, iż przepisy u.d.j.s.t. mają wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawców, gdyż to na nich spoczywa coroczny obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wnioskodawca jest „potencjalnym beneficjentem” puli środków pochodzących z wpłat wyrównawczych, co też świadczy o istnieniu po jego stronie legitymacji do złożenia wniosku w sprawie zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją oraz ratyfikowaną umową międzynarodową.

Wnioskodawcy uważają, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z analogiczną sytuacją, ponieważ inicjującymi postępowanie są Rady Powiatów, które są organami stanowiącymi powiatów, a to na powiatach, na podstawie art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. w związku z art. 22 ust. 3 – 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 tej ustawy, spoczywa obowiązek dokonania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów. Nadto, na podstawie art. 23 i 23a u.d.j.s.t., Wnioskodawcy są beneficjentami środków

pochodzących z części równoważonej subwencji ogólnej dla powiatów, a zatem są uprawnionymi do zaskarżenia wszystkich tych przepisów.

W dalszej części wniosków Wnioskodawcy odnieśli się do dopuszczalności wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku odnośnie do zakwestionowanych przepisów, pomimo że Trybunał Konstytucyjny badał już ich zgodność z ustawą zasadniczą.

Wskazali, iż obecnie powołali nowe wzorce kontroli, dane ekonomiczne oraz nowe istotne okoliczności.

Nowymi wzorcami konstytucyjnej kontroli są wyrażona w preambule Konstytucji zasada solidarności, a nadto umieszczona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej.

Nadto w niniejszej sprawie Wnioskodawcy wskazują art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji jako wzorce podstawowe, a nie „związkowe”, jak to miało miejsce w sprawie o sygn. akt K 14/11.

Różnica dotyczy też wzorca związkowego z art. 166 ust. 1 Konstytucji, który w sprawie o sygn. akt K 14/11 nie był analizowany.

Obecnie wzorzec ten podnoszony jest w tym kontekście, że przepisy u.d.j.s.t. nie gwarantują powiatom ziemskim zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, a ta kwestia nie była poruszana w odniesieniu do powiatów ziemskich ani we wnioskach złożonych w sprawie o sygn. akt K 14/11, ani w wyroku wydanym po rozpoznaniu tych wniosków.

Wnioskodawcy wskazali, że Trybunał Konstytucyjny badał zgodność zaskarżonych przepisów z „zasadą podstawowego charakteru dochodów własnych”, wyrażoną w art. 167 ust. 2 Konstytucji, jednak będąc związany granicami zaskarżenia – nie dokonał odrębnej oceny, czy art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) gwarantuje powiatom ziemskim zachowanie istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

Wnioskodawcy podnoszą też, że dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów zasadnicze znaczenie ma analiza danych finansowych, obrazująca skutki obowiązywania zaskarżonych przepisów dla sytuacji finansowej powiatów, na co zwrócono uwagę w treści uzasadnienia wyroku o sygn. akt K 14/11.

Wnioskodawcy podkreślają, iż Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie o sygn. akt K 14/11, dysponował danymi za rok 2011. Natomiast obecne wnioski są oparte na danych z lat 2012 i 2013. Według Wnioskodawców, można zakładać, że w chwili wyrokowania dostępne będą również dane za rok 2014.

Wnioskodawcy wskazują też, że nową okolicznością, jaka pojawiła się po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., o sygn. akt K 14/11, był wyrok z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, w którym Trybunał stwierdził, że art. 31 oraz art. 25 u.d.j.s.t. – w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych – są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawcy twierdzą, że wprawdzie wyrok ten dotyczył wpłat wyrównawczych dokonywanych przez województwa, ale z nowych argumentów przedstawionych zarówno w wyroku, jak i jego uzasadnieniu, można wywodzić, że Trybunał Konstytucyjny określił pewne minimalne konstytucyjne standardy mechanizmów wyrównawczych, które mają uniwersalny charakter i mogą być odniesione nie tylko do województw. Argumenty te nie były podnoszone ani analizowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 14/11, z uwagi na odmiennosc zarzutów sformułowanych przez Radę m.st. Warszawy i Radę Miasta Krakowa, w porównaniu do zarzutów Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie o sygn. akt K 13/11.

Wnioskodawcy podnoszą nadto, że istotne znaczenie ma również to, jaki podmiot inicjuje kontrolę konstytucyjności przepisów.

Obecnie jest to powiat ziemski, a w sprawie o sygn. akt K 14/11 wnioskodawcami były dwa miasta na prawach powiatu, i w tych sytuacjach oba wnioski dotyczyły wpłat zarówno na poziomie gminnym, jak też powiatowym.

Jako dodatkowy powód ponownego orzekania, Wnioskodawcy wskazali na niewykonanie przez Sejm postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., w sprawie o sygn. akt S 1/13, w którym Trybunał Konstytucyjny przedstawił uwagi o stwierdzonych w przepisach u.d.j.s.t. uchybieniach dotyczących wpłat wyrównawczych, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawcy, jako przedmiot zaskarżenia, wskazali przepis nakładający obowiązek wpłat (art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t.) w związku z odpowiednimi przepisami u.d.j.s.t. definiującymi cechy jednostek zobowiązanych do wpłat, wysokość wpłat oraz zasady ich rozdysponowania (art. 22 ust. 3 – 5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t.).

Podnieśli, iż przepisy te są niezgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą solidarności, która zakłada równomierne rozłożenie ciężarów przy przewycięzaniu problemu społecznego i uwzględnienie interesów wszystkich zainteresowanych w równym stopniu, ponieważ prowadzą do tego, iż, po pierwsze, dochody części powiatów ziemskich, które ustawa kwalifikuje do kategorii „bogatych”, po dokonaniu wpłaty spadają poniżej poziomu przeciętnego dochodu powiatów w skali kraju, a po drugie, płatnikiem netto wpłat wyrównawczych są powiaty ziemskie, których dochody ogółem – jeszcze przed dokonaniem wpłat – znajdują się na poziomie niższym niż przeciętny w skali kraju.

Kolejnym wzorcem kontroli – przywołanym we wnioskach – jest zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy wskazują, iż oznacza ona w niniejszej sprawie wsparcie finansowe w postaci wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, które dokonywane są przez powiaty „bogatsze” na rzecz „biedniejszych”.

Wnioskodawcy podnoszą, iż naruszenie tej zasady występuje, gdy obowiązkiem dokonywania wpłat są obciążone również powiaty, których nie można nazwać „bogatszymi”, ponieważ ich dochody ogółem – jeszcze przed dokonaniem wpłaty – są niższe niż średni dochód wszystkich powiatów ziemskich w kraju.

Zdaniem Wnioskodawców, taki skutek działania zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t. wynika z tego, iż ustawowe kryteria pozwalające na zidentyfikowanie powiatów, które powinny dokonywać wpłat, mają charakter selektywny, przez co tworzą fałszywy obraz kondycji finansowej powiatów. Wysokość dochodów podatkowych, będących podstawą kalkulacji wskaźnika P (art. 22 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t.), nie oddaje bowiem rzeczywistej sytuacji finansowej powiatu.

Według Wnioskodawców, naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej ma miejsce również wtedy, gdy powiaty znajdujące się w tożsamej lub podobnej sytuacji finansowej traktowane są w sposób różny, a nadto gdy do wpłat w jednakowej wysokości zobowiązane są powiaty znajdujące się w odmiennej sytuacji finansowej.

Wnioskodawcy podnoszą, iż naruszenie tej zasady wynika również z tego, że przepisy określające kryteria podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów nie dotyczą powiatów „biedniejszych”. To czy w powiecie – beneficjencie systemu – działa urząd pracy (art. 23a ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t.), a także jaka jest ponadprzeciętna długość dróg na terenie powiatu (art. 23a ust. 1 pkt 3 i 4 u.d.j.s.t.), nie są czynnikami pozwalającymi na uznanie danego powiatu za „biedniejszy”, a tylko mniejsza zamożność mogłaby uzasadniać przyznanie wsparcia w formie części równoważącej subwencji ogólnej, zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej.



Przechodząc do uzasadnienia niezgodności zakwestionowanej regulacji z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL, Wnioskodawcy wskazali, że z naruszeniem zasady adekwatności mamy do czynienia wtedy, gdy stosowanie zakwestionowanych przepisów prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla – nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a w szczególności nie zagwarantowano im zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Wnioskodawcy podkreślają, iż ustawodawca nie zabezpiecza powiatów przed ryzykiem utraty możliwości finansowych do realizacji zadań własnych, spowodowanej obowiązkiem przekazywania wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

Jako przyczynę tego stanu rzeczy Wnioskodawcy wskazują, iż system ustalania wysokości wpłat wyrównawczych nie uwzględnia zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce. Dochody podatkowe, będące podstawą wyliczenia wpłat, są oparte na wysokości udziałów we wpływach z PIT i CIT sprzed dwóch lat (art. 22 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t.). Jeżeli następuje zmiana koniunktury gospodarczej, skutkuje to podwójnym obciążeniem powiatów – z jednej strony, zahamowany zostaje wzrost dochodów podatkowych, a z drugiej strony rośnie wysokość wpłaty. Algorytm służący obliczaniu wysokości wpłaty nie jest bowiem w żaden sposób sprzężony z wysokością aktualnych dochodów powiatu.

Prowadzi to do wniosku, iż zaskarżony mechanizm wpłat wyrównawczych nie chroni powiatów przed nadmiernymi ubytkami i nie gwarantuje im zachowania istotnej części dochodów do realizacji własnych zadań i przez to jest niezgodny ze wskazanymi przepisami Konstytucji oraz EKSL.

Odnosząc się do kwestii formalnoprawnej, dotyczącej dopuszczalności wniosku Wnioskodawców, zauważyć należy, iż, zgodnie z art. 191 ust. 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego.

Na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji wskazany organ może wystąpić z wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania.

Uznanie, że dana sprawa znajduje się w obrębie działania jednostki samorządu terytorialnego, wymaga ustalenia, że jest to sprawa wyrażająca interes wspólny o charakterze publicznym. Wynika to między innymi z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt K 28/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 263), w którym Trybunał stwierdził, że „w świetle art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają prawo kierowania wniosków na podstawie legitymacji o charakterze ograniczonym, a nie ogólnym (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 42). Postępowanie przed Trybunałem w tym trybie zdeterminowane jest interesem publicznym. Nie chodzi przy tym o to, by we wniosku organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wskazywały na istnienie interesu prawnego po ich stronie, determinującego granice prawa do wniesienia tegoż wniosku, lecz o to by wykazały, iż sprawa objęta żądaniem wniosku jest zarazem sprawą objętą zakresem ich działania. Musi to być zatem po pierwsze sprawa, wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym, a więc sprawa, dotycząca dobra wspólnego, a nie indywidualnego. Po wtóre sprawa ta musi dotyczyć badania zgodności z Konstytucją przepisu prawnego w rozumieniu art. 188 Konstytucji; a przez to takiego interesu ogólnego, który się wiąże z konstytucyjnym ładem prawnym, bezpieczeństwem prawnym i innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi wyrażanymi w procesie stanowienia

przepisów. Po trzecie wreszcie musi to być taka sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje. W badanym przypadku cel wniesienia wniosku musi w jakiejś mierze nawiązywać do istoty spraw objętych zakresem działania samorządu terytorialnego, w taki sposób, by można było stwierdzić, iż nie jest to sprawa nadająca się tylko do badania na podstawie wniosku, wniesionego przez podmioty posiadające legitymację ogólną, lub inne podmioty mające legitymację ograniczoną”.

Wnioskodawcy, na mocy uchwał Rad Powiatów, wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Zaskarżone przepisy dotyczą systemu wpłat wyrównawczych – zarówno w zakresie podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania, jak i podziału zgromadzonej kwoty pomiędzy powiatami.

Na Wnioskodawcach spoczywa obowiązek corocznego dokonywania wpłat do budżetu państwa na poczet części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów. Nadto Wnioskodawcy są potencjalnym beneficjentem środków pochodzących z części równoważącej subwencji ogólnej. Oznacza to, że zakwestionowane przepisy mają wpływ na kształt dochodów i wydatków Wnioskodawców.

Należy powtórzyć, że Trybunał Konstytucyjny przyznawał już legitymację do złożenia wniosku jednostkom samorządu terytorialnego w sprawach o sygn. akt K 30/04, K 14/11 oraz K 13/11, które dotyczyły wpłat korekcyjno - wyrównawczych.

Kolejną kwestią, która wymaga rozstrzygnięcia jest dopuszczalność wydania wyroku. Jak wyżej wskazano, Trybunał Konstytucyjny badał już zgodność przepisów nakładających na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wpłat wyrównawczych.

W sprawie o sygn. akt K 30/04 Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności przepisów u.d.j.s.t. dotyczących wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw z art. 165 ust. 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Wyrok wydany został w dniu 25 lipca 2006 r., a więc po niespełna 3 letnim okresie funkcjonowania systemu, a przedstawione dane finansowe – ze względu na zbyt krótki czas obowiązywania regulacji – nie pozwalały na obalenie konstytucyjności systemu. Obecnie Wnioskodawcy przedstawili nowe dane finansowe, dotyczące tym razem powiatów, za lata 2012 i 2013, a nadto wskazali, że w chwili orzekania możliwe jest dysponowanie jeszcze nowszymi danymi z 2014 r.

W sprawie o sygn. akt K 14/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności przepisów u.d.j.s.t. dotyczących wpłat dokonywanych przez miasta na prawach powiatu w ramach części równoważącej subwencji ogólnej z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz o tym, że przepisy te nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Obecnie zakwestionowana została zgodność przepisów z tej samej grupy, ale inne są wzorce kontroli, bowiem obecnie jest to wywodzona z preambuły Konstytucji zasada solidarności oraz wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej, a uprzednio była to klauzula demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji i wynikająca z niej zasada proporcjonalności. Różnica dotyczy również tego, że w sprawie o sygn. akt K 14/11 art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji były wzorcami „związkowymi”, a w obecnie złożonych wnioskach są wzorcami podstawowymi. Ponadto obecnie art. 166 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem „związkowym”, a w powołanej sprawie o sygn. akt K 14/11 nie był w ogóle przez Trybunał Konstytucyjny rozpatrywany.

Zasadność zbadania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji wynika też z tego, iż obecnie Wnioskodawcami są powiaty ziemskie, których wpłaty w ramach części równoważącej subwencji ogólnej obejmują tylko poziom

powiatowy, a sprawa o sygn. akt K 14/11 została zainicjowana przez miasta na prawach powiatu, przy czym w odniesieniu do nich wpłaty obejmują poziom gminny oraz powiatowy.

Należy też zauważyć, iż uzasadnienie wniosków w sprawie o sygn. akt K 14/11 koncentrowało się na wykazaniu niekonstytucyjności przepisów dotyczących obowiązku dokonywania wpłat przez gminy, a zarzuty dotyczące powiatów zostały uzasadnione na zasadzie odesłania.

Zauważył to Trybunał Konstytucyjny, który wskazał, iż wnioskodawcy, zarzucając niekonstytucyjność regulacji dotyczącej mechanizmu wyrównywania poziomu dochodów powiatów, posłużyli się wspólną argumentacją, nie przedstawiając dodatkowych racji, które przemawiałyby za niekonstytucyjnością tej grupy przepisów. Trybunał Konstytucyjny odwołał się do ustaleń dotyczących mechanizmu wyrównywania poziomego dochodów gmin (wyrok w sprawie o sygn. akt K 14/11). W konsekwencji zarzuty odnoszące się do art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. (wraz z przepisami związkowymi) zostały ocenione przez Trybunał Konstytucyjny – zgodnie z zasadą skargowości – przez pryzmat przedstawionej przez wnioskodawców argumentacji dotyczącej wpłat gminnych. Tymczasem jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 13/11, obowiązek wpłat wyrównawczych nałożony na gminy ma inny (mniejszy) „ciężar gatunkowy” w porównaniu do powiatów i województw, co wynika z odmiennej struktury dochodów własnych tych jednostek samorządu, a także odmiennego sposobu obliczania wysokości wpłat wyrównawczych.

Należy wskazać też, iż brak obalenia domniemania konstytucyjności art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t. wraz z przepisami związkowymi w sprawie o sygn. akt K 14/11 wynikał z tego, że zarówno Rada Miasta Stołecznego Warszawy, jak i Rada Miasta Krakowa, nie wykazały, że dysproporcja pomiędzy zakresem przypadających im zadań publicznych a ogółem dochodów jest na tyle oczywista, że uzasadnia twierdzenie o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji w stosunku do miast na prawach powiatu.

Związane jest to z tym, iż na budżety miast na prawach powiatu, a takimi podmiotami byli wnioskodawcy w sprawie K 14/11, składa się część „gminna” oraz część „powiatowa”, przy czym ubytek w części „powiatowej” (spowodowany obowiązkiem wpłat wyrównawczych) może być uzupełniony dochodami w części „gminnej”, a nadto jak wyżej wskazano, dochód w części gminnej – ze względu na sposób obliczania wpłat wyrównawczych – jest w mniejszym stopniu nimi obciążony.

Skutkuje to niemożnością odnoszenia wniosków płynących z ustaleń poczynionych w sferze efektów funkcjonowania systemu wyrównawczego w miastach na prawach powiatu do powiatów ziemskich, a takimi są Wnioskodawcy.

Dlatego pełna ocena konstytucyjności wpłat korekcyjno – wyrównawczych powinna zostać dokonana na podstawie danych dotyczących tylko powiatów ziemskich, a dane te zostały przedstawione we wnioskach.

Trybunał Konstytucyjny w kolejnej sprawie, o sygn. akt K 13/11, badał zgodność przepisów u.d.j.s.t. dotyczących wpłat wyrównawczych dokonywanych przez województwa na część regionalną subwencji ogólnej z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. W wydanym w tej sprawie wyroku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy art. 31 oraz 25 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Stwierdzona niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów wytworzyła nową okoliczność, bowiem – ze względu na podobieństwo z mechanizmem na poziomie powiatów – wyrażony wymóg konstytucyjnego minimalnego standardu mechanizmu wyrównawczego może być odnoszony również do wpłat w ramach części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów.

Odnosząc się do kwestii ponownej kontroli konstytucyjnej systemu wpłat korekcyjno - wyrównawczych, należy stwierdzić, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza badania konstytucyjności przepisów, które wcześniej poddane były kontroli zgodności z Konstytucją [*vide* – wyrok z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt SK 28/10 (OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 96)].

Ma to miejsce w szczególności, gdy wnioskodawca powołał nowe, nieocenione wcześniej przez Trybunał Konstytucyjny wzorce kontroli (*vide* – wyrok z dnia 27 marca 2007 r. o sygn. akt SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32).

We wnioskach wskazane zostały nowe wzorce kontroli, którymi są zasada solidarności oraz sprawiedliwości społecznej

Należy też zauważyć, iż nawet jeżeli doszło do częściowej zbieżności wzorców kontroli z art. 167 Konstytucji, to brak jest podstaw do umorzenia postępowania ze względu na obowiązującą zasadę *ne bis in idem*.

Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 września 2006 r. sygn. akt SK 21/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103) „[t]o, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza natomiast ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku”.

Należy przyznać, iż we wszystkich trzech sprawach badany był mechanizm wpłat wyrównawczych na poziomie wojewódzkim oraz miast na prawach powiatu, jednak obecnie Wnioskodawcy powołali nowe argumenty (minimalne konstytucyjne standardy mechanizmów wyrównawczych z wyroku o sygn. akt K 13/11) oraz nowsze dane ekonomiczne (z lat 2012 i 2013 z perspektywą danych z lat 2014), które uzasadniają przeprowadzenie kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Istotne znaczenie ma również postanowienie sygnalizacyjne o sygn. akt S 1/13 Trybunału Konstytucyjnego, który nie wykluczył ponownej kontroli już badanych przepisów i wyraził pogląd, iż „[s]elektywność kryteriów, dwuletni termin oraz brak mechanizmu korygującego może w przyszłości doprowadzić do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego ma przyczynić się do zapobieżenia takiej sytuacji. Trybunał zwraca uwagę, że w dotychczasowej działalności orzeczniczej takie "prewencyjne" postanowienia były wydawane. W razie braku reakcji ustawodawcy były też następnie wydawane wyroki stwierdzające niekonstytucyjność przepisów (np. zob. postanowienie TK z 2 marca 2004 r., sygn. S 1/04, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 24 oraz wyrok z 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16)”.

Należy wskazać, iż brak reakcji ustawodawcy w związku z wydanym postanowieniem sygnalizacyjnym oraz pogłębiająca się dysfunkcja mechanizmu wpłat wyrównawczych, przy pogarszającej się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, może doprowadzić do naruszenia wyrażonej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji zasady adekwatności, a to uzasadnia ponowną kontrolę zgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją.

Stanowisko to łączy się z koniecznością badania instytucji wpłat wyrównawczych nie tylko w okresie koniunktury gospodarczej, ale przede wszystkim w czasie kryzysu powodującego spadek wielkości dochodów podatkowych i możliwości płatniczych, gdy jednocześnie powiaty zobowiązane są do wyższych wpłat obliczonych z okresu wzrostu dochodów podatkowych, w kontekście braku mechanizmu ostrożnościowego, zabezpieczającego powiaty przed nadmiernym ubytkiem dochodów w celu realizacji zadań własnych.

Jak wyżej wskazano, Wnioskodawcy kwestionują zgodność przepisów u.d.j.s.t. w zakresie ustalania powiatów zobowiązanych do wpłat oraz beneficjentów tych wpłat z zasadą solidarności, wyrażoną w preambule



Konstytucji, oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, a nadto z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

Ustawodawca zasady obliczania wielkości wpłat dokonywanych przez powiaty na część równoważącą subwencji ogólnej uregulował w art. 30 u.d.j.s.t., co wynika z treści art. 23 ust. 1 u.d.j.s.t., który stanowi, iż „[c]zęść równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów określonych w art. 30”.

Ustawodawca przyjął w art. 30 ust. 1 u.d.j.s.t., iż powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110% wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

Na podstawie art. 30 ust. 2 u.d.j.s.t. kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

- 1) 80% nadwyżki wskaźnika P ponad 110% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120% wskaźnika Pp;
- 2) 8% wskaźnika Pp, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika P ponad 120% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120% i nie większy niż 125% wskaźnika Pp;
- 3) 12,75% wskaźnika Pp, powiększoną o 98% nadwyżki wskaźnika P ponad 125% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 125% wskaźnika Pp.

Z art. 22 ust. 4 u.d.j.s.t. wynika, że wskaźnik P oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu.

Natomiast zgodnie z art. 22 ust. 5 u.d.j.s.t. wskaźnik Pp oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju.

Na dochody podatkowe stanowiące podstawę obliczania wskaźników P oraz Pp składają się nie wszystkie dochody powiatu, a tylko dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 22 ust. 3 u.d.j.s.t.).

Podstawę do wyliczenia wskaźników P oraz Pp stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, składanych na podstawie odpowiednich przepisów (art. 32 ust. 1 u.d.j.s.t.).

Z powyższych przepisów wynika, iż do wpłat korekcyjno – wyrównawczych zobowiązane są powiaty, które uzyskują dochody podatkowe wyższe niż przeciętne dochody podatkowe powiatów w skali kraju. Ustawodawca przewidział odmienne sposoby obliczania wpłat dla powiatów, których dochód podatkowy na mieszkańca wynosi 110 – 120%, 120 – 125% oraz powyżej 125% średniej krajowej, zobowiązując powiaty odpowiednio do zapłaty 80%, 95% oraz 98% nadwyżki dochodów podatkowych.

Obliczenie wielkości wpłat powiązane jest z dochodami podatkowymi uzyskiwanymi 2 lata wcześniej, co ma istotne znaczenie dla obciążenia powiatów przy spadku dochodów podatkowych występujących w czasie dokonywania wpłat.

Uzyskana z wpłat od powiatów kwota dzielona jest pomiędzy nimi według niżej wskazanych kryteriów, które są też kwestionowane przez Wnioskodawców.

Na podstawie art. 23a. ust. 1 z kwoty części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 23 ust. 1, wydzielona została kwota w wysokości:

1) 9% – rozdzielanej z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, między powiaty, które w roku poprzedzającym rok bazowy nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat,

o których mowa w art. 30, lub dla których taka wpłata była ustalona w kwocie niższej od 1.000.000 zł;

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

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

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

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

Szczegółowe zasady rozdziału uzyskanych z wpłat środków na poczet systemu korekcyjno - wyrównawczego zostały uregulowane w art. 23a ust. 2 – 6 u.d.j.s.t.

Z powyższych przepisów wynika, iż kryteria podziału sumy otrzymanej z wpłat korekcyjno – wyrównawczych w większości nie dotyczą sytuacji finansowej powiatów.

Należy podkreślić, iż 60% sumy pochodzącej z wpłat przeznaczona jest dla powiatów (30%) oraz miast na prawach powiatów (30%), w których długość dróg powiatowych, wojewódzkich oraz krajowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu jest wyższa od średniej długości tych dróg w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.

Jest to kryterium powiązane z zadaniem otrzymanym w wyniku decentralizacji państwa, ale jest ono oderwane od sytuacji finansowej powiatów.

Kolejne 16% rozdzielanej sumy powiązane jest wydatkami na rodziny zastępcze oraz brakiem powiatowego urzędu pracy.

Tylko blisko 1/4 części podział kwoty uzyskanej w ramach wpłat korekcyjno – wyrównawczych obejmuje powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu w roku bazowym.

Trzeba podkreślić, iż tylko to kryterium powiązane jest z sytuacją finansową powiatów beneficjentów systemu, a właściwie z planowanym spadkiem dochodów powiatu w roku budżetowym w porównaniu do roku bazowego.

Należy zauważyć, iż kryterium uznania powiatu za beneficjenta nie jest spójne z kryterium ustalania powiatów zobowiązanych do wpłat, ponieważ z art. 22 ust. 3 w zw. z art. 30 u.d.j.s.t. dotyczących obliczania wielkości wpłat wynika, że brane są pod uwagę tylko dochody podatkowe powiatu (udział w PIT oraz CIT), a nie wszystkie dochody, jak ma to miejsce przy jednym z kryteriów ustalania uprawnionych do otrzymania środków (art. 23a ust. 1 pkt 5 u.d.j.s.t.).

Jak wyżej wspomniano wpłaty korekcyjno – wyrównawcze były już przedmiotem rozpoznania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W sprawie o sygn. akt K 30/04 Trybunał Konstytucyjny orzekł o ich zgodności z Konstytucją, stwierdzając, iż nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów, bowiem przedstawione dane finansowe oraz stosunkowo krótki okres działania nowego systemu dochodów – od 1 stycznia 2004 r. – nie pozwala na taką ocenę skutków jego funkcjonowania w praktyce.

W sprawie o sygn. akt K 14/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż w ramach systemu korekcyjno – wyrównawczego dochodzi niekiedy do sytuacji, w której na skutek dokonania wpłat wyrównawczych nie jest możliwe wykonanie zamierzonych celów przez poszczególne samorządy. Nie doszło jednak do wykazania, iż obowiązujący mechanizm powoduje takie ograniczenie samodzielności finansowej gmin czy powiatów, które uniemożliwiłoby

wykonanie powierzonych im zadań. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ustawodawca ma prawo wyboru regulacji, a granicą jego swobody jest zasada adekwatności, i skoro nie została ona naruszona, to nie jest możliwe stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji.

Pomimo orzeczenia konstytucyjności zakwestionowanych rozwiązań, Trybunał Konstytucyjny, w wydanym do tej sprawy postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. akt S 1/13, wskazał na mankamenty regulacji dotyczącej wpłat korekcyjno – wyrównawczych, do których zaliczył wybiórczość kryteriów ustalania podmiotów zobowiązanych do wpłat oraz beneficjentów systemu oraz wielkość wpłat obliczoną na podstawie danych sprzed dwóch lat bez wprowadzenia mechanizmu korygującego uwzględniającego fakt, że w momencie wpłat sytuacja jednostki samorządu terytorialnego może ulec diametralnej zmianie, i stwierdził, iż te wady przy braku reakcji ustawodawcy mogą doprowadzić do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W niniejszej sprawie najistotniejsze znaczenie ma jednak wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 13/11, w którym Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją instytucji wpłat korekcyjno – wyrównawczych uiszczanych przez województwa. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny wprawdzie zastrzegł, iż oceny przez niego dokonane nie przekładają się na inne jednostki samorządu terytorialnego, ale po raz pierwszy stwierdził niekonstytucyjność mechanizmu wpłat korekcyjno – wyrównawczych i wskazał minimalne standardy tego mechanizmu, które należy odnosić także do powiatów.

W obu przypadkach wpłaty obliczane są tylko na poziomie jednej jednostki samorządu terytorialnego, a nadto na podstawie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT).

W wyroku tym po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jeżeli mechanizm wyrównywania poziomego dochodów na określonym

szczeblu samorządu terytorialnego doprowadziłyby w jakiejkolwiek jednostce tego samorządu do naruszenia zasady samodzielności lub adekwatności, należałoby cały system ocenić jako niezgodny z tymi zasadami” (*op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny w sprawie tej uznał, że kluczowe znaczenie dla oceny mechanizmu wyrównania poziomego ma to, że w strukturze dochodów własnych samorządu dominującym źródłem są udziały we wpływach z podatku CIT i PIT (w przypadku województw jest to ok. 80%). W wyniku dekoniunktury dochodzi do spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia wpłat, przy jednoczesnym wzroście wpłat obliczonych na podstawie danych sprzed 2 lat. Historyczność danych nie ma znaczenia przy wzroście gospodarczym, ale przy spadku dochodów podatkowych stanowi podwójne obciążenie dla jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ po pierwsze, określa wysokość wpłaty do poziomu nadwyżki dochodów podatkowych z okresu wzrostu, a po drugie dokonywanie wpłat w 12 równych ratach miesięcznych następuje w czasie spadku dochodów podatkowych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca winien uwzględnić występujące w gospodarce fazy wzrostu i spowolnienia gospodarczego, z którymi powiązane są wysokości uzyskiwanych dochodów podatkowych, będących podstawą do obliczania wielkości wpłat.

Brak jakiejkolwiek regulacji zabezpieczającej samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie zmian gospodarczych, które uwzględniałyby rzeczywistą sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w czasie wpłat korekcyjno – wyrównawczych został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między JST, jako instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą pozbawiać dochodów własnych podstawowego i stymulacyjnego znaczenia. Mechanizm ten, w swoim założeniu

korekcyjno – wyrównawczy, ze swej natury prowadzić powinien do wyrównywania dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. Sytuacja, w której prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego” (*op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż ustawodawca określił, że do wpłat zobowiązane są te województwa, które uzyskują ponad 170% przeciętnych dochodów podatkowych, przy czym nie określił górnej granicy tych wpłat, co przy dużych wahaniami koniunkturalnych, opieraniu się na danych sprzed 2 lat, braku bariery ostrożnościowej może pogłębiać dysfunkcyjność systemu i doprowadzić – w skrajnej sytuacji – do obciążenia wpłatami wyższymi niż dochody własne realizowane w danym roku budżetowym.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż sam ustawodawca, dostrzegając wadliwość systemu wpłat korekcyjno – wyrównawczych uchwalił w 2011 r. epizodyczną regulację, w której zmniejszona została wysokość wpłat do 39% wysokości dochodów podatkowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 31 u.d.j.s.t., będący podstawą mechanizmu wpłat korekcyjno – wyrównawczych, w zakresie, w jakim nie gwarantuje województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, narusza art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Kolejna wada systemu – wskazana w tym wyroku – wynika z braku jednolitych kryteriów przy ustalaniu samorządów zobowiązanych do wpłat korekcyjno – wyrównawczych oraz uprawnionych do ich otrzymania.

System ten jest konstytucyjnie uzasadniony tylko wtedy gdy realizuje zasadę sprawiedliwości, a więc prowadzi do wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych przez samorządy

bogatsze. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „[w] obecnym kształcie normatywnym według innych kryteriów ustanawia się samorzady najbogatsze (art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach – kryterium dochodów podatkowych), a według innych ustala się beneficjentów wpłat, którymi powinny być samorzady biedniejsze (kryteria określone w art. 25 ustawy o dochodach). Brak w tym zakresie symetrii. Wydaje się zatem słuszne stwierdzenie, że oba te mechanizmy, tj. system wpłat i wypłat wyrównawczych, funkcjonują niezależnie od siebie, chociaż działają na tej samej materii dochodów JST” (*op. cit.*).

Trybunał stwierdził też, że aby właściwie realizować zasadę solidarności polegająca na wspieraniu biedniejszych samorządów przez bogatsze należy „ukształtować jednolite kryteria, biorąc pod uwagę zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami JST, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego” (*op. cit.*).

Brak uwzględnienia wszystkich dochodów, spójności z wydatkami, które również mają wybiórczy charakter, prowadzi do błędnego koła finansowego, w którym płacący są również beneficjentami wpłat, a nadto środki rzekomo wyrównawcze otrzymują samorzady „niekonieczne uboższe”. Taka regulacja nie może być uznana za konstytucyjnie uzasadnioną potrzebą horyzontalnego wyrównania dochodów własnych samorządom uboższym.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak nawiązania w art. 31 ust. 1 u.d.j.s.t. oraz art. 25 u.d.j.s.t. do pełnej sytuacji finansowej województw zarówno po stronie dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych, uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, bowiem narusza wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny pośrednio odniósł się do zasady solidarności, która jako wzorzec konstytucyjnej kontroli wskazana została przez Wnioskodawców w niniejszej sprawie.



Zasada ta, ustanowiona w preambule Konstytucji jako solidarność z innymi, w ogólnym ujęciu oznacza pomoc udzielaną tym, którzy nie są w stanie realizować własnych praw i potrzeb (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Komentarz, 2. wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012 r., s. 10).

Zasada solidarności zakłada, że ciężary związane z koniecznością przezwyciężenia określonego problemu społecznego powinny być rozłożone równomiernie i uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych w równym stopniu, co wynika między innymi z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05 (OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

Prawidłowa realizacja zasady solidarności w systemie wpłat korekcyjno – wyrównawczych powinna opierać się na obiektywnej identyfikacji podmiotów, które są w stanie partycypować w rozwiązaniu danego problemu społecznego, a także podmiotów, które potrzebują wsparcia. Niedopuszczalne jest, aby „pomagający” na skutek realizacji swojego obowiązku znajdował się w sytuacji gorszej od tego, kto jest beneficjentem działań realizowanych w ramach zasady solidarności z innymi.

W powołanym wyroku o sygn. akt K 13/11, dotyczącym wpłat korekcyjno – wyrównawczych województw, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż naruszenie tej zasady następuje, gdy mechanizm prowadzi do spadku dochodów płatników systemu poniżej przeciętnych dochodów.

Wnioskodawcy, opierając się na powyższej argumentacji, przedstawili dane ekonomiczne, które potwierdzają sprzeczność mechanizmu wpłat z zasadą solidarności.

Wnioskodawcy podali przykład powiatu piaseczyńskiego, który w 2012 r. – w świetle ustawowych kryteriów – był „najbogatszym” powiatem. Wskaźnik P (średnich dochodów podatkowych powiatu) wynosił 410,65. Ogółem dochody tego powiatu (przed wpłatą) wynosiły 992,98 zł na mieszkańca, a więc przekraczały średni dochód wszystkich powiatów ziemskich przed wpłatą,

wynoszący 867,67 zł na mieszkańca. Po dokonaniu wpłaty dochody powiatu piaseczyńskiego spadły do poziomu 774,16 zł na mieszkańca, a więc znacznie poniżej przeciętnego poziomu dochodów w skali kraju, który wynosił 861,64 zł.

Inny wskazany przez Wnioskodawców przykład dotyczy powiatu warszawskiego zachodniego, który w 2012 r. kwalifikowany był przez ustawę jako jeden z „najbogatszych”. Jego ogólny dochód przed wpłatą wynosił 1021,73 zł na mieszkańca, a po dokonaniu wpłaty spadł do poziomu 859,13 zł na mieszkańca, a więc poniżej średniej krajowej.

Wnioskodawcy wskazują na analogiczną sytuację w 2013 r., kiedy to najbogatszym – według kryteriów ustawowych – był także powiat piaseczyński, którego wskaźniku P wynosił 421,36, a dochód ogółem 1030,37 zł na mieszkańca. Po dokonaniu wpłaty dochód powiatu spadł do wysokości 811,97 zł na mieszkańca, a więc poniżej średniej krajowej, która w 2013 r. wynosiła 886,96 zł na mieszkańca.

Podobna sytuacja była w powiecie warszawskim zachodnim w 2013 r., którego dochód przed dokonaniem wpłat wynosił 1038,04 zł na mieszkańca, a po dokonaniu wpłaty spadł do kwoty 882,56 zł na mieszkańca, czyli poniżej przeciętnego poziomu dochodów powiatów ziemskich w skali kraju.

Z danych tych wynika, że po dokonaniu wpłat korekcyjno – wyrównawczych przez powiaty uznane według kryteriów ustawowych za najbogatsze, następował spadek ich dochodów do poziomu poniżej przeciętnych dochodów powiatów w skali kraju.

Zgodnie z poglądem zaprezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 13/11, iż system wpłat korekcyjno – wyrównawczych nie może doprowadzić do spadku dochodów poniżej przeciętnych w skali kraju, należy stwierdzić, iż spadek taki wiąże się z naruszeniem zasady solidarności.

Wnioskodawcy wskazują na jeszcze silniejszy niekorzystny skutek zakwestionowanego mechanizmu, który prowadzi do tego, iż płatnikiem netto wpłat wyrównawczych są powiaty ziemskie, których dochód ogółem – jeszcze

przed dokonaniem wpłat – znajduje się na poziomie niższym niż przeciętny w skali kraju [”płatnikiem netto wpłat jest powiat, w którego przypadku wpłata przewyższyła otrzymaną część równoważącą” – *przypis własny na podstawie objaśnienia ze strony 15 wniosku*].

Wnioskodawcy podnoszą, że w 2012 r. przeciętny poziom dochodów ogółem powiatów ziemskich w skali kraju (przed dokonaniem wpłaty) wyniósł 867,67 zł na mieszkańca, natomiast – na podstawie kryteriów ustawowych – do wpłat zobowiązane były powiaty, których dochód ogółem na mieszkańca wynosił: pruszkowski (734,43 zł), grodziski (806,18 zł), legionowski (728,24 zł), poznański (619,61 zł), otwocki (865,22 zł), mikołowski (814,24 zł), wołomiński (664,13 zł).

Dalej Wnioskodawcy dowodzą, że podobna sytuacja była w 2013 r., kiedy to średni ogólny dochód powiatów ziemskich na mieszkańca przed dokonaniem wpłaty wynosił 893,08 zł, a do wpłat korekcyjno – wyrównawczych zobowiązane zostały powiaty, których dochód ogółem na mieszkańca wynosił: pruszkowski (820,91 zł), grodziski (868,23 zł), lubiński (790,86 zł), legionowski (773,79 zł), poznański (606,42 zł), mikołowski (841,90 zł), wołomiński (682,68 zł), wrocławski (714,72 zł), pszczyński (832,77 zł), będziński (695,11 zł).

Dane te wskazują również na to, iż wprowadzony system doprowadza do tego, iż płatnicy netto jeszcze przed dokonaniem wpłaty mają dochód ogółem na poziomie niższym niż przeciętny. System ten doprowadza do efektu „błędnego koła”, w którym zobowiązany jest jednocześnie beneficjentem systemu, przy czym w następstwie jego zastosowania powiaty jedynie tracą, a ich dochody ogółem jeszcze bardziej spadają poniżej przeciętnych w skali kraju.

Kolejnym wzorcem kontroli konstytucyjnej wskazanym przez Wnioskodawców jest zasada sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Najogólniej rzecz ujmując, sprawiedliwość społeczna oznacza powinność określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości, zakładając równowagę w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania niesprawiedliwych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 51)].

Trybunał Konstytucyjny łączy „pojęcie sprawiedliwości z pojęciem równości stwierdzając, że >> jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność <<” [*vide* – wyrok z dnia 22 sierpnia 1990 r. sygn. akt K. 7/90 (OTK nr 1/1990, poz. 5)].

Należy wskazać, że zasada sprawiedliwości społecznej obejmuje również regulacje dotyczące stosunków między wspólnotami tworzonymi przez ludzi, w tym wspólnotami lokalnymi [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. akt K. 7/00 (OTK ZU nr 7/2000, poz. 259)].

Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków stwierdził, iż w ramach tych relacji nie powinno dochodzić do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego [*vide* – wyrok z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K. 20/00 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 119)].

Wnioskodawcy, powołując się na wyrok w sprawie K 13/11, stwierdzili, że z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej będziemy mieli do czynienia, jeżeli ustawa nakładałaby obowiązek dokonywania wpłat przez powiaty o dochodach ogółem niższych niż przeciętne, nierówno traktuje tożsame lub podobne powiaty, a jednakowe odmiennie oraz jeżeli ustawa pozwalałaby na przekazanie środków pochodzących z wpłat samorządom niekoniecznie uboższym.

Jako przykład, Wnioskodawcy wskazali powiat pruszkowski, który w 2012 r. wskaźnik P (średnich dochodów podatkowych) miał na poziomie 355,02 zł co – przy posłużeniu się kryterium ustawowym – plasowało go na drugiej pozycji w kraju pod względem „bogactwa”, podczas gdy w rzeczywistości dochody ogółem powiatu pruszkowskiego (przed wpłatą) wynosiły w 2012 r. 734,43 zł na mieszkańca – przy średniej krajowej w wysokości 867,67 zł.

Oznacza to, że do wpłaty korekcyjno – wyrównawczej został zobowiązany powiat, którego dochód ogółem, jeszcze przed dokonaniem wpłaty, był poniżej średniej krajowej, a to zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że zakwestionowane przepisy są sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Wnioskodawcy podali również, że 262 powiaty ziemskie (na 314) – w tym powiaty, które stały się następnie beneficjentami mechanizmu wyrównawczego, zasilanego przez powiat pruszkowski – osiągnęły wyższy ogólny dochód na mieszkańca niż ten powiat.

Wnioskodawcy podkreślili, że biorąc pod uwagę rzeczywisty poziom dochodów powiatu pruszkowskiego, należałoby go uznać za jeden z najbiedniejszych powiatów w Polsce, a pomimo to został on zobowiązany do wpłat.

Wnioskodawcy podnieśli, że identyczna sytuacja była w przypadku innych powiatów – płatników, zajmujących następujące miejsca w kraju pod względem dochodów ogółem na mieszkańca przed dokonaniem wpłaty: grodzkiego (226 miejsce), legionowskiego (266 miejsce), poznańskiego (295 miejsce), otwockiego (187 miejsce), mikołowskiego (222 miejsce), wołomińskiego (285 miejsce).

Wnioskodawcy zwrócili uwagę, że stan rzeczy nie zmienił się w 2013 r., kiedy to płatnikiem w ramach mechanizmu wyrównawczego stało się 19 powiatów ziemskich, w tym powiat poznański, którego dochód ogółem na mieszkańca (przed wpłatą) wyniósł 602,42 zł – przy średniej krajowej 893,08 zł.

Przy takim dochodzie ogółem powiat poznański zajmował 297 miejsce na 314 w kraju, co wskazuje, że należał do najbiedniejszych powiatów w Polsce.

Z wniosku wynika, że to samo odnosi się do niektórych innych płatników w 2013 r. tj. powiatów: pruszkowskiego (235 miejsce), grodzkiego (197 miejsce), lubińskiego (251 miejsce), legionowskiego (260 miejsce), mikołowskiego (215 miejsce), wołomińskiego (288 miejsce), wrocławskiego (279 miejsce), pszczyńskiego (224 miejsce), będzińskiego (285 miejsce).

Przedstawione dane wskazują, iż płatnikami systemu są powiaty, które nie należą do najbogatszych, a wręcz przeciwnie – jeżeli chodzi o ich dochody ogółem – to należałoby te powiaty zaliczyć do biedniejszych, a pomimo to są zobowiązane do uiszczania wpłat korekcyjno – wyrównawczych.

Dalej Wnioskodawcy podnoszą, że w 2013 r. w obiektywnie najlepszej sytuacji finansowej był powiat głogowski z dochodem ogółem wynoszącym (przed wpłatą) 1130,46 zł. Jednak 45 powiatów ziemskich (np. lidzbarski, człuchowski, przysuski, węgorzewski, bieszczadzki, opatowski, gołdapski, włodawski, myśliborski) osiągnęło wyższy dochód ogółem niż powiat głogowski, a żaden z nich nie był płatnikiem netto systemu korekcyjno – wyrównawczego.

Wnioskodawcy wskazują również, że stosowanie zaskarżonego systemu doprowadza do sytuacji, w której powiaty znajdujące się w tej samej sytuacji finansowej traktowane są w sposób diametralnie odmienny.

Przykładem są powiaty radziejowski, kołobrzeski oraz głogowski, które osiągnęły w 2013 r. taki sam dochód ogółem tj. około 1130 zł na mieszkańca, ale tylko powiat głogowski był płatnikiem netto. Również powiat piaseczyński, z dochodem ogółem w wysokości około 1030 zł na mieszkańca, był w 2013 r. płatnikiem netto, podczas gdy powiaty makowski i jasielski, które osiągnęły identyczny dochód, nie były płatnikami.

Wadliwość kryteriów służących ustalaniu powiatów zobowiązanych do wpłat w ramach systemu wyrównawczego prowadzi również do tego, że powiaty

o zbliżonych do siebie dochodach ogółem dokonują wpłat w różnych wysokościach.

Jako przykłady z 2013 r. zostały podane powiaty polkowicki i otwocki, w których poziom dochodów ogółem na mieszkańca (przed wpłatą) osiągnął odpowiednio 934,46 zł oraz 933,93 zł, a wpłaty tych powiatów wyniosły odpowiednio 147,26 zł oraz 38,02 zł na mieszkańca.

Inny przykład wskazany przez Wnioskodawców to powiaty piaseczyński oraz warszawski zachodni, które osiągnęły dochody w wysokości, odpowiednio, 1030,37 zł oraz 1038,04 zł na mieszkańca, a wpłaty tych powiatów wyniosły, odpowiednio, 218,4 zł oraz 155,58 zł na mieszkańca.

Zdaniem Wnioskodawców, zaskarżone przepisy doprowadzają również do tego, że do uiszczenia wpłat w jednakowej wysokości zobowiązane są powiaty znajdujące się w odmiennych sytuacjach finansowych.

Przykładem są powiaty otwocki i mikołowski, które w 2013 r. przekazały tytułem wpłat odpowiednio 38,02 zł i 38,18 zł na mieszkańca, przy czym powiat otwocki z dochodem ogółem (przed dokonaniem wpłaty) wynoszącym 933,93 zł na mieszkańca (przy średniej krajowej 893,08 zł) znajdował się względnie dobrej w sytuacji finansowej, ale powiat mikołowski z dochodem wynoszącym 841,90 zł na mieszkańca – należał w tym czasie – do najbiedniejszych w skali kraju, bowiem zajmował dopiero 215 miejsce na 314 powiatów ziemskich.

Taki skutek działania zaskarżonych przepisów u.d.j.s.t. wynika z tego, iż ustawowe kryteria pozwalające na zidentyfikowanie powiatów, które powinny dokonywać wpłat, mają charakter wybiórczy, który nie obejmuje wszystkich dochodów powiatów, a tylko dochody podatkowe i przez to tworzą fałszywy obraz ich sytuacji finansowej. Skutkiem tego zobowiązanymi do wpłat są powiaty, które w rzeczywistości nie należą do najbogatszych w skali kraju.

Powyższe przykłady świadczą o tym, iż ustawodawca nie rozłożył równomiernie i w sposób sprawiedliwy ciężarów wynikających z potrzeby wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym argumentem, tym razem występującym po stronie beneficjentów, świadczącym o niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej, jest to, że beneficjentami netto mechanizmu wyrównawczego są powiaty, które nie można zaliczyć do obiektywnie „biedniejszych”.

W szczególności nie są to powiaty biedniejsze od powiatów będących płatnikami netto.

Znaczna część powiatów płatników zajmuje w rzeczywistości bardzo niskie pozycje w kraju pod względem ogółu dochodów. W efekcie, powiaty takie dofinansowują działalność powiatów znacznie bogatszych od siebie.

Wnioskodawcy podali, iż w 2013 r. 45 najbogatszych powiatów w kraju nie było płatnikami netto wpłat wyrównawczych, lecz beneficjentami systemu korekcyjno – wyrównawczego.

Z przedstawionych przez Wnioskodawców danych wynika, iż skutek zastosowanych przepisów jest taki, że wpłaty wyrównawcze są pobierane od powiatów „biedniejszych” w skali kraju, a z wpłat korzystają powiaty znajdujące się w znacznie lepszej sytuacji finansowej od płatników.

Najbogatszym płatnikiem był powiat, który zajmował dopiero 46 miejsce w skali kraju pod względem wielkości dochodu ogółem na mieszkańca.

Należy uznać, że tak ukształtowany po stronie beneficjentów system wpłat korekcyjno – wyrównawczych uwzględnia takie kryteria jak: długość dróg na terenie powiatu, istnienie powiatowego urzędu pracy, wydatki na rodziny zastępcze, a nie poziom dochodu, który zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej uzasadniałaby pomoc przez powiaty bogatsze.

Przechodząc do wzorca kontroli konstytucyjnej, jakim jest art. 167 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż „[j]ednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”,



należy wskazać, iż w art. 167 ust. 1 Konstytucji zawarta została zasada adekwatności, zgodnie w którą jednostkom samorządu terytorialnego zagwarantowany został odpowiedni (adekwatny) do przypadających im zadań udział w dochodach publicznych.

Zasada ta pełni funkcję gwarancyjną, zabezpieczającą jednostki samorządu terytorialnego przed nadmierną ingerencją ustawodawcy i przez to jest jedną z gwarancji decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Z zasady tej wynikają dwa – mające kluczowe znaczenie – zobowiązania. Po pierwsze, ustawodawca jest zobowiązany ustaleniem podziału dochodów publicznych jednostek samorządu terytorialnego na takim poziomie, aby możliwe było finansowanie zadań tych jednostek.

Po drugie, przyjęcie przez ustrojodawcę zasady adekwatności stanowi normatywną podstawę do wystąpienia z roszczeniem wobec państwa, gdy przekazanie dochodów publicznych nie odbyło się w wysokości odpowiedniej do zadań.

Należy podkreślić, iż zasada adekwatności winna być interpretowana nie tylko w aspekcie odpowiedniej wydajności finansowej samorządów, ale również adekwatności konstrukcji prawnych określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań.

Wnioskodawcy jako wzorzec kontroli wskazali nadto art. 167 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż „[d]ochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”.

Przepis ten ustala jednolitą strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W jej skład wchodzi stawiane na równi dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Zgodnie z kolejnym wzorcem kontroli konstytucyjnej, którym jest art. 167 ust. 4 Konstytucji, „[z]miany w zakresie zadań i kompetencji jednostek

samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Wskazane wyżej wzorce kontroli konstytucyjnej zostały przez Wnioskodawców połączone z wzorcem kontroli wynikającym z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z tym przepisem, „[z]adania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne”.

W przepisie tym ustrojodawca definiuje zadania własne jako zadania publiczne służące potrzebom wspólnoty samorządowej.

Przyjmuje się, że „[z]adania te mają mieć wymiar lokalny, określony granicami i stopniem samorządu, na którym działa dana jednostka samorządowa i powinny dotyczyć jej mieszkańców [B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, (op. cit.), s. 845].

Wnioskodawcy wskazali też – w ramach związkowych wzorców kontroli – na przepisy EKSL, która zawiera regulacje dotyczące wymogów stawianych systemowi korekcyjno – wyrównawczemu.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 EKSL, społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.

Na podstawie art. 9 ust. 2 EKSL wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.

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 (art. 9 ust. 5 EKSL).

Kwestionując mechanizm wpłat korekcyjno – wyrównawczych ze wskazanymi przepisami Konstytucji oraz EKSL, Wnioskodawcy podnieśli, iż stworzenie wadliwego mechanizmu horyzontalnego wyrównywania dochodów powiatów doprowadziło do sytuacji, w której powiatom dokonującym wpłat wyrównawczych nie zapewniono udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a w szczególności nie zagwarantowano im zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Według Wnioskodawców, ustawodawca nie zabezpiecza powiatów przed ryzykiem utraty możliwości finansowych do realizacji zadań własnych, spowodowanej obowiązkiem przekazywania wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

W sprawie o sygn. akt K 13/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wysoki – ponad 80 % – udział w dochodach własnych wrażliwych na wahania koniunktury gospodarczej udziałów we wpływach z podatków CIT i PIT, które są podstawą do obliczenia wpłat wyrównawczych oraz brak mechanizmów zabezpieczających przed spadkiem tych dochodów, stał się przyczyną uznania zakwestionowanych przepisów dotyczących wpłat na poziomie wojewódzkim za niekonstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny wyraził bardziej ogólny pogląd odnoszący się – jak należy sądzić – do jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, w tym powiatów, że „[j]eśli poziom dochodów na 1 mieszkańca w wyniku zastosowania wtórnego mechanizmu wyrównawczego spada poniżej przeciętnej, a nie ma już żadnej możliwości wyrównania go w górę ponad średnią krajową (ponieważ subwencje i dotacje zostały już rozdysponowane), mechanizm wyrównania poziomego prowadzi do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej i obniżenia możliwości finansowania ich potrzeb kosztem realizacji potrzeb członków pozostałych JST” (*op. cit.*).

Wnioskodawcy podnoszą, iż o naruszeniu przez zaskarżone przepisy wskazanych wzorców konstytucyjnych świadczy między innymi to, że wpłaty wyrównawcze stanowią bardzo istotną część dochodów podatkowych powiatów – płatników.

I tak w 2013 roku w przypadku powiatu grodzkiego wpłata wynosiła 28,3% dochodów podatkowych, powiatu polkowickiego – 37,2%, powiatu warszawskiego zachodniego – 40,6%, powiatu pruszkowskiego – 45,1%, powiatu piaseczyńskiego – 51,6%.

Jako przykłady jeszcze większego obciążenia dochodów podatkowych powiatów, Wnioskodawcy wskazali powiat piaseczyński, którego wpłata w 2013 r. przekroczyła połowę dochodów podatkowych, a także powiat polkowicki, którego wpłata w 2014 r. wyniesie 75% planowanych dochodów podatkowych. Nadto wskazują, że w przypadku powiatu polkowickiego udział w podatku PIT w 2014 r. wyniesie 14 121 053 zł, a wpłata 20 856 547 zł, co oznacza, że wpłata będzie o przeszło 6 mln zł wyższa od udziału w podatku PIT, będącym zasadniczym źródłem dochodów podatkowych powiatów.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 13/11 uznał za nadmierne z punktu widzenia standardów konstytucyjnych wpłaty województwa mazowieckiego, które wynosiły w poszczególnych latach 63% (2010 r.), 42% (2012 r.) i 48% (2013 r.) dochodów podatkowych.

Na podstawie przedstawionych przez Wnioskodawców danych oraz stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w sprawie o sygn. akt K 13/11, należy stwierdzić, iż w przypadku powiatów mamy do czynienia z sytuacją analogiczną, a nawet bardziej ograniczającą potencjał ekonomiczny niektórych z nich.

Przyczyną tego stanu rzeczy jest to, iż system ustalania wysokości wpłat wyrównawczych nie uwzględnia zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce. Dochody

podatkowe, będące podstawą wyliczania wpłat, są oparte na wysokości udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych sprzed dwóch lat (art. 22 ust. 3 i 4 u.d.j.s.t.). Jeżeli następuje zmiana koniunktury gospodarczej, to skutkuje to podwójnym obciążeniem powiatów – z jednej strony, następuje spadek dochodów podatkowych w czasie wpłat, a z drugiej strony wysokość wpłat korekcyjno – wyrównawczych obliczonych 2 lata wcześniej nie jest w żadnym zakresie powiązana z wysokością aktualnych dochodów powiatu.

Wnioskodawcy podali przykład powiatu legionowskiego, który w latach 2004 – 2008 dokonywał wpłaty w wysokości około 9 – 11% dochodów podatkowych. Pogorszenie się koniunktury gospodarczej, a także obniżenie podatku PIT – skutkujące automatycznie obniżeniem wysokości udziałów powiatów we wpływach z tego podatku – doprowadziło w latach 2009 – 2012 do tego, że wpłata ta wzrosła do około 17 – 19% dochodów podatkowych.

W kolejnym przykładzie Wnioskodawcy wskazali, iż powiat polkowicki w 2013 r. dokonał wpłaty w wysokości 37,2% dochodów podatkowych, a w 2014 r. wpłata ta ma wynieść 75% tych dochodów i o ponad 6 mln zł przekroczyć udział tego powiatu w podatku PIT.

Dane te wskazują na zwiększające się w czasie obniżenia dochodów podatkowych obciążenie powiatów wpłatami w ramach systemu korekcyjno – wyrównawczego, które zbliża się do połowy dochodów podatkowych powiatów, a nawet znacznie przekracza ten poziom.

Odwołując się do poglądu Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że już 42% udział wpłat w dochodach podatkowych jest nadmierny, stwierdzić należy, iż zakwestionowana regulacja nie chroni powiatów przed zbytnim ubytkiem dochodów własnych służących do realizacji własnych zadań.

Analiza przedstawionej regulacji wskazuje również na to, iż brak jest przepisów, które chroniłyby powiaty przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych. Regulacje dotyczące systemu wpłat korekcyjno – wyrównawczych ani

inne przepisy nie przewidują uwzględnienia sytuacji finansowej powiatu w czasie wpłat i ewentualnej korekty wysokości należnej sumy. Nie jest też możliwe odroczenie terminu wpłaty korekcyjno – wyrównawczej.

Reasumując, podkreślić należy, iż instytucja wpłat korekcyjno wyrównawczych – co do zasady – jako mająca na celu pomoc jednostkom samorządu terytorialnego słabszym ekonomicznie przez jednostki mające wyższe dochody – jest słuszna.

Rozbieżność kryteriów uznania danego powiatu za zobowiązany do wpłaty środków finansowych oraz za ich beneficjenta wskazuje, że o ile po pierwszej stronie istotna jest sytuacja finansowa jednostki, choć w obecnym stanie ustalana tylko na podstawie niektórych dochodów, to po drugiej stronie chodzi o realizację zadań otrzymanych przez jednostkę w procesie decentralizacji państwa.

Niejednolite, wybiórcze kryteria ustalenia zobowiązanych do wpłat powiatów oraz wymogi dotyczące ustalenia beneficjentów systemu, które nie są powiązane z ich sytuacją finansową prowadzą do tego, że istota instytucji wpłat korekcyjno – wyrównawczych polegająca na pomocy powiatom biedniejszym przez powiaty bogatsze nie jest realizowana.

Istotne znaczenie ma brak regulacji o charakterze zabezpieczającym powiaty zobowiązane do wpłat przed nadmiernym ubytkiem dochodów prowadzącym do tego, że nie mają zachowanej istotnej części dochodów własnych dla realizacji własnych zadań.

Brak takiej regulacji jest szczególnie uciążliwy dla powiatów, które zobowiązane są do wysokiej, obliczonej z czasów koniunktury gospodarczej, wpłaty korekcyjno – wyrównawczej, którą muszą uiścić 2 lata później, gdy ich dochody podatkowe są – z uwagi na dekoniunkturę gospodarczą – znacznie niższe.

Przedstawione wady systemu, poparte danymi finansowymi, wskazują, iż zaskarżone przepisy w zakresie, w jakim nie gwarantują powiatom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne ze wskazanymi przez Wnioskodawców wzorcami kontroli.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego