



Warszawa, dnia 19 grudnia 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	10. 12. 2013
L.dz.	L. zał.

ST4/034/977/OWO/13/RWPD-121017

Pan
Wojciech Hermeliński
Przewodniczący Składu Orzekającego

Trybunał Konstytucyjny

sygn. akt K/13/11

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z pismem Przewodniczącego składu orzekającego w sprawie z wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 lutego 2010 r. Nr OR.OP.II/AG/0531-3/10 o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów:

- 1) art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966) w związku z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.),
- 2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966)

wnoszę o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, a w przypadku gdyby wysoki Trybunał nie uwzględnił tego wniosku, wnoszę o stwierdzenie zgodności ww. przepisów z Konstytucją RP.

Uzasadnienie

1. Na mocy art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.), województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie jest większy od 110% tego wskaźnika dla wszystkich województw w kraju, dokonują wpłat do budżetu państwa, za przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.



Podstawą do wyliczenia wpłat województwa do budżetu państwa są dochody województwa z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

Do końca 2009 r., stosownie do art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wynosił 14,0%.

W związku z przejściem przez samorządy województw finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, zwiększono od 2010 r. wysokość udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 14,0% do 14,75%, tj. o 0,75%, stosownie do art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966). Jednocześnie, zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 tej ustawy, przewidziano, że w celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat przyjmuje się dochody podatkowe województwa z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych:

- 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.).

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%.

Kwestionowane przepisy art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw miały zastosowanie do wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat jedynie na lata 2010 - 2011. Z uwagi na ich czasowy charakter, z upływem 2011 r. utraciły moc i obecnie już nie obowiązują.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), Trybunał umarza postępowanie jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

W przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, iż zaskarżony przez Województwo Mazowieckie przepis art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przestał obowiązywać z końcem 2011 roku, bowiem był przepisem incydentalnym, obowiązującym w latach 2010 - 2011, na co jednoznacznie wskazuje treść tego przepisu.

Ze swojej natury przepis art. 6 ww. ustawy miał więc charakter czasowy i jako już nieobowiązujący nie powinien podlegać rozpatrywaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Należy podkreślić, że Województwo Mazowieckie zapłaciło w 2010 r. i 2011 r. całą kwotę wpłat do budżetu państwa, ustalonych z uwzględnieniem przepisu art. 6 w/w ustawy. Tym samym, zobowiązania Województwa z tytułu przedmiotowych wpłat za lata 2010-2011 zostały wykonane.

Orzekanie o zgodności z Konstytucją RP nieobowiązujących już przepisów jest dopuszczalne w dwóch sytuacjach: po pierwsze, wtedy gdy kwestionowane przepisy – mimo uchylecia, czy nieobowiązania – mogą być nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej; po drugie, gdy kontrolę konstytucyjności uzasadnia wzgląd na ochronę konstytucyjności, wolności lub praw jednostki.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż samo uchylenie przepisu, który jest przedmiotem kontroli konstytucyjności, nie wystarcza do uznania, że nastąpiła utrata mocy obowiązującej tego przepisu w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Uchylony przepis należy bowiem traktować jako zachowujący moc obowiązującą, dopóki zgodnie z miarodajną normą prawa międzyczasowego możliwe jest jego zastosowanie (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2006 r., sygn. akt K 44/04 i powołane tam wyroki, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 9).

W wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt K 3/09 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „formalna derogacja aktu normatywnego nie musi oznaczać, że zostanie on zupełnie wyeliminowany z systemu prawnego. Trybunał stoi na stanowisku, że trzeba rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wywołuje skutki w postaci normowania przyszłych zachowań podmiotów prawa (może być źródłem nakazów i zakazów), oraz sytuację, w której akt normatywny derogowany jest stosowany wyłącznie do oceny i ustalenia skutków prawnych przeszłych zachowań tych podmiotów, na podstawie obowiązującej normy kompetencyjnej, która wymaga zastosowania derogowanego aktu normatywnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (por. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10 i przywołane tam orzecznictwo)”.

W podobnej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89) doprowadziła do formalnej derogacji określonych przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Wśród nich znalazły się art. 62 oraz art. 63 ust. 8 ustawy, które stanowiły przedmiot kontroli.

Powołany wyżej przepis art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego był podstawą prawną istnienia Komisji Majątkowej oraz wyznaczał ramy jej działania i reguły postępowania w ramach Komisji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro ustawa zmieniająca z dnia 16 grudnia 2010 r. wprost stanowi, że znosi się Komisję Majątkową, to znaczy, że przepisy dotyczące jej udziału w postępowaniu regulacyjnym nie będą miały zastosowania do jakiegokolwiek sytuacji w przyszłości. Normy wynikające z art. 62 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego miały charakter ustrojowy i proceduralny. Zatem wraz z likwidacją organu nie będą one

wyznaczały nakazów oraz zakazów działania. Wobec tego, formalna derogacja art. 62 ustawy doprowadziła do utraty mocy obowiązującej tego przepisu, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W związku z tym, Trybunał orzekł, że zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W przedmiotowej sprawie brak jest jakichkolwiek przepisów intertemporalnych, które przedłużałyby, poza 2011 r. działanie, będącego przedmiotem postępowania, art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Kontroli konstytucyjności nie można również uzasadnić ochroną konstytucyjnych wolności lub praw jednostki, bowiem kwestia wpłat do budżetu państwa nie należy do sfery wolności i praw człowieka i obywatela. Kwestionowane przepisy należą do zakresu prawa publicznego i regulują obowiązki województwa o charakterze finansowym.

Mając na uwadze, że przepisy art. 6 ust. 1 i 2 ww. ustawy nie mogą być stosowane na podstawie normy intertemporalnej oraz kontroli konstytucyjności nie uzasadnia ochrona wolności lub praw jednostki, rozpatrywanie wniosku przez Trybunał Konstytucyjny jest bezprzedmiotowe, w związku z tym postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone.

2. Za umorzeniem postępowania w zakresie przepisów zawartych w pkt 2 wniosku, tj. art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przemawia fakt, że były one już przedmiotem postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na wniosek Samorządu Województwa Mazowieckiego Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów kwestionowanych w niniejszym postępowaniu. W wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przepisy art. 25 ust. 1-7 i art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące wpłat województw do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, są zgodne z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Natomiast zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy art. 25 ust. 8 i 9 utraciły moc obowiązującą.

Należy dodać, że Wnioskodawca wystąpił o kontrolę konstytucyjności przepisów art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z art. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zarzuty stawiane w pkt 2 wniosku są powiązane z zarzutami odnoszącymi się do art. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Wygaśnięcie mocy obowiązującej przepisu, którego kontrola powinna być przeprowadzona w powiązaniu z art. 31 i 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uzasadnia umorzenie postępowania w zakresie pkt 2 wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Wnioskodawca jednoznacznie wskazuje, że kontrola konstytucyjności art. 31 i 25 ma być przeprowadzona łącznie z art. 6 ustawy o zmianie ustawy

o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W świetle powyższego uzasadniony jest wniosek o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W przypadku gdyby wysoki Trybunał nie podzielił powyższych argumentów, przedstawiam stanowisko do zarzutów zawartych we wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego i proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

I. Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia przez art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przepisów art.167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych.

1. Celem wprowadzenia instytucji wpłat było wyrównanie ewentualnych różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań nałożonych na te jednostki. Tworząc ten system założono, że z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów gmin, powiatów i województw zostanie wprowadzony system wyrównawczy, który będzie miał za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie.

Zapewnienie niezbędnych dochodów przeznaczanych na realizację zadań publicznych spoczywa w przeważającej mierze na budżecie państwa, z którego pochodzi część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej. Oprócz ww. części subwencji ogólnej ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje zasilanie budżetów samorządowych w formie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, które pochodzą z wpłat do budżetu państwa, dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa, spełniające kryteria, określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki budżetu państwa, w latach 2010 - 2013, z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej dla województw (pochodzącej z wpłat) w relacji do wydatków wykonanych w ramach części 82 - *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* przedstawia poniższa tabela.

Rok	Subwencja ogólna dla województw	Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw	Część regionalna subwencji ogólnej dla województw
	1	2	3
<i>w tys. zł</i>			
2010	2 915 420	1 273 598	955 642

2011	2 478 691	1 112 102	627 892
2012	2 464 046	1 004 886	687 171
2013	2 606 530	1 091 563	735 310

Źródło: dane Ministerstwa Finansów

Z powyższych danych jednoznacznie wynika, że ciężar finansowy wyrównywania różnic w dochodach województw ponosi przede wszystkim budżet państwa, z którego pochodzi część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw.

Część regionalna subwencji ogólnej zwiększa środki na zadania o dużym znaczeniu dla samorządów województw, bowiem przy jej podziale uwzględniane są niektóre wydatki ponoszone przez te samorzady, np. wydatki na finansowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Tym samym system finansowania województw samorządowych prowadzi do częściowej redukcji dysproporcji pomiędzy poszczególnymi samorządami w zakresie dochodów i jednocześnie pozwala na realizację przekazanych im zadań publicznych.

2. Wnioskodawca niezasadnie kwestionuje przepisy art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazując, iż zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP subwencja ogólna powinna pochodzić z budżetu państwa, nie zaś z wpłat innych jednostek samorządu terytorialnego. Na potwierdzenie swojego stanowiska odwołuje się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04. Należy jednak podkreślić, że w tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał przepis art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za zgodny z Konstytucją RP. W uzasadnieniu Trybunał wyraźnie stwierdził, że *„Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany, jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Jest to jednak przepis mający zapewnić samorządom istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać zatem istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji.”* Konstrukcja wpłat województw do budżetu państwa spełnia kryteria wyznaczone przez Trybunał Konstytucyjny, jest bowiem przewidziana w ustawie i zawiera zobiektywizowane, jednolite dla wszystkich województw kryteria obliczania wysokości wpłat.

3. Nie zasługuje na uwzględnienie wyrażony przez Wnioskodawcę pogląd, iż instytucja wpłat wyrównawczych powinna mieć charakter przejściowy i dostosowawczy. Wprowadzenie w odniesieniu do województw i powiatów od roku 2004 instytucji wpłat, jest konsekwencją zwiększenia źródeł dochodów własnych samorządów i rosnących dysproporcji w dochodach między poszczególnymi samorządami. Na str. 9 uzasadnienia do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1732, Sejm IV kadencji) Rada Ministrów *expressis verbis* stwierdza bowiem, iż *„Duże zróżnicowanie dochodowe jednostek samorządu terytorialnego spowodowało konieczność wprowadzenia obowiązku dokonywania wpłat nie tylko przez gminy, ale również przez powiaty i województwa”*.

Skoro dochody własne jednostek samorządu terytorialnego zostały zwiększone w sposób trwały, bez ograniczenia czasowego, to również instytucja wpłat dokonywanych przez jednostki

samorządu terytorialnego do budżetu państwa musi mieć charakter trwały. Wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest nieodłącznym elementem systemu wpłat, który nie musiałby być wprowadzony, gdyby nie było znaczących różnic w ich dochodach. W przypadku, gdy nie zaistnieją przesłanki do uruchomienia systemu wpłat, tj. gdy poziom dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego będzie w miarę wyrównany, to kwestionowany przez Wnioskodawcę system przestanie działać niejako samoistnie. Tym samym można powiedzieć, że istniejący system jest elastyczny, bowiem zmienia się w zależności od sytuacji dochodowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

4. Odnosząc się do zarzutu, że samorządom województw przyznano prawo do udziału w dochodach podatkowych o szczególnej wrażliwości na wahania koniunktury, należy zauważyć, iż celem rozwiązań zawartych w obowiązującej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego było, między innymi, zwiększenie ekonomicznej odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych oraz mocniejsze związanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarczą państwa oraz dalsza decentralizacja zadań i środków publicznych. Będąca wynikiem przyjętych założeń ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zwiększa dochody własne województw, a tym samym ich odpowiedzialność za gospodarkę finansową zarówno w czasie koniunktury gospodarczej, jak i spowolnienia gospodarczego. Wnioskodawcy nie dostrzegają albo nie chcą dostrzec, że powiązanie z sytuacją gospodarczą w kraju oddziałuje na dochody samorządów nie tylko w okresie koniunktury, ale również spowolnienia gospodarczego.

Należy podkreślić, że sytuacja gospodarcza kraju oddziałuje zarówno na dochody jednostek samorządu terytorialnego, jak i budżetu państwa, a sektor finansów publicznych to system naczyń połączonych. Dlatego dochody jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa z omawianego tytułu realizowane są w analogicznym stopniu w tym samym okresie. W przypadku niższych wpływów z CIT zarówno budżet państwa, jak i budżety jednostek samorządu terytorialnego, uzyskują niższe dochody niż planowano. Natomiast, jeżeli wpływy z CIT są wyższe od planowanych, wówczas jednostki samorządu terytorialnego osiągają wyższe, ponadplanowe dochody.

W tym miejscu warto też przypomnieć, że prace nad systemem finansowania samorządów, określonym w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r., przebiegały przy ścisłej współpracy z samorządami. Wypracowane w tej ustawie rozwiązania uzyskały pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Efektem ustaleń Strony Rządowej i Samorządowej było, między innymi, podwyższenie od 2004 r. udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku wpłat.

Prawidłowość przyjętego kierunku zmian została potwierdzona wynikami analiz przedstawionych w „Informacji o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”, przyjętej przez Rząd i przedłożonej Sejmowi RP, gdzie stwierdzono, iż *„nowa konstrukcja systemu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego uwzględnia, zarówno duże zróżnicowanie w dochodach własnych tych jednostek,*

jak również szczególne potrzeby wydatkowe związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną oraz demograficzną jednostek.”.

Nie można także pominąć faktu, że na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego samorządy województw osiągają dochody z innych źródeł niż udział we wpływach z podatku CIT. Katalog tych dochodów zawiera art. 6 ww. ustawy, wśród których warto zauważyć dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT.

5. Nie można zgodzić się z zarzutem, że konstrukcja wpłat i części regionalnej subwencji ogólnej dla województw nie uwzględnia stymulacyjnego znaczenia dochodów własnych. Należy zauważyć, iż w przypadku Województwa Mazowieckiego dochody podatkowe na jednego mieszkańca w województwie znacznie (co najmniej dwukrotnie) przewyższały analogiczne dochody ustalone dla wszystkich województw. Tak istotnych różnic w dochodach podatkowych województw nie można uzasadnić wyłącznie odwołaniem się do różnego poziomu aktywności i gospodarności władz samorządowych. Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarym, co wynika z art. 3 Konstytucji RP, zatem dopuszczalnym jest, aby ustawodawca wprowadził rozwiązania prawne służące łagodzeniu różnic w rozwoju i poziomie życia mieszkańców poszczególnych województw.

Dokonanie wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej nie pozbawia województw wszystkich dochodów ponad próg, określony w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Kwestionowane przepisy określają część nadwyżki dochodów, jaką należy przekazać do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej po przekroczeniu ustawowo określonych progów. Jednostki po dokonaniu wpłat nadal zachowują dochody pozwalające na finansowanie zadań publicznych.

Ponadto należy zauważyć, że samorządy województw dysponują także dochodami własnymi, które nie stanowią podstawy do wyliczenia wpłat, a mogą zostać przeznaczone w całości na realizację zadań publicznych. Do dochodów tych należą np. dochody z majątku, dochody z różnych opłat, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od środków gromadzonych na rachunkach, a także 5-procentowy dochód uzyskiwany w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

II. Nieuzasadniony jest zarzut naruszenia przez art. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przepisów art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i 16 ust. 2 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

1. Nie można zgodzić się z zarzutem, że zaskarżony przepis narusza zasady prawidłowej legislacji. Przepis art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw przewidywał

zwiększenie kwoty dochodów z tytułu udziału we wpływach z CIT zarówno przy wyliczeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw, jak i wpłat do budżetu państwa, i dotyczył nie tylko Województwa Mazowieckiego, ale wszystkich województw. Przepis ust. 2 służył urealnieniu dochodów z tytułu udziałów w CIT za lata 2008 - 2009, będących podstawą wyliczenia subwencji ogólnej i wpłat odpowiednio na lata 2010 - 2011, czyli na lata, w których województwa osiągnęły dochody według nowego, podwyższonego wskaźnika udziału we wpływach z CIT (14,75%). W przypadku braku takiego przepisu województwa osiągające dochody z tytułu podwyższonego udziału we wpływach z CIT dokonywałyby wpłat ustalonych na podstawie danych za lata 2008 i 2009, w których dochody z tego tytułu były niższe.

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, *„Zaproponowane nowe przepisy art. 6 związane są z mechanizmem ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla województw do budżetu państwa i uwzględniają konieczność skorygowania zasad naliczania subwencji od 2010 r., tj. od daty naliczania nowego wskaźnika udziału”*. Należy także dodać, że kwestionowany przepis nie wchodził w życie z mocą obowiązującą przed datą ogłoszenia ustawy. Został bowiem opublikowany i wszedł w życie w roku 2009. Zawierał postanowienia odnoszące się do sposobu obliczania wpłat na rok 2010, czyli rok następujący po wejściu w życie ustawy.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę, że zmiana wysokości udziału w podatku CIT z 14,0% na 14,75% miała także wpływ na wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw. Województwo Mazowieckie nie otrzymało tej części subwencji w 2010 i w 2011 r., jednakże w wyniku tych zmian z budżetu państwa skierowano do województw środki z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej wyższe o 58.415.558 zł w 2010 r., a w 2011 r. wyższe o 50.203.870 zł.

2. Odnosząc się do zarzutu, iż została naruszona zasada zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki, związanego z pewnością i przewidywalnością działań organów państwa, należy przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r. sygn. K 1/96, w którym Trybunał badał zgodność przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin z Konstytucją. Trybunał uznał, że przepis *„art. 1 pkt 13 wprowadzając z dniem 1 stycznia 1996 r. wpłaty z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej zaskoczył gminy i nie zapewnił im czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji dotyczących wydatków z ich budżetów, zwłaszcza że niektóre gminy miały już opracowane, a nawet uchwalone budżety zgodnie z obowiązującymi przepisami”*. Z przytoczonych powodów Trybunał orzekł, że *„art. 1 pkt 13 ustawy z 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin – w takim zakresie, w jakim zobowiązał gminy do zmiany, w trakcie roku budżetowego, budżetów na 1996 r. uchwalonych (lub opracowanych) zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili ich uchwalania (lub opracowywania), jest niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych”*.

W przypadku kwestionowanego art. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, mamy do czynienia z odmienną sytuacją niż w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1996 r. Ustawa o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw została

uchwalona 25 czerwca 2009 r., a następnie opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 21 lipca 2009 r. Nr 115, poz. 966. Przepis art. 6 ww. ustawy wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 9 sierpnia 2009 r. Z uwzględnieniem postanowień art. 6 ww. ustawy zostały obliczone część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw oraz wpłaty województw do budżetu państwa na rok 2010. O wysokości kwot obliczonych z uwzględnieniem tego przepisu Minister Finansów poinformował wszystkie województwa. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w terminie do 15 października roku bazowego, informuje jednostki samorządu terytorialnego o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Przekazane przez Ministra Finansów informacje służyły do opracowania przez zarządy województw projektu uchwał budżetowych na 2010 r., które powinny być złożone do regionalnych izb obrachunkowych do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Skoro kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis obowiązywał już w okresie opracowania projektów budżetów i ich uchwalania, nie doszło do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki.

3. Przepisy regulujące obowiązek wpłat do budżetu państwa, zawarte w art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wbrew zarzutom Wnioskodawcy nie ingerują w istotę samodzielności finansowej województw zobowiązanych do wpłat.

Województwo Mazowieckie osiąga ponadprzeciętne dochody podatkowe dlatego zobowiązane jest do dokonywania wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, jednakże dokonywane wpłaty nie pozbawiają województwa wszystkich dochodów ponad próg, określony w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa określa wysokość nadwyżki, którą województwo zobowiązane jest przekazać do budżetu państwa, a pozostała część dochodów pozostaje w dyspozycji Województwa.

Wskaźnik dochodów podatkowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w poszczególnych województwach i w kraju w latach 2010 - 2012 przedstawia poniższa tabela.

Województwo	Dochody podatkowe na 1 mieszkańca					
	kwota (w złotych)			pozycja województwa		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7
dolnośląskie	177,61	154,58	151,25	2	2	2
kujawsko-pomorskie	100,88	95,10	81,03	11	10	10
lubelskie	74,74	66,13	57,26	14	15	16
lubuskie	102,87	84,86	81,13	10	12	9
łódzkie	114,42	120,91	122,31	8	5	5
małopolskie	134,45	112,45	94,60	6	8	7
mazowieckie	375,14	327,01	283,97	1	1	1

opolskie	116,39	113,12	88,43	7	7	8
podkarpackie	72,32	69,41	62,28	15	14	15
podlaskie	75,83	76,77	62,74	13	13	14
pomorskie	145,30	124,45	126,36	4	4	4
śląskie	140,39	114,82	120,62	5	6	6
świętokrzyskie	108,30	103,63	66,60	9	9	12
warmińsko-mazurskie	70,29	62,53	63,66	16	16	13
wielkopolskie	149,85	143,28	140,28	3	3	3
zachodniopomorskie	91,69	95,09	80,53	12	11	11
średnia w kraju	154,99	138,60	126,97	x	x	x

Źródło: roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010-2012

Z powyższego zestawienia wynika, że Województwo Mazowieckie uzyskiwało najwyższe dochody na jednego mieszkańca spośród wszystkich województw, uwzględniając dochody z tytułu udziałów we wpływach z CIT i PIT wykorzystywane do wyliczenia wpłat i części wyrównawczej subwencji ogólnej na lata 2010 - 2012. Sytuacja nie ulega zmianie pomimo, że dochody podatkowe zostają powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw i pomniejszone o dokonane wpłaty, co obrazuje poniższa tabela.

Województwo	<i>(Dochody podatkowe + część wyrównawcza - wpłaty) / 1 mieszkańca</i>					
	<i>kwota (w złotych)</i>			<i>pozycja województwa</i>		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7
dolnośląskie	186,16	167,32	153,66	2	2	2
kujawsko-pomorskie	156,93	141,70	128,11	9	11	11
lubelskie	149,18	133,22	121,13	15	14	15
lubuskie	168,11	148,32	136,80	5	6	7
łódzkie	158,81	147,24	138,15	7	7	6
małopolskie	149,24	131,27	117,91	14	16	16
mazowieckie	194,67	206,77	158,31	1	1	1
opolskie	171,41	155,85	138,55	3	3	5
podkarpackie	148,79	134,36	122,72	16	13	14
podlaskie	157,36	143,25	129,13	8	10	10
pomorskie	168,67	149,27	140,16	4	5	3
śląskie	150,91	131,94	125,19	13	15	13
świętokrzyskie	165,33	149,78	129,32	6	4	9
warmińsko-mazurskie	152,91	136,65	126,96	12	12	12
wielkopolskie	153,55	143,28	139,79	11	9	4
zachodniopomorskie	156,60	143,71	129,80	10	8	8
średnia w kraju	163,33	151,29	135,28	x	x	x

Źródło: roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010-2012

W poniższym zestawieniu przedstawiono dochody Województw na jednego mieszkańca, wyliczone z uwzględnieniem dochodów podatkowych oraz części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej pomniejszone o wpłaty. Z zestawienia wynika, że Województwo Mazowieckie uzyskuje wprawdzie dochody na jednego mieszkańca niższe niż część województw, ale w dalszym ciągu dochody te są wyższe od średnich dochodów w kraju na mieszkańca.

Województwo	(Dochody podatkowe + część wyrównawcza + część regionalna - wpłaty) / 1 mieszkańca					
	kwota (w złotych)			pozycja województwa		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
dolnośląskie	199,10	176,13	279,97	8	7	1
kujawsko-pomorskie	186,04	167,44	171,42	11	10	6
lubelskie	203,44	165,21	165,97	7	11	10
lubuskie	225,57	191,61	184,35	1	2	2
łódzkie	161,60	152,79	139,26	14	13	13
małopolskie	158,62	133,98	128,17	15	16	16
mazowieckie	223,95	210,49	177,25	2	1	4
opolskie	207,34	184,59	169,32	4	4	9
podkarpackie	206,54	184,20	179,50	5	5	3
podlaskie	196,27	172,57	155,08	9	9	11
pomorskie	184,96	161,02	151,80	12	12	12
śląskie	154,11	134,14	136,52	16	15	15
świętokrzyskie	215,85	185,83	169,45	3	3	8
warmińsko-mazurskie	204,42	175,38	172,29	6	8	5
wielkopolskie	165,04	152,14	136,62	13	14	14
zachodniopomorskie	192,07	177,47	170,56	10	6	7
średnia w kraju	188,39	167,74	165,94	x	x	x

Źródło: roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010-2012

Powyższe zestawienie nie potwierdza zarzutu Wnioskodawcy, że system wpłat korekcyjnych ogranicza swobodę w kształtowaniu polityki wydatkowej oraz skuteczne wykonywanie zadań Województwa Mazowieckiego, a w konsekwencji narusza zasadę adekwatności. System finansowy jednostek samorządu terytorialnego zarówno nie prowadzi do pełnego wyrównania dochodów, jak i nie pozbawia dochodów własnych na realizację zadań publicznych.

III. Nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia przez art. 31 w związku z art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz w związku z art. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 przepisów 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 Terytorialnego w zakresie, w jakim znosi możliwość

swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych.

1. Nie zasługują na uwzględnienie zastrzeżenia dotyczące obliczania wysokości wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej. Ustawodawca włączył do dochodów, stanowiących podstawę do naliczenia subwencji i wpłat, dochody podatkowe, które charakteryzują się regularnością wpływów oraz odgrywają dominującą rolę ekonomiczną w katalogu dochodów własnych samorządów województw.

Zarzut o braku włączenia do potencjału dochodowego, stanowiącego podstawę do naliczenia wpłat, innych dochodów niż udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych nie znajduje uzasadnienia. Z omawianych źródeł samorządy województw uzyskują przeważającą część swoich dochodów, i tak w 2010 r. dochody z tych źródeł stanowiły 81,28% dochodów własnych województw, natomiast w dochodach własnych Województwa Mazowieckiego stanowiły aż 87,53%. Dochody z ww. źródeł oraz udział tych dochodów w dochodach własnych wszystkich województw oraz Województwa Mazowieckiego obrazuje poniższa tabela.

	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	województwa			województwo mazowieckie		
Dochody własne (tys zł)	5 703 089	6 672 567	6 549 073	1 700 883	1 783 640	1 740 126
PIT (tys zł)	850 930	961 575	1 003 869	202 637	211 096	218 065
Udział w dochodach własnych (%)	14,92	14,41	15,33	11,91	11,84	12,53
CIT (tys zł)	3 784 699	4 437 779	4 385 338	1 286 170	1 369 752	1 348 390
Udział w dochodach własnych (%)	66,36	66,51	66,96	75,62	76,80	77,49
PIT + CIT (tys zł)	4 635 629	5 399 354	5 389 207	1 488 807	1 580 848	1 566 455
Udział w dochodach własnych (%)	81,28	80,92	82,29	87,53	88,63	90,02

Jak wynika z powyższej tabeli, dochody województw z tytułu udziałów w PIT i CIT stanowią największy procentowo udział w dochodach własnych województw. W latach 2011 i 2012 udział ten dla województw wynosił odpowiednio 80,92% i 82,29%, natomiast udział dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT dla Województwa Mazowieckiego wynosił odpowiednio 88,63% i 90,02%.

Warto też zauważyć, że pominięcie źródeł dochodów o charakterze niefiskalnym związane jest z faktem, iż inne dochody nie wpływają do budżetu województwa systematycznie i w przewidywalnych wysokościach. Natomiast dochody z majątku województw, co do zasady, powinny służyć odtworzeniu tego majątku, zapobiegając uszczupleniu stanu posiadania jednostki.

2. Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut Wnioskodawcy odnoszący się do konstrukcji części regionalnej subwencji ogólnej dla województw. Do części regionalnej subwencji ogólnej mają zastosowanie przepisy art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którymi decyzję o przeznaczeniu dochodów z tej części subwencji podejmuje organ stanowiący. To odróżnia środki subwencji ogólnej od środków otrzymanych w postaci dotacji celowej, które powinny być przeznaczone przez beneficjenta na ściśle określony cel i rozliczone zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Twierdzenie Wnioskodawcy, że wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla samorządów województw nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów, jest pozbawione podstaw, gdyż nawet kiedy beneficjent przeznaczy środki z części regionalnej subwencji ogólnej na pokrycie innych wydatków, niż te które regulują zasady podziału tej części subwencji, to i tak zwiększają one zasoby środków finansowych przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych danego województwa. Celowe przeznaczenie środków z części regionalnej subwencji ogólnej, jak sugeruje Wnioskodawca, byłoby sprzeczne z charakterem dochodów korekcyjnych. Przed 2004 r. samorzady województw na realizację zadań, których sposób finansowania uległ zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, otrzymywały dotacje celowe z budżetu państwa. Wobec tego niecelowe byłoby przywracanie sposobu finansowania zadań, proponowanego przez Wnioskodawcę, który przez korporacje samorządowe był oceniany jako nieefektywny.

3. Wnioskodawca zarzuca, że regulacja art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie nawiązuje do pełnej sytuacji finansowej województw. Zarzut ten także należy uznać za bezzasadny, gdyż jak wynika z art. 25 ust. 1-13 ww. ustawy, kryteria podziału części regionalnej subwencji ogólnej między województwa nawiązują głównie do zwiększonych potrzeb wydatkowych województw związanych z realizacją określonych zadań własnych, tj. utrzymaniem dróg wojewódzkich, walką z bezrobociem, utrzymaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Z kolei poziom dochodów województw zobowiązanych do dokonywania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, jest ustalany na podstawie art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zawierającego obiektywne i racjonalne wskaźniki bazujące na ich dochodach podatkowych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych CIT i udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT, co wyklucza ryzyko sztucznego zaniżania przez województwa swojego potencjału finansowego w celu zmniejszenia wysokości tej wpłaty.

W tym kontekście zjawisko współwystępowania zobowiązania do wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej i jednocześnie uprawnienia do korzystania z tej części nie jest ani błędem systemowym, ani też dysfunkcją systemu. Otrzymywane przez jednostkę dokonującą wpłat kwoty tytułem części regionalnej subwencji ogólnej powodują złagodzenie ciężaru ekonomicznego wpłat.

Należy ponownie podkreślić, że to budżet państwa ponosi zasadniczy ciężar całego mechanizmu korekcyjnego (rozumianego jako części: wyrównawcza, równoważąca i regionalna), co potwierdzają dane przedstawione powyżej.

4. Nie znajdują odzwierciedlenia w stanie faktycznym twierdzenia Wnioskodawcy, że wzrost zadłużenia Województwa Mazowieckiego został spowodowany obowiązkiem wnoszenia wpłat do budżetu państwa, co oznacza że art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nadmiernie ingeruje w samodzielność finansową tego Województwa. Każda jednostka samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną, samodzielnie planuje poziom dochodów i wydatków i na podstawie uchwalonego budżetu prowadzi swoją gospodarkę finansową. Zaciąganie zobowiązań i zwiększanie ogólnego zadłużenia powinno następować w ramach racjonalnej gospodarki, przy prowadzeniu której, Wnioskodawca powinien mieć na względzie konieczność wywiązania się ze spoczywających na nim ustawowych obowiązków wobec budżetu państwa. Dług jest złożoną kategorią ekonomiczną i prawną, a jego źródłem są zróżnicowane zdarzenia prawno - finansowe (zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe, różnego rodzaju umowy nienazwane i inne zobowiązania wymagalne, w tym wynikające z wyroków sądowych i decyzji administracyjnych – art. 72 ustawy o finansach publicznych). Relacja kwoty wpłat do kwoty długu nie jest zatem w pełni właściwa do oceny z punktu widzenia art. 167 Konstytucji. Przede wszystkim potrzeby pożyczkowe samorządu terytorialnego są wynikiem indywidualnych decyzji podejmowanych w poszczególnych jednostkach. Art. 89 ustawy o finansach publicznych nie przewiduje zaciągania kredytów lub pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, które imiennie służyłyby finansowaniu m.in. wpłat do budżetu państwa. Na jego tle natomiast wyróżnić można kredyty zaciągane na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu (tj. o charakterze wyłącznie płynnościowym, które podlegają spłacie w tym samym roku i nie wynikają z globalnego niedostosowania dochodów do wydatków).

Należy także zwrócić uwagę na przepis art. 242 ustawy o finansach publicznych, który nakazuje zrównoważenie wydatków i dochodów bieżących. Wpłaty do budżetu państwa stanowią wydatek bieżący, zatem finansowanie wpłat do budżetu państwa środkami pochodzącymi z kredytów (innych niż na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu) naruszałoby przepis art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Wielkość zadłużenia i wpłat Województwa Mazowieckiego w latach 2007-2012 przedstawia poniższa tabela.

lata	województwo mazowieckie		
	zadłużenie	wpłata	wynik budżetu
		(tys. zł)	
2007	352 019,61	642 325,00	- 247 012,98
2008	924 498,64	708 550,58	- 513 916,09
2009	1 263 231,59	875 528,55	- 293 328,20
2010	1 398 727,91	939 251,83	- 55 729,53
2011	1 398 775,04	627 892,47	- 136 430,38
2012	1 428 366,88	658 827,08	26 474,21

Źródło: roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2012

Z powyższego zestawienia wynika, że pomiędzy rokiem 2007 i 2008 nastąpił przyrost zadłużenia Województwa Mazowieckiego o kwotę 572 479 tys. zł, natomiast wpłaty Województwa do budżetu państwa, w tym samym okresie, wzrosły tylko o 66 225,58 tys. zł. W latach 2010 i 2011 zadłużenie Województwa Mazowieckiego było na zbliżonym poziomie i wynosiło około 1 398 727,91 tys. zł, natomiast wysokość wpłat w tym okresie, uległa zmniejszeniu o 311 359,36 tys. zł. Z powyższego zestawienia wynika brak zależności pomiędzy wysokością i tempem wzrostu zadłużenia Województwa Mazowieckiego w poszczególnych latach, a wysokością wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Z powyższego zestawienia należy wyciągnąć wniosek, że wynik budżetu Województwa Mazowieckiego nie jest uzależniony od wielkości wpłat do budżetu państwa. W analizowanym okresie deficyt budżetu był największy w 2008 r., w którym to wpłaty do budżetu państwa były niższe niż w dwóch następnych latach. Deficyt znacząco zmniejszył się w roku 2010 (do kwoty 55 729,53 tys. zł.), w którym Województwo dokonało największych wpłat do budżetu państwa (939 251,83 tys. zł).

5. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wnioskodawcy, że wpłaty do budżetu państwa wpływają niekorzystnie na wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapewniła dochody niezbędne do realizacji zadań publicznych, przekazanych samorządom oraz na współfinansowanie projektów i programów realizowanych z udziałem środków europejskich. Ustawa była przygotowywana w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i weszła w życie 1 stycznia 2004 r., czyli 4 miesiące przed wstąpieniem do Unii Europejskiej. W wyniku wprowadzonych tą ustawą rozwiązań systemowych, dochody samorządów zostały dodatkowo zwiększone. Z uzasadnienia do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że samorzady przy tej reformie, poza zwiększonymi udziałami w PIT i CIT, otrzymały dodatkowo ok. 1,8 mld zł.

Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje z budżetu państwa przeznaczone na współfinansowanie wkładu krajowego w programach i projektach realizowanych przez te jednostki ze środków europejskich. W latach 2005 - 2011 budżet państwa przekazał samorządom województw kwotę 2.868 mln zł z przeznaczeniem na dofinansowanie wkładu własnego.

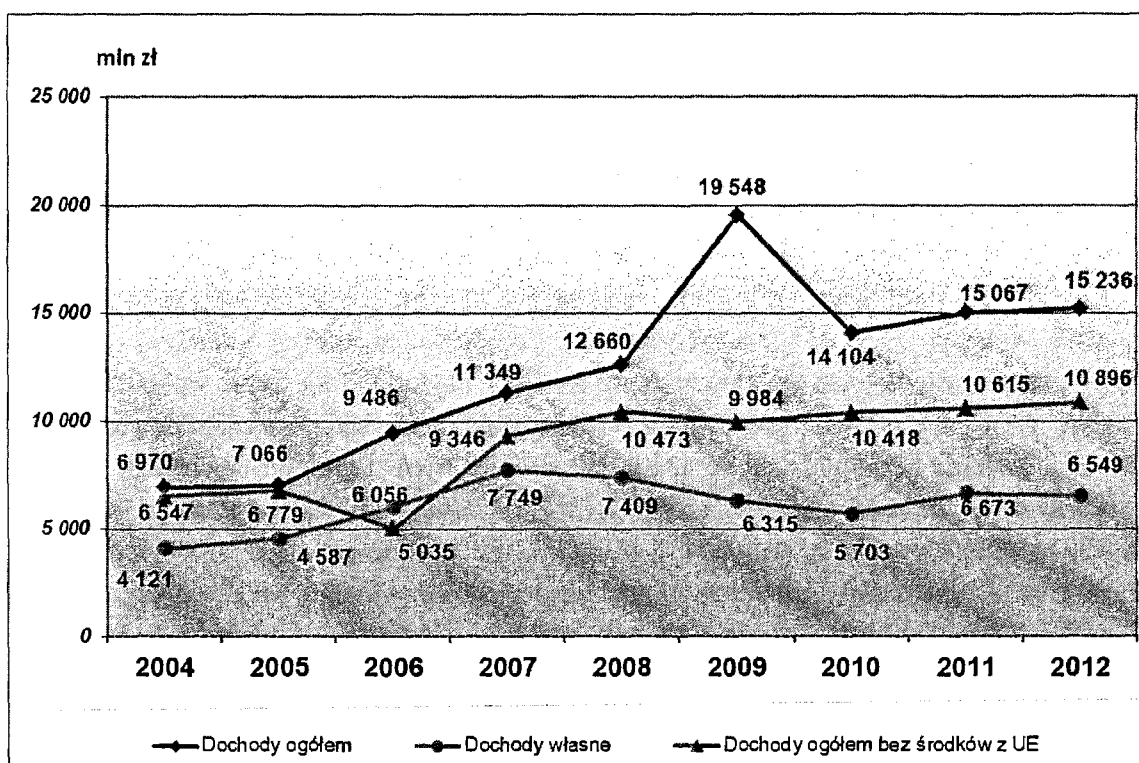
Obowiązujący system finansowania samorządów, na który składają się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, poczynając od 2004 roku, dostarczał samorządom rokrocznie wyższych dochodów.

Porównując główne składniki dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy stwierdzić, iż w okresie 2004-2012 dochody własne jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 85,0%, dotacje o 202,6%, a subwencje ogólne o 61,8%.

Gdy porównuje się rok 2012 z rokiem 2004, dochody nominalnie wzrosły o 93,3%, a realnie o 53,3%. O ile w 2004 r. samorzady osiągnęły dochody w wysokości 91,5 mld zł, to w 2012 r. było to już 177,4 mld zł, co odpowiada 61,7% dochodów budżetu państwa (2011).

Dochody jednostek samorządu po pomniejszeniu o dochody uzyskane z UE w 2012 r. wyniosły 160,3 mld zł i w porównaniu do 2004 r. były wyższe nominalnie o 76,8% (realnie o 39,8%).

Dochody ogółem województw, dochody własne oraz dochody ogółem bez środków z UE w latach 2004-2012 przedstawia poniższy wykres:



Gdy porównuje się rok 2012 z rokiem 2004, dochody województw ogółem nominalnie wzrosły o 118,6%, a realnie o 72,8%. O ile w 2004 r. samorzady województw osiągnęły dochody w wysokości 7,0 mld zł, to w 2012r. było to już 15,2 mld zł.

Dochody województw po pomniejszeniu o dochody uzyskane z UE w 2012 r. wyniosły 11,0 mld zł i w porównaniu do 2004 r. były wyższe nominalnie o 66,4% (realnie o 31,6%).

6. Wbrew temu co sygnalizuje Wnioskodawca problemy Województwa Mazowieckiego nie wynikają wyłącznie z konstrukcji wpłat do budżetu państwa oraz niskich wpływów do budżetu Województwa z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. Jak wynika z załączonej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie do informacji o przebiegu wykonania budżetu Województwa Mazowieckiego za pierwsze półrocze 2013 r., wobec bardzo niskiego wykonania dochodów i braku możliwości pożyczkowych, organy województwa winny dokonać analizy budżetu pod kątem jego realistyczności oraz podjąć działania zmierzające do redukcji wydatków budżetu. Należy zauważyć, że takie same zalecenia Regionalna Izba Obrachunkowa wskazywała także w opinii o przedłożonej przez Zarząd informacji o przebiegu wykonania budżetu Województwa Mazowieckiego za pierwsze półrocze 2012 r. W sytuacji

ograniczonych środków finansowych związanych z mniejszymi dochodami niezbędne jest podejmowanie działań zmierzających z jednej strony do racjonalnego wydatkowania środków i gospodarowania posiadanymi zasobami finansowymi, z drugiej zaś w sposób gwarantujący właściwe wykonania niezbędnych zadań i ustawowych obowiązków. Należy także dodać, że organy Województwa Mazowieckiego powinny przewidzieć konieczność dokonywania wpłat do budżetu państwa już na etapie planowania budżetu. Przykładowo, znając w 2013 r. poziom dochodów podatkowych Województwa za 2012 r. oraz rozwiązania prawne w zakresie wnoszenia wpłat do budżetu państwa, powinny konstruować budżet z uwzględnieniem obowiązku dokonywania tych wpłat w 2014 r.

W tym miejscu warto przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Miasta Krakowa, sygn. akt K 14/11. W tamtej sprawie Trybunał badał zgodność z Konstytucją m.in. przepisu art. 30 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który reguluje zasady dokonywania wpłat powiatów z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów. Przepis art. 30 przywołanej ustawy zawiera kryteria obliczania wpłat zbliżone do określonych w art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, będącym przedmiotem badania w niniejszej sprawie. W wyroku tym Trybunał stwierdził *„Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasady identyfikacji powiatów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych, jak i zasady ustalania wysokości tych wpłat, tj. art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5 i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie naruszają zasady adekwatności, stanowiącej istotę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.”*. W dalszej części uzasadnienia do powyższego wyroku Trybunał uznał że *„Zważywszy na podobieństwo mechanizmu poziomego wyrównywania dochodów gmin oraz powiatów, nasuwa się wniosek, że mechanizmy te, z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, nie mogą być oceniane odmiennie. Jakkolwiek należy zauważyć, że powiaty o dochodach przekraczających 110% średniej krajowej muszą zapłacić aż 80% nadwyżki, zaś te, które przekraczają 125% średniej – aż 98% nadwyżki. W rezultacie poziom wpłat w wypadku powiatów jest wysoki. Nie prowadzi to jednak do stwierdzenia, że została zachwiana odpowiedniość środków finansowych do zadań wykonywanych przez powiaty w stopniu, który uniemożliwiałby wykonywanie powierzonych powiatom zadań.”*. O konstytucyjności zaskarżonych przepisów świadczy także, zawarte w uzasadnieniu do ww. wyroku, stwierdzenie Trybunału *„Także argument, że jednostki silniejsze finansowo i zdolne do wykonywania przypisanych im zadań publicznych, stają się – wskutek realizacji obowiązku dokonywania wpłat – finansowo słabsze od beneficjentów wpłat, tzn. ich możliwość wykonywania zadań publicznych staje się mniejsza od możliwości gmin otrzymujących część wyrównawczą, świadczyć może co najwyżej o potrzebie odpowiedniej korekty mechanizmu (w projektach zmian ustawy o dochodach proponuje się wprowadzenie progów powyżej których wpłaty nie będą dokonywane, np. nie więcej niż 15% wpływów z podatku CIT i PIT). Nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że taka sytuacja przesądza o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.”*

Pragnę jednocześnie zauważyć, że w Sejmie RP znajdują się obecnie dwa projekty ustaw o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. projekt obywatelski (druk nr 19) oraz projekt komisyjny (druk nr 230), przewidujące m.in. zmniejszenie wysokości wpłat do budżetu państwa. Rada Ministrów w stanowiskach do ww. projektów, pomimo zastrzeżeń do proponowanych rozwiązań, zarekomendowała prowadzenie prac nad tymi projektami, mając na względzie potrzebę przeanalizowania systemu wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa i ewentualnego skorygowania obecnie funkcjonującego mechanizmu. W dniu 23 października 2013 r. odbyło się drugie czytanie rozpatrywanych wspólnie ww. projektów ustaw. Sejm RP skierował je ponownie do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu przedstawienia sprawozdania. Dostrzegając potrzebę zmian w mechanizmie wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa, podjęto prace zmierzające do modyfikacji obowiązujących rozwiązań, przy czym, wypracowane rozwiązania muszą uwzględniać sytuację budżetu państwa. Uwzględniając aktualną sytuację społeczno-gospodarczą oraz sytuację budżetu państwa rozważane są różne warianty nowych rozwiązań, jak również możliwości ich uzgodnienia ze stroną samorządową. W tym zakresie analizowane są także modyfikacje systemu wpłat do budżetu państwa uwzględniające wskazania Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13. Zakończenie tych prac pozwoli na określenie zakresu niezbędnych zmian w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przewiduje się, że przygotowywana zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wejdzie w życie w 2015 r.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Hanna Maiszczyk

W załączeniu 4 odpisy niniejszego pisma