

Uchwała Nr XIX/186/04
Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego
z dnia 5 lipca 2004 r.

w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustaw.

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku art. 188 pkt 1 Konstytucji RP uchwała się, co następuje:

§ 1.

Sejmik Województwa Świętokrzyskiego postanawia wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustaw zgodnie z treścią załączonego wniosku.

§ 2.

Upoważnia się Przewodniczącego Sejmiku do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Sejmiku

Włodzimierz Jakubowski

Kielce, dnia 8 lipca 2004r.

Trybunał Konstytucyjny
ul. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Sejmik Województwa Świętokrzyskiego
w Kielcach

Al. IX Wieków Kielc 3

reprezentowany przez: Przewodniczącego Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego –
Stefana Józefa Pastuszkę

Organ , który wydał kwestionowany akt normatywny :
Sejm RP.

Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustaw

Na podstawie upoważnienia udzielonego przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego w uchwale nr XIX/186/04 z dnia 5 lipca 2004r. oraz na podstawie §18 ust. 2 pkt 1 Statutu Województwa Świętokrzyskiego uchwalonego w dniu 30 sierpnia 1999 r. uchwałą Nr IX/136/99 (publik. w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 14. 10. 2002r. Nr 148 poz.1816),

na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203 poz. 1966) są sprzeczne z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust.1 i 4 Konstytucji RP,
- 2) art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2002 r. Nr 175 poz. 1440 ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 58 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203 poz. 1966) jest sprzeczny z art. 167 ust.1 i 4 Konstytucji RP ,
- 3) art. 21 ust.1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o służbie medycyny pracy (Dz. U. Nr 96 poz. 593 ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 62 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203 poz. 1966) jest sprzeczny z art. 167 ust.1 i 4 Konstytucji RP,
- 4) art. 40 ust.1 ustawy z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86 poz. 789 ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 70 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203 poz. 1966) jest sprzeczny z art. 167 ust.1 i 4 Konstytucji RP.

Na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm.) wyjaśniam:

Wskazane wyżej przepisy ustaw wywołały skutki dla samorządu województwa poprzez:

- istotną zmianę zakresu zadań własnych samorządu województwa,
- konieczność finansowania tych zadań z budżetu województwa, a w efekcie niekorzystny dla finansów samorządu województwa rezultat,
- niezapewnienie dochodów umożliwiających realizację przypisanych samorządowi województwa zadań publicznych,
- naruszenie proporcji między wysokością dochodów samorządu województwa a zakresem przypisanych mu zadań.

Zaskarżone przepisy pozostają w związku z zakresem działania Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego, gdyż jako organ stanowiący uchwała corocznie budżet województwa, którego wydatki muszą znaleźć pokrycie w dochodach.

Uzasadnia to uprawnienie Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego do wystąpienia z niniejszym wnioskiem na podstawie art.191 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zwana dalej ustawą o dochodach j. s. t.) wprowadziła nowe zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa określiła źródła dochodów samorządu województwa, przy czym w sposób istotny - względem poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999/2003 - zmieniła wielkość udziału poszczególnych źródeł dochodów oraz sposób ich wyliczenia.

Podstawowym źródłem dochodów województwa w ustawie o dochodach j.s.t. są wskazane w art. 6 ust. 2 i 3 udziały we wpływach:

- podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa w wysokości 1.60% ,
- podatku dochodowego od osób prawnych od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze województwa w wysokości 15.90 % .

Podstawę wyliczenia udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi art. 9 ust. 3 ustawy.

Dochody z tytułu udziału w podatkach mają znaczenie kluczowe w gospodarce finansowej samorządu województwa z uwagi na mniej znaczące wpływy z pozostałych źródeł.

Określone w/w przepisami dochody miały zastąpić dotychczasowe dotacje celowe przyznawane z budżetu państwa, zabezpieczyć finansowanie nowych zadań własnych województwa oraz uzupełnić wydatki na finansowanie dróg wojewódzkich w związku z likwidacją części drogowej subwencji ogólnej. Tymczasem założenie to nie zostało zrealizowane przez ustawodawcę w całości w przyjętych zmianach legislacyjnych. **Zdaniem wnioskodawcy nastąpiło naruszenie konstytucyjnej zasady zapewnienia samorządowi województwa „odpowiedniego” udziału w dochodach publicznych tak, by możliwa była realizacja ich zadań (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Określone w art. 6 ust. 2 i 3 oraz w art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t. udziały w podatkach nie stanowią „odpowiedniego” udziału w dochodach publicznych.**

Ocena zgodności art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 3 ustawy o dochodach j. s. t. z konstytucyjnym nakazem zapewnienia samorządowi województwa odpowiedniego udziału w dochodach publicznych musi uwzględniać całokształt skutków finansowych wynikłych ze zmiany ustaw.

Ustawa o dochodach j. s. t., oprócz zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego, znowelizowała przepisy związane z zadaniami województwa, w tym:

- 1) art. 58 ustawy o dochodach j. s. t. nadał nowe brzmienie art. 8a ust.1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego i zaliczył finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów do zadań własnych samorządu województwa,
- 2) art. 62 ustawy o dochodach j. s. t. nadał nowe brzmienie art. 21 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 1997 r. o służbie medycyny pracy stanowiąc, że ze środków budżetu samorządu województwa finansuje się zadania tej jednostki,
- 3) art. 70 ustawy o dochodach j. s. t. nadał nowe brzmienie art. 40 ust.1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym stanowiąc, że organizowanie i dotowanie przewozów pasażerskich oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych finansowane jest z dochodów własnych samorządu województwa.

Zmieniono zatem w sposób istotny zakres zadań samorządów województw w stosunku do zadań przed dniem 1 stycznia 2004r.

Ponadto ustawodawca zaniechał regulacji dotyczącej finansowania działalności wojewódzkich urzędów pracy w formie dotacji celowej na zadania własne samorządu województwa, a dotychczasową część drogową subwencji ogólnej dla województwa zastąpiono częścią regionalną subwencji ogólnej dla województwa.

W efekcie tych wszystkich zmian ustawodawca przeniósł ciężar finansowania zadań z zakresu:

- ulgowych przejazdów,
- służby medycyny pracy,
- organizowania i dotowania przewozów pasażerskich oraz nabywania pojazdów szynowych,
- wojewódzkich urzędów pracy,
- budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi, na budżet samorządu województwa. Do dnia 31 grudnia 2003r. w/w zadania były finansowane z dotacji celowych, a w przypadku dróg - subwencją drogową.

Poszerzeniu zakresu zadań samorządu województwa nie towarzyszyło adekwatne zwiększenie przez ustawodawcę dochodów samorządu województwa. Uzasadnia to zarzut naruszenia zasady samodzielności samorządu województwa w wykonywaniu zadań publicznych zawartej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Istotnym elementem tej samodzielności jest bowiem **samodzielność finansowa, która wymaga zapewnienia dochodów umożliwiających realizację zadań przypisanych samorządowi województwa**. Gwarancje w tym zakresie ustanawia dodatkowo art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, który **formuluje nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału dochodów publicznych adekwatnego do przypadających im zadań**. Konsekwencją tych reguł jest wymóg, **aby zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następowały wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych** (art. 167 ust. 4 Konstytucji).

Naruszenie wskazanych wyżej konstytucyjnych zasad przejawia się w określeniu w art. 6 ust. 2 i 3 i art. 9 ust.3 ustawy o dochodach j.s.t. wielkości udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych w sposób, który:

po pierwsze - nie rekompensuje kwot uzyskiwanych poprzednio w formie dotacji,
po drugie - nie jest wystarczający na pokrycie wydatków na finansowanie zadań przekazanych, jako własnych i podlegających finansowaniu z budżetu województwa,
po trzecie - stanowi źródło dochodów, których wielkości zarówno na etapie planowania jak i realizacji obarczone są prawdopodobieństwem błędu,
po czwarte - na kształtowanie wielkości faktycznych z tytułu realizacji tych dochodów samorząd nie ma wpływu.

Ad 1.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, iż przekazując samorządom zadania, które uprzednio realizowane były przez organy administracji rządowej, ustawodawca **powinien zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego środki finansowe w takiej wysokości, w jakiej przypadają do tej pory organom administracji rządowej na ich realizację.**

Jak wskazuje sporządzone na przykładzie Województwa Świętokrzyskiego zestawienie (załącznik nr 2 oraz 2a do wniosku) kwoty dotacji uzyskiwane w 2003 r. były wyższe od planowanych dochodów na rok 2004 w zakresie zadań związanych z przewozami i zadaniami z zakresu medycyny pracy. Oznacza to, iż ustawodawca nie zagwarantował samorządom województw dochodów w wielkości, którymi uprzednio dysponowała administracja rządowa.

Ad 2.

Zgodnie z obowiązującą wykładnią art. 167 ust.1 Konstytucji, ustawodawca ma obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Tymczasem ogólny poziom dochodów samorządu województwa, jaki wynika z ustawy o dochodach j.s.t. uniemożliwia efektywną realizację powierzonych zadań. Ilustrację skali tej różnicy na przykładzie Województwa Świętokrzyskiego zawiera załącznik nr 2a do wniosku.

Ad 3.

Przyjęty w ustawie o dochodach j. s. t. wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych jest przyjmowany do planowania budżetu województwa jako obligatoryjny. Plan opiera się na wskaźniku dochodów zrealizowanych w roku poprzedzającym rok bazowy. Ustawa pozostaje obojętna na faktyczną realizację dochodów w danym roku budżetowym. Powoduje to prawdopodobieństwo powstania różnicy między planem a realizacją dochodów w danym roku budżetowym. Dla strony dochodowej budżetu województwa zasadnicze znaczenie ma wykonanie planu, czyli wielkość podatku faktycznie zrealizowanego. Natomiast dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych mogą się okazać znacznie niższe od planowanych. Mimo to ustawodawca nie przewidział mechanizmu rekompensowania różnicy pomiędzy planem a realizacją dochodów z tego źródła.

Jest też oczywiste, iż udziały we wpływach w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych stanowią źródło niepewne i niestabilne, wrażliwe na sytuację gospodarczą w kraju. Ilustrację w tym zakresie stanowi załącznik nr 1 do wniosku przedstawiający wielkości planowane i wykonane dochodów PIT i CIT za lata 1999 –

2004 na terenie Województwa Świętokrzyskiego. Za niezasadne należy uznać ograniczenie udziału samorządów województw do wpływów podatkowych wyłącznie z podatku dochodowego, a nie innych podatków, np. VAT. Gwarancję należytego równomiernego finansowania samorządów mogą dać jedynie wpływy z różnych źródeł podatkowych, a nie tylko podatku dochodowego.

Należy dodatkowo podnieść, że wpływy z tytułu udziału w podatkach będą realizowane jeszcze w styczniu roku następującego po roku budżetowym, co oznacza, iż wydatki w roku budżetowym nie będą mogły być sfinansowane do 31 grudnia roku budżetowego.

W efekcie zarówno planowanie dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych jak i ocena faktycznej realizacji dochodów z tego tytułu jest obarczona bardzo dużym prawdopodobieństwem błędu. Przy braku innych stałych i przewidywalnych źródeł dochodów uniemożliwia to samorządom województwa prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej. Nie można też wykluczyć sytuacji wyjątkowych, które mogą narazić samorząd województwa na stany zapaści finansowej.

Ad 4.

Jest też faktem, że na kształtowanie faktycznych wielkości z tytułu dochodów z podatku dochodowego samorząd województwa nie ma wpływu. Dochody te w skali makro zależą od sytuacji gospodarczej kraju. Ponadto są zależne od działania państwowego aparatu skarbowego. Sytuację gospodarczą w kraju determinuje polityka rządu, od której zależy m.in. kreowanie przedsiębiorczości. Natomiast faktyczna wielkość dochodów będzie pochodną polityki państwowego aparatu skarbowego. Z mocy art. 18 ustawy o dochodach j.s.t. do udzielania ulg podatkowych, umorzeń, rozkładania na raty i odroczeń podatków stosuje się przepisy ustawy Ordynacja Podatkowa. Oznacza to, iż kompetencje w tym zakresie w przypadku podatku dochodowego są przypisane naczelnikom urzędów skarbowych. W efekcie dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym staną się rezultatem okoliczności, na które samorząd województwa nie ma wpływu.

W świetle powyższych argumentów wniosek jest zasadny.

Przewodniczący Sejmiku

Stefan Józef Pastuszka

Załączniki:

1. Dochody wg PIT i CIT za lata 1999 – 2004
2. Zadania własne, których finansowanie zostało przejęte przez samorząd województwa zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- 2a. Planowane dochody budżetu województwa na 2004 r. szacowane przez samorząd województwa.