

WYROK
z dnia 4 marca 2014 r.
Sygn. akt K 13/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 marca 2014 r., wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.) z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy z 13 listopada 2003 r. powołanej w punkcie 1 oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 25 czerwca 2009 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),

o r z e k a:

I

Art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 139, poz. 814, Nr 207, poz. 1230 i Nr 234, poz. 1385, z 2012 r. poz. 354 oraz z 2013 r. poz. 193 i 1609) w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 348.

sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

II

Przepisy wymienione w części I, w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: wnioskodawca) na mocy uchwały nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 22 lutego 2010 r., wskazując jako podstawę prawną art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji, a także art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 31 ustawy o TK, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

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; dalej: u.zm.u.a.) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego, oraz z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw,

2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

1.1. Wnioskodawca stwierdził, że wniosek dotyczy spraw objętych zakresem jego działania na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy o dochodach, zgodnie z którym ustawa ta określa źródła dochodów samorządu terytorialnego oraz zasady ich ustalania i gromadzenia.

1.2. Wnioskodawca wskazał, że zgodnie z zakwestionowanym art. 31 ustawy o dochodach województwo mazowieckie (dalej także: WM), jako województwo, w którym wskaźnik W (wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie)

jest większy od 110% wskaźnika Ww (wskaźnik obliczany jako iloraz sumy dochodów podatkowych wszystkich województw uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy i liczby mieszkańców kraju), jest zobowiązane wnosić do budżetu państwa wpłatę z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw (dalej także: wpłata na Reg-SO, wpłata korekcyjno-wyrównawcza). Kwotę rocznej wpłaty korekcyjno-wyrównawczej oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww.

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

Zakwestionowany art. 6 ust. 1 u.zm.u.a. stanowi, że w celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej (dalej także: W-SO) oraz wpłat określonych w art. 24 ust. 1 i art. 31 ustawy o dochodach na 2010 r. za dochody podatkowe województwa (o których mowa w art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach) przyjmuje się dochody podatkowe wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r., a 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, ze zm.). Przy czym ustawodawca, w również zaskarżonym do TK art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., zawarł zastrzeżenie, że dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa się do kwoty wynikającej z udziału województw we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%.

2. Naruszenie przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego.

2.1. Przed uzasadnieniem zarzutów naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach wnioskodawca wskazał na wynikające z art. 167 Konstytucji zasady wyposażania JST w dochody. W jego ocenie, z przepisu tego wynikają: zasada zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa stosownie do przypadających mu zadań (tj. zasada adekwatności, art. 167 ust. 1 Konstytucji); zasada ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3 Konstytucji); zasada przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (art. 167 ust. 2 Konstytucji); zasada podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji); zasada zapewnienia obligatoryjnego, uzupełniającego finansowania zadań samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 w związku z ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji).

W kontekście powyższych zasad wnioskodawca dokonał analizy charakteru prawnego instytucji części regionalnej subwencji ogólnej, odnosząc się do poglądów TK wyrażonych w wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04. Wnioskodawca wskazał, że instytucja części regionalnej subwencji ogólnej wbrew swej nazwie nie jest subwencją w znaczeniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest niewymienioną w Konstytucji instytucją o

charakterze korekcyjno-wyrównawczym, której „istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom”.

Wpłata na część regionalną subwencji ogólnej ma charakter celowy, ma bowiem doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Instytucja ta stanowi wyjątek od systemu finansowania samorządu określonego w art. 167 Konstytucji, z którego wynika zasada przekazywania źródeł dochodów ze szczebla centralnego (z budżetu państwa) na rzecz samorządu, wyłączająca funkcjonowanie poziomego systemu wyrównywania dochodów między samorządami. Powołując się na wyrok TK o sygn. K 30/04, wnioskodawca podkreślił, że jako wyjątek od reguł systemu finansowania samorządu, wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mogą stanowić jedynie przejściowy i dostosowawczy instrument równoważenia potencjału finansowego poszczególnych JST, podlegają bardziej restrykcyjnej ocenie pod kątem spełnienia standardów wynikających z art. 167 Konstytucji, powinny być postrzegane jako *ultima ratio* i wykorzystywane wówczas, gdy państwo nie jest w stanie w drodze świadczeń z budżetu państwa (przede wszystkim subwencji) dokonać redukcji rażących dysproporcji sytuacji finansowej JST.

Wnioskodawca wskazał, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje poziomej redystrybucji dochodów, kształtuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym, a nie między poszczególnymi samorządami. Wynika z niego obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania dochodów własnych, subwencji ogólnych (dalej także: SO) i dotacji celowych, by wpłaty korekcyjno-wyrównawcze były wyjątkiem, a nie stałym elementem niwelowania różnic w potencjale dochodowym samorządów. Wnioskodawca podkreślił także, że subsydiarność wpłat korekcyjno-wyrównawczych akcentują rekomendacje: Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych (przyjęta w 2000 r.) oraz Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych (przyjęta w 2005 r.), wskazując, iż wyrównanie horyzontalne powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze wertykalnym, tj. środki z budżetu centralnego.

Wnioskodawca stwierdził, że zasadą jest ponoszenie odpowiedzialności politycznej przez władze centralne za takie wyposażenie wszystkich samorządów w dochody publiczne, aby były one zdolne do wykonywania przypadającej im części zadań publicznych co najmniej na poziomie minimalnych standardów. Niedopuszczalnym wyjątkiem od tej zasady jest trwałe przekazanie tego zadania innym JST przez przejmowanie od nich „nadwyżki” zgromadzonych przez nie dochodów.

Analizując charakter instytucji wpłaty korekcyjno-wyrównawczej, wnioskodawca wskazał, że w przepisach regulujących tę instytucję brakuje nawiązania do stanu finansów państwa. „Automatyzm” związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów tych wpłat według kryteriów określonych w ustawie o dochodach prowadzi do sytuacji, że nawet gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie JST, to obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie zostanie zredukowany. Pozostaje to w kolizji z zasadą, zgodnie z którą wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tj. stosowaną wówczas, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji z użyciem zwyczajnych środków konstytucyjnych (jak np. subwencja z budżetu centralnego).

2.2. Wnioskodawca w dalszej części wniosku uznał za konieczne przedstawienie skutków finansowych dla budżetu województwa mazowieckiego, jakie w latach 2004-2010 wywołał obowiązek przekazywania do budżetu państwa wpłat na część regionalną

subwencji ogólnej. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 2010 r. wskazał, że od wejścia w życie ustawy o dochodach województwo mazowieckie przekazało na część regionalną subwencji ogólnej dla województw wpłaty stanowiące 23,67% (w 2005 r.) do 54,17% (w 2010 r.) uzyskanych dochodów podatkowych. Łączna wartość wpłat dokonywanych do budżetu państwa przez to województwo w latach 2004-2010 miała wynieść 4,494 mld zł. Łącznie na przestrzeni lat 2004-2010 jedynie 13% sumy tych wpłat miało wrócić do budżetu województwa mazowieckiego w postaci części regionalnej subwencji ogólnej. Wnioskodawca zaznaczył przy tym, że nie można jednak mówić w tym wypadku o „zwrocie” części wpłat korekcyjno-wyrównawczych, ponieważ inne są kryteria przejęcia tej wpłaty przez budżet państwa, inne zaś przyznania części regionalnej subwencji ogólnej. Wnioskodawca dla porównania wysokości obciążenia WM, wskazał, że podczas gdy w latach 2004-2010 przekazało ono ze środków własnych 4,5 mld zł na część regionalną subwencji ogólnej, inne województwa przekazały zaledwie 48 mln (ok. 1,10% sumy wpłacanej przez WM). W ocenie wnioskodawcy, oznacza to, że politykę wspomagającą rozwój innych województw finansuje praktycznie wyłącznie województwo mazowieckie. Wnoszona do budżetu państwa przez to województwo wpłata w latach 2004-2009 stanowiła od 12% do 28% dochodów podatkowych osiągniętych przez te województwa.

W piśmie z 19 maja 2010 r. wnioskodawca przedstawił kolejne dane finansowe, wedle których wysokość wpłaty Mazowsza do budżetu państwa na rzecz innych województw przekroczyła 70% możliwych do zrealizowania dochodów podatkowych. Uregulowanie zobowiązania z tytułu wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w 2010 r. w pełnej kwocie (939 mln zł) miało skutkować tym, że na realizację zadań własnych w budżecie województwa miało zostać 398 mln zł, co, jak podkreślił wnioskodawca, nie stanowi nawet połowy środków, którymi samorząd województwa mazowieckiego dysponował w 2005 r. (1,001 mln zł przy wpłacie równej 310 mln zł). Pozostające do dyspozycji samorządu województwa środki nie pokrywają wydatków sztywnych, takich jak bieżące utrzymanie jednostek, dotacje dla przewoźników kolejowych oraz obsługa długu. Wnioskodawca wyjaśnił także, że sytuację województwa mazowieckiego „pogrąża nieuniknione przekroczenie wskaźnika zadłużenia, który wobec kontynuacji spadkowego trendu realizacji dochodów zostanie przekroczony nawet o 10 punktów procentowych wobec ustawowego limitu 60%”. Analiza dochodów podatkowych Mazowsza w relacji do zobowiązań wobec budżetu państwa z tytułu „janosikowego” ukazuje systematyczne ograniczanie w latach 2004-2009 samodzielności finansowej województwa mazowieckiego. Zdaniem wnioskodawcy, w 2010 r. województwo mazowieckie miało niemalże całkowicie odebrane możliwości realizacji zadań własnych. Z przywołanych w piśmie danych wynika, że na koniec 2009 r. stan zadłużenia tego województwa wynosił ok. 1,3 mld zł, na koniec zaś 2010 r. według planów zadłużenie miało wzrosnąć do ok. 1,6 mld zł (co stanowi ponad 57% planowanych do uzyskania w 2010 r. dochodów).

2.3. Po dokonanej we wstępie wniosku analizie charakteru prawnego instytucji części regionalnej subwencji ogólnej jako wyjątku w systemie dochodów JST oraz skutków finansowych jej obowiązywania wnioskodawca przeszedł do wskazania argumentów uzasadniających niekonstytucyjność art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach.

Wnioskodawca wskazał, że wyjątkowa instytucja systemu korekcyjno-wyrównawczego, jaką jest wpłata na część regionalną subwencji ogólnej, została dodatkowo w sposób „wyjątkowy” zmieniona na lata 2010-2011 mocą zakwestionowanego art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. Znaczenie tego przepisu polega na tym, że z mocą wsteczną zmienia on w celu obliczenia wskaźników, będących podstawą wyliczenia

kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 14% na 14,75%. To znaczy, że w latach 2010-2011 mechanizm obliczenia tej wpłaty 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%.

Zdaniem wnioskodawcy, wynikająca z art. 6 u.zm.u.a zmiana sposobu obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011 znosi w tym okresie pojęcie dochodów faktycznie uzyskanych, pojęcie roku bazowego i pojęcie roku sprawozdawczego w znaczeniu nadanym im przez art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. 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. Ustawodawca – w celu zwiększenia wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej i zwiększenia zakresu redystrybucji dochodów przez państwo – zamiast konstrukcji „dochodów faktycznie uzyskanych” wprowadził w zakwestionowanej regulacji pojęcie „dochodów rzeczywiście uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”. Kwota wpłaty obliczona na podstawie zakwestionowanego art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. wzrosła o 50 mln zł w stosunku do kwoty obliczanej dotychczasową metodą. Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzony z mocą wsteczną mechanizm obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011 odrywa wysokość wpłaty na część regionalną subwencji od realnego poziomu dochodów podatkowych i nakazuje WM dzielić się z innymi samorządami nie tyle dochodami, które zostały zgromadzone, ale fikcyjnymi dochodami podatkowymi, jakich WM nie uzyskało w latach 2008 i 2009. Skutkiem funkcjonowania takiego sposobu obliczania wysokości wpłaty jest pozbawienie WM w 2010 r. ponad połowy dochodów podatkowych.

W ocenie wnioskodawcy, zobowiązanie dokonania wpłat w 2010 r. w wysokości przekraczającej ponad połowę dochodów podatkowych województwa spowodowało, że WM znalazło się w gorszej sytuacji ustrojowej względem pozostałych województw. Wskutek obowiązywania zakwestionowanych regulacji doszło do zniesienia konstytucyjnych cech dochodów własnych tego samorządu oraz dyskryminacji tego samorządu względem wszystkich innych jednostek. Wnioskodawca stwierdził, że przesłanki, na podstawie których ustawodawca wyznaczył samorządy zobowiązane do dokonania wpłat, „zachowują jedynie formalną abstrakcyjność, bowiem przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat”. Tymczasem zgodny z Konstytucją system korygowania różnic w potencjale finansowym nie różnicuje pozycji poszczególnych samorządów i nie znosi stymulacyjnego charakteru dochodów własnych.

Wnioskodawca wskazał w tym kontekście, że dochody własne to dochody, które mają być podstawowym, a nie uzupełniającym źródłem finansowania zadań własnych. To znaczy, że decyzje polityczne o kierunkach, zakresie i sposobie finansowania tych zadań mają być podejmowane na podstawie kalkulacji przewidywanych wpływów z tytułów prawnych przekazanych samorządowi. Wnioskodawca stwierdził, że z art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji wynika ścisły związek między dochodami własnymi a zadaniami własnymi samorządu. Zadania własne samorządu to takie publiczne zadania lokalne, które w ramach ustawowych samorząd wykonuje w imieniu własnym, samodzielnie, określając zakres i sposób ich wypełnienia. Wnioskodawca podkreślił przy tym, że możliwość wykonywania zadań własnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność uzależniona jest od odpowiedniego w relacji do przypadających zadań ukształtowania dochodów samorządu (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Do cech dochodów

własnych tego samorządu, które odróżniają je od subwencji ogólnych i dotacji celowych, należy zaliczyć możliwość ich przewidywania oraz stymulacyjny charakter (tzn. możliwość korzystania z efektów własnych działań, mających na celu wzmocnienie efektywności źródeł dochodów).

Istotną, w ocenie wnioskodawcy, okolicznością jest to, że samorządom województw przyznano prawo do udziału w dochodach podatkowych o szczególnej wrażliwości na wahania koniunktury. W okresie spowolnienia gospodarczego dochodzi więc do ubytku we wpływach województw. W przypadku WM zjawisko to pogłębia wysoki udział dochodów podatkowych w strukturze źródeł dochodów bieżących (wyjątkowo wysoki w stosunku do innych województw i stanowiący co roku 80%-90% dochodów bieżących). Wnioskodawca stwierdził, że w wyniku kryzysu finansowego doszło z jednej strony do spadku dochodów podatkowych WM o prawie 14% w stosunku do zrealizowanych w 2008 r. oraz o 20% w stosunku do dochodów zrealizowanych w 2007 r., z drugiej zaś strony – ze względu na kształt regulacji dotyczących wpłat na część regionalną subwencji ogólnej – do ciągłego wzrostu wysokości wpłat odprowadzanych przez WM.

Zdaniem wnioskodawcy, system wpłat korekcyjno-wyrównawczych w kształcie nadanym przez ustawodawcę w art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 ustawy o dochodach nie uwzględnia wpływu zmian koniunktury gospodarczej na dochody podatkowe, których wielkości stanowią punkt wyjścia określenia wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej. Nie uwzględnia ponadto stymulacyjnego znaczenia dochodów własnych, a także niweczy efektywność działań zmierzających do zgromadzenia dochodów województwa. Stosowanie tych wpłat stanowi korektę pierwotnego podziału dochodów własnych między jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem równoważenie potencjału finansowego samorządów powinno przybrać postać zmian w podziale dochodów określonych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, a nie pozbawiania samorządu prawa do korzystania z nadwyżki zgromadzonych dochodów. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca naruszył w ten sposób prawo do posiadania przez województwo mazowieckie dochodów własnych, następstw wynikających z ich charakteru oraz funkcji, jakie pełnią.

Wnioskodawca wskazał, że WM, tak jak innym województwom, przysługuje 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 mogą bowiem również wynikać z różnego poziomu gospodarności przedstawicieli wspólnot terytorialnych oraz regionalnych organów władzy publicznej. A zatem treść, zakres zadań publicznych, które samorządy realizują, oraz nakłady finansowe na ich realizację również muszą się różnić. Należy wziąć pod uwagę także to, że samorząd województwa i jego granice zostały ustalone w drodze ustawy z uwzględnieniem różnic demograficznych, geograficznych i gospodarczych.

Określony w Konstytucji system wyposażania poszczególnych samorządów terytorialnych w dochody zakłada ich relacje z państwem, a nie z innymi samorządami. Relacje między państwem a samorządem terytorialnym, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, są kształtowane w drodze ustaw, określających źródła dochodów samorządów poszczególnych szczebli. Ustawy statuujące katalog dochodów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego winny zatem uwzględniać i prawidłowo odzwierciedlać klasyfikację dochodów, o której mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Dane źródło dochodów powinno zostać poprawnie zaklasyfikowane w ustawie jako „dochód własny”, „subwencja ogólna” lub „dotacja celowa”.

Zdaniem wnioskodawcy, abstrakcyjne i generalne określenie w drodze ustawy źródeł dochodów JST oznacza również relatywizowanie relacji między państwem a JST w stosunku do takich cech, jak np.: warunki demograficzne czy potencjał finansowy (najpierw przez różnicowanie dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych dla poszczególnych szczebli samorządu, następnie przez 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). Zdaniem wnioskodawcy, ustawowe określenie 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 przez wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, które nie powinny być źródłem dochodów dla innych samorządów. Wpłata na część regionalną, jako instytucja wyjątkowa, nie może prowadzić do przejęcia więcej niż połowy dochodów własnych województwa. Ponadto niedopuszczalny konstytucyjnie jest stan, w którym ustawodawca wyjątkową i przejściową z natury instytucję, zmienia również w sposób „wyjątkowy”, tj. modyfikując z mocą wsteczną i ze skutkami na przyszłość jej konstrukcję, przez zawieszenie na określony czas (lata 2010-2011) zasady funkcjonowania całego systemu.

3. Naruszenie przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

3.1. Poważne wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, zdaniem wnioskodawcy, budzi fakt, że do instytucji z natury wyjątkowej i przejściowej, jaką jest wpłata na Reg-SO, mocą art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. wprowadzono dodatkowe mechanizmy przejściowe i bardziej dolegliwe, skutkujące zniesieniem konstytucyjnych cech dochodów własnych.

Wnioskodawca podkreślił, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. ma charakter regulacji przejściowej. Funkcją przepisów przejściowych jest ochrona praw nabytych i interesów w toku, osiągnięcie kompromisu między poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością zmiany prawa, które jest nieadekwatne do zaistniałych okoliczności, a nie zaostrenie zasad i skutków funkcjonowania określonej instytucji (zarówno w odniesieniu do regulacji poprzedniej, jak i mającej zastosowanie po upływie okresu przejściowego).

Restrykcyjny charakter art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. – w stosunku do regulacji poprzednio obowiązującej – polega na tym, że dla celów obliczenia 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 WM w 2010 r. Zaostrenie skutków funkcjonowania tej instytucji wnioskodawca odnosi zaś do sytuacji, która nastąpi po upływie okresu przejściowego, kiedy 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 wyznaczających rzeczywisty potencjał finansowy województwa (który pozwala jednocześnie przewidzieć, planować i stymulacyjnie oddziaływać na te dochody).

Wnioskodawca zaznaczył, że art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. należy traktować jako przepis niezależny od art. 3 tej ustawy, który nadał nowe brzmienie art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach („Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 14,75%”). Zmiana ta, zgodnie z art. 8 u.zm.u.a., weszła w życie 1 stycznia 2010 r., natomiast zakwestionowany art. 6 u.zm.u.a. działa z mocą wsteczną i ze skutkami na przyszłość. W latach 2010 i 2011 mechanizm obliczenia wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej będzie się bowiem opierał nie na wartości dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych rzeczywiście uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za 2008 r. i 2009 r., ale narzuconych przez ustawodawcę z mocą wsteczną i zwiększonych o 0,75%.

3.2. Wnioskodawca wskazał ponadto, że wprowadzony przez ustawodawcę 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.

3.3. We wniosku przywołano także orzecznictwo TK dotyczące zasady poprawnej legislacji (i powiązanej z nią zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności i bezpieczeństwa prawnego). Wnioskodawca powołał się w szczególności na poglądy TK dotyczące zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w relacjach między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego wyrażone w wyrokach z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05; oraz orzeczeniu z 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88. Podkreślił, że od ustawodawcy zwykłego należy wymagać starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji, zwłaszcza przy reglamentacji prawnej sfer uznanych za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę. Za taką, w jego ocenie, należy uznać kwestię ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji, „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”.

Zakwestionowana regulacja zniweczyła skutki racjonalnego planowania wydatków z budżetu województwa, opartego na wielkościach wykazanych w sprawozdaniach za 2008 r. i 2009 r., spowodowała konieczność zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej i doprowadziła do ograniczenia możliwości realizacji zadań związanych z wyrównywaniem poziomu rozwoju poszczególnych regionów Mazowsza, należących 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, zdaniem wnioskodawcy, 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 oraz nie mogą być nadmierne (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 i wyrok TK z 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00). Z istoty zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi być samodzielne i kreatywne, 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, jak podkreśla wnioskodawca, 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. Zakres i sposób finansowania zadań własnych winien być zawsze przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów. Przy czym decyzje te podejmowane są na podstawie obowiązującego porządku prawnego i w przekonaniu, że ustawodawca w sposób arbitralny nie zmieni norm prawnych, czyniąc podjęte decyzje na skutek zmiany prawa bezużytecznymi z punktu widzenia możliwości ich realizacji.

3.4. Przyjęte w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a rozwiązanie prowadzi także do wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy o dochodach. W okresie od 2010 r. do 2011 r. kwestionowana regulacja, zdaniem wnioskodawcy, zniósła pojęcie „dochodów faktycznie uzyskanych i wykazanych w sprawozdaniach za rok poprzedzających rok bazowy”, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, i zastąpiła 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 art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Wobec tego, za naruszające zasadę przyzwoitej legislacji, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należałoby uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne (por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00).

3.5. Art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a jest również sprzeczny z celem, jaki przyświeca wprowadzeniu i funkcjonowaniu systemu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych. Celem tego systemu jest konieczność niwelowania różnic zachodzących w potencjale finansowym poszczególnych województw. Przy tym różnice te powinny być ustalane na podstawie rzeczywistych wielkości dochodów uzyskiwanych przez samorządy wojewódzkie, nie zaś przyjmowane w wartościach fikcyjnych, narzuconych przez normodawcę. Natomiast celem, jaki zamierzał ustawodawca osiągnąć, uchwalając art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a, było zwiększenie wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej przez województwa zobowiązane do jej dokonania oraz zwiększenie zakresu redystrybucji dochodów przez państwo. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca może wybierać różne rozwiązania w tym zakresie, 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.

Powyższe argumenty, zdaniem wnioskodawcy, wskazują, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. zmienia cały system funkcjonowania wpłat korekcyjno-wyrównawczych i stanowi rozwiązanie sprzeczne z pierwotnym celem, jaki przyświecał wprowadzeniu tej wyjątkowej instytucji części regionalnej subwencji ogólnej. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że 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 jest zatem wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy ich celowość mogłaby wydawać się słuszną), które tworzą regulacje prawne

niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa (sygn. K 5/05).

4. Naruszenie przez art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach i w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 EKSL w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych.

4.1. Wnioskodawca, uzasadniając zarzut niezgodności art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach i w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. ze wskazanymi wzorcami kontroli, wskazał, że zgodnie z wyrokiem TK o sygn. K 30/04 wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mają być uregulowane w taki sposób, by zmniejszały dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów. Stosując tego rodzaju wpłaty, nie można zatem stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. JST, w wyniku stosowania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie mogą zostać pozbawione dochodów własnych w taki sposób, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter (prowadziłoby to bowiem do ograniczenia samodzielności finansowej samorządu i pozbawienia go efektów własnej aktywności). Wnioskodawca przywołał także inne orzeczenia TK, które, jego zdaniem, wskazują, że dopuszczalność umniejszania dochodów JST podlega konstytucyjnej ocenie z punktu widzenia kryterium rozmiaru ubytku finansowego (por. wyroki TK: z 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, z 12 kwietnia 2000 r., syn. K 8/98), a także orzeczenia dotyczące zasady adekwatności wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK: z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97; z 6 września 2005 r., sygn. K 46/04).

Wnioskodawca stwierdził, że zgodnie z orzecznictwem TK zasada adekwatności wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji powinna być łączona z zasadą samodzielności wydatkowej. Gdyby pozyskane środki mogły być odbierane JST bez żadnych ograniczeń, ustawowe zagwarantowanie dochodów okazałoby się iluzoryczne. Zasadę gwarantującą jednostkom samorządu terytorialnego nie tylko pozostawienie do dyspozycji określonych środków finansowych (przez zagwarantowanie źródeł, z których wpływają), ale też możliwość samodzielnego wykorzystania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań, można wywieść także z art. 167 ust. 3 Konstytucji, będącego wyrazem ogólniejszej zasady gwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego poziom dochodów pozwalający na realizację konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonych zadań (sygn. K 40/97). Naruszenia zasady adekwatności należy upatrywać w sytuacji, gdy nowe regulacje prawne pozbawiają jednostki samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, a zarazem na skutek obowiązku ponoszenia wydatku swoboda decyzyjna w kształtowaniu polityki wydatkowej zostaje zniesiona lub zmarginalizowana (sygn. K 46/04). W tym kontekście wnioskodawca wskazał, że także art. 9 ust. 5 EKSL zawiera zastrzeżenie, iż procedury równoważące (wyrównawcze) nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.

W ocenie wnioskodawcy, mechanizm obliczania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej określony w art. 31 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a., pozbawia WM istotnej części dochodów własnych, co skutkuje poważnym ograniczeniem nie tylko swobody decydowania o kształtowaniu polityki wydatkowej, ale również możliwości pełnej realizacji zobowiązań związanych z wypełnianiem regionalnych zadań publicznych. Naruszenie zasady adekwatności skutkuje pozbawieniem WM skutecznego wykonywania powierzonych mu zadań służących zaspokojeniu potrzeb

wspólnoty samorządowej, co z kolei narusza art. 166 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca powołał się w tym kontekście na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym treścią art. 167 ust. 1 Konstytucji 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 (wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98).

Wnioskodawca zaznaczył przy tym, że nie wnosi o wyrównanie uszczerbku w dochodach własnych przez uzupełnienie potencjału dochodowego dodatkowymi źródłami dochodów, ale jedynie o uznanie za niekonstytucyjną regulacji skutkującej odebraniem WM dochodów w stopniu niepozwalającym na działania na rzecz społeczności regionalnej. Wskazał, że samorząd WM, 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 zapaścią społeczno-gospodarczą obszarów peryferyjnych. Wnioskodawca stwierdził, że w obliczu ogromnego zadłużenia WM, sięgającego ponad 57% projektowanych na 2010 r. dochodów, oraz wzrostu kwoty wpłaty do budżetu na część regionalną subwencji ogólnej samorząd województwa jest zmuszony albo zrezygnować z realizacji części zadań zapisanych w Wieloletnim programie inwestycyjnym województwa mazowieckiego, albo przedłużyć ich realizację nawet do 2021 r. WM zostało zatem pozbawione środków finansowych na rozwiązywanie własnych problemów braku spójności wewnątrz regionu ze względu na konieczność istotnej partycypacji finansowej w rozwiązywaniu problemów rozwoju innych regionów.

Ograniczenie samodzielności finansowej JST w zakresie gospodarowania środkami finansowymi w stopniu wynikającym z kwestionowanej regulacji stanowi, w opinii wnioskodawcy, przekroczenie granic swobody ustawodawcy określania poziomu dochodów wynikającego z przyznanych samorządowi tytułów, a w konsekwencji pozbawienia samorządu WM w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu prawa do kształtowania polityki wydatkowej. Zasada samodzielności finansowej JST powinna uwzględniać regułę bezwzględnego pierwszeństwa wydatków na obligatoryjne zadania własne (zob. sygn. K 40/97). Wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, stanowiące obligatoryjny wydatek województwa w wysokości przewidzianej w latach 2010 i 2011, powodują konieczność rezygnacji z realizacji strategicznych zadań dla WM i przyznaniem pierwszeństwa potrzebom rozwojowym innych województw.

Wnioskodawca wskazał ponadto, że analiza regulacji zawartej w art. 9 ust. 5 EKSL prowadzi do wniosku, że mechanizm korekcyjno-wyrównawczy powinien uwzględniać nie tylko różnice w potencjale dochodowym poszczególnych JST, ale także różnice wydatkowe tych jednostek. Tymczasem *ratio legis* przyjętych w ustawie o dochodach rozwiązań w zakresie wpłat korekcyjnych wskazuje, że ich podstawowym celem było korygowanie różnic jedynie w dochodach JST do przeciętnego dochodu w kraju, odpowiednio w gminach, powiatach i województwach. Ustawodawca, kształtując instytucję części regionalnej subwencji ogólnej, nie uwzględnił (lub uwzględnił jedynie w sposób formalny) występujących z oczywistych względów różnic wydatkowych JST. Świadczy o tym po pierwsze to, że część regionalna tworzona jest w wysokości odpowiadającej kwotom wpłat wniesionych przez „bogatsze” województwa na podstawie art. 31 ustawy o dochodach, a więc jest mechanizm redukujący przede wszystkim różnice dochodowe. Po drugie zaś wskazuje na to okoliczność, że przy podziale wpłat korekcyjno-wyrównawczych kwestie większego zapotrzebowania „wydatkowego” są traktowane

ubocznie i formalnie, a kryteria podziału odnoszą się przede wszystkim do różnic dochodowych (przykładem może być wskaźnik bezrobocia związany ściśle z potencjałem dochodowym województwa czy wskaźnik PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa).

Zdaniem wnioskodawcy, charakteru instytucji części regionalnej subwencji ogólnej nie zmienia to, że 55% części regionalnej otrzymywana jest przez JST z uwagi na realizowane (finansowane) zadania. Konstrukcja normatywna, zgodnie z którą przeznaczenie części regionalnej subwencji ogólnej na finansowanie określonych zadań przez JST następuje tylko w 55%, nie spełnia wymagań konstrukcyjnych przewidzianych w art. 9 ust. 5 EKSL. Wykładnia tego przepisu prowadzi bowiem do wniosku, że istnienie systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych winno być podyktowane niemożnością wykonywania przez niektóre JST powierzonych zadań. Biorąc pod uwagę to, że samorząd powołany jest do realizacji określonych zadań, tak właśnie należy rozumieć konieczność ochrony jednostek wspólnot lokalnych, która zgodnie z art. 9 ust. 5 EKSL, stanowi przesłankę funkcjonowania instrumentów korekcyjnych. Nie stanowi jej natomiast samo występowanie wspólnot finansowo słabszych.

Celem analizowanej instytucji jest wyrównanie potencjału dochodowego województw. Instytucja ta została przez ustawodawcę skonstruowana jako źródło zasilające 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 JST. Znajduje to wyraz m.in. w art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach. O ile możliwość uzyskania części regionalnej subwencji ogólnej uwarunkowana jest m.in. istnieniem wysokich wydatków w pewnych obszarach (np. konieczność utrzymania dróg), o tyle 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 inwestycyjne). Ustawa nie daje podstaw do przyjęcia, że przekazanie wpłat korekcyjno-wyrównawczych województwom ponoszącym wysokie wydatki doprowadzi w przyszłości do redukcji tych wydatków. W ocenie wnioskodawcy, nie ma przeszkód, by województwo spożytkowało te środki w inny, dozwolony prawem sposób. Tymczasem w uzasadnieniu do wyroku o sygn. K 30/04, Trybunał Konstytucyjny zasadnie, zdaniem wnioskodawcy, wskazał, że ustanowienie obowiązku wpłat oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej JST, by w rezultacie okrojenie dochodów samorządów bogatszych następowało jedynie w zakresie niezbędnym. W przekonaniu wnioskodawcy, przepisy ustawy o dochodach nie spełniają powyższego wymagania. Z jednej strony, przepisy określające kryteria aktualizujące 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 związku z art. 24 ust. 4 ustawy o dochodach). 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), bądź też niektóre tylko dochody, bez jednoczesnego uwzględnienia wydatków województwa (art. 25 ust. 12 ustawy o dochodach).

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 obowiązek wpłat korekcyjno-wyrównawczych będzie ciążył na województwach o niekoniecznie silnej kondycji finansowej oraz że z części regionalnej będą korzystały jednostki niekoniecznie

potrzebujące wsparcia. Prowadzi to do nieuzasadnionej – z punktu widzenia celu analizowanej instytucji – sytuacji, w której istnieją JST 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. Zdaniem wnioskodawcy, dochodzi w ten sposób do nieuzasadnionej redystrybucji dochodów województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych pomiędzy województwem a budżetem państwa.

Podsumowując, wnioskodawca stwierdził, że w wypadku WM nieuwzględnienie przez ustawodawcę w konstrukcji części regionalnej subwencji ogólnej uregulowanej w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych (finansowanych) zadań oraz restrykcyjny charakter mechanizmu wpłat przewidziany w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. 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. To, zdaniem wnioskodawcy, powinno skutkować uznaniem regulacji zawartej w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a. w zakresie, w jakim prowadzi do pozbawienia samorządu WM możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej w celu realizacji zadań własnych, za niezgodną z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 5 EKSL.

5. W piśmie z 16 sierpnia 2010 r. wnioskodawca, wykonując zarządzenie sędziego TK z 4 sierpnia 2010 r. o uzupełnieniu braków formalnych, wskazał, że wniosek dotyczy spraw objętych jego działaniem na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy o dochodach. Zgodnie z tym przepisem ustawa określa źródła dochodów JST oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów. Wniosek skierowany do TK dotyczy zakresu działania samorządu województwa w zakresie, w jakim polega ono na obowiązku gromadzenia dochodów budżetowych na podstawie Konstytucji i ustaw. Zakwestionowane przepisy skutkują, w ocenie wnioskodawcy, niekonstytucyjnym ukształtowaniem prawa samorządu województwa do dochodów własnych, a w konsekwencji konstytucyjnego prawa do kształtowania polityki finansowej. Wniosek dotyczy również działania przepisów z mocą wsteczną w sposób zaskakujący samorząd województwa i uniemożliwiający mu planowanie dochodów budżetowych. Wniosek mieści się zatem w zakresie działania wnioskodawcy na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy o dochodach, który jako organ stanowiący uchwała corocznie budżet WM.

6. W piśmie z 16 września 2011 r. stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie przedstawił Marszałek Sejmu.

6.1. Analizę zgodności przepisów zaskarżonych przez wnioskodawcę Marszałek Sejmu poprzedził badaniem, jakie znaczenie z punktu widzenia obowiązywania zaskarżonych przepisów, a w szczególności art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a., mają regulacje zawarte w art. 41 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578; dalej: ustawa ołobudżetowa). W tym kontekście Marszałek stwierdził, że art. 41 ustawy ołobudżetowej stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim określa zasady ustalania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na rok 2011. Artykuł 41 ustawy ołobudżetowej ma więc charakter regulacji incydentalnej, która modyfikuje te zasady i

wyłącza stosowanie art. 31 ustawy o dochodach jedynie w odniesieniu do pewnego wąskiego wycinka czasowego, tj. do roku budżetowego 2011. W pozostałym zakresie – a zatem zarówno w odniesieniu do wcześniejszych, jak i późniejszych lat budżetowych – ten ostatni przepis zachowuje moc wiążącą. W rezultacie należy stwierdzić, że art. 41 ustawy o budżecie nie czyni analizowanego wniosku bezprzedmiotowym w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 31 ustawy o dochodach. Z kolei między drugim z zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów, tj. art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a., a art. 41 ustawy o budżecie nie zachodzi relacja *lex generalis* – *lex specialis*. Art. 6 u.zm.u.a. modyfikuje bowiem (w ustępie 1) zasady obliczania wskaźnika W, tj. wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, określone w art. 24 ust. 3 i 4 ustawy o dochodach, w odniesieniu do lat 2010 i 2011, a także (w ustępie 2) nakazuje zwiększenie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych do kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województwa we wpływach z tego podatku w wysokości 14,75%. Sam art. 41 ustawy o budżecie nie ingeruje w zasady obliczania wskaźnika W, lecz jedynie modyfikuje zasady obliczania kwoty rocznej wpłaty przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Zakresy regulacji art. 6 u.zm.u.a. i art. 41 ustawy o budżecie są więc odrębne i nie krzyżują się. To znaczy, że ten ostatni przepis również nie może uzasadniać bezprzedmiotowości zarzutów wnioskodawcy w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 6 u.zm.u.a.

6.2. W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżony art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., który skutkuje pozbawieniem WM ponad połowy (54,17%) dochodów podatkowych planowanych w 2010 r. (stanowiących 80%-90% dochodów bieżących województwa) i koniecznością zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej oraz ograniczeniem możliwości realizowania zadań własnych tego województwa ingeruje w istotę jego samodzielności finansowej i nie mieści się tym samym w zakresie swobody, jaka przysługuje ustawodawcy w odniesieniu do wpływania na dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Nie można także, zdaniem Marszałka Sejmu, wskazać konstytucyjnie chronionych wartości i celów, które uzasadniałyby tak daleko posunięte ograniczenie samodzielności finansowej samorządu wojewódzkiego.

Zastosowanie tego przepisu prowadzi do naruszenia wymogu, aby w wyniku zastosowania systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie doszło do pozbawienia samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawieniu go efektów własnych działań i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych. Ponadto zaskarżona regulacja narusza art. 167 ust. 3 Konstytucji, który należy traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej jednostkom samorządu możliwość samodzielnego wykorzystywania środków finansowych pozostawionych do ich dyspozycji, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań (por. wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97). W rezultacie zastosowania art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. WM zostało pozbawione ponad połowy dochodów podatkowych za 2010 r. oraz było zmuszone zaciągnąć kredyt w celu zapewnienia pełnej realizacji zadań własnych. Przyczyną takiego stanu jest ustawowy nakaz obliczenia rocznej wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej na podstawie fikcyjnych, zawyżonych dochodów podatkowych za lata 2008-2009, których województwo zobowiązane do dokonania tej wpłaty w tym okresie w rzeczywistości nie osiągnęło.

W rezultacie, wpłaty korekcyjno-wyrównawcze przestały tworzyć wraz z zasadami konstytucyjnymi zawartymi w art. 167 Konstytucji jeden, spójny i zbilansowany

system, który w orzecznictwie TK (por. sygn. K 30/04) jest warunkiem uznania konstytucyjności tych wpłat. Marszałek Sejmu zaznaczył w tym kontekście, że ani okoliczności uchwalenia u.zm.u.a., ani uzasadnienie tej ustawy nie dają wystarczających podstaw do stwierdzenia, że przyczyną zwiększenia z mocą wsteczną wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji wskutek przyjęcia za podstawę jej obliczenia fikcyjnych, zawyżonych dochodów podatkowych województw „bogatszych”, był istotny wzrost potrzeb finansowych województw uboższych w związku z realizacją zadań przewidzianych w tej ustawie. Wręcz przeciwnie, u.zm.u.a. wprowadziła instrumenty służące finansowemu wzmocnieniu województw w związku z finansowaniem przez nie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, jak np. pomoc finansowa z Funduszu Kolejowego czy też, obowiązujący od 1 stycznia 2010 r., wzrost udziału wszystkich województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Instrumenty te oddziałują na poprawę sytuacji finansowej województw w ramach pierwotnego podziału dochodów własnych między jednostki samorządu terytorialnego, czyniąc zbędnym dodatkowe zastrzanie zasad funkcjonowania systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, ze skutkiem niekorzystnym dla województw zobowiązanych do ich uiszczenia.

Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca nie wykazał w sposób dostateczny, że zaskarżony przepis narusza zasadę adekwatności przewidzianą w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Aby uznać, że zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla jednostki samorządu z powodu pozbawienia jej pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów, że bez tych dochodów nie ma możliwości zapewnienia udziału JST w dochodach publicznych o wysokości odpowiedniej do realizacji ich zadań. Wnioskodawca stwierdził wprawdzie, że wskutek zaskarżonej regulacji WM zostało pozbawione ponad połowy swoich dochodów podatkowych, które z kolei stanowią ponad 80% jego dochodów bieżących, nie wykazał jednak precyzyjnie, iż tak znaczne pozbawienie WM dochodów własnych za 2010 r. uniemożliwi mu wykonywanie określonych zadań publicznych z tego powodu, że łączne jego dochody (w tym z subwencji ogólnej dla województw i dotacji celowych) nie są wystarczające na pokrycie kosztów realizacji tych zadań.

Podsumowując tę część wyводу, w ocenie Marszałka Sejmu, art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. narusza zasadę samodzielności finansowej JST, wynikającą z art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca nie zachował należytej staranności, której powinien był dołożyć, modyfikując system wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Nie uczynił zadość szczególnym wymaganiom, które są pochodną wyjątkowego charakteru tej instytucji. Dążąc do formalnego skorelowania udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, stanowiącego punkt odniesienia obliczania wpłaty do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, z nowym podwyższonym udziałem województw we wpływach z tego podatku, nie wziął pod uwagę, iż tym samym czyni podstawą obliczenia tej wpłaty fikcyjne, zawyżone dochody nieosiągnięte w rzeczywistości przez województwa w latach ubiegłych, co będzie skutkowało ich obciążeniem w sposób naruszający kryterium niezbędności oraz ingerujący w istotę ich samodzielności finansowej.

Zarzut naruszenia zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał za niedostatecznie uzasadniony.

Marszałek Sejmu uznał za zasadne zarzuty naruszenia przez art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, tj. zasady przyzwoitej legislacji, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego.

6.3. Zaskarżony art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. stanowi przykład regulacji zaskakującej adresata, naruszającej wymóg przewidywalności i bezpieczeństwa prawnego, gdyż pozbawia samorządy wojewódzkie (przede wszystkim WM), zobowiązane do dokonywania wpłaty do budżetu centralnego z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, możliwości racjonalnego planowania swoich dochodów i wydatków w perspektywie wieloletniej, opartego na rzeczywiście osiągniętych dochodach podatkowych. Przepis ten, godząc w podstawy gospodarki finansowej samorządu i zmuszając go do zaciągnięcia kredytu w celu sfinansowania podwyższonej wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa przez to, że z mocą wsteczną wprowadza niekorzystny dla adresata tej regulacji mechanizm obliczania kwoty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010 i 2011, odrywając wysokość tej wpłaty od realnego poziomu dochodów podatkowych osiągniętych przez wnioskodawcę. Zarazem modyfikacja dokonana przez art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. ma charakter arbitralny, gdyż tak daleko posunięta ingerencja w samodzielność finansową JST nie jest uzasadniona innymi wartościami i normami konstytucyjnymi.

6.4. W odniesieniu do kwestii naruszenia przez art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. zasady przyzwoitej legislacji, stanowiącej element zasady demokratycznego państwa prawnego, Marszałek stwierdził, że zaskarżony przepis nie narusza tej zasady w aspekcie formalnym, rozumianym jako nakaz dostatecznej określoności i jednoznaczności przepisów prawa. Treść normatywna regulacji zawartej w art. 6 u.zm.u.a. nie pozostawia bowiem wątpliwości i sprowadza się do nakazu obliczenia wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na podstawie zawyżonych, fikcyjnych dochodów podatkowych. Nie wydaje się dlatego trafny zarzut wnioskodawcy, iż obowiązywanie art. 6 u.zm.u.a. prowadzi do wewnętrznej sprzeczności przepisów ustawy o dochodach z tego powodu, że używane w niej pojęcia (a szczególności wskaźniki W i Ww) występują w różnych znaczeniach. Ze względu na czasowo ograniczone stosowanie art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. (w latach budżetowych 2010 i 2011) można jednoznacznie ustalić okres, za który wskaźniki W i Ww obliczane są na podstawie fikcyjnych, zawyżonych dochodów podatkowych, stosownie do nakazu przewidzianego w tym przepisie. Pewna niejednoznaczność pojęciowa, będąca skutkiem art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., może być usunięta w drodze wykładni i nie ma charakteru kwalifikowanego, a tylko taki może uzasadniać niekonstytucyjność przepisu z uwagi na sprzeczność z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, uprawnione jest natomiast stwierdzenie, iż art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. narusza zasadę przyzwoitej legislacji w jej aspekcie materialnym, który precyzowany jest w orzecznictwie TK jako nakaz uwzględniania przez ustawodawcę, dokonującego kolejnych zmian stanu prawnego, interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego.

W wypadku rozpatrywanej sprawy nakaz ten dotyczy uwzględnienia tego, że JST prowadzą swoją gospodarkę finansową obejmującą również wieloletnie planowanie i prognozowanie w oparciu o rzeczywiście osiągnięte, a nie fikcyjnie zawyżone, dochody podatkowe. Tak rozumiana zasada poprawnej legislacji pozostaje w ścisłym związku z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie do pogodzenia z zasadą poprawnej legislacji jest zatem wprowadzanie z mocą wsteczną do instytucji o charakterze wyjątkowym, jaką są wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, mechanizmów czyniących tę regulację bardziej dolegliwą dla podmiotów obciążonych obowiązkiem tych wpłat.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jest niezgodny z

art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

6.5. Przed merytorycznym odniesieniem się do zarzutów niezgodności art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a. ze wskazanymi wzorcami kontroli Marszałek Sejmu przypomniał, że art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach były już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. K 30/04), w którym Trybunał stwierdził ich zgodność z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. W związku z tym, że w niniejszym postępowaniu zostały wskazane inne wzorce kontroli, a także częściowo odmienne zarzuty, Marszałek Sejmu uznał, że nie można mówić w tym wypadku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*. O ile bowiem w wyroku z 25 lipca 2006 r. Trybunał skoncentrował się na ocenie konstytucyjności przepisów w kontekście zarzutów dotyczących nieadekwatności wyposażenia JST w środki finansowe wskutek zmian w zakresie ich zadań własnych, o tyle zarzuty podniesione przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie odnoszą się przede wszystkim do konstrukcyjnych cech części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, zarówno w stosunku do zasad ustalania związanej z tym kwoty rocznej wpłaty, jak i kryteriów, na których opiera się podział tej kwoty pomiędzy województwa.

Przechodząc do oceny merytorycznej przedstawionych w tej części uzasadnienia zarzutów, Marszałek Sejmu stwierdził, że są one bezzasadne. Podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyroku uznał zgodność wpłat korekcyjno-wyrównawczych uregulowanych w art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach ze sformułowanym przez siebie „testem” konstytucyjnej dopuszczalności instytucji stanowiącej element systemu wyrównywania niedoborów dochodów własnych uboższych samorządów. W ocenie Sejmu, wbrew zarzutowi wnioskodawcy, naruszenie wymogu zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie oraz zakazu niweczenia znaczenia tych dochodów nie jest skutkiem obowiązywania art. 31 ustawy o dochodach, lecz art. 6 ust. 2 u.z.um.a., który nakazuje obliczenie wpłaty do budżetu w oparciu o fikcyjne, zawyżone dochody podatkowe WM. Pozbawienie mocy obowiązującej tego ostatniego przepisu przywróci zgodność regulacji wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw z konstytucyjnymi zasadami: samodzielności finansowej samorządu oraz adekwatności. Marszałek Sejmu wskazał, że z wypowiedzi samego wnioskodawcy wynika, że powstanie nadmiernego uszczerbku w jego dochodach własnych jest spowodowane wzrostem tej wpłaty, którego źródłem jest incydentalna regulacja art. 6 ust. 2 u.zm.u.a., a nie same tylko przepisy art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że wnioskodawca został zaskoczony obowiązkiem przewidzianym w tych przepisach. Wręcz przeciwnie, wypada, zdaniem Marszałka, przyjąć, iż relatywnie długi czas ich obowiązywania powinien skłonić wnioskodawcę do uwzględnienia w ramach swojego długoletniego planowania budżetowego, konieczności dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej. Powoływanie się przez WM na swoje „ogromne zadłużenie”, sięgające ponad 57% dochodów projektowanych na 2010 r., nie może być wystarczającym argumentem za uznaniem, iż przewidziany w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach obowiązek dokonywania tej wpłaty nadmiernie ingeruje w samodzielność finansową tego województwa. Przyczyną tak znacznego zadłużenia mogło być bowiem zaciągnięcie zobowiązań na inne cele niż wypełnienie ustawowego obowiązku dokonania wpłaty korekcyjno-wyrównawczej. Zaciąganie zobowiązań i zwiększanie ogólnego zadłużenia powinno następować w ramach racjonalnej gospodarki, przy której prowadzeniu

wnioskodawca powinien mieć na względzie konieczność wywiązania się ze spoczywających na nim ustawowych obowiązkach względem budżetu centralnego.

Marszałek Sejmu uznał za niezasadne systemowe zarzuty wnioskodawcy dotyczące ustawowej konstrukcji obowiązku wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. W szczególności za nietrafny uznał zarzut, że przesłanki wyznaczania województw zobowiązanych do dokonania wpłat wykazują jedynie formalną abstrakcyjność, podczas gdy przyjęte w nich wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat.

Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście, że wskaźniki W i Ww, na podstawie którego obliczana jest wysokość tej wpłaty, nawiązują do dochodów podatkowych województw wynikających z ich udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Przyjęcie właśnie tej wielkości – w powiązaniu z liczbą mieszkańców województwa – jako punktu odniesienia obliczania wpłaty może być uznane za celowe i racjonalne, jeżeli się zważy, iż wielkość podatkowych dochodów samorządów wojewódzkich w zasadniczym stopniu determinuje ich potencjał gospodarczy i finansowy. Jak wynika z tabeli dołączonej do wniosku, dochody podatkowe WM co najmniej dwukrotnie przewyższały analogiczne dochody innych województw. Tak istotnych różnic w dochodach podatkowych województw nie można uzasadniać wyłącznie odwołaniem się do odmiennego poziomu aktywności i gospodarności władz samorządowych. Różnice te są przede wszystkim pochodną odmienności demograficznych, geograficznych i gospodarczych między regionami. Zważywszy, że Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, dopuszczalne jest, zdaniem Sejmu, wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych służących łagodzeniu skutków tych różnic, pod warunkiem, że rozwiązania te nie ingerują w istotę samodzielności finansowej województw zobowiązanych do wpłat i nie naruszają tym samym zasady określonych w art. 167 Konstytucji. Z kolei w odniesieniu do konkretnych procentowych wielkości przyjętych w art. 31 ustawy o dochodach należy stwierdzić, że ustawodawca dysponuje w tym zakresie pewną autonomią regulacyjną, dlatego też kwestia ta nie powinna podlegać kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny nie posiada bowiem instrumentów prawnych, które pozwoliłyby mu na ustalenie, czy wielkości te zostały ustanowione na właściwym poziomie. Sama tylko okoliczność, że w rezultacie zastosowania ustawowych regulacji to wyłącznie WM jest płatnikiem netto części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, nie przesądza jeszcze prawdziwości twierdzenia wnioskodawcy o jedynie formalnej abstrakcyjności przyjętych wskaźników, jeżeli są one oparte na obiektywnych wielkościach oddających potencjał gospodarczy i finansowy województw.

Za niezasadne Marszałek Sejmu uznał zarzuty wnioskodawcy odwołujące się do zasad ustalania różnic wydatkowych województw w ramach ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego wynikającego z zaskarżonych przepisów. Zasady podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej określone są w rozbudowanej regulacji art. 25 ust. 1-15 ustawy o dochodach. W tym celu przepisy te odwołują się m.in. do następujących wielkości: stopy bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca, PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie. Ustawodawca określił jednocześnie procentowe udziały, w jakich część regionalną subwencji ogólnej rozdziela się między województwa w oparciu o poszczególne kryteria. Zdaniem wnioskodawcy, jedynie podział 55% tej kwoty następuje na podstawie kryteriów o charakterze wydatkowym, tj. na podstawie kryterium powierzchni dróg na jednego mieszkańca (40% części regionalnej do podziału) oraz wydatków na regionalne przewozy pasażerskie (15% części regionalnej do podziału). Marszałek podkreślił jednak, że wbrew twierdzeniu wnioskodawcy dystrybucja zdecydowanej większości tej kwoty opiera się na

kryteriach, które odnoszą się, przynajmniej pośrednio, do różnic o charakterze wydatkowym. Oprócz wspomnianych wyżej dwóch kryteriów można wskazać również kryterium oparte na stopie bezrobocia (według którego dystrybuowane jest 20% łącznej kwoty części regionalnej subwencji ogólnej), które ma w znacznym stopniu wydatkowy charakter. Wysoka stopa bezrobocia w danym województwie może oznaczać bowiem nie tylko mniejsze dochody podatkowe samorządu województwa, lecz również jego większe wydatki wynikające na przykład z konieczności realizacji zadań z zakresu polityki rynku pracy, które na samorząd ten nakłada art. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.).

Art. 9 ust. 5 EKSL Sejm uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów.

Podniesiony przez wnioskodawcę zarzut braku regulacji, która gwarantowałaby, iż beneficjenci tej części subwencji przeznaczą uzyskane środki w sposób, który wpływałby na poprawę ich sytuacji finansowej, Marszałek Sejmu uznał za bezzasadny. Marszałek stwierdził, że chociaż wypłaty korekcyjno-wyrównawcze z części równoważącej subwencji ogólnej nie są subwencją w ścisłym znaczeniu, bowiem ich źródłem nie są środki z budżetu centralnego, lecz wpłaty innych jednostek samorządowych, to instytucję tę łączy z subwencją wspólna cecha, którą jest brak określonego celu, na jaki w obu tych przypadkach może być przeznaczona wypłacona kwota. To odróżnia subwencję ogólną od dotacji celowej, która powinna być przeznaczona przez beneficjenta na sfinansowanie określonego zadania publicznego, w związku którym jest ona udzielana. Zarówno subwencje, jak i wpłaty korekcyjno-wyrównawcze służą więc polepszeniu ogólnej sytuacji finansowej województw, które spełniają określone ustawowo, zobiektywizowane kryteria. Twierdzenie wnioskodawcy, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów, jest pozbawione podstaw. Uzyskane środki, nawet gdy nie będą przeznaczone na pokrycie tych rodzajów wydatków, do których odwołuje się ustawodawca, regulując zasady podziału łącznej kwoty części regionalnej subwencji ogólnej (m.in. na drogi czy przewozy regionalne), i tak zwiększają zasoby finansowe pozostające do dyspozycji województw „uboższych”, umożliwiając im sfinansowanie innych zadań publicznych.

Za niezasadny Sejm uznał także zarzut braku nawiązania przy konstruowaniu mechanizmu wpłat korekcyjno-wyrównawczych do pełnej sytuacji finansowej województwa, uwzględniającej zarówno wydatki, jak i dochody. Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście, że podział kwoty części regionalnej subwencji ogólnej między województwa opiera się na kryteriach przewidzianych w art. 25 ust. 1-13 ustawy o dochodach, które w przeważającej mierze nawiązują do zwiększonych potrzeb wydatkowych związanych z realizacją określonych zadań publicznych (utrzymaniem dróg, walką z bezrobociem, utrzymaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich). Z kolei „siła finansowa” województw zobowiązanych do dokonywania wpłaty do budżetu z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej ustalana jest, zgodnie z art. 31 ustawy o dochodach, na podstawie wskaźników bazujących na ich dochodach podatkowych. Stanowi to, zdaniem Marszałka Sejmu, kryterium obiektywne i racjonalne, wykluczające ryzyko sztucznego zaniżania przez województwa swojego potencjału finansowego w celu zmniejszenia rozmiaru tej wpłaty.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że zarzuty wnioskodawcy nie są wystarczające, aby obalić domniemanie konstytucyjności art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach. Art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. należy zatem uznać za zgodny z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, a art. 9 ust. 5 EKSL za nieadekwatny wzorzec kontroli.

6.6. Na zakończenie Marszałek Sejmu wskazał, że aprobatywnego odniesienia się przez Sejm do obowiązującego systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych („horyzontalnego systemu wyrównawczego”) nie należy odczytywać w taki sposób, że system ten jest jedynym z możliwych lub koniecznych konstytucyjnie modeli redystrybucji części środków zasobniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślił, że zmieniające się warunki życia społecznego, a co za tym idzie funkcjonowania samorządów, jak również dynamika procesów gospodarczych, mogą uzasadnić odejście od aktualnych rozwiązań i przyjęcie przez prawodawcę innych rozwiązań w sferze finansów komunalnych. Dopóki prawodawca nie wykracza w tym zakresie poza standardy konstytucyjne, doprecyzowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jego działania cechuje znaczny stopień swobody regulacyjnej, w tym możliwość wyboru optymalnego z punktu widzenia polityki tworzenia prawa modelu „wpłat wyrównawczych” (za którą Sejm i Rada Ministrów odpowiadają przed wyborcami), a nawet zrezygnowanie z tego instrumentu na rzecz innych narzędzi gwarantujących zrównoważony rozwój kraju i poszanowanie konstytucyjnych zasad jednolitości państwa i dobra wspólnego. Dlatego też ewentualna przyszła nowelizacja ustawy o dochodach *a limine* nie dezaktualizuje ustaleń poczynionych przez Sejm w niniejszym piśmie. Czym innym jest bowiem niezgodność przepisu z Konstytucją, a czym innym jego opcjonalny charakter, polegający na wyborze jednego z dopuszczalnych prawnie modeli regulacyjnych.

6.7. Na koniec Marszałek Sejmu podkreślił, że pełną i aktualną wiedzę o procesach gospodarczych i społecznych zachodzących w skali globalnej (ogólnokrajowej) i na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego mają właściwe agendy administracji rządowej, do których ustawowych zadań należy gromadzenie stosownych informacji oraz ich przetwarzanie i analiza. Ewentualne impulsy zmiany prawa w omawianym zakresie powinny więc pochodzić przede wszystkim od kompetentnych organów władzy wykonawczej, mających wiedzę o bieżących potrzebach i tendencjach. W związku z tym Sejm wniósł o wezwanie Ministra Finansów do udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu przedstawienia stanowiska w sprawie.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 2 listopada 2011 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym: 1) art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ustawy o dochodach jest niezgodny z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 oraz jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a. jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 9 ust. 5 EKSL.

7.1. Prokurator Generalny, odnosząc się do kwestii dopuszczalności merytorycznej kontroli w sprawie, zwrócił uwagę na uchwalenie art. 41 ustawy o budżecie, który wyłączył stosowanie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach do określenia jednostek zobowiązanych do wniesienia wpłat na Reg-SO oraz ustalenia ich wysokości na 2011 r. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie miał zastosowanie podczas ustalania wpłat korekcyjno-wyrównawczych do budżetu państwa jedynie na rok budżetowy 2011 (do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na ten rok). Jest to zatem przepis incydentalny, który „nie wyłącza stosowania art. 31 u.d.j.s.t. ani w latach wcześniejszych, ani też po opracowaniu ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2011”. Przepis ten nie dotyczy zasad obliczania wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie w

odniesieniu do lat 2010-2011, ani zwiększenia wysokości dochodów z tytułu udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych do 14,75% kwoty wynikającej ze wskaźnika udziału województwa (tj. materii uregulowanej w art. 6 u.zm.u.a.). Nie odnosi się także do przedmiotu regulacji zawartej w art. 25 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Tym samym, w ocenie Prokuratora Generalnego, wejście w życie art. 41 ustawy o dochodach nie stanowi przeszkody do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

7.2. Prokurator Generalny, uzasadniając swe stanowisko o niekonstytucyjności art. 6 u.zm.u.a., podzielił zdanie wnioskodawcy, że przepis ten z mocą wsteczną zmienił mechanizm obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011. Prokurator Generalny wskazał, że art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach w brzmieniu nadanym przez art. 3 u.zm.u.a. wszedł w życie 1 stycznia 2010 r. i od tej daty nastąpiło podwyższenie wskaźnika udziału województw w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych do 14,75%, natomiast zakwestionowany art. 6 u.zm.u.a. zaczął obowiązywać już 5 sierpnia 2009 r. W konsekwencji mechanizm obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2010-2011 nie opierał się na wartości dochodów województwa uzyskanych faktycznie i wykazanych w sprawozdaniach finansowych w latach 2008 i 2009, gdyż w tym okresie wskaźnik udziału województw w dochodzie z wymienionego podatku nadal wynosił 14%.

W następstwie rozwiązania wprowadzonego w art. 6 u.zm.u.a., wysokość wskaźnika W, decydująca o wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych, ustalona została w oparciu o „fikcyjne” dochody, wyższe od faktycznie osiągniętych przez WM w latach 2008 i 2009. Pozostaje to, zdaniem Prokuratora Generalnego, w sprzeczności z poglądami TK wyrażonymi w wyroku o sygn. K 30/04. Dochody podatkowe województw z tytułu udziału w podatku dochodowym, o których mowa w art. 31 ustawy o dochodach, powinny być ustalane w wysokości faktycznie uzyskanej, gdyż ma to służyć urealnieniu sytuacji finansowej województw, stanowiącej podstawę ustalania części wyrównawczej subwencji i wpłat. Prokurator Generalny przypominał w tym kontekście, że wprowadzenie do ustawy o dochodach systemu wyrównawczego (na który składa się także część regionalna subwencji ogólnej) było uzasadnione dużym zróżnicowaniem w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Celem wprowadzenia tego systemu była konieczność ochrony najsłabszych ekonomicznie spośród tych jednostek. Tymczasem regulacja wynikająca z art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach prowadzi do sytuacji, w której podwyższenie wpłaty na Reg-SO nie jest rezultatem faktycznego zgromadzenia większych dochodów podatkowych przez województwo, lecz fikcyjnego podwyższenia tych dochodów w wyniku legislacyjnego zabiegu ustawodawcy. Celem tego zabiegu było zaś zwiększenie wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Ustawodawca nie zagwarantował przy tym środków finansowych pozwalających na zrekomensowanie wydatków poniesionych z tego tytułu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęcie jako podstawy obliczenia wysokości wpłaty na Reg-SO wysokości dochodów faktycznie nieosiągniętych w latach 2008-2009 przez województwa, doprowadziło do nadmiernego, wykraczającego poza kryterium niezbędności obciążenia finansowego województwa. Ani z okoliczności towarzyszących wprowadzeniu kwestionowanej zmiany, ani też z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej nie wynika bowiem, że zwiększenie w latach 2010 i 2011 wysokości wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na Reg-SO, wskutek fikcyjnego zawyżenia wysokości dochodów podatkowych województwa w latach 2008 i 2009, było uzasadnione koniecznością wspomoczenia województw o słabszej kondycji finansowej, z uwagi na istotny, szczególnie wzrost ich potrzeb finansowych.

Tego rodzaju ingerencja w samodzielność finansową JST naruszyła zatem wynikającą z art. 167 ust. 3 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji ogólną zasadę gwarantującą pozostawienie JST do ich dyspozycji określonych środków finansowych oraz możliwość samodzielnego ich wykorzystania.

7.3. W odniesieniu do podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca w art. 6 u.zm.u.a. wprowadził rozwiązanie zmieniające sposób określania wysokości dochodów podatkowych województw w latach 2008 i 2009, co należy uznać za działanie z mocą wsteczną. Regulacja ta pogorszyła sytuację WM w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Ustawodawca naruszył tym samym zasadę niedziałania prawa wstecz, której treścią jest zakaz nadawania prawu mocy wstecznej i która ma zastosowanie także w odniesieniu do przepisów normujących prawa i obowiązki JST, zwłaszcza gdy jej naruszenie prowadzi do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Art. 6 u.zm.u.a. zawierał regulację zaskakującą samorządy wojewódzkie, gdyż zmieniał z mocą wsteczną dotychczas obowiązujący mechanizm określania wysokości wpłaty, wprowadzając rozwiązanie, w którym wysokość ta nie jest uzależniona od faktycznie osiągniętych dochodów podatkowych województwa. W sytuacji gdy gospodarka finansowa JST opiera się na wieloletnim planowaniu i prognozowaniu dochodów oraz wydatków, poważnie utrudnia to samorządom województw, zobowiązanym do dokonywania tych wpłat racjonalne planowanie, które oparte powinno być na faktycznie osiągniętych przez te JST dochodach. Przyjęta w art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach konstrukcja wyraźnie osłabiła zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż zmieniając na bardziej niekorzystny dla JST mechanizm określania wysokości wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej, nie uzasadniała tego skutku konieczną ochroną innych konstytucyjnych wartości. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzone rozwiązanie nie znajduje bowiem rzeczywistego uzasadnienia w konstytucyjnie chronionych wartościach i normach ustawy zasadniczej.

Ponadto regulacja wynikająca z art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, w której przyjęto dla wyliczenia wysokości wpłat nieosiągnięte przez województwa w latach 2008 i 2009 dochody podatkowe, jest sprzeczna z zawartymi w ustawie o dochodach (m.in. w art. 6 i art. 24 ust. 3) regułami określania wysokości dochodów JST, których podstawą jest faktycznie uzyskany dochód. W tym zatem zakresie wymienione przepisy tworzą regulację niespójną z przyjętymi w ustawie o dochodach zasadami, a to narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Elementem tej zasady jest bowiem przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Racjonalny ustawodawca nie może w szczególności tworzyć przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym i naruszających istotę danej instytucji prawnej. Prokurator Generalny, powołując odpowiednie orzeczenia TK, wskazał, że zasady poprawnej legislacji to nie tylko zasady właściwego redagowania tekstu normatywnego, ale także reguły posługiwania się adekwatnymi – z uwagi na cel – konstrukcjami prawnymi. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach narusza zatem wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania JST do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7.4. Za niezasadny Prokurator Generalny uznał natomiast zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji przez art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Aby przyjąć, iż regulacja powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla JST (z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych lub nałożenia nowych obowiązków) jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji,

konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów danej jednostki – że skutek danej regulacji jednostka ta nie jest w stanie realizować swoich zadań własnych. Wnioskodawca nie wykazał jednak, że w wyniku obowiązywania regulacji zawartej w art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jego łączne dochody, obejmujące dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe, nie są wystarczające do pokrycia kosztów realizacji przez WM zadań publicznych. W szczególności zaś, na tle analizy całokształtu dochodów WM, wnioskodawca nie wykazał w sposób przekonywający, że w następstwie wspomnianego zwiększenia wysokości wpłaty z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, jednostka ta została pozbawiona dochodów w stopniu pozbawiającym ją możliwości wykonywania zadań własnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, regulacja ujęta w art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach jest zgodna także z art. 167 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie pozbawia JST zagwarantowanych w tym przepisie ustawy zasadniczej dochodów ani ochrony prawa do ich dochodzenia. Prokurator wskazał także, że z uwagi na treść zarzutu, argumentacja dotycząca zgodności kwestionowanej regulacji z art. 167 ust. 1 Konstytucji odnosi się także do wskazanego przez wnioskodawcę jako pozostający w związku z tym przepisem art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej, który jako wzorzec samodzielny byłby w niniejszej sprawie wzorcem nieadekwatnym.

7.5. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach, Prokurator Generalny stwierdził, że z punktu 2 *petitum* wniosku wynika, iż wnioskodawca zaskarżył tę regulację w zakresie, w jakim przewidziana w tych przepisach konstrukcja części regionalnej subwencji ogólnej na skutek rozwiązania przyjętego w art. 6 u.zm.u.a. prowadzi do ograniczenia możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej województwa w celu realizacji zadań własnych. W tym ujęciu jako przepis podstawowy podlegający kontroli konstytucyjnej wnioskodawca wskazał art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach, a przepisy art. 25 tej ustawy oraz art. 6 u.zm.u.a. – jako pozostające z nim w związku. Tymczasem z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca w tej części kwestionuje przede wszystkim zgodność z Konstytucją całego systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych.

Podniesione przez wnioskodawcę zarzuty odnoszące się do art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a. dotyczą niekonstytucyjności owej regulacji w zakresie, w jakim powoduje podwyższenie wysokości wpłat na część regionalną subwencji ogólnej za lata 2010 i 2011, w następstwie zawyżenia dochodów podatkowych województw za lata 2008 i 2009. W istocie zatem stanowią powtórzenie zarzutów dotyczących regulacji wskazanej w punkcie 1 *petitum* wniosku.

Prokurator Generalny wskazał także, że stwierdzenie ewentualnej niekonstytucyjności art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. oznaczać będzie powrót do dotychczas obowiązującej konstrukcji wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej określonej w art. 31 ustawy o dochodach, również w latach 2010 i 2011.

Uzasadniając swoje stanowisko w odniesieniu do konstytucyjności art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w związku z art. 6 u.zm.u.a., Prokurator Generalny wskazał, że wyjątek od systemu dochodów stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, jakim są wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, ma duży ciężar gatunkowy, gdyż m.in. ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Nie można więc z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co

pierwotnie władze centralne dały samorządom, wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności. Kwestionowana regulacja w sposób szczególny (przez fikcyjne powiększenie z mocą wsteczną dochodów podatkowych województw) wprowadza zmiany w systemie wpłat korekcyjno-wyrównawczych, który sam ma charakter wyjątkowy w konstytucyjnym systemie dochodów JST. Tymczasem ani z okoliczności towarzyszących wprowadzeniu kwestionowanej zmiany, ani też z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej nie wynika, aby zwiększenie w latach 2010 i 2011 wysokości wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na Reg-SO, wskutek fikcyjnego zawyżenia wysokości dochodów podatkowych województwa w latach 2008 i 2009, było uzasadnione koniecznością wspomoczenia województw o słabszej kondycji finansowej z uwagi na istotny, szczególnie wzrost ich potrzeb finansowych.

Samą instytucję wpłat korekcyjno-wyrównawczych, uregulowaną w art. 31 ust. 1 w związku z art. 25 ustawy o dochodach. Prokurator Generalny uznał za zgodną z unormowaniami konstytucyjnymi, powołując się w tym zakresie na wyrok TK o sygn. K 30/04. W jego ocenie, pomimo odmiennie sformułowanych zarzutów oraz zakresu zaskarżenia, argumentacja przytoczona w uzasadnieniu tego wyroku w odniesieniu do art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach ma zastosowanie również w niniejszej sprawie. W tym kontekście Prokurator Generalny uznał, że podstawy pobrania wpłat określone w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach zostały uregulowane w ustawie w sposób kategoryczny. Sposób określania wysokości wskaźników W i Ww odwołuje się do potencjału gospodarczego i finansowego województw oraz do liczby mieszkańców danego województwa, co pozwala na ustalenie przeciętnego, obiektywnego wskaźnika potencjału finansowego danego województwa. Jest to przy tym miarodajny wskaźnik, pozwalający na porównanie sytuacji finansowej poszczególnych województw, także w odniesieniu do wskaźnika Ww określającego przeciętny dochód podatkowy na jednego mieszkańca w odniesieniu do wszystkich województw. Nie można zatem uznać, że przyjęte w art. 31 ustawy o dochodach wskaźniki nie mają charakteru regionalnego, lecz powodują „realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonania wpłat”, jak twierdzi wnioskodawca. W konsekwencji należy uznać, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mają charakter systemowy. Kwestia określenia wysokości wymienionych wskaźników mieści się w zakresie regulacyjnej swobody ustawodawcy. To, że ustawodawca wybrał jeden z możliwych wariantów unormowania tej kwestii – nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych – sama w sobie nie powoduje niezgodności regulacji z Konstytucją.

Prokurator Generalny zaznaczył, że Trybunał Konstytucyjny, jak sam stwierdził w wyroku o sygn. K 30/04, nie ma instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, czy też nie. Kwestia ta nie podlega zatem badaniu zgodności z Konstytucją.

Wnioskodawca nie wykazał także, zdaniem Prokuratora Generalnego, w sposób jednoznaczny, że ograniczenie dochodu WM, w następstwie obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych wykraczało poza niezbędny zakres. W szczególności, z przedstawionych we wniosku danych liczbowych nie wynika jednoznacznie, że zadłużenie WM, do którego odwołuje się wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku, jest wyłącznie skutkiem wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Nie można zatem wykluczyć, że może to mieć związek z koniecznością ponoszenia kosztów związanych z realizacją innych celów niż dokonywanie tychże wpłat. Wpłaty mają nadal charakter uzupełniający system wyposażenia samorządów w dochody określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Ich istnienie jest uzasadnione wyłącznie potrzebą wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych i temu celowi służą.

Przewidziany w art. 25 ustawy o dochodach podział części regionalnej subwencji ogólnej ma charakter systemowy, nawiązujący do kryteriów związanych z zadaniami samorządu wojewódzkiego (powierzchnia dróg na jednego mieszkańca, wydatki na regionalne przewozy pasażerskie, wysokość stopy bezrobocia). Określone w tym przepisie zasady podziału Reg-SO nie naruszają art. 167 Konstytucji, mają bowiem kategoryczny i zobiektywizowany charakter, a ich wysokość zależy od potrzeb samorządów uboższych, związanych z wykonywaniem ciężących na nich zadań własnych. Jest to rozwiązanie systemowe, przewidywalne są więc korzyści finansowe, jakie osiągną poszczególne, uboższe województwa w związku z podziałem tej części subwencji ogólnej.

Okoliczność, że dopuszczalne jest przeznaczenie środków finansowych z wpłat korekcyjno-wyrównawczych przez ich beneficjentów na pokrycie innych wydatków niż te, z którymi związane są kryteria podziału części regionalnej subwencji ogólnej, nie jest równoznaczna z niekonstytucyjnością przyjętego rozwiązania. Uzyskane środki finansowe umożliwiają bowiem sfinansowanie przez województwa uboższe ciężących na nich zadań publicznych określonych ustawowo, ale nie jest to dotacja celowa. Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że ocena dopuszczalności stopnia zróżnicowania potencjału finansowego poszczególnych województw, a co za tym idzie, także określenie zasad dokonywania wpłat i przyznawania środków finansowych z części regionalnej subwencji ogólnej, ma bardziej społeczno-polityczny niż prawny charakter. W tym zatem zakresie ustawodawca ma relatywnie dużą swobodę regulacyjną. W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie brak jest wystarczających podstaw do uznania, że przyjęta w kwestionowanej regulacji wysokość wpłat wykracza poza dopuszczalny konstytucyjnie niezbędny zakres świadczeń korekcyjno-wyrównawczych. Wnioskodawca nie przedstawił przy tym wystarczająco silnych argumentów za uznaniem, iż bardzo wysoki udział wpłat samorządu WM na Reg-SO przesądza o tym, że mechanizm korekcyjny, ukształtowany w art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach, pozbawia to województwo efektów własnej aktywności, mającej na celu zgromadzenie jak największej kwoty dochodów własnych.

Art. 9 ust. 5 EKSL, Prokurator Generalny uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjnej kwestionowanych przepisów.

8. W skierowanym do TK piśmie z 23 lipca 2012 r. dotyczącym nieprzewidzianych w ustawie budżetowej skutków finansowych, jakie mógłby wywrzeć ewentualny wyrok Trybunału o niekonstytucyjności, Minister Finansów stwierdził, że „kwestionowane przez Sejmik Województwa Mazowieckiego przepisy art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach (...) obowiązywały w latach 2010-2011, zatem utracił[y] już moc obowiązującą. W związku z tym orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako dotyczące nieobowiązujących przepisów ustawy nie powinno wiązać się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”. Z ostrożności procesowej Minister Finansów wskazał jednak, że kwota wpłat do budżetu państwa zwiększona na podstawie art. 6 u.zm.u.a. w latach 2010-2011 wyniosła łącznie 75 960 894 zł. Zatem w przypadku stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów kwota ta może być kwotą ewentualnych roszczeń województw, czego nie przewiduje ustawa budżetowa na 2012 r.

W związku z powyższą opinią co do utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany art. 6 u.zm.u.a., Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do MF z prośbą o udzielenie informacji, czy toczą się jakiekolwiek postępowania administracyjne (w szczególności w trybie art. 35 ust. 2 i art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach) lub sądowniczoadministracyjne w sprawach dotyczących wpłat określonych w art. 31 ustawy o dochodach wyliczonych na 2010 r. i 2011 r. na podstawie art. 6 u.zm.u.a. Minister

Finansów w piśmie z 19 sierpnia 2013 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że „nie toczą się postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne, w których stroną byłby Minister Finansów, dotyczące wpłat określonych w art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (...) i wyliczonych na rok 2010 i 2011, z uwzględnieniem art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych”.

9. W piśmie z 18 września 2013 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego przedstawił dane obrazujące stan finansów WM w 2013 r. w kontekście obowiązku wnoszenia wpłat na Reg-SO, dotyczące w szczególności spadku wpływów z tytułu udziału WM w podatku CIT, który skutkuje koniecznością znowelizowania dochodów i wydatków budżetu WM o 352 mln zł i niemożności zaciągnięcia kolejnego kredytu bankowego na pokrycie zobowiązań z tytułu wpłat na Reg-SO z uwagi na przekroczenie ustawowego limitu zadłużenia.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że spadek potencjału finansowego WM zagraża zgromadzeniu finansowania kapitału koniecznego na wkłady własne do projektów unijnych (istnieje ryzyko, że w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 nie będą wykorzystane fundusze przeznaczone dla Mazowsza). Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że nieuwzględnienie przez ustawodawcę w konstrukcji Reg-SO przewidzianej w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych (finansowanych) zadań oraz restrykcyjny charakter mechanizmu wpłat przewidziany w art. 31 ustawy o dochodach skutkuje naruszeniem zdolności płatniczej WM. Powstałe w wyniku wpłat ubytki finansowe dochodów WM (stanowiące jednocześnie obligatoryjne wydatki) w stosunku do dochodów własnych (w tym z udziału w podatkach CIT i PIT) nie pozwalają na realizację zadań publicznych WM, wobec czego regulację zawartą w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim prowadzi do pozbawienia samorządu WM możliwości swobodnego kształtowania polityki finansowej w celu realizacji zadań własnych, należy uznać za niezgodną z Konstytucją.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że WM wniosło do Ministra Finansów o zarządzenie zaniechania poboru wpłaty w części, tj. w zakresie 3 rat (które powinno wpłacić odpowiednio do 15 października 2013 r., do 15 listopada 2013 r. i 15 grudnia 2013 r.), których suma wynosi 165 336 336 zł. Zaniechanie poboru wpłat w powyższym zakresie umożliwi WM „uniknięcie zapaści finansowej w bieżącym roku i utrzymanie zdolności do realizacji zadań publicznych, nałożonych ustawami”. Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że zaniechanie poboru wpłat jest uzasadnione zarówno interesem publicznym, jak i ważnym interesem WM, który z uwagi na to, iż WM jest regionalną wspólnotą samorządową i realizuje zadania publiczne, również zawiera się w pojęciu interesu publicznego.

Ponadto przedstawiciel wnioskodawcy zaznaczył, że Zarząd WM, przystępując do prac nad projektem budżetu na 2014 r., nie jest w stanie zrównoważyć go przy obowiązującym systemie naliczania wpłaty do budżetu państwa bez sięgnięcia po zewnętrzne źródło finansowania, jaką jest pożyczka z budżetu państwa. Do zbilansowania budżetu na ten rok zabrakłoby 295 mln zł. Jednakże sięgnięcie przez WM po kolejne pożyczki z budżetu państwa (co roku 220-290 mln zł) jedynie potęguje problem, ponieważ prowadzi do „gigantycznego zadłużenia”. Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że takie działanie już w 2015 r. doprowadzi do sytuacji, w której zadłużenie Mazowsza przekroczy 100% rocznych dochodów.

W piśmie przywołano także wnioski, wynikające z analizy projekcji finansowych przeprowadzonej przez Ministra Finansów w „Wytocznych dotyczących założeń

makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – maj 2013 r.”, dotyczące braku możliwości zbilansowania budżetów w latach 2015-2019. Mając na uwadze powyższe argumenty oraz brak pewności co do wysokości dochodów z udziału w „skrajnie niestabilnym podatku CIT w kolejnych latach”, w ocenie wnioskodawcy, coraz bardziej palącym problemem staje się konieczność nowelizacji przepisów regulujących algorytm naliczania wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na Reg-SO w taki sposób, aby wpłata nie przekraczała 25% dochodów podatkowych. Jest to podyktowane obserwowaną od 2004 r. bardzo wysoką zmiennością stosunku wysokości wpłaty do budżetu państwa względem uzyskiwanych dochodów podatkowych (stosunek ten wynosił w 2004 r. – 29,29%; w 2005 r. – 23,67%; w 2006 r. – 39,87%; w 2007 r. – 32,13%; w 2008 r. – 38,13%; w 2009 r. – 53,67%; w 2010 r. – 63,09%; w 2011 r. – 39,72%; w 2012 r. – 42,06%; w 2013 r. – 48,19%).

W uzasadnieniu załączonej do pisma z 18 września 2013 r. uchwały nr 1627/287/13 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 16 września 2013 r. w sprawie wystąpienia do Ministra Finansów o zaniechanie poboru od Województwa Mazowieckiego wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej w 2013 roku, zmianę algorytmu naliczenia wpłaty na 2014 rok oraz podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany przepisów regulujących mechanizm naliczania tej wpłaty w latach następnych – znalazły się także istotne informacje odnośnie do „skrajnych wahań wysokości środków pozostających do dyspozycji Województwa Mazowieckiego na realizację zadań własnych”. Zgodnie z przedstawionymi danymi stosunek wpłaty do budżetu państwa do dochodów pozostających do dyspozycji WM na zadania własne wynosił odpowiednio w 2004 r. – 41,43%; w 2005 r. – 30,93%; w 2006 r. – 59,75%; w 2007 r. – 44,75%; w 2008 r. – 56,86%; w 2009 r. – 96%; w 2010 r. – 133,81%; w 2011 r. – 64,57%; w 2012 r. – 70,11%; w 2013 r. – 88,86%).

10. W piśmie z 7 października 2013 r. wnioskodawca w odniesieniu do stanowisk Sejmu z 16 września 2011 r. oraz Prokuratora Generalnego z 4 listopada 2011 r. oraz opinii Ministra Finansów z 23 lipca 2012 r. podtrzymał wniosek oraz zawartą w nim argumentację.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na zmiany stanu prawnego w stosunku do chwili złożenia wniosku wprowadzone art. 41 ustawy o budżetowej. Zawarta w tym przepisie epizodyczna regulacja obowiązująca jedynie w 2011 r. stanowi, zdaniem wnioskodawcy, ewidentny dowód uznania przez ustawodawcę dysfunkcjonalności przyjętego w ustawie o dochodach rozwiązania „przy jednakże wierze, że jednoroczna interwencja mogła rozwiązać problem postępowania tej dysfunkcjonalności, odbijającej się na postępującym braku możliwości wykonywania zadań własnych przez samorząd tego województwa”.

Wnioskodawca podkreślił, że ograniczenia ustawodawcy w zakresie kształtowania systemu redystrybucji wynikają z zasady adekwatności dochodów i wydatków JST wynikającej z art. 167 ust. 1 i ust. 4 w związku z ust. 2 i 3 tego artykułu Konstytucji, jak i z ogólnych zasad równego traktowania JST znajdujących się w analogicznym położeniu i członków odpowiednich wspólnot samorządowych oraz z zasady proporcjonalności (wynikającej w odniesieniu do JST z powołanego we wniosku art. 2 Konstytucji) w nakładaniu ciężarów na JST obdarzone samodzielnością (art. 165 Konstytucji). Wnioskodawca przywołał postanowienie sygnalizacyjne z 26 lutego 2013 r. wydane w związku z wyrokiem o sygn. K 14/11 (sygn. S 1/13, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 22) i poparł zawarte w nim konkluzje, zaznaczając, że instytucja wpłat na Reg-SO jest konstrukcyjnie podobna do rozwiązań przyjętych w tym zakresie dla powiatów.

11. Zarządzeniem z 7 listopada 2013 r. na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK przewodniczący składu orzekającego wezwał Ministra Finansów do udziału w postępowaniu. Następnie w piśmie z 7 listopada 2013 r., na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK, zwrócił się do Ministra Finansów o odniesienie się do zarzutów postawionych we wniosku.

11.1. Minister Finansów w piśmie z 9 grudnia 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, a w wypadku gdyby Trybunał nie uwzględnił tego wniosku, o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją.

11.2. Minister Finansów wskazał, że normy wynikające z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. miały zastosowanie do wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpłat na Reg-SO jedynie na lata 2010-2011. Z uwagi na ich czasowy charakter z upływem 2011 r. utraciły moc obowiązującą, w związku z czym nie powinny podlegać ocenie Trybunału. W ocenie Ministra Finansów, na incydentalny charakter tego przepisu wskazuje jednoznacznie jego treść. Województwo mazowieckie wniosło ustaloną na podstawie art. 6 u.zm.u.a. kwotę wpłat do budżetu państwa, zatem jego zobowiązania z tytułu wpłat na lata 2010-2011 zostały wykonane. Minister Finansów wskazał także, że w niniejszej sprawie brak jest jakichkolwiek przepisów intertemporalnych, które przedłużałyby działanie art. 6 u.zm.u.a. Ponadto w tym wypadku kontroli konstytucyjności nie można uzasadnić ochroną konstytucyjnych praw i wolności jednostki, ponieważ kwestia wpłat do budżetu państwa nie należy do sfery praw i wolności człowieka i obywatela. Kwestionowane przepisy należą do zakresu prawa publicznego i regulują obowiązki województwa o charakterze finansowym. Powyższe względy, zdaniem Ministra Finansów, przemawiają za tym, by uznać postępowanie w zakresie kontroli art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. za bezprzedmiotowe.

W ocenie Ministra Finansów, postępowanie powinno zostać umorzone również w pozostałym zakresie. W wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04 unormowania wynikające z art. 25 ust. 1-7 oraz art. 31 ustawy o dochodach zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a art. 25 ust. 8-9 ustawy o dochodach utracił moc obowiązującą.

Niezależnie od tego, Minister Finansów zaznaczył, że przepisy ustawy o dochodach zostały zakwestionowane przez wnioskodawcę w powiązaniu z nieobowiązującym art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. Z analizy argumentacji zawartej we wniosku wynika, zdaniem Ministra Finansów, że zarzuty kierowane wobec przepisów obu ustaw są ze sobą ściśle powiązane. Wnioskodawca jednoznacznie domaga się kontroli konstytucyjności art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach łącznie z art. 6 u.zm.u.a. W związku z utratą mocy obowiązującej tego ostatniego przepisu uzasadniony jest wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

11.3. Minister Finansów zajął też stanowisko na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił argumentów o zasadności umorzenia postępowania.

11.3.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, Minister Finansów stwierdził, że nie zasługuje on na uwzględnienie. Minister Finansów przypomniał, że celem wprowadzenia instytucji wpłat na Reg-SO było wyrównanie ewentualnych różnic w dochodach JST 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 na celu 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 tych części SO ustawa o dochodach przewiduje zasilanie budżetów samorządowych w formie części równoważącej SO dla gmin i powiatów oraz części regionalnej SO dla województw, pochodzących z wpłat do budżetu państwa (dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa spełniające kryteria, określone w ustawie o dochodach).

Minister Finansów przywołał dane za lata 2010-2013 ukazujące skalę wydatków budżetu państwa z tytułu części regionalnej SO dla województw (pochodzącej z wpłat) w stosunku do wydatków z tytułu SO dla województw i wydatków na część wyrównawczą SO (w 2010 r.: SO – 2 915 420 tys. zł, W-SO – 1 273 598 tys. zł, Reg-SO – 955 642 tys. zł; w 2011 r.: SO – 2 478 691 tys. zł, W-SO – 1 112 102 tys. zł; Reg-SO – 627 892 tys. zł; w 2012 r.: SO – 2 464 046 tys. zł, W-SO – 1 004 886 tys. zł, Reg-SO – 687 171 tys. zł; w 2013 r., SO – 2 606 530 tys. zł, W-SO – 1 091 563 tys. zł, Reg-SO – 735 310 tys. zł). Jego zdaniem, z danych tych jednoznacznie wynika, że ciężar finansowy wyrównywania różnic w dochodach województw ponosi przede wszystkim budżet państwa, z którego pochodzi część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw.

Minister Finansów wskazał, że część Reg-SO zwiększa pulę środków 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.

W odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy, iż zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji subwencja ogólna powinna pochodzić z budżetu państwa, nie zaś z wpłat innych JST, Minister Finansów odwołał się do poglądu wyrażonego w wyroku Trybunału o sygn. K 30/04, w którym Trybunał stwierdził, że „[a]rtykuł 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, zdaniem Ministra Finansów, spełnia kryteria wyznaczone w tym wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, jest bowiem przewidziana w ustawie i zawiera zobiektywizowane, jednolite dla wszystkich województw kryteria obliczania wysokości wpłat.

Minister Finansów nie podzielił także poglądu wnioskodawcy, zgodnie z którym instytucja wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinna mieć charakter przejściowy i dostosowawczy. Wskazał, że wprowadzenie w odniesieniu do województw i powiatów od 2004 r. instytucji wpłat jest konsekwencją zwiększenia źródeł dochodów własnych samorządów i rosnących dysproporcji w dochodach między poszczególnymi samorządami. W uzasadnieniu dołączonym do projektu ustawy o dochodach (druk sejmowy nr 1732, IV kadencja, s. 9) Rada Ministrów *expressis verbis* stwierdziła, że: „Duże zróżnicowanie dochodowe jednostek samorządu terytorialnego spowodowało konieczność wprowadzenia obowiązku dokonywania wpłat nie tylko przez gminy, ale również przez powiaty i województwa”. Skoro zatem dochody własne JST zostały zwiększone w sposób trwały, bez ograniczenia czasowego, to również instytucja wpłat dokonywanych przez JST do budżetu państwa musi mieć charakter trwały. Minister Finansów stwierdził, że wyrównywanie różnic w dochodach JST jest nieodłącznym elementem systemu wpłat,

który nie musiałby być wprowadzony, gdyby nie było znaczących różnic w ich dochodach. W sytuacji gdy poziom dochodów poszczególnych JST będzie w miarę wyrównany, czyli nie zaistnieją przesłanki uruchomienia systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych, kwestionowany przez wnioskodawcę system przestanie działać niejako samoistnie. W ocenie Ministra Finansów, można w związku z tym powiedzieć, że istniejący system jest elastyczny, gdyż zmienia się w zależności od sytuacji dochodowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do zarzutu, że samorządom województw przyznano prawo do udziału w dochodach podatkowych o szczególnej wrażliwości na wahania koniunktury, Minister Finansów zwrócił uwagę, że celem rozwiązań zawartych w obowiązującej ustawie o dochodach było, m.in. zwiększenie ekonomicznej odpowiedzialności JST przez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych oraz mocniejsze związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarczą państwa oraz dalsza decentralizacja zadań i środków publicznych. Będąca wynikiem przyjętych założeń ustawa o dochodach zwiększa dochody własne województw, a tym samym ich odpowiedzialność za gospodarkę finansową zarówno w czasie koniunktury gospodarczej, jak i spowolnienia gospodarczego. Zdaniem Ministra Finansów, wnioskodawca nie dostrzega, że powiązanie z sytuacją gospodarczą w kraju oddziałuje na dochody samorządów nie tylko w okresie koniunktury, ale również spowolnienia gospodarczego. Tymczasem sektor finansów publicznych to system naczyń połączonych. Dlatego dochody JST oraz budżetu państwa z omawianego tytułu realizowane są w analogicznym stopniu w tym samym okresie. W wypadku niższych wpływów z CIT zarówno budżet państwa jak i budżety JST uzyskują niższe dochody, niż planowano. Natomiast jeżeli wpływy z CIT są wyższe od planowanych, wówczas JST osiągają wyższe, ponadplanowe dochody. Prace nad systemem finansowania samorządów uregulowanym w zakwestionowanej ustawie o dochodach przebiegały przy ścisłej współpracy z samorządami. Wypracowane w niej rozwiązania uzyskały pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Efektem ustaleń strony rządowej i samorządowej było m.in. podwyższenie od 2004 r. udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku wpłat. Prawdliwość 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, w której 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”. Ponadto nie można pominąć tego, że na mocy ustawy o dochodach samorządy województw osiągają dochody z innych źródeł niż udział we wpływach z podatku CIT. Katalog tych dochodów zawiera art. 6 tej ustawy, wśród których znajdują się także dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT.

Minister Finansów nie zgodził się także z zarzutem, że obowiązująca konstrukcja wpłat i części regionalnej subwencji ogólnej dla województw nie uwzględnia stymulacyjnego znaczenia dochodów własnych. Jego zdaniem, należy zauważyć, iż w wypadku WM 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 unitarnym, co wynika z art. 3 Konstytucji, zatem jest dopuszczalne, 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. Kwestionowane przepisy określają bowiem 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 Minister Finansów zaznaczył, że województwa dysponują także dochodami własnymi, które nie stanowią podstawy do wyliczenia wpłat, a mogą zostać przeznaczone w całości na realizację zadań publicznych. Należą do nich 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.

11.3.2. Odnosząc się do kolejnej grupy zarzutów Minister Finansów stwierdził, że art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. nie narusza zasad poprawnej legislacji. Przepis ten przewidywał zwiększenie kwoty dochodów z tytułu udziału we wpływach z CIT zarówno podczas wyliczania części W-SO dla województw, jak i wpłat do budżetu państwa i dotyczył wszystkich województw. Art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. 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%). Gdyby nie uchwalono 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. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że „[z]aproponowane 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”. Minister Finansów dodał, że kwestionowany przepis nie wszedł w życie przed ogłoszeniem ustawy, został bowiem opublikowany i wszedł w życie w roku 2009. Zawarte w nim postanowienia odnosiły natomiast się do sposobu obliczania wpłat na rok 2010, a zatem rok następujący po wejściu w życie ustawy.

Jednocześnie Minister Finansów zwrócił uwagę, że zmiana wysokości udziału w podatku CIT z 14,0% na 14,75% miała wpływ na wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw. Województwo mazowieckie nie otrzymało tej części subwencji w 2010 r. 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.

Odnosnie do zarzutu naruszenia przez art. 6 u.zm.u.a. zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki związanego z pewnością i przewidywalnością działań organów państwa, Minister Finansów wskazał, że zakwestionowana ustawa została uchwalona 25 czerwca 2009 r., opublikowana w Dzienniku Ustaw z 21 lipca 2009 r. (Nr 115, poz. 966). Art. 6 tej ustawy wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 9 sierpnia 2009 r. Z uwzględnieniem postanowień art. 6 u.zm.u.a. 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 z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach). 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 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Skoro zatem kwestionowany przez wnioskodawcę przepis obowiązywał już w okresie opracowania projektów budżetów i ich uchwalania, nie doszło, w ocenie Ministra Finansów, do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki.

11.4. Minister Finansów przedstawił następnie argumentację, która, w jego ocenie, uzasadnia stanowisko, że zakwestionowany art. 31 ustawy o dochodach nie ingeruje w istotę samodzielności finansowej województw zobowiązanych do wpłat.

Minister Finansów przytoczył dane, z których wynika, że WM 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 „uboższych” województw zostają powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw, zaś „bogatszych” pomniejszone o dokonane wpłaty. Z analizy dochodów województw na jednego mieszkańca (w latach 2010-2012), wyliczonych z uwzględnieniem dochodów podatkowych oraz części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej pomniejszonych o wpłaty, wynika, że WM uzyskuje wprawdzie dochody na jednego mieszkańca niższe niż część województw, ale w dalszym ciągu są one wyższe od średnich dochodów w kraju na mieszkańca.

Zdaniem Ministra Finansów, dane te nie potwierdzają zarzutu wnioskodawcy, że system wpłat korekcyjnych ogranicza swobodę w zakresie kształtowania polityki wydatkowej oraz skuteczne wykonywanie zadań WM, a w konsekwencji narusza zasadę adekwatności. W jego ocenie, system finansowy JST zarówno nie prowadzi do pełnego wyrównania dochodów, jak i nie pozbawia dochodów własnych na realizację zadań publicznych.

11.5. Minister Finansów nie podzielił także zastrzeżeń dotyczących obliczania wysokości wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej. Do dochodów stanowiących podstawę naliczenia subwencji i wpłat ustawodawca włączył dochody podatkowe, które charakteryzują się regularnością wpływów oraz odgrywają dominującą rolę ekonomiczną w katalogu dochodów własnych samorządów województw. Zarzut braku uwzględnienia przy ustalaniu potencjału dochodowego innych dochodów niż udziały we wpływach z podatku PIT i CIT, zdaniem Ministra Finansów, nie znajduje uzasadnienia. Dochody województw z tytułu udziałów w PIT i CIT stanowią największy procentowo udział w dochodach własnych województw. W latach 2010-2012 udział ten dla województw wynosił odpowiednio: 81,28%, 80,92% i 82,29% (dla WM udział ten wynosił odpowiednio: 87,53%; 88,63% i 90,02%). W ocenie Ministra Finansów, pominięcie źródeł dochodów o charakterze nefiskalnym związane jest z tym, że inne dochody nie wpływają do budżetu województw systematycznie i w przewidywalnych wysokościach. Natomiast dochody z majątku województw, co do zasady, powinny służyć odtworzeniu tego majątku i zapobiegać uszczupleniu stanu posiadania jednostki.

11.6. Odnosząc się do zarzutów związanych z konstrukcją części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, Minister Finansów wskazał, że do tej instytucji ma zastosowanie art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach, zgodnie z którym 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 nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów, zdaniem Ministra Finansów, jest pozbawione podstaw. Nawet jeśli 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, jakie postuluje wnioskodawca, byłoby sprzeczne z charakterem dochodów korekcyjnych. Minister wskazał, że przed 2004 r. na realizację zadań, których sposób finansowania uległ zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy o dochodach, samorządy województw otrzymywały dotacje celowe z budżetu państwa. W ocenie Ministra Finansów, niecelowe byłoby przywracanie sposobu finansowania zadań, proponowanego przez wnioskodawcę, który przez korporacje samorządowe był oceniany jako nieefektywny.

11.7. Minister Finansów odniósł się także do zarzutów wobec art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach związanych z niewłaściwym ukształtowaniem kryteriów, na podstawie których identyfikuje się zobowiązanych do wpłat korekcyjno-wyrównawczych oraz ich beneficjentów.

Minister Finansów stwierdził, że 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, ustalany na podstawie art. 31 ustawy o dochodach, zawiera obiektywne i racjonalne wskaźniki, bazujące na ich dochodach podatkowych z tytułu udziału w podatkach CIT i PIT. Wyklucza to ryzyko sztucznego zaniżania przez województwa swojego potencjału finansowego w celu zmniejszenia wysokości tej wpłaty.

W tym kontekście, zdaniem Ministra Finansów, 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 środki z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej powodują złagodzenie ciężaru ekonomicznego wpłat.

11.8. W ocenie Ministra Finansów, nie znajdują odzwierciedlenia w stanie faktycznym twierdzenia wnioskodawcy, że wzrost zadłużenia WM został spowodowany obowiązkiem wnoszenia wpłat do budżetu państwa, co oznaczałoby, że art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach nadmiernie ingeruje w samodzielność finansową tego województwa. Każda JST 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 z uwzględnieniem konieczności wywiązania się z ustawowych obowiązków wobec budżetu państwa. Minister Finansów wskazał, że 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). Jego zdaniem, relacja kwoty wpłat do kwoty długu nie jest zatem w pełni właściwa do oceny z punktu widzenia art. 167 Konstytucji. Minister wskazał następnie, że 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 można wyróżnić 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). Minister Finansów wskazał także na 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.

Minister Finansów przedstawił następnie dane, z których wynika, że między 2007 r. i 2008 r. nastąpił przyrost zadłużenia WM 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 WM było na zbliżonym poziomie i wynosiło około 1 398 727,91 tys. zł, natomiast wysokość wpłat w tym okresie zmniejszyła się o 311 359,36 tys. zł. Powyższe dane wskazują, zdaniem Ministra Finansów, że brak jest zależności pomiędzy wysokością i tempem wzrostu zadłużenia WM w poszczególnych latach a wysokością wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Należy stąd wyciągnąć wniosek, że wynik budżetu WM nie jest uzależniony od wielkości wpłat do budżetu państwa. Minister Finansów podkreślił, że w analizowanym okresie deficyt budżetu był największy w 2008 r., w którym to wpłaty do budżetu państwa były niższe niż w dwóch następnych latach. Natomiast 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).

11.9. Dalej Minister Finansów odniósł się do stanowiska wnioskodawcy w sprawie niekorzystnego wpływu wpłat do budżetu państwa na wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej. W tym kontekście Minister Finansów wskazał, że ustawa o dochodach 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 Polski Unii Europejskiej. W wyniku wprowadzonych tą ustawą rozwiązań systemowych, dochody samorządów zostały dodatkowo zwiększone. Z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach wynika, że samorządy poza zwiększonymi udziałami w PIT i CIT otrzymały wówczas dodatkowo ok. 1,8 mld zł. Ponadto JST 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. Dzięki obowiązującemu systemowi finansowania samorządów, na który składają się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, poczynając od 2004 r., samorządy co roku miały wyższe dochody. Porównując główne składniki dochodów JST, Minister wskazał, że w okresie 2004-2012 dochody własne JST wzrosły o 85,0%, dotacje o 202,6%, a subwencje ogólne o 61,8%. Z porównania roku 2012 z rokiem 2004 wynika, że dochody JST nominalnie wzrosły o 93,3%, a realnie o 53,3%. O ile w 2004 r. samorządy 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 (w 2011 r.). Dochody JST po pomniejszeniu o dochody uzyskane z UE w 2012 r. wyniosły 160,3 mld zł i w porównaniu z 2004 r. były wyższe nominalnie o 76,8% (realnie o 39,8%).

Minister Finansów przedstawił także analogiczne dane dotyczące dochodów samych województw. Z ich porównania w 2012 r. i 2004 r. wynika, że dochody województw ogółem nominalnie wzrosły o 118,6%, a realnie o 72,8% (w 2004 r. samorządy województw osiągnęły dochody w wysokości 7,0 mld zł, a w 2012 r. 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 z 2004 r. były wyższe nominalnie o 66,4% (realnie o 31,6%).

W opinii Ministra Finansów, wbrew temu co sygnalizuje wnioskodawca, problemy WM 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 opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie załączonej do informacji o przebiegu wykonania budżetu WM za pierwsze półrocze 2013 r., wobec bardzo niskiego wykonania dochodów i braku możliwości pożyczkowych, organy województwa winny dokonać realistycznej analizy budżetu oraz podjąć działania zmierzające do redukcji wydatków budżetu. Takie same zalecenia Regionalna Izba Obrachunkowa wskazywała także w opinii do przedłożonej przez zarząd informacji o przebiegu wykonania budżetu województwa mazowieckiego za pierwsze półrocze 2012 r. W wypadku ograniczenia środków finansowych związanego z mniejszymi dochodami niezbędne jest podejmowanie działań zmierzających do racjonalnego wydatkowania środków i gospodarowania posiadanymi zasobami finansowymi w sposób gwarantujący właściwe wykonanie niezbędnych zadań i ustawowych obowiązków. Zdaniem Ministra Finansów, organy WM powinny przewidzieć konieczność dokonywania wpłat do budżetu państwa już na etapie planowania budżetu (np. 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.).

11.10. Minister Finansów wskazał na koniec, że w Sejmie znajdują się 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, opiniując te projekty, pomimo zastrzeżeń do proponowanych rozwiązań, zarekomendowała prowadzenie nad nimi prac, mając na względzie potrzebę przeanalizowania systemu wpłat JST do budżetu państwa i ewentualnego skorygowania obecnie funkcjonującego mechanizmu. 23 października 2013 r. odbyło się drugie czytanie rozpatrywanych wspólnie projektów ustaw. Sejm skierował je ponownie do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu przedstawienia sprawozdania. Dostrzegając potrzebę zmian w mechanizmie wpłat JST do budżetu państwa, podjęto prace zmierzające do modyfikacji obowiązujących rozwiązań, Minister Finansów wskazał, że z uwagi na 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 26 lutego 2013 r., sygn. S 1/13. Zakończenie tych prac, w ocenie Ministra Finansów, pozwoli na określenie zakresu niezbędnych zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, których wejście w życie przewidywane jest w 2015 r.

12. W piśmie z 11 lutego 2014 r. wnioskodawca wskazał, że w związku z upływem czasu od dnia złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (25 lutego 2010 r.) doszło do zmiany ustawodawstwa w zakwestionowanym zakresie, tj. w odniesieniu do

art. 6 u.zm.u.a. W jego ocenie, wniosek skierowany do Trybunału nie traci jednak aktualności, zarówno ze względu na szkody, jakie poniósł samorząd WM z powodu zastosowania niezgodnego z Konstytucją art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. jak i ze względu na dalsze funkcjonowanie – niezależnie od tej regulacji – pozostałych, równocześnie zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach.

Wnioskodawca, odnosząc się do opinii Ministra Finansów, stwierdził, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na przesłankę *res iudicata* w związku z wyrokiem Trybunału o sygn. K 30/04. Od wydania tego wyroku minęło 8 lat, wnioskodawca w niniejszym postępowaniu przedstawił nowe dowody i okoliczności, a ponadto powołał nieco inne wzorce kontroli niż w przywoływanym wyroku.

Wnioskodawca wskazał, że epizodyczne interwencje ustawowe wynikające z art. 41 ustawy o budżecie, a także z ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1609; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.) są „bezsprzecznym dowodem uznania przez ustawodawcę dysfunkcyjności przyjętych rozwiązań” zarówno wynikających z czasowego podwyższenia wpłat w wyniku przyjęcia fikcji większych dochodów podatkowych za lata 2010 i 2011, jak i związanych z ujęciem instytucji wpłat w ustawie o dochodach.

Wnioskodawca zaznaczył także, że Sejm uchwalając ustawę zmieniającą z 2013 r. nie uwzględnił stanowiska wyrażonego w postanowieniu sygnalizacyjnym z 26 lutego 2013 r. o sygn. S 1/13, wydanym w związku z wyrokiem w sprawie K 14/11. Warunkiem uzyskania pożyczki z budżetu państwa dla województwa, którego wpłata w 2014 r. jest wyższa od 400 mln zł, jest uchwalenie, zgodnie z art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. postępowania ostrożnościowego. W związku z tym, że w ocenie wnioskodawcy, warunek ten w najbliższym czasie jest niemożliwy do zrealizowania (koszty administracji regionalnej na 1 mieszkańca w WM wyniosły 33,61 zł rocznie przy największej liczbie mieszkańców na jednego urzędnika, co plasuje WM na 12 miejscu wśród wszystkich województw), a także w związku ze stanowiskiem Ministra Finansów zajęтым w niniejszej sprawie w piśmie z 9 grudnia 2013 r., należy stwierdzić, że zapowiedzi nowelizacji ustawy o dochodach uwzględniającej treść postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału nie mają cechy realności w dającym się przewidzieć czasie.

Wnioskodawca przedstawił w dalszej części pisma dane finansowe przemawiające za nietrafnością argumentacji przedstawionej przez Ministra Finansów w sprawie. W szczególności wskazał na to, iż obciążenie budżetu państwa subwencjami wyrównawczymi nie stanowi nawet 1%, podczas gdy obciążenie budżetu WM wpłatami wyrównawczymi w latach 2003-2013 wynosiło nawet do 63%. Ponadto wnioskodawca przywołał dane dotyczące szczególnie dużej zależności sytuacji finansowej WM od dochodów podatkowych w porównaniu z innymi województwami, a także dane mające wskazywać na osiągnięcie przez WM stanu zapaści finansowej.

13. W piśmie z 25 lutego 2014 r. Minister Finansów odniósł się do informacji przedstawionych w piśmie procesowym wnioskodawcy z 11 lutego 2014 r. W szczególności wskazał, że uchwalenie art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. nie można postrzegać jako potwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Przepis ten stanowi przejaw pomocy państwa w zapewnieniu samorządowi WM dodatkowych instrumentów w celu podjęcia stosownych działań na rzecz poprawy swojej sytuacji finansowej, na których konieczność wskazywała Regionalna Izba Obrachunkowa. Minister wskazał także, że w piśmie wnioskodawcy z 11 lutego 2014 r. wybiórczo przedstawiono obraz sytuacji finansowej samorządu terytorialnego, pomijając korzystne rozwiązania dla gospodarki JST (np. dotacje z budżetu państwa na zadania własne).

Minister Finansów wskazał, że nieuprawnione jest twierdzenie wnioskodawcy o incydentalnym i czasowym charakterze mechanizmu wpłat wyrównawczych, co potwierdza wyrok TK o sygn. K 30/04. Wskazał także na nieadekwatność powoływanych przez wnioskodawcę argumentów mających wykazać niewspółmierne obciążenie budżetu WM z tytułu wpłat wyrównawczych w stosunku do analogicznego obciążenia budżetu państwa subwencją wyrównawczą dla województw (zdaniem Ministra Finansów, pomijając one różnice w charakterze dochodów i wydatków między budżetem państwa a budżetem województwa oraz pomiędzy zadaniami finansowanymi przez państwo i JST). Minister przywołał także dane finansowe, które m.in. wskazują, iż w związku ze zwiększeniem udziału we wpływach z podatku CIT z 14% do 14,75% od 2010 r. nie można mówić o fikcyjnym, ale realnym wzroście dochodów podatkowych. Ponadto wskazał, że przeprowadzona przez wnioskodawcę kalkulacja wpłat na 2011 r. nie uwzględniała obniżenia kwoty wpłat WM na 2011 r.

14. W piśmie z 27 lutego 2014 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisów. W pozostałym zakresie podtrzymał stanowisko Sejmu z 16 września 2011 r.

II

Na rozprawę 4 marca 2014 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Finansów. Przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Ministra Finansów podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach oraz zawartą w nich argumentację.

Przedstawiciele wnioskodawcy na poparcie swoich zarzutów przedstawili dodatkowe informacje zawarte w raporcie Regionalnej Izby Obrachunkowej z 27 lutego 2014 r. (*Stan finansów Województwa Mazowieckiego – Studium przypadku. Przesłanki i okoliczności powstania raportu*, Warszawa 27 lutego 2014 r.). Odpowiadając na jedno z pytań sędziego TK, wskazali, że w sytuacji skrajnych wahań koniunktury gospodarczej i przy braku maksymalnych progów wpłat korekcyjno-wyrównawczych województwo obciążone wpłatą może zostać pozbawione dochodów własnych. Taka sytuacja, w ich ocenie nastąpiła w odniesieniu do województwa mazowieckiego w styczniu 2014 r., kiedy w dniu wymagalności kolejnej raty wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej wysokość raty (54 mln zł) przewyższała 100% aktualnie uzyskanych z urzędów skarbowych dochodów z tytułu podatku CIT (tj. 6,8 mln zł), stanowiących 80% ogółu dochodów podatkowych województwa.

Częściowej modyfikacji stanowiska zajętego w piśmie dokonał Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 966; dalej: u.zm.u.a.) w związku z art. 31 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.) ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli konstytucyjności, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na utratę mocy obowiązującej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 6 u.zm.u.a. miał charakter epizodyczny i obecnie nie wywołuje skutków prawnych, w związku z czym należy przyjąć iż utracił moc obowiązującą. W ocenie Prokuratora Generalnego, jednostka samorządu terytorialnego nie

może powołać się w tym wypadku na art. 39 ust. 3 ustawy o TK, w związku z czym postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wskazany we wniosku zakres zaskarżenia.

Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: wnioskodawca) na mocy uchwały nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 22 lutego 2010 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

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; dalej: u.zm.u.a.) w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego, oraz z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw,

2) art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wnioskodawca zakwestionował cały art. 25 ustawy o dochodach bez szczegółowego wskazania tych jednostek normatywnych, które zachowały moc obowiązującą w chwili składania wniosku, tj. ust. 1-7 oraz ust. 10-15. Tytułem precyzyjnego oznaczenia dopuszczalnego przedmiotu zaskarżenia, należy wskazać, że wnioskodawca kwestionuje w istocie art. 25 ust. 1-7 oraz 10-15 ustawy o dochodach, ponieważ ust. 8 i 9 tego przepisu zostały uchylone na mocy art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu (Dz. U. Nr 191, poz. 1370; dalej: ustawa z 7 września 2007 r.) na skutek uznania ich za niekonstytucyjne w wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86). Wnioskodawca nie kieruje także żadnych zarzutów w odniesieniu do uchylonych ust. 8 i 9 w art. 25 ustawy o dochodach, w związku z czym postępowanie w tym zakresie należało uznać za niedopuszczalne ze względu na brak sformułowania zarzutu. Ponadto dodatkową, wtórną przesłanką umorzenia jest w tym wypadku utrata mocy obowiązującej art. 25 ust. 8-9 ustawy o dochodach. Trybunał Konstytucyjny umorzył zatem postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Legitymacja do złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej także: JST) może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych

jego zakresem działania. Sejmik Województwa Mazowieckiego na mocy uchwały nr 10/10 z 22 lutego 2010 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności wskazanych we wniosku przepisów ustawy o dochodach i u.z.m.u.a. wraz z powołanymi wzorcami kontroli.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy kształtujące system wpłat wyrównawczych oraz zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej (dalej także: Reg-SO) dla województw dotyczą spraw objętych zakresem działania Sejmu Województwa Mazowieckiego. Kwestionowane przepisy mają wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawcy. Na wnioskodawcy spoczywa obowiązek dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej (dalej także: wpłat na Reg-SO lub wpłat korekcyjno-wyrównawczych). Jednocześnie wnioskodawca, jako potencjalny beneficjent części regionalnej subwencji ogólnej, poddał ocenie zasady rozdziału łącznej kwoty, pochodzącej z wpłat dokonywanych przez zobowiązane województwa.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wnioskodawca w przedłożonym wniosku z 25 lutego 2010 r. oraz w piśmie z 16 sierpnia 2010 r. (wniesionym w związku z wykonaniem zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 4 sierpnia 2010 r.) wykazał, że złożenie wniosku o zbadanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów mieści się w zakresie jego działania.

3. Treść zakwestionowanych przepisów i ich otoczenie normatywne.

3.1. Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 6 ust. 1 i 2 u.z.m.u.a. miał następujące brzmienie:

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

- 1) na 2010 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2008 r.,
 - 2) na 2011 r. – wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za 2009 r.
- na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), z zastrzeżeniem ust. 2.

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

Przepis ten modyfikował w latach 2010-2011 ukształtowany w ustawie o dochodach mechanizm obliczania wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw oraz wpłat określonych w art. 31 tej ustawy.

Zakwestionowany w powiązaniu z innymi uregulowaniami art. 31 ustawy o dochodach ma następujące brzmienie:

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

2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą: 1) 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww; 2) 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww”.

Wnioskodawca jako związkowy przedmiot kontroli wskazał także art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, zgodnie z którym: „Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww oraz kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego”.

Wskazany w drugiej części *petitum* wniosku jako związkowy przedmiot kontroli art. 25 ustawy o dochodach ma następujące brzmienie:

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

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

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

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

8) ustala się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – współczynnik udziału ogólnej przeliczeniowej liczby bezrobotnych w łącznej przeliczeniowej liczbie bezrobotnych;

9) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,20 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

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

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

1) oblicza się – dla kraju – wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich i liczby mieszkańców kraju;

2) oblicza się dla danego województwa wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich w województwie i liczby mieszkańców tego województwa;

3) ustala się województwa, dla których wskaźnik określony w pkt 2 jest wyższy od wskaźnika określonego w pkt 1;

4) oblicza się – dla województw ustalonych zgodnie z pkt 3 – sumę wskaźników, o których mowa w pkt 2;

5) wylicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 3 – współczynnik udziału wskaźnika, o którym mowa w pkt 2, w sumie wskaźników obliczonej zgodnie z pkt 4;

6) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,40 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

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

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

1) ustala się województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75% PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;

2) oblicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – różnicę pomiędzy 75% PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju a PKB w województwie w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa;

3) oblicza się – dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – sumę różnic, o której mowa w pkt 2;

4) oblicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – współczynnik udziału różnicy, o której mowa w pkt 2, w sumie różnic obliczonej zgodnie z pkt 3;

5) współczynnik udziału, obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,10 i łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.

8. (uchylony).

9. (uchylony).

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Mechanizm obliczania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej określony w ustawie o dochodach.

3.2.1. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach, dochodami JST są dochody własne, subwencja ogólna (dalej także: SO) oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami własnymi w rozumieniu ustawy o dochodach są m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach). Subwencja ogólna dla województw składa się z części wyrównawczej (dalej także: W-SO), regionalnej i oświatowej (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o dochodach). Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach JST dokonują, na zasadach określonych w tej ustawie, wpłat do budżetu państwa na Reg-SO.

Rozdział 4 ustawy o dochodach określa zasady ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla JST. Zgodnie z art. 19 ustawy o dochodach kwoty przeznaczone na części SO dla JST oraz kwotę wpłat, o których mowa w art. 7 ust. 2, odpowiednio dla gmin, powiatów i województw, określa ustawa budżetowa.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości odpowiadającej łącznej kwocie wpłat wniesionych przez województwa zobowiązane do tego na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach. W kolejnych ustępach art. 25 określone są kryteria, na podstawie których identyfikuje się JST będące beneficjentami wpłat na Reg-SO.

Art. 31 ustawy o dochodach reguluje sposób powstawania części Reg-SO, określając podmioty zobowiązane do dokonywania wpłat na tę część subwencji ogólnej, kryteria obliczania ich wysokości oraz ich przeznaczenie. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach, województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część Reg-SO 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%.

Wskaźnik W jest wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, natomiast wskaźnik Ww to wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach). Wskaźnik W oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa (art. 24 ust. 4 ustawy o dochodach), zaś wskaźnik Ww, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju (art. 24 ust. 5 ustawy o dochodach). Przy czym przez dochody podatkowe, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach, rozumie się łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach).

Zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach (w obowiązującym brzmieniu) wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (zamieszkałych na obszarze województwa) wynosi 1,60%, zaś od osób prawnych (posiadających siedzibę na obszarze województwa) wynosi 14,75%.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach JST, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca roku bazowego. Rokiem bazowym jest rok poprzedzający rok budżetowy, tj. rok, na który uchwalana jest ustawa budżetowa (art. 2 pkt 2 i 3 ustawy o dochodach). Zasady podziału części Reg-SO między poszczególne województwa określa art. 25 ustawy o dochodach.

3.2.2. Modyfikacja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego w latach 2010–2011 wynikająca z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a.

Tak ukształtowany w ustawie o dochodach mechanizm obliczania wpłat na Reg-SO ustawodawca zmodyfikował, uchwalając art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. Przepis ten w ust. 1 przewidywał, że „w celu wyliczenia dla województw części wyrównawczej subwencji

ogólnej oraz wpłat określonych odpowiednio w art. 24 ust. 1 i art. 31 (...) przyjmuje się dochody podatkowe województwa, o których mowa w art. 24 ust. 3 (...): 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, ze zm.), z zastrzeżeniem ust. 2”. Natomiast w art. 6 ust. 2 u.zm.u.a. wskazano, że „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%”. Unormowania te zostały zakwestionowane w niniejszym postępowaniu.

Uchwalenie powyższej regulacji związane było z podwyższeniem określonego w art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (z 14% do 14,75%) w związku z przejściem przez samorządy województw zadania finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Zmiana wskaźnika udziału województw w dochodach z CIT nastąpiła na podstawie art. 3 u.zm.u.a., zmieniającego brzmienie art. 6 ust. 3 ustawy o dochodach od 1 stycznia 2010 r. (zob. art. 8 pkt 1 u.zm.u.a.).

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu tej ustawy, zmiany wynikające z art. 6 u.zm.u.a. związane były „z mechanizmem ustalania subwencji ogólnej i wpłat województw do budżetu państwa i uwzględniają konieczność skorygowania zasad naliczania subwencji od 2010 r., tj. od daty naliczania nowego wskaźnika udziału”. W uzasadnieniu stwierdzono także, iż podwyższenie udziału województw we wpływach z podatku CIT wiąże się jednocześnie ze zwiększeniem wydatków budżetu państwa z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw.

3.2.3. Kolejne modyfikacje mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego w 2011 r. i w 2014 r. oraz ich wpływ na zakres zaskarżenia.

3.2.3.1. Badając zakres zaskarżenia wskazany we wniosku, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę dodatkową modyfikację mechanizmu wyrównawczego, jakiej na rok 2011 ustawodawca dokonał ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie). Art. 41 tej ustawy, który wszedł w życie 17 grudnia 2010 r. otrzymał następujące brzmienie:

„1. W 2011 r. wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857), dokonują województwa, w których wskaźnik W jest większy od 120% wskaźnika Ww.

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

1) 70% nadwyżki wskaźnika W ponad 120% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 180% wskaźnika Ww;

2) 42% wskaźnika Ww, powiększoną o 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 180% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 180% wskaźnika Ww.

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

Art. 41 ustawy o budżecie, który wyłączał stosowanie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach, miał zastosowanie podczas opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na 2011 r. (miał charakter przepisu incydentalnego, epizodycznego). Nie

zmieniał on jednak zasad obliczania samych wskaźników W i Ww w 2011 r., ani nie modyfikował materii uregulowanej w art. 6 u.zm.u.a. Na jego mocy w 2011 r. zmienił się jedynie sposób identyfikacji podmiotów zobowiązanych do wnoszenia wpłat na Reg-SO – obowiązek ten dotyczyć miał województw, w których wskaźnik W „jest większy od 120% wskaźnika Ww” (art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach mówi o wskaźniku W większym od 110% wskaźnika Ww) – a także sposób obliczania wysokości wpłaty.

Przy ustalaniu podmiotów zobowiązanych do wniesienia wpłat na Reg-SO oraz wysokości tych wpłat w roku budżetowym 2011 zastosowanie znalazł więc zarówno art. 41 ustawy o budżecie, jak i art. 6 u.zm.u.a. Od 2012 r. zastosowaniu podlega art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach. Przepis ten nie utracił mocy obowiązującej, jedynie jego stosowanie uległo zawieszeniu na czas opracowywania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych w 2011 r. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że uchwalenie art. 41 ustawy o budżecie nie miało wpływu na określenie granic przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

3.2.3.2. Kolejna modyfikacja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego została uchwalona w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1609; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.). Art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r., który wszedł w życie 21 grudnia 2013 r., otrzymał następujące brzmienie:

„1. W przypadku gdy kwota wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej na rok 2014, obliczona dla danego województwa zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, jest wyższa niż 400 000 tys. zł, samorząd województwa może otrzymać z budżetu państwa pożyczkę do wysokości stanowiącej różnicę między kwotą wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej obliczoną na 2014 r. zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, a kwotą 400 000 tys. zł.

2. Warunkiem udzielenia pożyczki, o której mowa w ust. 1, jest uchwalenie przez organ stanowiący województwa programu postępowania ostrożnościowego zawierającego działania racjonalizujące gospodarkę finansową, w tym ograniczające wydatki budżetowe.

3. Do udzielania z budżetu państwa pożyczki, o której mowa w ust. 1, mają zastosowanie odpowiednio przepisy art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 2–4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 i 938)”.

Przywołany przepis odnosi się do wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej na rok 2014, ma zatem ograniczony zakres czasowy. Przyznaje on samorządom województwa, które po spełnieniu przesłanek określonych w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach są zobowiązane do wpłat na część Reg-SO, możliwość uzyskania pożyczki z budżetu państwa, jeżeli kwota należnej wpłaty jest wyższa niż 400 000 tys. zł.

Wprowadzona w art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. regulacja nie wpływa na zakres obowiązywania normy wynikającej z art. 31 ust. 2 ustawy o dochodach, która określa sposób obliczania wysokości rocznej kwoty wpłat, ani nie zawiesza jej stosowania podczas obliczania wpłat na 2014 r. Regulacja ta zmienia tylko otoczenie normatywne zakwestionowanych we wniosku przepisów i to jedynie w ograniczonym zakresie czasowym. Z odesłania zawartego w art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. wynika, że kwota wpłat na część Reg-SO obliczana jest w dalszym ciągu na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy o dochodach w jego dotychczasowym brzmieniu. Ustawa zmieniająca z 2013 r. nie wprowadziła żadnych modyfikacji w treści zakwestionowanych przez wnioskodawcę norm, na podstawie których ustala się podmioty zobowiązane do wpłat oraz oblicza się wysokość tychże wpłat. Ustawodawca wprowadził jedynie dodatkową możliwość zaciągnięcia pożyczki od Skarbu Państwa dla samorządu województwa zobowiązanego do

uiszczenia wpłat, których wysokość przekracza 400 000 tys. zł. Zakresy normowania w art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. oraz w art. 31 ustawy o dochodach są różne.

Należy przy tym zaznaczyć, że województwo, które chce skorzystać z pożyczki z budżetu państwa, musi spełnić określony w art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. warunek uchwalenia przez organ stanowiący programu postępowania ostrożnościowego. Jego niespełnienie wyłącza możliwość zastosowania art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2013 r. To dodatkowo wskazuje na brak wpływu tej ustawy na dotychczasową treść normatywną ustawy o dochodach w zakresie identyfikacji podmiotów zobowiązanych do wpłat na Reg-SO i obliczania ich wysokości.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że uchwalenie art. 3 ustawy zmieniającej z 2013 r. nie miało wpływu na określenie granic przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

4. Rekonstrukcja dopuszczalnego zakresu zaskarżenia.

4.1. Jako przedmiot kontroli w pierwszym punkcie *petitum* wniosku inicjującego niniejsze postępowanie wskazany został art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. – jako podstawowy wzorzec kontroli – w powiązaniu z unormowaniami art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. W ocenie wnioskodawcy, tak wskazany zespół przepisów koliduje z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych, a także z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, przez to że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. W drugiej części wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach w powiązaniu z art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych, z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 9 ust. 5 EKSL.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *petitum* wniosku oddaje wiernie treść uchwały nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 22 lutego 2010 r., zarówno w odniesieniu do wskazanego przedmiotu kontroli, jak i wzorców kontroli, i na tej płaszczyźnie nie ma żadnych wątpliwości formalnych. Należy jednak wskazać, że argumentacja zawarta w uzasadnieniu wniosku nie została w sposób precyzyjny uporządkowana w stosunku do poszczególnych punktów *petitum* (na co w swoich pismach zwracali uwagę pozostali uczestnicy postępowania). W szczególności nie we wszystkich fragmentach uzasadnienia wniosku uwzględniono specyfikę „związkowego” ukształtowania przedmiotu kontroli oraz wzorców kontroli. Trybunał Konstytucyjny miał jednak na uwadze, że nie do końca przejrzysty sposób sformułowania wniosku i związane z tym trudności z rekonstrukcją postawionych przez wnioskodawcę zarzutów oraz przyporządkowaniem im poszczególnych argumentów wynikają głównie z tego, iż przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest z jednej strony kompleks norm prawnych składających się na ogólny mechanizm określania podmiotów zobowiązanych do ponoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych i uprawnionych do ich przejęcia oraz sposób ustalania wysokości tych wpłat, a z drugiej strony – zespół norm stanowiących modyfikację tego mechanizmu obowiązującą w latach 2010–2011. Ponadto wnioskodawca, uzasadniając niekonstytucyjność poszczególnych pozostających ze sobą w związku norm, wskazał wiele nakładających się na siebie problemów konstytucyjnych obejmujących m.in. kwestie: konstytucyjnych granic wprowadzenia do systemu dochodów JST mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych, szczegółowych kryteriów identyfikacji samorządów obciążonych wpłatami korekcyjno-wyrównawczymi na rzecz uboższych samorządów, szeregu pominięć prawodawczych, które zdaniem wnioskodawcy, świadczą

o wadliwości całego mechanizmu wyrównawczego, a także problem zaostrenia skutków jego funkcjonowania w wyniku obowiązującej w latach 2010–2011 modyfikacji wprowadzonej przez art. 6 u.zm.u.a.

4.2. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Interpretując ten przepis, Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Również w niniejszej sprawie Trybunał potwierdził jej obowiązywanie, uznając, że decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (por. np. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23 i 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Na wniosek składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli (zob. np. wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15; 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47). Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem TK zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (zob. wyrok z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01; por. również wyroki TK z: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76).

Uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny musi mieć na uwadze wolę podmiotu inicjującego postępowanie, wyrażoną w *petitum* oraz w szczegółowym uzasadnieniu wniosku. Trybunał w swoim orzecnictwie wielokrotnie podkreślał, że wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem, który nie stanowi ścisłej realizacji uchwały podjętej uprzednio przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie może być uznane, na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o TK, za pismo skutecznie wszczynające postępowanie przed Trybunałem. Tylko organ stanowiący JST jest bowiem uprawniony do zainicjowania hierarchicznej kontroli zgodności norm. Minimalna zbieżność, która musi cechować wniosek i uchwałę, obejmuje wskazanie kwestionowanego przepisu przez odpowiednie oznaczenie aktu normatywnego (przedmiot kontroli), wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego wyższego rzędu (wzorzec kontroli), którym w przypadku ustawy może być Konstytucja lub ratyfikowana umowa międzynarodowa (por. postanowienie z 10 marca 2004 r., sygn. Tw 30/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 9).

4.3. Stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* w niniejszym postępowaniu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że warstwa argumentacyjna zawarta we wniosku z 25 lutego 2010 r. (jak i w podtrzymującym ten wniosek piśmie z 7 października 2013 r.) stanowi w dużej mierze krytykę istnienia i funkcjonowania całego mechanizmu wpłat korekcyjno-wyrównawczych odnoszącego się do województw i określonego w ustawie o dochodach – i w tym zakresie podstawowe znaczenie mają wskazane przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach bez powiązania z art. 6 u.zm.u.a. W tym też zakresie wnioskodawca formułuje zarzuty niezgodności tych

przepisów zarówno z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 5 EKSL, jak i ze wskazanymi w pierwszym punkcie *petitum* art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Druga grupa zarzutów kierowana jest natomiast wobec modyfikacji tego mechanizmu obowiązującej w latach 2010–2011 i wynikającej z uchwalenia art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. W tej części związkowymi przepisami poddanymi kontroli są art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, a zarzuty dotyczą: po pierwsze, niezgodności z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji (przez to, że wprowadzona przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. fikcja uzyskania dochodów podatkowych na wyższym niż to miało miejsce poziomie jedynie dla celów obliczania wpłat wyrównawczych na lata 2010–2011 potęguje niejako niekonstytucyjność podstawowego mechanizmu wpłat określonego w art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach); po drugie, niezgodności z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji (przez to, że z mocą wsteczną zmienia zasady obliczania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw).

Kierując się treścią wniosku i sposobem przyjętej w nim argumentacji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem jego kontroli powinny być odrębnie: 1) normy prawne stanowiące podstawę funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, tj. art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach – bez powiązania z art. 6 u.zm.u.a.; 2) zespół norm wynikających z art. 6 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach. Konstatacja ta wpłynęła także na sposób sformułowania sentencji wyroku (przedmiot stwierdzonej niekonstytucyjności).

4.4. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wzorcami kontroli art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach przy tak skonstruowanych zarzutach mogą być wskazane we wniosku poszczególne zasady wynikające z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, na które powołał się wnioskodawca, tj.:

- zasada zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa stosownie do przypadających mu zadań (tj. zasada adekwatności, art. 167 ust. 1 Konstytucji);
- zasada przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (art. 167 ust. 2 Konstytucji);
- zasada podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji).

W związku z tym, że wnioskodawca nie sformułował odrębnych zarzutów odnośnie do naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3 Konstytucji), a normę tę przywołał na poparcie zarzutu naruszenia zasady samodzielności JST, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do wskazanego jako wzorzec kontroli art. 9 ust. 5 EKSL, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten jest nieadekwatnym wzorcem kontroli wskazanych przepisów. Samorząd województwa jest nie lokalną, lecz regionalną wspólnotą samorządową, w związku z czym nie ma do niej zastosowania Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Postanowienia tej karty odnoszą się wyłącznie do wspólnot lokalnych, którymi w świetle polskiego prawa są wspólnoty mieszkańców gmin, powiatów, miast i miast na prawach powiatów (zob. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 43-44). Do wspólnot regionalnych odnosi się Europejska Karta Samorządu

Regionalnego sporządzona w Strasburgu 5 czerwca 1997 r. Zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy dotyczą jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest województwo, Trybunał uznał zatem, że art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 EKSL.

4.5. W drugiej części zaskarżenia, w której wolą wnioskodawcy było zbadanie przez TK zgodności z Konstytucją modyfikacji mechanizmu wpłat na Reg-SO, dokonanej mocą art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. i obowiązującej w latach 2010–2011 (w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach), sformułowano zarzuty: 1) niezgodności z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, 2) niezgodności z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

4.6. Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe odniesienie się w pierwszej kolejności do – jako dalej idących – zarzutów kierowanych wobec całego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego określonego w art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach.

5. Uzasadnienie zarzutów wnioskodawcy.

5.1. Zarzuty wnioskodawcy kierowane wobec norm wynikających z art. 31 w związku z art. 25 ustawy o dochodach, znajdujące się zarówno w pierwszej, jak i drugiej części uzasadnienia wniosku z 25 lutego 2010 r. oraz podtrzymane w piśmie z 7 października 2013 r., zostały poparte następującą argumentacją:

1) Wpłaty wyrównawcze ukształtowane w przepisach ustawy o dochodach przestały stanowić przejściowy i dostosowawczy instrument równoważenia potencjału finansowego JST – co koliduje z art. 167 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek takiego ukształtowania przez ustawodawcę dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych, by wpłaty wyrównawcze były wyjątkiem, a nie stałym elementem równoważenia potencjału finansowego JST. Art. 167 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje poziomej redystrybucji dochodów, kształtuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym, a nie między poszczególnymi samorządami (za wyposażenie JST w dochody publiczne odpowiednio do przypadających im zadań publicznych odpowiedzialność polityczną powinny ponosić władze centralne). Trwałe przekazanie tego zadania innym JST przez przejmowanie od nich „nadwyżki” zgromadzonych przez nie dochodów jest niedopuszczalnym wyjątkiem od tej zasady. Mechanizm ukształtowany w ustawie o dochodach koliduje z wynikającą z art. 167 ust. 2 Konstytucji zasadą przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu, zgodnie z którą instrumenty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową i niezbędną, tj. stosowaną wówczas, gdy stan finansów państwa nie pozwala na eliminację dysproporcji z użyciem zwyczajnych środków konstytucyjnych (jak np. subwencja z budżetu centralnego).

2) Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy narusza wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie oraz zasady podstawowego charakteru dochodów własnych JST (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji). W ocenie wnioskodawcy, ustanowienie obowiązku wpłat na Reg-SO oraz ich wysokość powinny nawiązywać do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, tak aby w rezultacie uszczuplenie dochodów samorządów bogatszych następowało jedynie w zakresie niezbędnym. Tymczasem regulacje zawarte w ustawie o dochodach samorządu terytorialnego powyższego wymagania nie spełniają. Beneficjentami Reg-SO są wszystkie województwa, wobec czego mechanizm ten ze swej istoty nie jest uzasadniony wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów

dochodów własnych samorządów uboższych (czego wymagał TK w wyroku o sygn. K 30/04).

3) Wnioskodawca zarzuca instytucji wpłat na Reg-SO także automatyzm związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat na podstawie kryteriów określonych w ustawie o dochodach, który prowadzi do sytuacji, że nawet gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie JST z budżetu państwa, to obowiązek dokonywania wpłat wyrównawczych nie zostanie zredukowany. W przepisach regulujących tę instytucję brakuje, w jego ocenie, nawiązania do stanu finansów państwa, co odbiera mechanizmowi wyrównawczemu charakter wyjątkowości i subsydiarności

4) Ukształtowany w ustawie o dochodach mechanizm korekcyjno-wyrównawczy nie odzwierciedla pełnej sytuacji finansowej województw, w tym nie uwzględnia różnic wydatkowych między poszczególnymi JST. Przepisy określające kryteria, po spełnieniu których aktualizuje się obowiązek dokonywania wpłat, mają charakter selektywny, odwołują się bowiem do dochodów podatkowych województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wskaźnik W), pomijając pozostałe dochody województwa (w tym środki pochodzące z budżetu UE), i nie uwzględniają jego potrzeb wydatkowych (art. 31 w związku z art. 24 ust. 4 ustawy o dochodach). Także 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), bądź też niektóre tylko dochody, bez jednoczesnego uwzględnienia wydatków województwa (art. 25 ust. 12 ustawy o dochodach).

Wnioskodawca uważa zatem, że mechanizm korekcyjno-wyrównawczy ogranicza się jedynie do redukcji różnic w potencjale dochodowym JST (zarówno w odniesieniu do wpłat, których podstawowym celem jest korygowanie różnic w dochodach JST do przeciętnego dochodu w kraju, odpowiednio w gminach, powiatach i województwach, jak i w odniesieniu do konstrukcji części Reg-SO). Część Reg-SO tworzona jest jedynie w wysokości odpowiadającej kwotom wpłat wniesionych przez „bogatsze” województwa na podstawie art. 31 ustawy o dochodach. Podczas jej podziału kwestie większego zapotrzebowania wydatkowego są traktowane ubocznie i formalnie, a kryteria podziału odnoszą się przede wszystkim do różnic wydatkowych (np. wskaźnik bezrobocia, związany ściśle z potencjałem dochodowym województwa, który powoduje zmniejszenie kwot z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, wskaźnik PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, określany na podstawie rozmiarów działalności produkcyjnej, jej końcowego rezultatu). Powyższego zarzutu nie zmienia, zdaniem wnioskodawcy, to, że 55% części Reg-SO otrzymywana jest przez JST z uwagi na realizowane (finansowane) zadania. Konstrukcja normatywna, zgodnie z którą przeznaczenie części Reg-SO na finansowanie określonych zadań przez JST następuje tylko w 55%, nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 9 ust. 5 EKSL, z którego wynika, iż istnienie systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych winno być podyktowane niemożnością wykonywania przez niektóre JST powierzonych zadań. Samodzielnej przesłanki stanowienia instrumentów korekcyjnych nie stanowi natomiast samo występowanie wspólnot finansowo słabszych.

5) W ukształtowanym w ustawie o dochodach mechanizmie wpłat korekcyjno-wyrównawczych brakuje symetrii w zakresie oceny „siły” i „słabości” finansowej województwa. Rodzi to zagrożenie, że obowiązek wpłat korekcyjno-wyrównawczych będzie ciążył na województwach o niekoniecznie silnej kondycji finansowej oraz że z części regionalnej będą korzystały jednostki niekoniecznie potrzebujące wsparcia. Część Reg-SO trafia bowiem również do tych województw, które mają obowiązek wnoszenia wpłat wyrównawczych. Prowadzi to do nieuzasadnionej redystrybucji dochodów

województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych pomiędzy województwem a budżetem państwa. Prowadzi również do nieuzasadnionej z punktu widzenia celu analizowanej instytucji sytuacji, w której istnieją JST będące zarazem płatnikami (województwami silniejszymi finansowo) jak i beneficjentami wpłat wyrównawczych (województwami słabszymi finansowo).

Selektywny charakter kryteriów wyboru zobowiązanych do wpłat jak i ich beneficjentów oznacza jednak możliwość występowania przez jednostkę samorządu terytorialnego w sytuacji jednocześnie płatnika i beneficjenta, a nawet faktycznego równoważenia dokonywanych wpłat uzyskiwanymi wypłatami ze środków części równoważącej subwencji ogólnej. Występowanie tego rodzaju sytuacji powinno uniemożliwiać kwalifikowanie danego typu rozwiązań jako *horizontal equalisation*.

6) System wpłat wyrównawczych województw nie uwzględnia wpływu zmian koniunktury gospodarczej na dochody podatkowe, których wielkości stanowią punkt wyjścia dla określenia wysokości wpłaty na Reg-SO. W okresie spowolnienia gospodarczego naturalnym następstwem takiego charakteru dochodów podatkowych jest poważny ubytek we wpływach województw.

7) System wpłat korekcyjno-wyrównawczych województw narusza konstytucyjne prawo do posiadania przez województwo dochodów własnych i znosi ich konstytucyjnych cechy. W wyniku stosowania wpłat wyrównawczych, JST nie mogą zostać pozbawione dochodów własnych w taki sposób, by dochody te straciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, gdyż prowadziłoby to do ograniczenia samodzielności finansowej samorządu i pozbawienia go efektów własnej aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów z dochodów własnych. Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy jako instytucja wyjątkowa nie może prowadzić do przejścia więcej niż połowy dochodów własnych samorządu województwa. Wykorzystując tego rodzaju instrument korygujący, nie można stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Dopuszczalność zmniejszania dochodów JST podlega konstytucyjnej ocenie z punktu widzenia kryterium rozmiaru ubytku. Gdyby pozyskane środki mogły być odbierane JST bez żadnych ograniczeń, ustawowe zagwarantowanie dochodów okazałoby się iluzoryczne. Z art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji wynika ścisły związek między dochodami własnymi a zadaniami własnymi samorządu (publicznymi zadaniami lokalnymi, które w ramach ustawowych, samorząd wykonuje w imieniu własnym, samodzielnie, określając zakres i sposób ich wypełniania). Możliwość wykonywania własnych zadań przez JST, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, uzależniona jest od odpowiedniego (adekwatnego) ukształtowania dochodów samorządu (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Ustawowe określenie dochodów własnych województw nastąpiło z uwzględnieniem różnic między poszczególnymi samorządami wojewódzkimi. Jeśli wymaga korekty, to powinna ona nastąpić przez zmiany w potencjale dochodów własnych, nie zaś przez wpłaty wyrównawcze, które nie powinny być źródłem dochodów dla innych samorządów.

8) Instytucja wpłat na Reg-SO została przez ustawodawcę skonstruowana jako źródło zasilające 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 JST (co znajduje wyraz m.in. w art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach). O ile zatem możliwość uzyskania części regionalnej subwencji ogólnej uwarunkowana jest m.in. istnieniem wysokich wydatków w pewnych obszarach (np. konieczność utrzymania dróg), o tyle 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 inwestycyjne). Ustawa o dochodach 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 przeszkód, aby województwo będące beneficjentem części regionalnej spożytkowało przyznane środki w inny, dozwolony prawem sposób. Wnioskodawca kwestionuje zatem brak regulacji, która służyłaby zapewnieniu, iż beneficjenci tej części subwencji przeznaczą uzyskane środki w sposób, który gwarantowałby poprawę ich sytuacji finansowej.

9) Wnioskodawca stawia też zarzut dyskryminowania samorządu WM przez obowiązujący system korygowania różnic w potencjale finansowym JST, stwierdzając, że przesłanki, na podstawie których identyfikuje się JST zobowiązane do wpłat, zachowują jedynie formalną abstrakcyjność. W jego ocenie, przyjęte wskaźniki powodują realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat (przez co dochodzi do zróżnicowania pozycji poszczególnych samorządów).

10) Nieuwzględnienie przez ustawodawcę w konstrukcji Reg-SO zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych (finansowanych) zadań, przez pozbawienie WM istotnej (niewspółmiernie wysokiej) części dochodów własnych, skutkuje poważnym ograniczeniem nie tylko swobody decydowania o kształtowaniu polityki wydatkowej, ale również możliwości pełnej realizacji zobowiązań związanych z wypełnianiem regionalnych zadań publicznych, służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. A to z kolei narusza art. 166 ust. 1 Konstytucji. Samorząd WM, 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. Wynikające z kwestionowanej regulacji ograniczenie samodzielności finansowej JST w zakresie gospodarowania środkami finansowymi stanowi, w ocenie wnioskodawcy, przekroczenie granic swobody ustawodawcy w określaniu poziomu dochodów wynikającego z przyznanych samorządowi tytułów i w konsekwencji pozbawia samorząd WM w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu prawa do kształtowania polityki wydatkowej.

Wnioskodawca wskazał, że kilkuletni okres funkcjonowania mechanizmu wyrównania poziomu wskazuje, że korekta potencjału dochodowego poszczególnych województw jest konieczna ze względu na istniejące w tym potencjale dysproporcje. Podkreślił, że województwo mazowieckie nie uchyla się od uznania następstw zróżnicowanego stopnia rozwoju poszczególnych województw, jednak sposób ukształtowania obowiązującego systemu równoważenia potencjału finansowego samorządów wojewódzkich budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

5.2. Niezgodność art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, zdaniem wnioskodawcy, wynika z:

a) naruszenia zasady poprawnej legislacji, przez to, że do instytucji wyjątkowej i z natury przejściowej (co potwierdził TK w wyroku o sygn. K 30/04) wprowadzono dodatkowe mechanizmy przejściowe i bardziej dolegliwe (skutkujące zniesieniem konstytucyjnych cech dochodów własnych), podczas gdy funkcją regulacji przejściowych jest ochrona praw nabytych i interesów w toku oraz osiągnięcie kompromisu między poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością zmiany prawa, a nie zaostrożenie zasad i skutków funkcjonowania określonej instytucji (restrykcyjny charakter

art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. polegał na tym, że do obliczenia wysokości części regionalnej subwencji ogólnej nakazywał przyjąć udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości wyższej niż faktycznie uzyskane w latach 2008 i 2009);

b) naruszenia zasady poprawnej legislacji przez to, że w latach 2010 i 2011 mechanizm obliczenia wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej opierał się 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%;

c) naruszenia zasady poprawnej legislacji przez uchwalenie przepisów wzajemnie ze sobą sprzecznych (art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a w okresie od 2010 do 2011 roku 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 i zastępuje je pojęciem „dochodów rzeczywiście uzyskanych, powiększonych z mocą wsteczną o 0,75%”; sprawia, że pojęcia „roku sprawozdawczego” i „roku bazowego” w latach 2010 i 2011 również przestały być przydatne do wyliczenia wskaźników potrzebnych do ustalenia kwoty wpłaty na Reg-SO; zmienia w tym okresie znaczenie wskaźników W i Ww na gruncie ustawy o dochodach);

d) naruszenia zasady poprawnej legislacji przez to, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. jest sprzeczna z pierwotnym celem, jaki przyświecał wprowadzeniu i funkcjonowaniu systemu wpłat wyrównawczo-korekcyjnych, którym było niwelowanie różnic zachodzących w potencjale finansowym poszczególnych województw (różnice te powinny być ustalane na podstawie rzeczywistych wielkości dochodów uzyskiwanych przez samorządy wojewódzkie, nie zaś przyjmowane w wartościach fikcyjnych, narzuconych przez normodawcę). Celem tej regulacji jest zwiększenie wysokości wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej. Metoda, jaką posłużył się dla jego osiągnięcia ustawodawca, tj. wprowadzenie 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 oraz o wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej, nie mieści się w standardach przyzwoitej legislacji.

Niezgodność art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca uzasadnia tym, że wprowadzona przez art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. fikcja uzyskania dochodów podatkowych na wyższym niż to miało miejsce poziomie jedynie dla celów obliczania wpłat wyrównawczych na lata 2010–2011 spotęgowała niejako niekonstytucyjność podstawowego mechanizmu wpłat, określonego w art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach. Tym samym doszło do jeszcze większego ograniczenia samodzielności JST przez: ograniczenie możliwości realizowania zadań własnych, ograniczenie prawa do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania środków pieniężnych na realizację tych zadań, ograniczenie możliwości przewidywania i planowania dochodów i wydatków – także w perspektywie wieloletniej. Regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. zniweczyła skutki racjonalnego planowania wydatków z budżetu województwa, opartego na wielkościach wykazanych w sprawozdaniach za rok 2008 i 2009, spowodowała konieczność zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie wpłaty do budżetu z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej i doprowadziła do ograniczenia możliwości realizacji zadań związanych z wyrównywaniem poziomu rozwoju poszczególnych regionów Mazowsza, należących do tzw. zadań własnych województwa.

6. Znaczenie wyroku o sygn. K 30/04 dla rozpoznawanej sprawy.

6.1. W niniejszej sprawie, oceniając dopuszczalność kontroli merytorycznej zakwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny musiał odnieść się także do wyroku z 25 lipca 2006 r. o sygn. K 30/04. Przedmiotem kontroli merytorycznej w tym postępowaniu był art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania tego wyroku. Trybunał Konstytucyjny w wyroku tym orzekł: zgodność art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz zgodność art. 25 ust. 1-7 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji a także niezgodność art. 25 ust. 8 i 9 ustawy o dochodach z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. W świetle orzecznictwa Trybunału zbędność wydania orzeczenia zachodzi wówczas, gdy kwestionowany przepis prawny był już przedmiotem kontroli pod kątem jego zgodności z tymi samymi unormowaniami konstytucyjnymi w innej sprawie. W wypadku wystąpienia przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych odnośnie celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

W tym kontekście należy stwierdzić, że od wydania orzeczenia o sygn. K 30/04 brzmienie art. 31 ustawy o dochodach nie ulegało zmianom. Trybunał Konstytucyjny analizował wówczas ten przepis pod kątem dopuszczalności istnienia oraz konstytucyjnych uwarunkowań wprowadzania wpłat wyrównawczych (jako wyjątku od systemu stworzonego w art. 167 ust. 2 Konstytucji) a także w aspekcie zgodności tej instytucji z zasadą adekwatności podziału środków publicznych między państwo a samorząd terytorialny, wynikającą z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Brzmienie uznanego za zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji art. 25 ust. 1-7 ustawy o dochodach również nie uległo zmianie. Jedynie ust. 8 i 9 tego przepisu zostały uchylone mocą art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 7 września 2007 r. na skutek uznania ich za niekonstytucyjne. Należy jednak wskazać, że do art. 25 ustawy o dochodach mocą art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z 7 września 2007 r. dodano ustępy 10-15. Treść normatywna zawarta w art. 25 ust. 10-15 nie była przedmiotem orzekania przez TK.

W powoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zasadniczą kwestię dopuszczalności wprowadzenia instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Wskazał także, że konstrukcja tego rodzaju instrumentów korekcyjnych nie może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Trybunał uznał, że instytucja ta jest konstytucyjnie dopuszczalna pod określonymi warunkami.

Ustaliwszy ramy dopuszczalnego konstytucyjnie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, Trybunał Konstytucyjny ostatecznie wskazał, że „nie posiada instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji – czy też nie. Wobec powyższego nawet przy tak znaczących wątpliwościach uznał, że nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności art. 31 ust. 1, badanego w oderwaniu od art. 25 tejże ustawy”. Trybunał uznał, iż art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim ustanawia kryteria, od których uzależnione jest powstanie obowiązku dokonywania wpłat – jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Trybunał wskazał także na wynikającą ze zbyt krótkiego okresu obowiązywania nowego systemu dochodów (od 1 stycznia 2004 r.) trudność wykazania, iż w wyniku wprowadzenia wpłat wyrównawczych uniemożliwiono samorządom wojewódzkim, poddanym temu obowiązkowi, wypełnianie nałożonych na nie ustawowo zadań publicznych. Kierując się domniemaniem konstytucyjności, stwierdził, że „nie

znalazł obecnie dostatecznie silnych argumentów za uznaniem art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t. za niezgodny z art. 167 ust. 2 Konstytucji, a przez to za naruszający zasadę adekwatności podziału środków publicznych między państwo a samorząd terytorialny – wyrażoną przez art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji”.

Następnie TK przeszedł do zbadania zgodności z podanymi wzorcami art. 25 ustawy o dochodach dotyczących zasad podziału wpłat wyrównawczych. TK zbadał najpierw, czy subwencja ogólna dla województw pochodzi w głównej mierze z budżetu państwa, czy też łącznej sumy wpłat województw bogatszych. Trybunał ustalił, że w świetle ustaw budżetowych na lata 2004-2005 część regionalna stanowi bardzo istotny procent kwoty subwencji ogółem. Trybunał wskazał zatem na powstającą w tym zakresie wątpliwość, czy mechanizm korekt wyrównawczych ma rzeczywiście jedynie uzupełniający charakter, czy też w istocie może stać się mechanizmem zastępującym w części ten system, o którym mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji, gdyż pozbawia samorządy objęte obowiązkiem dokonywania wpłat na Reg-SO efektów własnej aktywności mającej na celu zgromadzenie jak największej kwoty dochodów własnych. Ostatecznie w wyroku stwierdzono, że TK nie ma jednak instrumentów prawnych pozwalających na ocenę, czy nawet tak wysoki udział wpłat samorządów bogatszych w tworzeniu subwencji ogólnej przesądza o tym, iż nie jest ona już tą subwencją, o której mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji.

TK uznał, że art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach w zakresie, w jakim jest w nim mowa o obowiązku połączenia wszystkich wpłat województw określonych w art. 31 tej ustawy w jedną kwotę przeznaczoną na cele wskazane w ust. 2-7 tegoż artykułu, nie narusza art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji – skoro za zgodne z Konstytucją uznane zostało przeznaczanie zgromadzonych wpłat wyłącznie na potrzeby samorządowe związane z nałożonymi na nie ustawowo zadaniami. Te ustalenia rzutowały z kolei na kwestię konstytucyjności art. 25 ust. 2-7 ustawy o dochodach. Obliczoną w sposób przewidziany w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach kwotę części regionalnej subwencji ogólnej dla województw dzieli się na podstawie kryterium wskazanych w art. 25 ust. 2-7 ustawy o dochodach w 20% między województwa, których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia dla kraju, w 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, zaś w 10% przekazuje się ją województwom, w których PKB na jednego mieszkańca jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju. Powyższe zasady podziału wpłaty wyrównawczej, określone w art. 25 ust. 2-7 ustawy o dochodach, Trybunał uznał za nienaruszające wymagań Konstytucji określonych w art. 167 ust. 1 i 4. Mają one bowiem kategorialny, zobiektywizowany charakter, a ich wysokość zależy od potrzeb samorządów uboższych, związanych z wykonywaniem ciężących na nich zadań własnych.

6.2. Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w wyroku o sygn. K 30/04, TK uznał, że w niniejszym postępowaniu nie zachodzi przesłanka zbędności orzekania w odniesieniu do kontroli art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach z zasadą adekwatności wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Trybunał w przywoływanym wyroku uznał, iż nie ma instrumentów prawnych, pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach są ustanowione na poziomie adekwatnym w rozumieniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, czy też nie. Podobne stanowisko TK zajął także w odniesieniu do zasad podziału części Reg-SO określonych w art. 25 ust. 1-7 ustawy o dochodach, które w powołanym wyroku uznał za zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, badając kwestię zbędności orzekania, wziął także pod uwagę nieco odmienne ukształtowanie wzorców kontroli. Wnioskodawca w rozpatrywanej sprawie jako wzorce kontroli wskazał bowiem art. 167 ust. 1-3 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

7. Orzecznictwo TK dotyczące wpłat wyrównawczych.

7.1. Charakterystyki instytucji wpłat wyrównawczych i środków z niej pochodzących Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku o sygn. K 30/04 oraz wyroku z 31 stycznia 2013 r. o sygn. K 14/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

W wyroku o sygn. K 30/04, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zasadniczą kwestię dopuszczalności wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych. Uznał, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie może być interpretowany jako zamknięty katalog źródeł dochodów samorządu. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać istnienie innych dochodów, niż te, które zostały w nim wymienione, przepis ten ma bowiem zapewnić samorządom „istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia”.

Trybunał Konstytucyjny uznał wpłatę korekcyjno-wyrównawczą i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego za instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej. Trybunał za istotny uznał bowiem kierunek odbywającego się tu transferu środków, tj. z budżetu JST do budżetu państwa („w górę”). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 167 ust. 2 Konstytucji wyraża mającą głębokie znaczenie ustrojowe zasadę, że wyposażanie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych: „Proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót. Zarówno zatem wyposażanie samorządu w dochody własne, tj. przekazywanie ustawowych źródeł dochodów publicznych na czas nieoznaczony samorządom, jak i uzupełniające finansowanie subwencji, dających samorządom określone uprawnienia, jest więc obowiązkiem, z którego muszą wywiązać się władze centralne – dokonując *sui generis* samoograniczenia”.

W związku z powyższym Trybunał w powyższym wyroku uznał, że wpłata korekcyjno-wyrównawcza i środki z niej pochodzące to instytucja ustawowa, odrębna od instytucji wymienionych w art. 167 ust. 2 Konstytucji i mająca inny charakter niż subwencja (której istotą jest transfer środków „w dół” – z budżetu centralnego do budżetów JST). Posłużenie się natomiast terminem „subwencja” w stosunku do wpłat pochodzących od JST uznał za mylące, co jednak nie stanowiło wystarczającego powodu do stwierdzenia niekonstytucyjności całej instytucji.

Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że niewymienienie w art. 167 ust. 2 Konstytucji wpłaty korekcyjno-wyrównawczej jako źródła dochodów niektórych samorządów, co należy postrzegać jako wyjątkowość tej instytucji w systemie źródeł dochodów, nie oznacza, iż jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty jak i wypłaty wyrównawcze muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, muszą mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoryjne, a nie zindywidualizowane. Trybunał wskazał, że proces wyposażania samorządów w dochody publiczne – to proces ustrojowy określony przez art. 16, art. 166, art. 167 i art. 169 Konstytucji. To, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie zwalnia ustawodawcy z poddania ich rygorom, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, „rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej

muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły stanowią mają jeden, spójny i zbilansowany system. Stąd też odstępstwo od reguł w jednej sferze musi być zrównoważone poprzez wzmocnienie rygorów w innych sferach tego samego systemu. Wyjątek od systemu stworzonego przez art. 167 ust. 2 Konstytucji ma duży ciężar gatunkowy, gdyż nie tylko zmienia system wyposażania samorządu w dochody kosztem władz i organów centralnych, lecz nadto ogranicza stymulacyjne, pobudzające samodzielność i odpowiedzialność za własne działania znaczenie dochodów własnych. Nie można zatem z instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, tzn. systemu korygowania tego, co pierwotnie władze centralne dały samorządom – wywiązując się ze swoich konstytucyjnych powinności”.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że funkcjonowanie wpłat wyrównawczo-korekcyjnych musi być rozpatrywane łącznie z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa (ze względu na to, że tworzą jeden nierozdzielny mechanizm) i jest konstytucyjnie dopuszczalne pod następującymi warunkami:

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

Trybunał podkreślił, że zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym. Stwierdził jednocześnie, że nie jest wykluczone ich istnienie jako elementu systemu, wówczas jednak uwarunkowania konstytucyjne dopuszczalności funkcjonowania tej instytucji są tym silniejsze.

Tak sformułowane warunki dopuszczalności istnienia mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych podtrzymane zostały w wyroku o sygn. K 14/11.

7.2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podtrzymał co do zasady przywołane wyżej poglądy odnośnie do kwestii dopuszczalności istnienia mechanizmów wyrównawczych. Pragnie jednak zauważyć, że orzeczenie o sygn. K 30/04 wydane zostało w lipcu 2006 r., tj. w okresie dobrej sytuacji finansowej państwa i JST. Od tego czasu sytuacja gospodarcza uległa zasadniczej zmianie, skutki narastającego od 2009 r. kryzysu gospodarczego i finansowego dotknęły cały sektor finansów publicznych. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie musiał zatem rozważyć, czy warunki konstytucyjności mechanizmu wpłat wyrównawczych określone w wyroku o sygn. K 30/04 znajdują pełne zastosowanie w sytuacji dekonunktury i związanych z kryzysem finansowym trudności finansowych niektórych JST.

W przywoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny miał świadomość, iż dla pełnego obrazu funkcjonowania określonego w ustawie o dochodach modelu wpłat korekcyjno-wyrównawczych potrzeba znacznie dłuższego okresu niż ten, który Trybunał miał wówczas do dyspozycji (od wejścia w życie ustawy o dochodach do czasu wydania wyroku, tj. od 1 stycznia 2004 r. do 25 lipca 2006 r.). Dał temu wyraz w uzasadnieniu

wyroku, stwierdzając, że: „[s]tosunkowo krótki okres działania nowego systemu dochodów nie pozwala na taką ocenę skutków jego funkcjonowania w praktyce, która prowadziłaby do obalenia domniemania konstytucyjności”.

Po kilkuletnim obecnie okresie obowiązywania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego można było zaobserwować jego funkcjonowanie zarówno w okresie koniunktury gospodarczej, jak i w okresie kryzysu gospodarczego. Ma to istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności tego mechanizmu.

7.3. W odniesieniu do wyroku o sygn. K 14/11 należy w pierwszej kolejności podkreślić, że dotyczył on funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego wobec samorządu terytorialnego innego szczebla niż w niniejszym postępowaniu (tj. gmin i powiatów, a także miast na prawach powiatu). W związku z tym należy podkreślić, że ocena konstytucyjności przepisów regulujących instytucje wpływające na poziom dochodów JST określonego szczebla nie przekłada się automatycznie na ocenę konstytucyjności tej samej instytucji w odniesieniu do JST innych szczebli. Gminy, powiaty i województwa stanowią wspólnoty samorządowe wykonujące władztwo publiczne w sposób od siebie niezależny, zakres wykonywanych przez nie zadań publicznych jest różny, a co za tym idzie struktura ich dochodów jest także zróżnicowana (budowana jest bowiem w oparciu o zasadę adekwatności, która nakazuje kształtować dochody wszystkich rodzajów terytorialnych wspólnot samorządowych w odniesieniu do przypadających im zadań).

Ustawodawca, kierując się kryteriami określonymi w art. 15 ust. 2 Konstytucji (istnienie więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, konieczność zapewnienia jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych), zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą co najmniej dwustopniowej struktury samorządu (art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którym podstawową jednostką samorządową jest gmina, a inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa), mocą ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, ze zm.; dalej: ustawa o podziale terytorialnym) dokonał zasadniczego podziału administracyjnego na gminy, powiaty i województwa. Każda z tych wspólnot samorządowych przez swoje organy uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność określoną (istotną) część zadań publicznych związanych z zaspokajaniem potrzeb danej społeczności lokalnej lub regionalnej.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, gminy oraz powiaty stanowią samorząd lokalny (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: u.s.g., art. 1 ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.), zaś województwa samorządowe tworzą samorząd regionalny (art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.). W tak ukształtowanym zasadniczym podziale terytorialnym państwa szczególną i podstawową rolę spełnia gmina, która zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji), powołaną do realizacji wszelkich zadań publicznych niezastrzeżonych dla innych JST (zasada domniemania właściwości gminy). Zgodnie z art. 6 u.s.g., do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Powiaty – zaliczane również do samorządu stopnia lokalnego – wykonują określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w obszarach infrastruktury technicznej i społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także

ładu przestrzennego i ekologicznego. Województwa natomiast jako wspólnoty samorządu regionalnego wykonują zadania o charakterze regionalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. W uzasadnieniu projektu ustawy o podziale terytorialnym państwa wskazano, że województwa zostały stworzone „w celu sprawnego wykonywania zadań ponadregionalnych i ogólnopństwowych przez Rząd RP oraz w celu wykonywania przez samorządy wojewódzkie tych zadań, które nie są możliwe na poziomie powiatowym i zostały określone ustawami jako zadania samorządu wojewódzkiego”. Zadania województw koncentrują się wokół kilku obszarów: kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego, pobudzania aktywności gospodarczej, zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego a także utrzymania i rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu ponadlokalnym. Celem samorządu województwa jest kreowanie rozwoju regionalnego i wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym, czemu mają służyć opracowywane przez województwa strategie rozwoju regionalnego oraz wieloletnie programy wojewódzkie.

Zgodnie z wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji zasadą adekwatności, przekazaniu poszczególnym samorządom zadań publicznych musi towarzyszyć odpowiednie ich wyposażenie w dochody publiczne. Oczywiście konsekwencją odmiennie ukształtowanego katalogu zadań wykonywanych przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie są różnice w systemie dochodów JST poszczególnych szczebli, z których zadania te są finansowane. O ile bowiem Konstytucja w art. 167 ust. 2 ustala dla wszystkich JST jednakową strukturę dochodów, w skład której wchodzi dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe, o tyle wielkość dochodów z tych źródeł, ich wewnętrzne zróżnicowanie oraz znaczenie kształtują się odmiennie dla każdego szczebla samorządu (np. w 2012 r. dochody własne stanowiły – 46,6% dochodów gmin, 29,4% dochodów powiatów, 43% dochodów województw; subwencja ogólna stanowiła – 31,4% dochodów gmin, 45,4% dochodów powiatów i 16,4% dochodów województw; a dotacje – 22% dochodów gmin, 25,3% dochodów powiatów i 40,6% dochodów województw).

Analizując konstytucyjność regulacji, które wprowadzają mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze w systemie dochodów JST, należy mieć z jednej strony na uwadze, że gminy mają najbardziej zróżnicowany system dochodów własnych, w związku z czym spadki dochodów podatkowych z tytułu podatków CIT i PIT (stanowiących podstawę obliczania wpłat wyrównawczych) mają w odniesieniu do nich dużo mniejszy ciężar gatunkowy niż w wypadku powiatów i województw (oprócz udziałów w tych podatkach źródłami dochodów własnych gminy są m.in. także: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową, miejscowa, targowa, eksploatacyjna i od posiadania psów).

Z drugiej strony także mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze uregulowane dla powiatów i województw mają inny wpływ na system dochodów każdego z tych samorządów, szczególnie w odniesieniu do ich dochodów własnych. Jakkolwiek bowiem katalog dochodów własnych tych samorządów w zasadzie ukształtowany jest podobnie, to istotne znaczenie ma to, że w strukturze dochodów własnych województw dominującym źródłem dochodów własnych – na poziomie ok. 80% – są wrażliwe na wahania koniunktury gospodarczej udziały we wpływach z podatków CIT i PIT (w 2012 r. łączna wielkość dochodów z tych źródeł dla województw wynosiła 82,3%, w tym: CIT – 67%, PIT – 15,3%; w 2011 r. – 80,9%, w tym: CIT – 66,5%, PIT – 14,4%). Natomiast w strukturze dochodów własnych powiatów udziały we wpływach z podatków CIT i PIT łącznie stanowią ok. 50% (w 2012 r. łączna wielkość dochodów z tych źródeł dla powiatów wynosiła 52,7%, w tym: CIT – 2,5%, PIT – 50,2%; w 2011 r. łączna wielkość wynosiła – 50,3%, w tym: CIT 2,4%, PIT – 47,9%).

W ocenie Trybunału, istotne w tym kontekście są także różnice w wewnętrznej strukturze dochodów samorządów poszczególnych szczebli wynikające z wielkości dochodów z tytułu udziału w podatkach CIT i PIT w ogólnej sumie ich dochodów. Z danych przedstawionych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2012 r. wynika bowiem, że dochody samorządu województw z tytułu udziału w tych podatkach w strukturze dochodów tego samorządu są ponad dwa razy większe niż dochody powiatów i gmin [w 2012 r. dochody z tytułu podatków CIT i PIT w stosunku do dochodów ogółem kształtowały się następująco: gminy – 16,4%, w tym: CIT 1%, PIT – 15,4%, powiaty – 15,5%, w tym: CIT 0,7%, PIT 14,8%; województwa – 35,4%, w tym: CIT 28,8%, PIT 6,6%; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, www.mf.gov.pl).

Z przywołanych danych wynika, że w województwach ok. 80% dochodów własnych, stanowiących 43% ogółu dochodów województwa, pochodzi z dochodów z tytułu udziału w podatkach CIT i PIT, na podstawie których obliczane są wpłaty wyrównawcze. W odniesieniu do powiatów udziały w tych podatkach wynoszą ok. 50% ich dochodów własnych, stanowiących 29,4% dochodów powiatów ogółem (dane z 2012 r.). W konsekwencji należy stwierdzić, że mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze, skonstruowane nawet w oparciu o analogiczne zasady w odniesieniu do gmin, powiatów i województw, mogą mieć różny wpływ na całokształt dochodów poszczególnych jednostek, a w szczególności na ich finansową samodzielność.

Należy zgodzić się z tezą, że na ocenę systemu wyposażenia w odpowiednie dochody JST określonego szczebla – w tym na ocenę wszelkiego rodzaju instytucji o charakterze korekcyjnym i wyrównawczym w stosunku do pierwotnego podziału dochodów – „nie powinna bezpośrednio wpływać ani sytuacja finansowa innych samorządów ani też globalny potencjał finansowy wszystkich samorządów łącznie” (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 244). Wynika to w szczególności z zasady sądowej ochrony samodzielności JST, wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą obowiązek wyposażenia samorządów w adekwatne dochody dotyczy odrębnie każdej jednostki samorządowej.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ocena instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych w kontekście konstytucyjnych uwarunkowań dochodów JST powinna być dokonywana odrębnie w odniesieniu do każdego szczebla JST i może być w tym zakresie odmienna. Ustalenia poczynione w wyroku o sygn. K 14/11 w zakresie funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego ukształtowanego dla gmin, powiatów i miast na prawach powiatu, mogą znaleźć – i częściowo znajdują – odniesienie do działania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego na szczeblu województwa, jednak nie przesądzają o jego konstytucyjności.

8. *Ratio legis* poziomego wyrównania dochodów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach, dochodami JST są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawodawca określił w art. 3 ust. 2 ustawy, że dochodami własnymi JST są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Udziały te są zróżnicowane w zależności od rodzaju podatku i szczebla jednostki samorządowej. W subwencji ogólnej (art. 7 ustawy o dochodach) wydzielono dla gmin i powiatów części: wyrównawczą i równoważącą, a dla województw odpowiednio

części: wyrównawczą i regionalną, a dla wszystkich trzech poziomów samorządu także część oświatową.

Z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach wynika, że instytucja wyrównania poziomu miała być istotnym krokiem w kierunku decentralizacji państwa i umocnienia samorządności w Polsce. Miała też służyć „uzdrowieniu finansów publicznych” (zob. druk sejmowy nr 1732/IV kadencja). Założenia przyjęte podczas tworzenia ustawy o dochodach przewidywały mocniejsze związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarki państwa oraz dalszą decentralizację zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi. Jednym z podstawowych założeń było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego, jako zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej, finansowanych dotychczas w formie dotacji. Zmiana charakteru zadań była połączona ze zmianą formy ich finansowania – z dotacji z budżetu państwa na finansowanie z dochodów własnych. Również dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wskazanych w ustawie zadań własnych zostały zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi.

Konsekwencją wprowadzonych zmian systemowych było zróżnicowanie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, chcąc zniwelować nierównomierny rozkład dochodów podatkowych, nałożył na gminy, powiaty i województwa, w których dochody na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa, obowiązek ponoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych na rzecz uboższych samorządów. Tak pomyślany mechanizm o charakterze wyrównania poziomu w swoim założeniu miał na celu ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Stanowił on element szerszego mechanizmu wyrównawczego, w którym obok części regionalnej subwencji ogólnej dla województw i części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów jest także część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej, które są przekazywane z budżetu państwa (element wyrównania pionowego).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 14/11 szeroko odniósł się do *ratio legis* mechanizmu poziomu wyrównania dochodów JST. Wskazał, że część równoważąca dla gmin i powiatów oraz regionalna dla województw tworzona z wpłat tych jednostek samorządu do budżetu państwa jest redystrybuowana poziomo w ramach tego samego szczebla. „W ten sposób jest realizowane tzw. wyrównanie poziome dochodów jednostek samorządu terytorialnego. (...) Budżet państwa przejmuje ustawowo określone nadwyżki dochodów bogatszych jednostek samorządu i następnie – w prawnej formie części równoważącej oraz regionalnej subwencji ogólnej – przekazuje innym jednostkom samorządu terytorialnego (...).

System wyrównania dochodów JST w Polsce nie ma gwarancji sformułowanych wprost w przepisach konstytucyjnych. Jednakże podstaw wprowadzenia mechanizmu zapewniającego ochronę społecznościom lokalnym finansowo słabszym należy upatrywać w konkretnych zasadach konstytucyjnych. Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji), kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Do kwestii mechanizmów wyrównawczych nawiązuje wprost ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 9), w której stwierdza się, że ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą (zob. Z. Ofiarski, „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu

terytorialnego, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. XLIII, Warszawa 2012, s. 236). Podobne uwarunkowania konstytucyjne istnieją w szeregu państw. Ich przejawem jest przyjmowanie za podstawę instytucji wyrównania tzw. przeciętnych potrzeb mieszkańca gminy i zapobieganie sytuacji, w której poziom określonych świadczeń publicznoprawnych jest zróżnicowany.(...)

Ponadto pewne dyrektywy związane z prawnym określeniem kształtu mechanizmów wyrównawczych są sformułowane w zaleceniu Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych, przyjętym w dniu 6 września 2000 r., a także w zaleceniu Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjętym w dniu 19 stycznia 2005 r. Wyrównanie «horyzontalne» powinno co do zasady następować dopiero wówczas, gdy niewystarczające okazują się instrumenty wyrównawcze o charakterze «wertykalnym», tj. środki z budżetu centralnego (por. też A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008, s. 23–24; M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, «Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego» nr 10/2011, s. 237-251)” (zob. sygn. K 14/11, s. 33-36).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 14/11, że tak wskazana *ratio legis* systemu wyrównania poziomego dochodów determinuje sposób interpretacji cechy, która może mieć wpływ na ocenę konstytucyjności tej instytucji i którą jest jej „przejściowy charakter”. Należy stwierdzić, że dopóki istnieją znaczące różnice w dochodach JST, dopuszczalne jest funkcjonowanie systemu wyrównania poziomego. Przejściowy charakter systemu wynika bowiem z jego *ratio* – „z chwilą gdy poziom dochodów j.s.t. nie będzie silnie zróżnicowany, mechanizm przestanie działać niejako samoistnie” (sygn. K 14/11).

9. Ocena konstytucyjności art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach.

9.1. Zakwestionowane przez wnioskodawców art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach tworzą zbiór kryteriów pozwalających na zidentyfikowanie jednostek zobowiązanych do wpłat na Reg-SO oraz beneficjentów tych wpłat (jednostek uprawnionych do części Reg-SO), a także stanowiących podstawę sposobu obliczania wysokości dokonywanych wpłat i sposobu podziału części Reg-SO dla województw.

Trybunał Konstytucyjny odrębnie badał regulacje dotyczące zasad identyfikowania podmiotów zobowiązanych do wnoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych oraz zasad identyfikowania beneficjentów części regionalnej subwencji ogólnej. Trybunał Konstytucyjny najpierw zanalizował kryteria, według których ustala się obowiązek wnoszenia wpłat oraz ich wysokość.

9.1.1. Zakwestionowany art. 31 ustawy o dochodach reguluje sposób powstawania Reg-SO, określając podmioty zobowiązane do dokonywania wpłat na tę część SO, sposób obliczania ich wysokości oraz ich przeznaczenie. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110% wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na Reg-SO 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 to wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach). Wskaźnik W oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa, zaś wskaźnik Ww, dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju (art. 24 ust. 4-5 ustawy o dochodach). Przy czym przez dochody podatkowe, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach, rozumie się łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach).

Zgodnie z zakwestionowanym art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach, podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach JST, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca roku bazowego. Rokiem bazowym jest rok poprzedzający rok budżetowy, tj. rok, na który uchwalana jest ustawa budżetowa (art. 2 pkt 2 i 3 ustawy o dochodach).

9.1.2. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny zakwestionowanych regulacji, miał na względzie zarówno sytuację wnioskodawcy, jak i znaczenie mechanizmu poziomego wyrównania dochodów dla ogółu jego uczestników. Sytuacja finansowa JST reprezentowanej przez wnioskodawcę, obrazująca sposób funkcjonowania mechanizmu, nie może stanowić wyłącznego punktu odniesienia oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Jednak, biorąc pod uwagę konstytucyjny obowiązek zapewnienia adekwatnych dochodów każdej JST, ocena systemu wyposażenia samorządów w dochody na szczeblu województw, którego komponentem jest mechanizm wyrównania poziomego, musi uwzględniać wpływ regulacji systemowych na każde województwo. Innymi słowy, jeżeli mechanizm wyrównywania poziomego dochodów na określonym szczeblu samorządu terytorialnego doprowadziłby w jakiegokolwiek jednostce tego samorządu do naruszenia zasady samodzielności lub adekwatności, należałoby cały system ocenić jako niezgodny z tymi zasadami.

9.1.3. Odnosząc się do zarzutu zniesienia cech dochodów własnych jako podstawowego źródła dochodów każdej JST pełniącego funkcję stymulacyjną, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę przedstawione przez wnioskodawcę dane finansowe. Z informacji tych wynika m.in., że wpłaty samorządu województwa w 2010 r. wyniosły ponad 939 mln zł, tj. ponad 63% uzyskanych dochodów podatkowych, w 2011 r. 628 mln zł – tj. niecałe 40% (spadek ten wynikał z epizodycznego złagodzenia kryteriów ustawowych w 2011 r.), w 2012 r. 659 mln zł – tj. 42% dochodów podatkowych, a w 2013 r. 661 mln zł – tj. 48% planowanych dochodów podatkowych.

Struktura dochodów województw przedstawia się następująco. Dochody własne stanowią od 3 lat ok. 40% wszystkich dochodów województw (w 2004 r. stanowiły – 59,1%, w 2005 r. – 64,9%; w 2006 r. – 63,8%, w 2007 r. – 68,3%; w 2008 r. – 58%, w 2009 r. – 32,3%; 2010 r. – 40,4%, 2011 r. – 44,3%, 2012 r. – 43%), subwencja ogólna to ok. 16–20% dochodów ogółem (w 2004 r. – 18,5%, w 2005 r. – 19,1%; 2006 r. – 21,9%, 2007 r. 18,6%; 2008 r. – 17,9%; 2009 r. – 14,3%; 2010 r. – 20,9%; 2011 r. – 16,6%, 2012 r. – 16,4%), dotacje zaś stanowią od kilku lat ok. 40% wszystkich dochodów (w 2004 r. wynosiły – 22,4%, w 2005 r. – 16%; 2006 r. – 14,2%; 2007 r. – 13,1%; 2008 r. – 23,6%;

2009 r. – 53,4%; 2010 r. – 38,7%, 2011 r. – 39,1%; 2012 r. – 40,06%; dane na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2004–2012, www.mf.gov.pl).

Źródłami dochodów własnych województwa są:

- 1) udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa (1,60%),
- 2) udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa (14,75%),
- 3) dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych,
- 4) dochody z majątku województwa,
- 5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa,
- 6) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 7) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
- 8) odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- 9) inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Kluczowe znaczenie dla oceny mechanizmu wyrównania poziomego województw ma to, że w strukturze dochodów własnych tych samorządów dominującym źródłem dochodów (ok. 80%) są udziały we wpływach z podatków CIT i PIT (udział we wpływach z podatku od osób prawnych wynosił: w 2004 r. – 81,7%; 2005 r. – 72,8%; 2006 r. – 65,9%, w 2007 r. – 65,2%; 2008 r. – 63,5%, 2009 r. – 66,2%, w 2010 r. – 69, 6%, w 2011 r. – 66,5%; w 2012 r. – 67%; natomiast w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosił w 2004 r. – 12,8%; 2005 r. – 13,1% 2006 r. – 11,4%, 2007 r. – 11%; 2008 r. 12,8%; 2009 r. – 14,1%, w 2010 r. – 15,5%, w 2011 r. – 14,4%; w 2012 r. – 15,3%; dane na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2004–2012, www.mf.gov.pl).

Mechanizm wyrównania poziomego tworzone w warunkach szybkiego wzrostu dochodów podatkowych. W kolejnych latach doszło do spadku dochodów podatkowych nie tylko w wyniku dekonunktury, ale także w związku z ustawową obniżką stawek podatkowych. Tym zmianom w sytuacji finansowej JST nie towarzyszyły żadne poważne zmiany w mechanizmie wyrównawczym z wyjątkiem jednorazowego obniżenia wysokości wpłaty województwa mazowieckiego w 2011 r. (po bardzo wysokiej wpłacie w 2010 r., kiedy Mazowsze musiało oddać na rzecz innych samorządów 40% wszystkich swoich dochodów, w tym 63% dochodów podatkowych).

Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę wskazane przez wnioskodawcę dane finansowe, uznał, że konstrukcja systemu ustalania wpłat korekcyjno-wyrównawczych dla województw nie uwzględnia silnych zmian w dochodach JST będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce. Z uwagi na strukturę dochodów własnych województw, które średnio w 80% składają się ze ściśle uzależnionych od zmian w sytuacji gospodarczej podatków dochodowych CIT i PIT, mechanizm korekcyjno-wyrównawczy w okresie wzrostu gospodarczego nie miał destabilizującego wpływu na finanse samorządów zobowiązanych do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej i spełniał funkcję korekcyjną w systemie źródeł dochodów JST. Niedostosowanie systemu wyrównania poziomego do cykli koniunkturalnych ujawniło się dopiero w okresie postępującego kryzysu finansów publicznych i znalazło odbicie w znacznym wzroście wpłat na Reg-SO przy jednocześnie silnym spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia

tej wpłaty. Na tę sytuację miał również wpływ czynnik związany z ustalaniem wskaźnika W i Ww (wskaźniki dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w województwie i w kraju) na podstawie danych sprzed 2 lat. TK w niniejszym składzie podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 14/11, zgodnie z którym samo obliczanie tych wskaźników na podstawie danych sprzed 2 lat nie narusza Konstytucji. Należy jednak stwierdzić, że o ile ich „historyczność” nie ma dużego znaczenia w okresie postępującego wzrostu gospodarczego (osiągając coraz większe dochody podatkowe, samorząd województwa ma się czym dzielić, a ubytek powstały w wyniku wpłat jest dla niego o wiele mniej dotkliwy), o tyle w okresie dekonunktury sięganie po dane z okresu wzrostu stanowi niejako podwójne obciążenie finansów JST. Po pierwsze, określenie wysokości wpłaty następuje w odniesieniu do poziomu nadwyżki dochodów podatkowych województwa zrealizowanej w okresie wzrostu, a po drugie, dokonywanie wpłat w 12 równych ratach miesięcznych następuje w sytuacji rzeczywistego spadku dochodów podatkowych w roku budżetowym. W konsekwencji każdy ubytek finansów jest mocniej odczuwany, ponieważ pula środków finansowych pozostających do dyspozycji samorządu zmalała.

Przedstawione przez wnioskodawcę – w szczególności w piśmie z 18 września 2013 r. – dane liczbowe wskazują na potwierdzającą powyższe tezy bardzo wysoką zmienność stosunku wysokości wpłaty do budżetu państwa względem uzyskiwanych dochodów podatkowych (stosunek ten wynosił w 2004 r. – 29,29%; w 2005 r. – 23,67%; w 2006 r. – 39,87%; w 2007 r. – 32,13%; w 2008 r. – 38,13%; w 2009 r. – 53,67%; w 2010 r. – 63,09%; w 2011 r. – 39,72%; w 2012 r. – 42,06%; w 2013 r. – 48,19%).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, konstruując mechanizmy wyrównania poziomego, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekonunktury, zwłaszcza jeśli podstawą dochodów własnych danego szczebla JST uczynił dochody podatkowe o dużej wrażliwości na tego rodzaju wahania. Brak jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie takich zmian, które dodatkowo uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową JST w chwili dokonywania wpłat wyrównawczych, powoduje, że mechanizm określony w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach należy uznać za naruszający art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między JST, jako instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą pozbawiać dochodów własnych podstawowego i stymulacyjnego znaczenia.

Mechanizm ten, w swoim założeniu korekcyjno-wyrównawczy, ze swej natury prowadzić powinien do wyrównywania dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. Sytuacja, w której prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. Jeśli poziom dochodów na 1 mieszkańca w wyniku zastosowania wtórnego mechanizmu wyrównawczego spada poniżej przeciętnej, a nie ma już żadnej możliwości wyrównania go w górę ponad średnią krajową (ponieważ subwencje i dotacje zostały już rozdysponowane), mechanizm wyrównania poziomego prowadzi do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej i obniżenia możliwości finansowania ich potrzeb kosztem realizacji potrzeb członków pozostałych JST.

Art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji należy odczytywać w powiązaniu z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Z tego ostatniego wynika zasada wykonywania „istotnej części zadań publicznych” przez samorząd „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Skoro tak, to każda JST na realizację „istotnej części” zadań musi mieć zagwarantowany

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

Na marginesie należy wskazać, że sam ustawodawca dał wyraz świadomości istnienia poważnego zagrożenia dla stabilności finansowej województw dokonujących wpłat do budżetu, uchwalając na 2011 r. epizodyczną regulację zmniejszającą wysokość wpłat do 39% wysokości dochodów podatkowych (art. 41 ustawy o budżecie). Regulacja ta była jednak jednorazowa, w kolejnych latach wysokość wpłat systematycznie wzrastała, by w 2013 r. sięgnąć prawie połowy dochodów podatkowych WM (48,19%).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów JST – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych. Jak wskazano w wyroku o sygn. K 30/04, wykorzystując tego rodzaju instrumenty, nie można stworzyć systemu przeciwnego do tego, który został ustanowiony w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podzielił zatem stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym ograniczenie samodzielności finansowej JST w zakresie gospodarowania środkami finansowymi wynikające z art. 31 ustawy o dochodach stanowi przekroczenie granic swobody ustawodawcy. Prowadzi także do pozbawienia samorządu w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu prawa do kształtowania samodzielnej polityki wydatkowej. Brak jakichkolwiek ograniczeń odbierania jednostkom samorządu ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych JST okazuje się iluzoryczne. Tymczasem instytucja o charakterze ustawowym (mechanizm wyrównania poziomego) nie może pozbawiać instytucji konstytucyjnej (dochody własne) jej zasadniczych cech (podstawowego charakteru tych dochodów w systemie źródeł dochodów JST, gwarantującego samodzielność finansową JST w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność).

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty, TK uznał, że art. 31 ustawy o dochodach, stanowiący podstawę mechanizmu wyrównania poziomego, w zakresie, w jakim nie gwarantuje województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, narusza art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

9.1.4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, analizując system wyrównywania poziomego jako części ogólnego systemu wyrównywania dochodów JST, należy mieć na

uwadze wszystkie składniki systemu dochodów JST, które mają na celu wyrównywanie ich potencjału finansowego. W doktrynie prawnej wskazuje się w tym kontekście na mające taki charakter (całościowo lub częściowo): dotacje celowe z budżetu państwa do zadań własnych JST, część oświatową subwencji ogólnej (rozdysponowywanej nie do końca zgodnie z wysokością potrzeb wydatkowych w sektorze oświaty), a także środki na regionalne programy operacyjne oraz środki na regionalny komponent Programu operacyjnego „Kapitał Ludzki” (por. D. Kamińska, A. Nelicki, *Asystemowość wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 173). Każdy z podmiotów odpowiedzialnych za transfer tych środków (minister edukacji narodowej, minister rozwoju regionalnego) bierze pod uwagę zróżnicowanie JST i dąży do wzmocnienia ich finansów niejako obok istnienia podstawowego systemu wyrównawczego.

Głównym elementem systemu wyrównywania dochodów JST, jak wskazano w wyroku TK o sygn. K 14/11, nie jest część regionalna subwencji ogólnej (dla województw) ani równoważąca subwencji ogólnej (dla gmin i powiatów), lecz jej część wyrównawcza. Należy zatem zgodzić się z tym, że budżet państwa uczestniczy w eliminowaniu różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego głównie za pomocą części wyrównawczej subwencji ogólnej. Część wyrównawcza SO pochodzi z bezpośrednich transferów z budżetu państwa i jest tworzona oraz rozdzielana według częściowo odmiennych kryteriów na każdym szczeblu samorządu terytorialnego. Redukowanie dysproporcji dochodów JST opiera się zatem zarówno na transferach pionowych, jak i poziomych. W wyroku o sygn. K 14/11 TK wskazał, że redukcja ta w odniesieniu do gmin i powiatów w głównej mierze opiera się na transferach pionowych, transfery poziome (część równoważąca) są jej uzupełnieniem.

Art. 24 ustawy o dochodach określa część wyrównawczą dla województw. Składa się ona z kwoty podstawowej i uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie (wskaźnik W) jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw (wskaźnik Ww), przy czym za dochody podatkowe w rozumieniu tego przepisu uznaje się łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Ten element dochodów JST ma charakter wyrównawczy, jednak należy podkreślić, że odnosi się jedynie do dochodów podatkowych, a nie do dochodów ogólnych.

Kwotę uzupełniającą otrzymują te województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 mln, zaś podział tej kwoty nie ma bezpośredniego związku z wysokością dochodów podatkowych tych samorządów. Jak zauważono w doktrynie, taki podział części uzupełniającej doprowadził do sytuacji, w której kwotę uzupełniającą otrzymało w 2010 r. bogatsze woj. dolnośląskie (2,9 mln mieszkańców), nie otrzymało jej zaś biedniejsze woj. małopolskie (3,3 mln mieszkańców) – (D. Kamińska, A. Nelicki, *op.cit.*, s. 176). Należy zwrócić uwagę, że wielkość części uzupełniającej SO w zestawieniu z częścią podstawową SO jest znaczna (w 2012 r. na ok. 1 mld części wyrównawczej SO 330 mln zł stanowiła kwotę uzupełniającą). Podważa to zatem twierdzenie, iż część wyrównawcza SO ma w całości rzeczywisty charakter wyrównawczy, niemniej jednak część ta stanowi zasadniczy mechanizm wyrównania pionowego.

9.1.5. Odnosząc się do kryteriów, na których opiera się mechanizm wyrównania poziomego, tj. kryteriów identyfikacji JST zobowiązanych do wpłat wyrównawczych Trybunał uznał, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, zostały one ustalone systemowo i w sposób zobiektywizowany (kategorialny). Jednostki samorządu terytorialnego, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (W) jest większy od

określonego ustawowo wskaźnika dochodów na jednego mieszkańca wszystkich województw (Ww), wnoszą wpłaty do budżetu państwa w wysokości ustalonej w zależności od relacji pomiędzy wskaźnikiem W i Ww oraz w zależności od liczby mieszkańców województwa.

W tym kontekście należy stwierdzić, że dokonany przez ustawodawcę wybór nie wszystkich, lecz tylko niektórych dochodów województw nie oznacza, że kryteria decydujące o identyfikacji zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych nie są określone systemowo, kategoryalnie i w sposób zobiektywizowany. Ustawodawca uznał, że sposób obliczania wskaźników W i Ww przez odwołanie się do dochodów podatkowych odzwierciedli sytuację finansową województw w sposób umożliwiający wskazanie tych, które znajdują się w stosunkowo dobrej (w porównaniu z innymi) sytuacji finansowej. Wskaźniki W i Ww, na podstawie których obliczana jest wysokość tej wpłaty, nawiązują do dochodów podatkowych województw wynikających z ich udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Przyjęcie tych kryteriów w powiązaniu z liczbą mieszkańców województwa jako punktu odniesienia dla obliczania wpłaty jest racjonalne, jeżeli zważy się to, iż wielkość podatkowych dochodów samorządów wojewódzkich w zasadniczym stopniu determinuje ich potencjał gospodarczy i finansowy.

Nie można także uznać, że przyjęte w art. 31 ustawy o dochodach wskaźniki nie mają charakteru regionalnego, lecz powodują „realne zindywidualizowanie podmiotów zobowiązanych do dokonania wpłat”, jak twierdzi wnioskodawca. Sam fakt, że w rezultacie zastosowania ustawowych regulacji wyłącznie województwo mazowieckie jest płatnikiem netto części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, nie przesądza prawdziwości twierdzenia wnioskodawcy o jedynie formalnej abstrakcyjności przyjętych wskaźników, jako że opierają się one na obiektywnych wielkościach odnoszących się do potencjału gospodarczego i finansowego województw.

Zdaniem Trybunału, również przewidziany w art. 25 ustawy o dochodach podział części regionalnej subwencji ogólnej ma charakter systemowy, nawiązujący do kryteriów związanych z zadaniami i wydatkami samorządu wojewódzkiego (powierzchnia dróg na jednego mieszkańca, wydatki na regionalne przewozy pasażerskie, wysokość stopy bezrobocia).

Niemniej jednak należy przypomnieć, że mechanizm wyrównania poziomego, jako wyjątek od systemu dochodów określonego w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest konstytucyjnie dopuszczalny pod warunkiem, że realizuje zasadę sprawiedliwości i został ukształtowany w zakresie niezbędnym dla realizacji tej zasady. Za najistotniejsze dla oceny niezbędności określonego w ustawie o dochodach mechanizmu wpłat i wypłat wyrównawczych Trybunał w niniejszym składzie przyjmuje wskazane wyroku o sygn. K 30/04 założenie, iż „istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych”.

Badając kryteria identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w analizowanej ustawie nie istnieje jednolity system kryteriów, uwzględniający zarówno różnice w ukształtowaniu źródeł dochodów własnych, jak i podstawowe wydatki – na podstawie którego można byłoby ustalić rzeczywistą sytuację finansową poszczególnych województw. W obecnym kształcie normatywnym według innych kryteriów ustanawia się samorządy najbogatsze (art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach – kryterium dochodów podatkowych), a według innych ustala się beneficjentów wpłat, którymi powinny być samorządy biedniejsze (kryteria określone w art. 25 ustawy o dochodach). Brak w tym zakresie symetrii. Wydaje się zatem słuszne stwierdzenie, że oba te mechanizmy, tj. system wpłat i wypłat wyrównawczych,

funkcjonują niezależnie od siebie, chociaż działają na tej samej materii dochodów JST (por. D. Kamińska, A. Nelicki, *op.cit.*, s. 178). Dla właściwej realizacji zasady solidarności przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, biorąc pod uwagę zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami JST, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Tylko tak skonstruowany system uzasadniać może uszczuplenie – najistotniejszych z punktu widzenia zasady samodzielności i decentralizacji – dochodów własnych.

Tymczasem na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 14/11 oraz na rozprawie w niniejszej sprawie, przedstawiciele Ministra Finansów wyraźnie wskazali, że ustawa o dochodach JST wprowadziła mechanizmy wyrównywania nie tyle ogólnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, lecz skutków dokonanego w związku z ustawą przekwalifikowania określonych zadań z zadań zleconych na zadania własne, z czego wynika powiązanie określonej nadwyżki dochodów z wykonywaniem określonych zadań przez jednostki danego szczebla, bez odniesienia do poziomu ich dochodów.

Kryteria podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej określone w art. 25 ust. 1-15 ustawy o dochodach świadczą o tym, że nie mamy tu do czynienia z czystym mechanizmem wyrównawczym. Po pierwsze, opierają się jedynie na niektórych potrzebach wydatkowych (odwołują się m.in. do stopy bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie). Po drugie, nie są powiązane z wysokością dochodów podatkowych województw. W efekcie część regionalną otrzymują wszystkie województwa, także te, które dokonują wpłat. Wśród kryteriów podziału części regionalnej odnaleźć można też element autokorekty – 15% na poziomie województw trafia do tych JST, w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa. Trudno nie przyznać racji spostrzeżeniu, że rezultatem takiego podziału subwencji regionalnej jest to, że część mechanizmu wpłat i wypłat w ramach subwencji „ma charakter błędnego koła finansowego” (zob. D. Kamińska, A. Nelicki, *op.cit.*, s. 182). Prowadzi to do nieuzasadnionej z punktu widzenia celu analizowanej instytucji redystrybucji dochodów województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych pomiędzy województwem a budżetem państwa. Występowanie tego rodzaju sytuacji powinno uniemożliwiać kwalifikowanie danego typu rozwiązań jako wyrównania horyzontalnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe ustalenia świadczą o tym, że mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonuje w jedynie niezbędnym zakresie. W konsekwencji obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie można uznać za konstytucyjnie uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych, skoro ustawa o dochodach pozwala na przekazanie tych środków samorządom niekoniecznie uboższym. Za zasadne zatem Trybunał uznał zarzuty wnioskodawcy odwołujące się do konieczności uwzględnienia poziomu zróżnicowania pełnego potencjału finansowego, zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych województw w ramach kształtowania ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, tak aby mógł być spełniony podstawowy postulat warunkujący możliwość ustanawiania instrumentów wyrównawczych, jakim jest jego niezbędność dla realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Selektywność kryteriów identyfikujących zarówno płatników, jak i beneficjentów wpłat do budżetu państwa, została podkreślona w postanowieniu sygnalizacyjnym wydanym w związku z wyrokiem o sygn. K 14/11 (sygn. S 1/13, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 22). Kwestia ta nie została jednak podjęta w pracach parlamentarnych w uchwalonej niedawno ustawie zmieniającej z 2013 r. W ustawie tej nie uwzględniono wskazanej przez Trybunał potrzeby wyeliminowania określonych w postanowieniu sygnalizacyjnym dysfunkcji mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego oraz konieczności racjonalizacji wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie uznał zatem, że brak nawiązania w art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach do pełnej sytuacji finansowej województw, z uwzględnieniem zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych, uzasadnia stwierdzenie niezgodności tych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy narusza przez to wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie.

9.1.6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niezasadny natomiast jest zarzut wnioskodawcy, że wpłaty wyrównawcze nie przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej ich beneficjentów. Wszelkie uzyskane przez transfery poziome środki zwiększają zasoby finansowe pozostające do dyspozycji województw będących beneficjentami części regionalnej, umożliwiając im sfinansowanie różnych zadań publicznych. Teza, zgodnie z którą cel wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych zostanie osiągnięty pod warunkiem, że słabsze finansowo i uzyskujące środki pochodzące z wpłat JST będą miały obowiązek przeznaczenia tych środków w sposób gwarantujący poprawę ich sytuacji finansowej, pomija istotny fakt, że wpłaty wyrównawcze pełnią funkcję korekcyjno-systemową i nie są związane z finansowaniem konkretnego zadania publicznego powierzonego jednostkom samorządu terytorialnego. Konkretnie zadania publiczne samorządów są finansowane przez subwencję oświatową oraz dotacje celowe, które pochodzą z budżetu państwa. Zakreślenie celów, na które uzyskane w tym trybie środki mogą być przekazane, co proponuje wnioskodawca, osłabiałoby samodzielność finansową beneficjentów wpłat, która jest przecież konstytucyjnie chroniona.

10. Umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach.

W związku z uznaniem za niezgodne z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę funkcjonowania mechanizmu wyrównania poziomego dla województw, tj. art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach, Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie kontroli przepisu modyfikującego ten mechanizm w latach 2010-2011, tj. art. 6 ust. 1 i 2 u.zm.u.a. w związku z art. 31 i art. 32 ust. 1 ustawy o dochodach ze wskazanymi wzorcami kontroli, ze względu na zbędność dalszego orzekania.

11. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych i uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisów ze względu na skomplikowaną materię ustrojową, jakiej dotyczyły.

Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji zakwestionowane przepisy przestaną obowiązywać po upływie osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, chyba że wcześniej zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę. W tym okresie winny więc być stosowane przez wszystkich adresatów.

Mając na względzie to, że nowe rozwiązania legislacyjne powinny stanowić systemowe ujęcie problematyki mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, Trybunał wyznaczył odpowiednio długi okres odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.