



**MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO
W WARSZAWIE**
ul. Jagiellońska 26
03-719 Warszawa

Warszawa, 25 luty 2010 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a
00 – 918 Warszawa

Wnioskodawca: Sejmik

Województwa Mazowieckiego
reprezentowany przez
Marszałka
Województwa Mazowieckiego

Organ, który wydał zaskarżony akt normatywny:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 31 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym², działając na mocy uchwały Nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 lutego 2010 r.³ (w załączeniu), wnoszę o zbadanie zgodności i stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, wydanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w przewidzianym właściwymi przepisami trybie:

- I. Artykułu 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 ustaw⁴ w zw. z art. 31 i 32

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze sprost., zwana dalej „Konstytucją RP”.

² Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., zwana dalej „ustawą o Trybunale Konstytucyjnym”.

³ uchwała Nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

⁴ Dz. U. Nr 115, poz. 966 zwana dalej „ustawą o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw”.

ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵ jako niezgodny z:

- artykułem 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego;
- artykułem 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i 16 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw;

- II. Artykułu 31 w zw. z art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw jako niezgodny z art. 167 ust. 1 i 3 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁶ w zakresie w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych.

Na podstawie przepisu art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wskazuję, że powyższy wniosek dotyczy spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy na podstawie przepisu art. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym ustawa ta określa źródła dochodów samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

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

- 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.

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

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

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm. zwana dalej „ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

⁶ Ratyfikowana przez Polskę w całości (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; sprost.: Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

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

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw „W celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat określonych odpowiednio w art. 24 ust. 1 i art. 31 ustawy zmienianej⁷ 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.), z zastrzeżeniem ust. 2”.

Na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, 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%, tj. w przypadku Województwa Mazowieckiego – o ok. 89 mln większe niż faktycznie zrealizowane.

Znaczenie przepisu art. 6 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw polega na tym, że z mocą wsteczną zmienia on dla celów obliczenia wskaźników, będących podstawą dla wyliczenia kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 14% na 14,75%. Oznacza to, że w latach 2010 – 2011 mechanizm obliczenia wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej będzie się opierał nie na wartości dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych rzeczywiście uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok 2008 i 2009, ale narzuconych przez ustawodawcę z mocą wsteczną i zwiększonych o 0,75%.

I. Naruszenie przez art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zw. z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przepisu art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego

Artykuł 167 Konstytucji RP określa zasady wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody. Wśród nich ustrojodawca wskazał m. in. na:

- zasadę zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa, stosownie do przypadających mu zadań, zwaną zasadą adekwatności (art. 167 ust. 1),

⁷ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

- zasadę ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3),
- zasadę przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (art. 167 ust. 2),
- zasadę podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1),
- zasadę zapewnienia obligatoryjnego, uzupełniającego finansowania zadań samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 w zw. z ust. 1 oraz z art. 166 ust. 1).⁸

Artykuł 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kreują szczególną instytucję w systemie dochodów samorządu terytorialnego. Przesądzenia o charakterze prawnym części regionalnej subwencji ogólnej dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r.⁹ Zdaniem sądu konstytucyjnego, instytucja części regionalnej subwencji, wbrew nazwie nie jest subwencją w znaczeniu art. 167 ust. 2 Konstytucji RP.

Istota subwencji, o której mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, polega na swoistym samoograniczeniu się przez władze centralne, poprzez przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych w celu uzupełnienia ich zasobów finansowych, co powoduje uszczuplenie publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych. Zgodnie zatem z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP subwencja ogólna powinna pochodzić z budżetu państwa, nie zaś z wpłat innych jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, że część regionalna subwencji ogólnej, jest instytucją niewymienioną w Konstytucji RP, której istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom. Zasadą wynikającą z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP jest bowiem przekazywanie źródeł dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (wertykalnie), co wyłącza funkcjonowanie systemu poziomego wyrównywania dochodów między samorządami (horyzontalnie).¹⁰ Wpłata na część regionalną, dokonywana przez województwa, obowiązane do jej dokonania, ma charakter celowy i służyć stworzeniu części regionalnej subwencji dla województw o niższym potencjale fiskalnym. Jest to zatem instytucja o charakterze korekcyjno – wyrównawczym, mająca doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów.

W omawianym orzeczeniu, sąd konstytucyjny podkreślił również, że wpłaty korekcyjno – wyrównawcze, powinny stanowić przejściowy i dostosowawczy instrument równoważenia potencjału finansowego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, gdyż proces ten powinien odbywać się, co do zasady, poprzez odpowiednie różnicowanie źródeł dochodów własnych, subwencji i dotacji, a nie stosowanie systemu korekcyjno – wyrównawczego. Okresowe funkcjonowanie wpłat korekcyjno – wyrównawczych powinno stanowić źródło informacji dla władz centralnych, jak w przyszłości kształtować dochody własne, subwencje i dotacje, by nie dochodziło do rażącej niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów.

Fakt, że wpłata korekcyjno – wyrównawcza nie została wymieniona jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP nie oznacza, w ocenie Trybunału

⁸ Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 230.

⁹ sygn. akt K 30/04.

¹⁰ Por. T. Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe .., op. cit.*, . s. 231.

Konstytucyjnego, niekonstytucyjności takiej instytucji, jednak jej konstrukcja nie może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP, wprost przeciwnie, instytucje stanowiące wyjątek od reguł systemu finansowania samorządu, wymagają silniejszego poddania ich rygorom wynikającym z art. 167 Konstytucji RP.

W tym kontekście wskazać należy, że od dnia wejścia w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Województwo Mazowieckie wnosi do budżetu państwa wpłaty z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, stanowiące 23,67% (w roku 2005) do 54,17% (w roku 2010) uzyskanych dochodów podatkowych. Łączna wartość wpłat dokonywanych do budżetu państwa przez Województwo Mazowieckie w latach 2004 – 2010 wyniesie 4.494.288.535 zł. Łącznie na przestrzeni lat 2004-2010 zaledwie 13% sumy wpłat wróci do budżetu Województwa Mazowieckiego w postaci części regionalnej subwencji ogólnej. Zwrot „wróci” należy ująć w cudzysłów, gdyż inne są kryteria przejęcia przez budżet państwa wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, inne zaś przyznania tej części subwencji. Pozostałe 87% budżet państwa przekazał innym samorządom wojewódzkim z przeznaczeniem na sfinansowanie rozwoju tychże województw. Województwo Mazowieckie w latach 2004 – 2010 wydatkuje ze środków własnych 4,5 mld zł na część regionalną subwencji ogólnej, podczas gdy inne województwa łącznie przeznaczą na ten cel zaledwie 48 mln, tj. ok. 1,10% sumy wpłacanej przez Województwo Mazowieckie. Oznacza to, że politykę wspomagającą rozwój innych województw finansuje praktycznie wyłącznie Województwo Mazowieckie. W załączniku wnioskodawca przedkłada analizę dochodów podatkowych, wysokości dochodów z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej dla województw oraz wnoszonych wpłat do budżetu w podziale na województwa w latach 2004 – 2010. Ukazuje ona, że wnoszona do budżetu państwa przez Województwo Mazowieckie wpłata na poczet rozdysponowanej na rzecz innych województw części regionalnej na przestrzeni lat 2004-2009 stanowiła od 12% do 28% dochodów podatkowych osiągniętych przez te województwa.

Okres funkcjonowania (6 lat) instytucji części regionalnej subwencji ogólnej wskazuje, że korekta potencjału dochodowego poszczególnych województw jest konieczna ze względu na istniejące dysproporcje w tym potencjale. Województwo Mazowieckie nie uchyla się od uznania następstw zróżnicowanego stopnia rozwoju poszczególnych województw, jednak poważne wątpliwości, z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, budzi sposób ukształtowania systemu równoważenia potencjału finansowego samorządów wojewódzkich.

Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji RP nie przewiduje poziomej redystrybucji dochodów, tj. między jednostkami samorządu terytorialnego. Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji RP kształtuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym, nie zaś relacje między samorządami. Przepis ów, kreuje zatem po stronie ustawodawcy obowiązek takiego ukształtowania dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych, by wpłaty korekcyjno – wyrównawcze były wyjątkiem, a nie stałym instrumentem niwelowania różnic w potencjale dochodowym samorządów. Subsydiarność wpłat korekcyjno – wyrównawczych akcentują również Rekomendacje Rec(2000)14¹¹ oraz Rec(2005)1¹² Komitetu Ministrów Rady Europy, wskazując, iż wyrównanie „horyzontalne” powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze „wertikalnym”, tj. środki z budżetu

¹¹ Rekomendacja Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych, przyjęta w dniu 6 września 2000 r.

¹² Rekomendacja Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjęta w dniu 19 stycznia 2005 r.

centralnego¹³. Zasadą jest bowiem ponoszenie odpowiedzialności politycznej przez władze centralne za takie wyposażenie wszystkich samorządów w dochody publiczne, by były one zdolne do wykonywania przypadającej im części zadań publicznych – co najmniej na poziomie minimalnych standardów.¹⁴ Niedopuszczalnym wyjątkiem od tej zasady jest trwałe przekazanie tego zadania innym jednostkom samorządu terytorialnego, tj. poprzez przejmowanie od nich „nadwyżki” już zgromadzonych dochodów. System korekcyjno – wyrównawczy nie jest ani subwencją ogólną, o której mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, ani nie może stanowić źródła jej tworzenia dla innych samorządów.

Instytucja wpłat wyrównawczych stanowi wyjątek od konstytucyjnej regulacji określającej źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 2 Konstytucji RP). Mechanizm ten powinien być postrzegany jako *ultima ratio* i wykorzystywany wówczas, gdy państwo nie jest w stanie – w drodze świadczeń z budżetu państwa (przede wszystkim subwencji) – dokonać redukcji rażącej dysproporcji sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

W przepisach normujących wpłaty korekcyjno – wyrównawcze brakuje nawiązania do stanu finansów państwa. Pewien „automatyzm” związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat korekcyjno – wyrównawczych w oparciu o kryteria określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do sytuacji, że nawet wówczas, gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno – wyrównawczych nie ulegnie redukcji. W ten sposób może dojść do naruszenia zasady, zgodnie z którą wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tzn. stosowaną wówczas, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji przy użyciu zwyczajnych środków konstytucyjnych, takich jak subwencja z budżetu centralnego.

Sześć lat funkcjonowania systemu wpłat korekcyjno – wyrównawczych jest, w przekonaniu Województwa Mazowieckiego, okresem wystarczającym dla uzyskania przez ustawodawcę wiedzy w jaki sposób ukształtować system dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, by nie dochodziło do rażącej niewspółmierności potencjału finansowego poszczególnych samorządów i by zapewnić poszczególnym samorządom odpowiedni do przypadających im zadań udział w dochodach publicznych, o którym mówi art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

Poważne wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją, budzi zwłaszcza taki stan, w którym system wpłat korekcyjno – wyrównawczych, skutkuje gorszą sytuacją ustrojową jednego województwa względem wszystkich innych. W takiej sytuacji znalazło się Województwo Mazowieckie zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu w 2010 r. na część regionalną subwencji ogólnej, w wysokości przekraczającej ponad połowę dochodów podatkowych województwa. Wyjątkowa bowiem instytucja systemu korekcyjno – wyrównawczego została „dodatkowo” w sposób także „wyjątkowy” zmieniona na lata 2010 – 2011 przez art. 6 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Zmiana sposobu obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011, w związku ze zwiększeniem z mocą wsteczną udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych znosi w tym okresie pojęcie dochodów faktycznie uzyskanych, pojęcie roku bazowego i pojęcie roku sprawozdawczego w znaczeniu nadanym tym pojęciom przez art. 32 ust. 1

¹³ Por. też A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008, s. 23-24.

¹⁴ Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe, op. cit.*, s. 244.

ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Innymi słowy dochody podatkowe faktycznie zrealizowane przez województwo i wykazane w sprawozdaniach za lata poprzedzające lata bazowe, w okresie od 2010 do 2011 roku przestają mieć znaczenie dla określenia potencjału finansowego województwa. Zamiast konstrukcji „dochodów faktycznie uzyskanych” wprowadził ustawodawca w kwestionowanej regulacji pojęcie „dochodów faktycznie uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”, w celu zwiększenia wysokości wpłaty korekcyjno – wyrównawczej i zwiększenia zakresu redystrybucji dochodów przez państwo.

Kwota wpłaty, jaką Województwo Mazowieckie zobowiązane jest wnieść do budżetu państwa w 2010 r. z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, na skutek zastosowania powyższego mechanizmu, wyniesie 939.251.830 zł. Kwota ta stanowi aż 54,17% planowanych do osiągnięcia w 2010 r. dochodów podatkowych w Województwie Mazowieckim (tj. o ok. 50 mln zł więcej niż wpłata liczona w oparciu o dotychczasową metodologię oraz o ok. 64 mln zł więcej niż wpłata, którą Województwo Mazowieckie uiszczyło w 2009 r.). Wysokość części regionalnej subwencji ogólnej dla Województwa Mazowieckiego wyniesie w 2010 r. 152.360.600 zł, co stanowi 16,22% wielkości wpłaty.

Informacyjnie wnioskodawca wskazuje również, iż stan zadłużenia Województwa Mazowieckiego na koniec 2009 r. wyniósł ok. 1,3 mld zł, na koniec 2010 r. planuje się, iż zadłużenie Województwa Mazowieckiego wzrośnie do ok. 1,6 mld zł, co stanowi ponad 57% planowanych do uzyskania w 2010 r. dochodów Województwa.

Taki stan budzi oczywisty sprzeciw Województwa Mazowieckiego, jako, że prowadzi do zniesienia cech konstytucyjnych dochodów własnych tego samorządu i dyskryminuje ten samorząd względem wszystkich innych jednostek. Przesłanki, w oparciu o które, ustawodawca wyznacza samorządy obowiązane do dokonania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej zachowują jedynie formalną abstrakcyjność, bowiem przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat.

System korygowania różnic w potencjale finansowym, ukształtowany zgodnie z Konstytucją, to taki system, który nie różnicuje pozycji poszczególnych samorządów i nie znosi stymulacyjnego charakteru dochodów własnych.

Dochody własne, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, to takie, które mają być podstawowym, a nie uzupełniającym źródłem finansowania zadań własnych, co oznacza, że decyzje polityczne, o kierunkach, zakresie i sposobie finansowania tych zadań mają być podejmowane na podstawie kalkulacji przewidywanych wpływów z tytułów prawnych przekazanych samorządowi. Z art. 167 ust. 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP wynika ścisły związek między dochodami własnymi, a zadaniami własnymi samorządu. Zadanie własne samorządu to takie publiczne zadanie lokalne, które w ramach ustawowych, samorząd wykonuje w imieniu własnym, samodzielnie, określając zakres i sposób ich wypełniania.¹⁵ Możliwość wykonywania własnych zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, uzależniona jest od odpowiedniego, w relacji do przypadających do realizacji zadań, ukształtowania dochodów samorządu (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP). Do cech dochodów własnych, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, odróżniających je od subwencji ogólnych i dotacji celowych, należy zaliczyć możliwość ich przewidywania oraz stymulacyjny charakter, tzn.

¹⁵ *Ibidem* s. 240 i 246.

możliwość korzystania z efektów własnych działań, mających na celu wzmocnienie efektywności źródeł tych dochodów.

W tym kontekście wskazać należy, że samorządom województw przyznano prawo do udziału w dochodach podatkowych o szczególnej wrażliwości na wahania koniunktury. W okresie spowolnienia gospodarczego naturalnym następstwem takiego charakteru dochodów podatkowych jest poważny ubytek we wpływach województw. W przypadku Województwa Mazowieckiego to negatywne zjawisko pogłębia wysoki udział dochodów podatkowych w strukturze źródeł dochodów bieżących, który jest wyjątkowo duży w stosunku do innych województw i stanowi co roku aż 80% - 90% dochodów bieżących. Brak przewidywalności nie tylko przyszłej wysokości tak chwiejnych dochodów, jak udziały w podatku dochodowym od osób prawnych, ale również wysokości wpłat do budżetu państwa uniemożliwia efektywne zarządzanie finansami województwa, zwłaszcza w wieloletniej perspektywie.

Z jednej strony kryzys spowodował spadek dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego o prawie 14% w stosunku do zrealizowanych w 2008 r. oraz o 20% w stosunku do dochodów zrealizowanych w 2007 r., z drugiej strony wysokość wpłat na część regionalną odprowadzanych przez Województwo Mazowieckie, ze względu na kształt regulacji w tym zakresie, ciągle wzrasta.

System wpłat korekcyjno – wyrównawczych w kształcie nadanym przez ustawodawcę w art. 6 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zw. z art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie uwzględnia zatem wpływu zmian koniunktury gospodarczej na dochody podatkowe, których wielkości stanowią punkt wyjścia dla określenia wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej. Wprowadzony z mocą wsteczną mechanizm obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011 odrywa bowiem wysokość wpłaty na część regionalną subwencji od realnego poziomu dochodów podatkowych i nakazuje Województwu Mazowieckiemu dzielić się z innymi samorządami nie tyle dochodami, które zostały zgromadzone, ale fikcyjnymi dochodami podatkowymi, jakich Województwo Mazowieckie nie uzyskało w latach 2008 i 2009. Skutkiem funkcjonowania takiego sposobu obliczania wysokości wpłaty jest pozbawienie Województwa Mazowieckiego w 2010 r. ponad połowy dochodów podatkowych.

Powyższe uwagi nie skutkują domaganiem się przez Województwo Mazowieckie zwiększenia dochodów własnych, subwencji ogólnych, czy dotacji celowych z budżetu państwa, ale poszanowania przez ustawodawcę prawa do posiadania przez to województwo dochodów własnych, następstw wynikających z ich charakteru oraz funkcji jakie pełnią.

Konstrukcja części regionalnej subwencji ogólnej w kształcie nadanym jej przez art. 6 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zw. z art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie uwzględnia stymulacyjnego znaczenia dochodów własnych. Wpłaty korekcyjno – wyrównawcze niweczą efektywność działań zmierzających do zgromadzenia dochodów województwa¹⁶. Stosowanie ich stanowi korektę pierwotnego podziału dochodów własnych między jednostki samorządu terytorialnego. Jak już była mowa wcześniej, równoważenie potencjału finansowego samorządów winno przyjąć postać zmian w podziale

¹⁶ O tym, że mechanizmy wyrównawcze nie powinny prowadzić ani do „karania za starania”, ani do „nagradzania za niedbalstwo” stanowi pkt 55 części I załącznika do Rekomendacji Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjętej w dniu 19 stycznia 2005 r.

dochodów, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, nie zaś pozbawienia samorządu prawa do korzystania z nadwyżki zgromadzonych dochodów. Jeśli nawet część obowiązkowej wpłaty do budżetu państwa, wraca następnie do Województwa Mazowieckiego, na skutek podziału i przyznania tej wpłaty poszczególnym województwom, to ani rozmiary, ani (przede wszystkim) charakter tego źródła zasilania samorządu nie równoważy znaczenia ubytku dochodów własnych, wywołanego obowiązkiem odprowadzenia tak znacznej części dochodów do budżetu państwa na tzw. część regionalną subwencji ogólnej. Inne w swym charakterze jest bowiem prawo do korzystania z dochodów własnych w celu realizacji zadań, inne zaś prawo do korzystania z subwencji, która jest ustalana w oparciu o kryteria będące wynikiem politycznej swobody ustawodawcy. Wydajność dochodów własnych, a co za tym idzie zakres możliwości korzystania z nich w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych, zależy od aktywności władz samorządowych; takiej cechy nie wykazują subwencje z budżetu państwa i prawo do korzystania z nich. Województwo Mazowieckie, tak jak inne województwa ma prawo do korzystania z dochodów własnych, które zostały mu przyznane konstytucyjnie i ustawowo, i nie powinno być w tym zakresie dyskryminowane. Nie może znosić tego prawa fakt, że poszczególne samorządy różnią się pod względem demograficznym, geograficznym, czy gospodarczym. Różnice wynikać mogą również z różnego poziomu gospodarności przedstawicieli wspólnot terytorialnych oraz piastunów regionalnych organów władzy publicznej, ich indywidualnych zdolności i dążeń do polepszenia sytuacji finansowej. A co za tym idzie treść, zakres zadań publicznych, które realizują oraz nakłady finansowe na tę realizację również muszą się różnić. W Polsce samorząd województwa i jego granice, został ustalony w drodze ustawy, z uwzględnieniem różnic demograficznych, geograficznych i gospodarczych. Ustawa o samorządzie województwa¹⁷ weszła w życie niemal w tym samym momencie co Konstytucja RP, a system konstytucyjny zakładał i zakłada relacje, na tle wyposażania poszczególnych samorządów w dochody, z państwem, nie zaś z innymi samorządami.

Relacje między państwem a samorządem terytorialnym, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, są kształtowane w drodze ustaw określających źródła dochodów samorządów poszczególnych szczebli. Ustawy statuujące katalog dochodów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego winny uwzględniać i prawidłowo odzwierciedlać klasyfikację dochodów, o której mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, tzn. dane źródło poprawnie klasyfikować jako „dochód własny”, „subwencję ogólną” lub „dotację celową”.¹⁸ Abstrakcyjnie i generalnie określenie w drodze ustawy źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego oznacza również relatywizowanie relacji między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego, w stosunku do takich cech, jak np.: warunki demograficzne, czy potencjał finansowy, najpierw poprzez różnicowanie dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych dla poszczególnych szczebli samorządu, następnie poprzez różnicowanie tych źródeł dochodów dla konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Każdy samorząd jest inny, a co za tym idzie ma prawo do takich dochodów własnych określonych ustawowo, jakie wykazuje cechy (demograficzne, geograficzne czy gospodarcze). Określenie ustawowe dochodów własnych województwa, nastąpiło z uwzględnieniem różnic między poszczególnymi samorządami wojewódzkimi i jeśli wymaga korekty ustawodawcy, powinna ona nastąpić przez zmiany w potencjale dochodów własnych, nie zaś wpłaty korekcyjno – wyrównawcze, które nie powinny być źródłem dochodów dla innych samorządów. Jako instytucja wyjątkowa nie może prowadzić, przez stworzony mechanizm, do przejęcia więcej niż połowy dochodów własnych samorządu

¹⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

¹⁸ T. Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe...*, op. cit., s. 243.

województwa. Nadto konstytucyjnie niedopuszczalny jest taki stan, w którym ustawodawca wyjątkową już i przejściową z natury instytucję, zmienia w sposób wyjątkowy, tj. modyfikując z mocą wsteczną i ze skutkami na przyszłość jej konstrukcję, „zawieszając” na określony czas (lata 2010 – 2011) zasady funkcjonowania całego systemu.

Z powyższych względów wnosimy o uznanie art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zw. z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za niezgodny z artykułem 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego.

II. Naruszenie przez art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zw. z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 167 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 i 16 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Rozwiązanie normatywne przyjęte w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zw. z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego narusza również zasady prawidłowej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP.

Jak już była mowa, na mocy przepisu art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w latach 2010 i 2011 mechanizm obliczenia wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej będzie się opierał nie na wartości dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych rzeczywiście uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok 2008 i 2009, ale narzuconych przez ustawodawcę z mocą wsteczną i zwiększonych o 0,75%.

Instytucja części regionalnej subwencji ogólnej została uznana przez Trybunał Konstytucyjny, w wielokrotnie przywoływanym już orzeczeniu (K 30/04), za instytucję stanowiącą wyjątek od ukształtowanego w art. 167 Konstytucji systemu finansowania samorządu terytorialnego, o charakterze przejściowym i dostosowawczym. Z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji wysoce wątpliwym jest, czy ustawodawca może do instytucji z natury wyjątkowej i przejściowej wprowadzać mechanizmy przejściowe i bardziej dolegliwe, skutkujące zniesieniem konstytucyjnych cech dochodów własnych.

Funkcją przepisów przejściowych jest ochrona praw nabytych i interesów w toku¹⁹ oraz osiągnięcie kompromisu między poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością dokonania zmiany prawa, które jest nieadekwatne do zaistniałych okoliczności,²⁰ nie zaś zaostrzenie zasad i skutków funkcjonowania instytucji, zarówno w stosunku do regulacji poprzedniej, jak i mającej zastosowanie po upływie okresu przejściowego. Restrykcyjny charakter przejściowej regulacji zawartej w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w stosunku do poprzednio obowiązującej polega na tym, że dla celów obliczenia

¹⁹ por. wyrok TK sygn. akt. K 39/01 oraz K 16/05.

²⁰ por. S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 1991/8, s. 2.

wysokości części regionalnej subwencji ogólnej nakazuje przyjąć udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości wyższej niż faktycznie uzyskane w latach 2008 i 2009, co skutkuje koniecznością dokonania wpłaty tej części subwencji w kwocie stanowiącej ponad połowę dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego w 2010 roku. Po upływie okresu przejściowego udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, w wysokości 14,75% stanie się rzeczywistym, nie zaś fikcyjnym udziałem w dochodach podatkowych tego województwa i może pełnić funkcję jednego ze wskaźników wyznaczającego rzeczywisty potencjał finansowy województwa, pozwalając jednocześnie przewidzieć, planować i stymulacyjnie oddziaływać na te dochody. Artykuł 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw należy bowiem traktować jako przepis niezależny od art. 3 tejże ustawy, zgodnie z którym wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 14,75%, co zmienia art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana ta jednak, zgodnie z art. 8 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw weszła w życie 1 stycznia 2010 r. natomiast art. 6 tejże ustawy 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. Nadto wprowadzony przez normodawcę system obliczania wpłat korekcyjno – wyrównawczych nie uwzględnia negatywnych skutków kryzysu, który spowodował zmniejszenie się dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego o ok. 20%, w stosunku do 2007 r. i o 12% w stosunku do 2008 r.

Zasady prawidłowej legislacji Trybunał Konstytucyjny wiąże ściśle z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności i bezpieczeństwa prawnego. W wyroku z 18 lipca 2006 r. sąd konstytucyjny stwierdził, iż „Zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i prawa (...) opierają 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 aktu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać”.²¹ Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Innymi słowy jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie prawa, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny.²² Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma istotne znaczenie w relacjach między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, u podstaw których winna leżeć zasada lojalnej współpracy.²³ Na ustawodawcy ciąży obowiązek starannego uwzględniania za pomocą przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem technik przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku. Ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może tracić z pola widzenia, interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed

²¹ sygn. akt. U 5/04.

²² wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00.

²³ wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05.

dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy.²⁴ W orzeczeniu z 30 listopada 1988 r.²⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez zasadę niedziałania prawa wstecz rozumie nie tylko „zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione prawo do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych.”

Starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę,²⁶ a za taką należy uznać kwestię ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą zadania publiczne samorząd realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, i której elementem jest prawo do posiadania zagwarantowanych ustawowo własnych dochodów w stopniu pozwalającym na realizację zadań, możliwość przewidywania i planowania ich wielkości, które to prawo wynika z art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Owo przewidywanie i planowanie dochodów i wydatków oraz możliwość samodzielnego wykonywania i finansowania zadań powinno być możliwe również w perspektywie wieloletniej. W tym zakresie regulacja przewidziana w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zw. z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w znacznym stopniu ogranicza samodzielność Województwa Mazowieckiego. Analizowana regulacja zniweczyła skutki racjonalnego planowania wydatków z budżetu województwa, opartego na wielkościach wykazanych w sprawozdaniach za rok 2008 i 2009, poskutkowała też koniecznością zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej oraz ograniczeniem możliwości realizacji zadań związanych z wyrównywaniem poziomu rozwoju poszczególnych regionów Mazowsza, które to zadania należą do tzw. zadań własnych województwa. Prawo do samodzielnego decydowania, na mocy uchwał budżetowych, o sposobie i kierunkach wydatkowania środków pieniężnych na realizację zadań własnych należy uznać za niezbywalne prawo samorządu składające się na jego istotę. Wszelkie ograniczenia w tym względzie muszą być zaś traktowane jako wyjątki i znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach i nie mogą być nadmierne.²⁷ Z istoty zadania własnego wynika bowiem, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków. Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania.

²⁴ wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98.

²⁵ sygn. akt K 1/88.

²⁶ por. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03; OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1.

²⁷ por.: wyrok TK z 23 października 1996 r., sygn. akt. K 1/96, wyrok TK z 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00.

Decyzje te podejmowane są na podstawie obowiązującego porządku prawnego i w przekonaniu, że ustawodawca w sposób arbitralny nie zmieni norm prawnych, czyniąc podjęte decyzje bezużytecznymi z punktu widzenia możliwości ich realizacji, na skutek zmiany prawa.

Oprócz skutków w postaci ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, przyjęte w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw rozwiązanie prowadzi do wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W okresie od 2010 do 2011 roku kwestionowana regulacja znosi pojęcie „dochodów faktycznie uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok poprzedzających rok bazowy”, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i zastępuje je pojęciem „dochodów rzeczywiście uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”. Pojęcie roku sprawozdawczego i roku bazowego również przestało być przydatne do wyliczenia wskaźników potrzebnych do ustalenia kwoty wpłaty do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011. Wskaźniki W i Ww we wskazanym okresie przestały być takimi samymi wskaźnikami jak te, o których mowa w art. 31 i 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Za naruszające zasadę przyzwoitej legislacji, w opinii Trybunału Konstytucyjnego, należałoby uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne,²⁸ co jak się wydaje, ma miejsce na skutek wprowadzenia kwestionowanej regulacji.

Przyjęte przez ustawodawcę w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw rozwiązanie jest również sprzeczne z celem, jaki przeświadcza wprowadzeniu i funkcjonowaniu systemu wpłat wyrównawczo – korekcyjnych. Celem tym jest konieczność niwelowania różnic zachodzących w potencjale finansowym poszczególnych województw, przy czym różnice te powinny być ustalane na podstawie rzeczywistych wielkości dochodów uzyskiwanych przez samorządy wojewódzkie, nie zaś przyjmowane w wartościach fikcyjnych, narzuconych przez normodawcę. Z powyższych względów należy przyjąć, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw zmienia cały system funkcjonowania wpłat korekcyjno – wyrównawczych i stanowi rozwiązanie sprzeczne z pierwotnym celem, jaki przeświadczał wprowadzeniu wyjątkowej instytucji części regionalnej subwencji ogólnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „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 będzie więc wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa”²⁹

Jak się wydaje, celem, jaki zamierzał ustawodawca osiągnąć wprowadzając regulację zawartą w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, było zwiększenie wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej, przez województwa zobowiązane do jej dokonania na podstawie przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, oraz zwiększenie zakresu redystrybucji dochodów przez państwo. Jednak metoda zastosowana przez normodawcę nie spełnia konstytucyjnych

²⁸ por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00.

²⁹ sygn. akt K 5/05.

wymagań przyzwoitej legislacji. Ustawodawca może wybierać między różnymi rozwiązaniami, jednak wprowadzenie swego rodzaju fikcji osiągnięcia w latach 2008 i 2009 dochodów wyższych niż faktycznie uzyskane przez województwo i uczynienie z owej fikcji wskaźnika przesądzającego o potencjale finansowym województwa, a co za tym idzie o wysokości wpłaty korekcyjno – wyrównawczej nie mieści się w standardach przyzwoitej legislacji w podanym wyżej znaczeniu.

Z powyższych względów należy uznać, iż art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zw. z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 i 16 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

III. Naruszenie przez art. 31 w zw. z art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw art. 167 ust. 1 i 3 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych.

Obok innych warunków przesądzających o dopuszczalności stosowania wpłat wyrównawczo – korekcyjnych, łącznie z systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, ustanowionego w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, sąd konstytucyjny, w przywoływanym już orzeczeniu (K 30/04), wskazał na konieczność określenia wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów. Nie można, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, poprzez stosowanie wpłat korekcyjno – wyrównawczych, stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, tj. zmieniającego to, co zostało pierwotnie samorządowi przyznane przez władze centralne, wywiązujące się z konstytucyjnego obowiązku. Innymi słowy, jednostki samorządu terytorialnego, w wyniku stosowania wpłat korekcyjno – wyrównawczych, nie mogą zostać pozbawione dochodów własnych w taki sposób, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co prowadziłoby do ograniczenia samodzielności finansowej samorządu i pozbawienia go efektów własnej aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów z dochodów własnych. Także w innych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wskazał, że dopuszczalność umniejszania dochodów jednostek samorządu terytorialnego podlega konstytucyjnej ocenie z punktu widzenia kryterium rozmiaru ubytku finansowego.³⁰ Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego, w art. 9 ust. 5 zawiera zastrzeżenie, iż procedury równoważące/wyrównawcze nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

Zasada adekwatności wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP powinna być zdaniem Trybunału Konstytucyjnego łączona z zasadą samodzielności wydatkowej. Gdyby bowiem pozyskane środki mogły być odbierane jednostkom samorządu terytorialnego bez żadnych ograniczeń, ustawowe zagwarantowanie

³⁰ Por.: wyrok TK z 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02, wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., syn. akt K 8/98

dochodów okazałoby się iluzoryczne.³¹ W opinii Trybunału Konstytucyjnego zasadę gwarantującą jednostkom samorządu terytorialnego „nie tylko pozostawienie do (...) dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wpływają), ale też gwarantującej (...) możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań,³² można wywieść także z art. 167 ust. 3 Konstytucji, będącego wyrazem ogólniejszej zasady gwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego poziom dochodów pozwalający im na realizację konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonych zadań. W innym orzeczeniu sąd konstytucyjny wskazał, iż naruszenia zasady adekwatności należy upatrywać w sytuacji, gdy jakieś nowe regulacje prawne pozbawiają samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, a zarazem na skutek obowiązku ponoszenia wydatku swoboda decyzyjna w kształtowaniu polityki wydatkowej zostaje zniesiona lub zmarginalizowana.³³

W przekonaniu wnioskodawcy mechanizm obliczania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, określony w art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zw. z art. 6 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, pełni rolę przepisu pozbawiającego Województwo Mazowieckie istotnej części dochodów własnych, co skutkuje poważnym ograniczeniem nie tylko swobody decydowania w kształtowaniu polityki wydatkowej, ale również możliwości pełnej realizacji zobowiązań, związanych z wypełnianiem regionalnych zadań publicznych. W konsekwencji naruszenie zasady adekwatności skutkuje pozbawieniem Województwa Mazowieckiego skutecznego wykonywania powierzonych mu zadań, służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej, co z kolei narusza art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „treścią art. 167 ust. 1 jest (...), z jednej strony – nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, tak aby możliwa była realizacja ich zadań, a – z drugiej strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji dochodów, które odpowiedniość tego udziału by przekreślały.”³⁴ Jednocześnie Województwo Mazowieckie nie wnioskuje o wyrównanie uszczerbku w dochodach własnych poprzez uzupełnienie jego potencjału dochodowego dodatkowymi źródłami dochodów, ale jedynie o uznanie za niekonstytucyjną regulacji, skutkującej odebraniem mu dochodów w stopniu nie pozwalającym na działania na rzecz społeczności regionalnej.

Samorząd Województwa Mazowieckiego wykonując zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, w szczególności odpowiada za prowadzenie zrównoważonej polityki rozwoju województwa, która wymaga kompleksowych działań i zwiększonych nakładów finansowych w celu poprawy społecznej i gospodarczej spójności regionu, modernizacji i rozbudowy sieci komunikacyjnej oraz poprawy warunków życia mieszkańców obszarów peryferyjnych. Brak działań w tym zakresie grozić może nawet zapaścią społeczno – gospodarczą obszarów peryferyjnych. W obliczu ogromnego zadłużenia Województwa Mazowieckiego, sięgającego ponad 57% projektowanych na 2010 rok dochodów oraz wzrostu kwoty wpłaty do budżetu na część regionalną subwencji ogólnej Samorząd Województwa Mazowieckiego jest zmuszony albo zrezygnować z realizacji części zadań zapisanych w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym Województwa Mazowieckiego, albo przedłużyć ich realizację nawet do 2021 roku. Z powyższego wynika, że Województwo

³¹ Por. wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt. K 40/97

³² *Ibidem*

³³ Por. wyrok TK z 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04.

³⁴ wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. akt K12/98.

Mazowieckie zostaje pozbawione środków finansowych na rozwiązywanie własnych problemów braku spójności wewnątrz regionu, ze względu na konieczność istotnej partycypacji finansowej w rozwiązywaniu problemów rozwoju innych regionów.

W przywołanym już wyroku³⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że co prawda samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie należy interpretować jako pełnej autonomii w zakresie gospodarowania środkami finansowymi, jednak ograniczenie tej możliwości w stopniu wynikającym z kwestionowanej regulacji, stanowi w opinii wnioskodawcy przekroczenie granic swobody ustawodawcy w określaniu poziomu dochodów wynikającego z przyznanych samorządowi tytułów, a co za tym idzie niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu, pozbawienie samorządu Województwa Mazowieckiego prawa do kształtowania polityki wydatkowej. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego powinna uwzględniać regułę bezwzględnego pierwszeństwa wydatków na obligatoryjne zadania własne. Wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, stanowiące obligatoryjny wydatek województwa, w wysokości przewidzianej w latach 2010 i 2011, skutkują koniecznością rezygnacji z realizacji strategicznych zadań dla Województwa Mazowieckiego i dania pierwszeństwa potrzebom rozwojowym innych województw.

Również analiza regulacji zawartej w art. 9 ust. 5 EKSL pozwala przyjąć, że mechanizm korekcyjno – wyrównawczy powinien uwzględniać nie tylko różnice w potencjale dochodowym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ale także różnice wydatkowe tych jednostek.³⁶ Tymczasem *ratio legis* przyjętych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rozwiązań w zakresie wpłat korekcyjnych wskazuje, że ich podstawowym celem było korygowanie różnic jedynie w dochodach jednostek samorządu terytorialnego do przeciętnego dochodu w kraju, odpowiednio w gminach, powiatach i województwach³⁷. Nie uwzględnił, lub uwzględnił jedynie w sposób formalny, ustawodawca, kształtując instytucję części regionalnej subwencji ogólnej, występujących z oczywistych względów różnic wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Świadczy o tym zarówno fakt, że część regionalna tworzona jest jedynie w wysokości odpowiadającej kwotom wpłat wniesionych przez „bogatsze” województwa na podstawie art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, że jest to mechanizm redukujący przede wszystkim różnice dochodowe, jak i fakt, że przy jej podziale kwestie większego zapotrzebowania „wydatkowego” są traktowane ubocznie i formalnie a kryteria podziału odnoszą się przede wszystkim do różnic dochodowych³⁸. Przykładem może być wskaźnik bezrobocia (ponad 110% średniej krajowej), związany ściśle z potencjałem dochodowym województwa, jako że powoduje zmniejszenie kwot z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, czy wskaźnik PKB

³⁵ wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt. K 40/97.

³⁶ por. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2005, s. 141.

³⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 3 lipca 2003 r. (druk nr 1732) s. 21.

³⁸ Zgodnie z art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, część regionalna subwencji ogólnej dla województw jest rozdzielana w następujący sposób:

- 20% - między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% średniej stopy bezrobocia w kraju (ust. 2),
- 40% - między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju (ust. 4),
- 10% - między województwa, w których PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju (ust. 6),
- 15% - między województwa w zależności od wydatków bieżących, poniesionych na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy ust. 10),
- 15% - 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 tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa (ust. 12).

w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa (niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju), określany na podstawie rozmiarów działalności produkcyjnej, jej końcowego rezultatu i sumę dochodów pierwotnych. Charakteru instytucji części regionalnej subwencji ogólnej nie zmienia fakt, że 55% części regionalnej otrzymywana jest przez jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na realizowane (finansowane) zadania.³⁹ Konstrukcja normatywna, zgodnie z którą przeznaczenie części regionalnej subwencji ogólnej na finansowanie określonych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego następuje tylko w 55% wydaje się nie spełniać wymagań konstrukcyjnych przewidzianych w art. 9 ust. 5 EKSL, jako, że wykładnia tego przepisu prowadzi do przyjęcia, iż istnienie systemu wpłat korekcyjno – wyrównawczych winno być podyktowane niemożnością wykonywania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego powierzonych zadań. Tak bowiem, wzięwszy pod uwagę fakt, że samorząd powołany jest do realizacji określonych zadań, należy rozumieć konieczność ochrony jednostek wspólnot lokalnych, która zgodnie z tym przepisem, stanowi przesłankę funkcjonowania instrumentów korekcyjnych. Nie stanowi samodzielnej przesłanki ich становienia sam fakt występowania wspólnot finansowo słabszych.

Celem analizowanej instytucji jest wyrównanie potencjału dochodowego województw. Instytucja ta została przez ustawodawcę skonstruowana jako źródło zasilaające pulę środków przeznaczonych na subwencję ogólną. Istotą zaś subwencji ogólnej jest to, że o przeznaczeniu środków uzyskanych z tego źródła decyduje w zasadzie (w granicach określonych w ustawie) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego⁴⁰. Znajduje to wyraz m.in. w art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Jakkolwiek więc możliwość uzyskania części regionalnej subwencji ogólnej uwarunkowana jest m.in. istnieniem wysokich wydatków w pewnych obszarach (np. konieczność utrzymania dróg), ustawodawca nie nałożył na beneficjentów tej części subwencji obowiązku przeznaczenia uzyskanych środków w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej (np. zobowiązując ich do przeznaczenia otrzymanych kwot na wydatki inwestycyjne⁴¹). Ponadto ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie daje podstaw do przyjęcia, że przekazanie środków korekcyjno – wyrównawczych województwom ponoszącym wysokie wydatki np. na utrzymanie dróg, doprowadzi w przyszłości do redukcji tych wydatków. Nie ma wszakże przeszkód, aby województwo będące beneficjentem części regionalnej spożytkowało przyznane środki w inny, dozwolony prawem sposób.

W uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. K. 30/04, Trybunał Konstytucyjny zasadnie wskazał, że ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, by w rezultacie okrojenie dochodów samorządów bogatszych następowało jedynie w zakresie niezbędnym. W przekonaniu wnioskodawcy, przepisy ustawy o dochodach samorządu terytorialnego nie spełniają powyższego wymagania. Z jednej bowiem strony, przepisy określające kryteria, po spełnieniu których aktualizuje się obowiązek dokonywania wpłat, odwołują się przede wszystkim do dochodów podatkowych województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wskaźnik W), bez jednoczesnego uwzględnienia jego potrzeb wydatkowych (art. 31 w zw. z art. 24 ust. 4

³⁹ Zwiększone wydatki w związku z większą powierzchnią dróg na jednego mieszkańca (40% części regionalnej do podziału) oraz wydatków na regionalne przewozy pasażerskie (15% części regionalnej do podziału).

⁴⁰ Por. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC 2004, s. 117.

⁴¹ Por. A. Borodo, *Budżetowe instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego* [w:] 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (red. J. Małecki, R. Hausner, Z. Janku), Poznań 2007, s. 170.

ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Z drugiej zaś strony, przepisy pozwalające na identyfikację beneficjentów wpłat przyjmują jako podstawę wyliczeń niektóre tylko wydatki (na utrzymanie dróg, regionalne kolejowe przewozy pasażerskie), bez jednoczesnego uwzględnienia dochodów województwa (art. 25 ust. 4 i 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), bądź też niektóre tylko dochody, bez jednoczesnego uwzględnienia wydatków województwa (art. 25 ust. 12 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Brak nawiązania do pełnej sytuacji finansowej województwa (uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody) oraz symetrii w zakresie oceny „siły” i „słabości” finansowej województwa rodzi zagrożenie, że – z jednej strony – obowiązek wpłat korekcyjno – wyrównawczych będzie ciążył na województwach o niekoniecznie silnej kondycji finansowej oraz – z drugiej strony – że z części regionalnej będą korzystały jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia. Nie bez znaczenia jest bowiem fakt, że część uzyskiwanego w ten sposób zasilania finansowego trafia również do tych województw, które mają obowiązek wnoszenia wpłat na część regionalną subwencji ogólnej. Województwa, które ponoszą zwiększone wydatki w związku z większą niż średnia powierzchnia dróg na jednego mieszkańca (koszty utrzymania) lub wynikające z większej liczby realizowanych przewozów pasażerskich są tymi, które mają jednocześnie większy potencjał dochodowy, który z kolei przeznaczają na zwiększone koszty realizacji zadań. Ów potencjał dochodowy w niektórych przypadkach jest ograniczany przez konieczność dokonywania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, która w części finansuje również zwiększone wydatki wpłacających województw. Prowadzi to do nieuzasadnionej redystrybucji dochodów województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych pomiędzy województwem a budżetem państwa. Prowadzi również do sytuacji – nieuzasadnionej, z punktu widzenia celu analizowanej instytucji – w której istnieją jednostki samorządu terytorialnego będące zarazem płatnikami, jak i beneficjentami wpłat korekcyjno – wyrównawczych (w 2009 r. dotyczyło to 2 województw), a zatem – z punktu widzenia celów analizowanej regulacji – pozostają zarówno województwami silniejszymi, jak i słabszymi finansowo.

Reasumując, w przypadku Województwa Mazowieckiego fakt nie uwzględnienia przez ustawodawcę w konstrukcji części regionalnej subwencji ogólnej, przewidzianej w art. 31 w zw. z art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych (finansowanych) zadań oraz restrykcyjny charakter mechanizmu wpłat, przewidziany w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, skutkuje naruszeniem zdolności materialnej płatnika. Powstałe w wyniku wpłat ubytki finansowe dochodów (stanowiące jednocześnie obligatoryjne wydatki jednostki) w stosunku do dochodów własnych, w tym dochodów z tytułu udziału w podatkach, nie pozwalają na realizację zadań publicznych, co powinno skutkować uznaniem regulacji zawartej w art. 31 w zw. z art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zw. z art. 6 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw za niezgodną z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie w jakim prowadzi do pozbawienia samorządu Województwa Mazowieckiego możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej w celu realizacji zadań własnych.

odpisy – 4 egz.


Adam STRUZIŁ