

RCL DPiO 5604-28/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 4 MARCA 2014 R., SYGN. AKT K 13/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11. Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 19 marca 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, pod poz. 348.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, z późn. zm.) 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, 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).

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Normy wynikające z art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, utracą moc obowiązującą po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 20 września 2015 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Jednym z zasadniczych rozwiązań ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwanej dalej „u.d.j.s.t.”, jest mechanizm wyrównawczy obejmujący elementy wyrównania pionowego, tj. część oświatową i część wyrównawczą subwencji ogólnej, które są przekazywane samorządom z budżetu państwa, oraz elementy wyrównania poziomego, czyli część regionalną subwencji ogólnej dla województw i część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (art. 7 ust. 1 i 2). Wyrównanie poziome (w przypadku województw -

część regionalna subwencji ogólnej) zostało wprowadzone w celu zniwelowania nierównomiernego rozkładu dochodów podatkowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, i w efekcie zapewnienia ochrony jednostek najsłabszych ekonomicznie. Istotą tego mechanizmu jest zaś wynikający z u.d.j.s.t. obowiązek ponoszenia, na rzecz uboższych samorządów, wpłat korekcyjno-wyrównawczych przez te gminy, powiaty i województwa, w których dochody na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa.

Subwencja ogólna obok dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (JST), oraz dotacji celowych z budżetu państwa stanowi dochód JST, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.j.s.t. Jak wynika z art. 3 ust. 2 u.d.j.s.t., dochodami własnymi JST są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, zróżnicowane ze względu na szczebel jednostki samorządu terytorialnego oraz rodzaj podatku (art. 4-6). W przypadku województwa wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wynosi 1,60 %, zaś z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) wynosi 14,75 % (od podatników odpowiednio zamieszkałych albo posiadających siedzibę na obszarze województwa). Wpływy z podatku PIT i CIT w województwie stanowią podstawę wyliczenia wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie („W”) oraz wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich województw („Ww”), kluczowych przy ustalaniu podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat na część regionalną subwencji ogólnej dla województw (SO) oraz obliczaniu wysokości tych wpłat (art. 24 ust. 2, 4 i 5, art. 31 i art. 32 ust. 1).

Zgodnie bowiem z art. 31, województwa, w których wskaźnik W (będący ilorazem kwoty dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, oraz liczby mieszkańców województwa – art. 24 ust. 2 i 4) **jest większy od 110% wskaźnika Ww** (będącego ilorazem sumy dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, oraz liczby mieszkańców kraju – art. 24 ust. 2 i 5), **dokonyują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną SO dla województw**. Natomiast kwotę rocznej wpłaty oblicza się, mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą: 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww; 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170%.

Zauważenia przy tym wymaga, że podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach JST, zaś jak wynika z art. 2 pkt 3 u.d.j.s.t., rokiem bazowym jest rok poprzedzający rok budżetowy. Zatem ww. wskaźniki W i Ww są obliczane według danych o kondycji finansowej jednostki **sprzed dwóch lat**.

Z kolei o kwestii beneficjentów części regionalnej SO dla województw rozstrzyga art. 25 u.d.j.s.t., który po pierwsze, w ust. 1 wskazuje, iż część ta jest ustalana w wysokości łącznej kwoty corocznych wpłat wnoszonych przez podmioty zobowiązane na podstawie art. 31 u.d.j.s.t. Po drugie, ust. 2-15 u.d.j.s.t. określa reguły wyłaniania beneficjentów w oparciu o stopę bezrobocia w województwie powierzchnią dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, wysokość PKB na jednego mieszkańca województwa, wysokość wydatków na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy oraz wysokość planowanych dochodów na rok budżetowy. Tym samym przy ustalaniu województw korzystających z części regionalnej SO nie są brane pod uwagę wskaźniki W i Ww, decydujące o zakwalifikowaniu województwa, jako zobowiązanego do dokonywania wpłat na tę część subwencji ogólnej.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie (wyroki: z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04 oraz z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11) rozstrzygał już kwestę samej dopuszczalności wprowadzenia instytucji „wpłat korekcyjno-wyrównawczych”, wskazując, iż musi ona odpowiadać standardom wyznaczonym przez art. 167 Konstytucji. Przepis ten – stanowiący w ust. 2 i 3, że dochodami JST są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, zaś źródła dochodów JST są określone w ustawie – określa swego rodzaju minimum co do rodzajów dochodów, do których dostęp powinien być zagwarantowany samorządom. Jak zaznacza Trybunał, przepis ten nie może być interpretowany jako zamknięty katalog źródeł dochodów samorządu, a odpowiednie ustawy mogą przewidywać istnienie innych dochodów, niż te, które zostały w nim wymienione. Powyższe ustalenia oparto na założeniu, iż wpłata korekcyjno-wyrównawcza jest instytucją ustawową odrębną od subwencji ogólnej w rozumieniu konstytucyjnym. Bowiem w przypadku wpłaty korekcyjno-wyrównawczej transfer środków następuje z budżetu JST do budżetu państwa, tj. „w górę”. Natomiast istotą subwencji ogólnych, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji jest wyposażanie samorządu w dochody, kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych, zatem „proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót”. Fakt niewymienienia „w art. 167 ust. 2 Konstytucji wpłaty korekcyjno-wyrównawczej wśród źródeł dochodów niektórych samorządów, należy postrzegać jako wyjątkowość tej instytucji w systemie źródeł dochodów”, tym bardziej więc powinna ona odpowiadać standardom wyznaczonym przez art. 167 ust. 1 oraz ust. 3 i 4 Konstytucji.

Konstytucja wprowadza w art. 16 ust. 2 zasadę, zgodnie z którą samorząd ma wykonywać istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, jednocześnie,

na podstawie 167 ust. 1, zapewnia ona samorządom udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zatem, jak zauważa Trybunał: „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”. Instytucję wpłat korekcyjno-wyrównawczych należy rozpatrywać razem z systemem wyposażania samorządów w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa, gdyż razem tworzą one spójny mechanizm, który jest konstytucyjnie dopuszczalny o ile:

- 1) podstawy pobrania i zasady podziału środków będą uregulowane w ustawie i w sposób odnoszący się do ich poszczególnych kategorii,
- 2) pobrane środki przeznaczone będą na zaspokajanie potrzeb innych samorządów, związanych ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, nie zaś na potrzeby ogólnopństwowe,
- 3) wysokość wpłat określona będzie w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niweczając zarazem znaczenia tych dochodów niezbędnych do wykonywania zadań własnych samorządu,
- 4) w mechanizmie wyposażania samorządów w dochody, w sposób określony w art. 167 ust. 2 Konstytucji, wpłaty korekcyjno-wyrównawcze będą miały wyłącznie charakter uzupełniający, nie będą zaś go zastępowały.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że ocena funkcjonowania instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych pod względem konstytucyjnym, możliwa była dopiero po kilkuletnim okresie jego obowiązywania, tak w warunkach koniunktury gospodarczej, jak i w okresie kryzysu gospodarczego. Dopiero obecnie widoczne jest, że mechanizm ustalania wpłat korekcyjno-wyrównawczych dla województw „nie uwzględnia silnych zmian w dochodach JST będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce”. Na powyższe w znacznej mierze ma wpływ struktura dochodów własnych województw, które średnio w 80% składają się ze ściśle uzależnionych od zmian w sytuacji gospodarczej podatków dochodowych od osób fizycznych i podatków dochodowych od osób prawnych. Tak ukształtowana struktura dochodów zadecydowała o tym, że 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”. Jak zauważył Trybunał, dopiero w okresie postępującego kryzysu finansów publicznych ujawniło się „niedostosowanie systemu wyrównania poziomego do cykli koniunkturalnych (...) i znalazło odbicie w znacznym wzroście wpłat na [część regionalną SO] przy jednocześnie silnym spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia tej wpłaty”. Co więcej wadliwość

funkcjonowania mechanizmu wpłat korekcyjno-wyrównawczych potęguje sposób ustalaniem wskaźnika W i Ww na podstawie danych sprzed dwóch lat. Wprawdzie, co zaznaczono w wyroku, przyjęta konstrukcja nie jest niekonstytucyjna i nie ma większego znaczenia w okresie wzrostu gospodarczego, niemniej jednak w okresie postępującego kryzysu wymusza sięgnięcie po dane z okresu wzrostu gospodarczego, powodując niejako podwójne obciążenie finansów JST.

Zdaniem Trybunał, z uwagi na powyższe „ustawodawca, konstruując mechanizmy wyrównania poziomego, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekoniunktury, zwłaszcza jeśli podstawą dochodów własnych danego szczebla JST uczynił dochody podatkowe o dużej wrażliwości na tego rodzaju wahania”. Mechanizm wpłat korekcyjno-wyrównawczych, który nie uwzględnia jakichkolwiek rozwiązań zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie zmiany koniunktury, oraz rzeczywistej kondycji finansowej JST w chwili dokonywania wpłaty, nie może być zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto Trybunał 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.”.

Celem wprowadzonego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego było wyrównywanie dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. W okolicznościach, w których mechanizm ten prowadzi do spadku dochodów JST poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu), jego funkcjonowanie traci uzasadnienie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad: solidarności i dobra wspólnego. Co więcej spadek poziomu dochodów na jednego mieszkańca poniżej średniej krajowej, w wyniku zastosowania wtórnego mechanizmu wyrównawczego, przy braku możliwości jego późniejszego wyrównania, „prowadzi do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej i obniżenia możliwości finansowania ich potrzeb kosztem realizacji potrzeb członków pozostałych JST”. Dlatego też, w oparciu o powyższe ustalenia Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 31 u.d.j.s.t., 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.

Natomiast odnosząc się do kryteriów identyfikacji płatników oraz beneficjentów mechanizmu wpłat korekcyjno-wyrównawczych (tj. samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w u.d.j.s.t. nie istnieje jednolity system kryteriów, który pozwalałby na ustalenie rzeczywistej sytuacji finansowej poszczególnych województw. Bowiem według innych kryteriów ustanawia się samorzady najbogatsze (art. 31 ust. 1 – kryterium dochodów

podatkowych), a według innych samorządy biedniejsze (kryteria określone w art. 25). Brak symetrii w tym względzie uzasadnia stwierdzenie, że „oba te mechanizmy, tj. system wpłat i wypłat wyrównawczych, funkcjonują niezależnie od siebie, chociaż działają na tej samej materii dochodów JST”. Wynikające z art. 25 ust. 1-15 u.d.j.s.t. kryteria podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną SO wskazują, zdaniem Trybunału, na niefunkcjonowanie czystego mechanizmu wyrównawczego. Kryteria te zostały bowiem powiązane jedynie z niektórymi potrzebami wydatkowymi województw, natomiast nie powiązano ich z wysokością wpływów z dochodów podatkowych. W efekcie część regionalną otrzymują wszystkie województwa, także te, które dokonują wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Tak ukształtowany mechanizm prowadzi do nieuzasadnionej z punktu widzenia celu analizowanej instytucji redystrybucji dochodów województwa i kosztów wzajemnych transferów finansowych pomiędzy województwem a budżetem państwa. Jak zauważa Trybunał, mechanizm taki, po pierwsze, nie funkcjonuje w jedynie niezbędnym zakresie. Po drugie, nie można uznać go za konstytucyjnie uzasadniony potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych, skoro u.d.j.s.t. pozwala na przekazanie tych środków samorządom niekoniecznie uboższym.

W związku z powyższym, także brak nawiązania w art. 31 ust. 1 oraz art. 25 u.d.j.s.t. do pełnej sytuacji finansowej województw, z uwzględnieniem zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych, uzasadniał zdaniem Trybunału, stwierdzenie niezgodności tych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Przepis art. 31 oraz art. 25 u.d.j.s.t. zostały uznane za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Jednocześnie ze względu na skomplikowaną materię ustrojową, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów na 18 miesięcy, co oznacza, że przestaną one obowiązywać po upływie tego okresu, chyba że wcześniej ustawodawca zmieni je bądź uchyli.

W uzasadnieniu analizowanego wyroku, Trybunał jednoznacznie wskazał, że w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej, mimo obalonego domniemania konstytucyjności, art. 31 oraz art. 25 u.d.j.s.t. powinny być stosowane przez wszystkich adresatów. Zatem do dnia 20 września 2015 r. w oparciu o przedmiotowe przepisy mają być dokonywane wypłaty i wpłaty korekcyjno-wyrównawcze, zgodnie z postanowieniami art. 35 u.d.j.s.t. Jednocześnie należy zauważyć, że po upływie okresu odroczenia utraty mocy obowiązującej, mimo że orzeczona niekonstytucyjność art. 31 oraz art. 25 u.d.j.s.t. ma charakter zakresowy – z uwagi na konstrukcję

norm wynikających z tych przepisów – niemożliwe wydaje się ich stosowanie w sposób zapewniający zachowanie standardów konstytucyjnych, bez uprzedniej interwencji ustawodawcy.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w analizowanym wyroku, nowe rozwiązania legislacyjne powinny stanowić systemowe ujęcie problematyki mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego. Konstruując nowe rozwiązania należy wziąć pod uwagę czynniki, które ujawniły konstytucyjną wadliwość mechanizmu wyrównania poziomego w obecnym stanie prawnym, tj. po pierwsze, brak w mechanizmie wpłaty wyrównawczej jakiegokolwiek bariery ostrożnościowej, po drugie, opieranie się na danych sprzed dwóch lat, także w przypadku pogarszającej się sytuacji finansowej samorządu. 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.

Jednocześnie 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.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

W związku z odroczeniem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych art. 25 oraz art. 31 u.d.j.s.t. na 18 miesięcy oraz wskazywaną wyżej niemożnością stosowania niekonstytucyjnych norm po upływie okresu odroczenia, konieczne jest niezwłoczne podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wykonanie analizowanego wyroku.

Niezależnie od zaleceń zawartych w analizowanym wyroku, aktualność zachowują uwagi Trybunału Konstytucyjnego zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13, w którym wskazywał on na konieczność wyeliminowania dysfunkcji mechanizmu wyrównawczego oraz racjonalizacji wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat.

W powyższym postanowieniu Trybunał krytycznie odniósł się m.in. do selektywnego doboru kryteriów określania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych. Wprawdzie z jednej strony kryteria te mają charakter obiektywny, „to jednak zarówno kryterium liczby mieszkańców, jak i kryterium dochodu podatkowego zostały wykorzystane bez

wystarczającej analizy skutków takiego doboru”. Najlepszym tego przykładem jest, jak zauważono w postanowieniu, nieuwzględnienie specyfiki dużych JST, jak Warszawa i Kraków, oraz struktury demograficznej, czy sezonowego przyływu ludności w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie bądź leczniczo. Ponadto zgodnie z art. 2 pkt 4 u.d.j.s.t. ilekroć w ustawie jest mowa o liczbie mieszkańców rozumie się przez to liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej JST lub obszarze kraju (według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego), tym samym liczba mieszkańców istotna dla ustalenia wskaźników W i Ww obliczana jest na podstawie danych sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego.

Dodatkowo Trybunał wskazywał, iż trafniejsze od ograniczenia kryteriów identyfikacji beneficjentów „jedynie do wybranych wydatków i wybranych dochodów JST”, byłoby uwzględnienie ogółu dochodów publicznoprawnych ustalonych w ustawie i podstawowych wydatków własnych JST, odniesionych każdorazowo do danego szczebla samorządu.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Z uwagi na tematykę niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego podmiotem właściwym w zakresie jego wykonania jest Minister Finansów.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją przedstawioną w piśmie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2014 r., zostaną podjęte prace legislacyjne w celu wykonania niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, niemniej jednak w Biuletynie Informacji Publicznej nie zostały dotychczas zamieszczone informacje o podjętych działaniach.

D Y R E K T O R
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa


dr Barbara Trojanowska-Wysocka