

UCHWAŁA NR 270/XXXVI/14

RADY POWIATU W OTWOCKU

z dnia 27 marca 2014 r.

w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1. Rada Powiatu w Otwocku zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że:

- 1) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) są niezgodne z zasadą solidarności, wyrażoną w preambule Konstytucji, oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy, o której mowa w pkt 1, są niezgodne z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

§ 2. Udziela się Panu Hubertowi Izdebskiemu, adwokatowi, pełnomocnictwa do:

- 1) sporządzenia, podpisania i wniesienia w imieniu Rady Powiatu w Otwocku wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wskazanym w § 1;
- 2) reprezentowania Rady Powiatu w Otwocku w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie określonej w pkt 1, z uprawnieniem do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu w Otwocku.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Tomasz Atłowski

Uzasadnienie

Instytucja wpłat powiatów (w tym miast na prawach powiatu) do budżetu państwa z przeznaczeniem na powiatową część równoważącą subwencji ogólnej została wprowadzona przez ustawę z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80 poz. 526 z późn. zm.). Wpłatami obciążone są te jednostki powiatowe, których dochody podatkowe dwa lata przed powstaniem obowiązku wpłaty były wyższe w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż 110% średniej krajowej. Na poziomie powiatowym stopień obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest najwyższy, i po przekroczeniu 125% średniej krajowej osiąga 98% „nadwyżki” dochodów (art.30 przywołanej ustawy).

Sprawa jest ważna dla budżetu Powiatu Otwockiego. W latach 2004-2012 powiat wpłacił do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej 23 301 841 zł, co stanowiło 3,2% wszystkich dochodów powiatu w tym czasie (729 356 280,10 zł). W ostatnich latach obciążenie budżetu wpłatami wzrosło. W roku bieżącym nasza wpłata wyniesie 5 524 320 zł, co stanowi 4,6% planowanych dochodów (ok. 119 mln) zł.

Wysokości wpłat należy zestawić z możliwością podejmowania przez Powiat Otwocki działań prorozwojowych, wysiłku inwestycyjnego. W roku 2014 w uchwale budżetowej mogliśmy przeznaczyć na wydatki majątkowe jedynie nieco ponad 12 mln zł, wpłata stanowi więc aż 44,8% planowanych wydatków majątkowych.

Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego traktują Powiat Otwocki jak 10. powiat ziemski pod względem zamożności. Tymczasem, jeżeli wziąć pod uwagę całość dochodów, w 2012 r. wśród 314 powiatów ziemskich Powiat Otwocki osiągnął przed zapłaceniem tzw. janosikowego miejsce 187. (865,22 zł na mieszkańca), a po dokonaniu wpłaty miejsce 266. (826,56 zł na mieszkańca, przy średniej krajowej dla powiatów ziemskich 861,64 zł na mieszkańca).

Wniesienie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie niezgodności z Konstytucją i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego może mieć decydujące znaczenie dla naprawy przepisów ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, powodujących znaczący uszczerbek dochodów Powiatu Otwockiego. Wprawdzie w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sprawa K 14/11), Trybunał uznał, iż co do zasady instytucja wpłat jest zgodna z przepisami Konstytucji, to jednak w towarzyszącym wyrokowi postanowieniu sygnalizacyjnym z 26 lutego 2013 r., wskazał na uchybienia w przepisach ustawy z 13 października 2003 r. - między innymi dotyczącymi przepisów o tzw. poziomym wyrównywaniu dochodów jednostek powiatowych, „których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Za główne usterki obowiązujących rozwiązań prawnych Trybunał uznał: (1) przy ustalaniu obowiązku wpłat branie pod uwagę jedynie niektórych dochodów jednostek samorządowych; (2) przy ustalaniu wysokości części równoważącej należnej danej jednostce branie pod uwagę jedynie części jej potrzeb wydatkowych; (3) ignorowanie możliwości zasadniczej zmiany sytuacji finansowej danej jednostki w ciągu dwóch lat (co wiąże się z ustawowym nakazem wyliczania wpłat i wypłat na podstawie danych sprzed dwóch lat).

Przytoczone wyżej dane finansowe dotyczące Powiatu Otwockiego wskazują, iż w odniesieniu do naszego powiatu podniesione w postanowieniu sygnalizacyjnym usterki prawne ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mają zastosowanie. Tymczasem, po upływie ponad roku Sejm RP nie podjął inicjatywy ustawodawczej, która miałaby zaradzić uchybieniom wskazanym w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego.

Dodatkowo, 4 marca 2014 r. w sprawie K 13/11, Trybunał orzekł. iż: „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 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).”

Sprawa dotyczyła wpłat samorządów województw z przeznaczeniem na subwencję regionalną, nie ma więc bezpośrednio znaczenia prawnego dla wpłat powiatów do budżetu państwa z przeznaczeniem na powiatową część równoważącą subwencji ogólnej. Jednakże przepisy dotyczące samorządów województw i powiatów w zakresie obowiązków wpłat i dystrybucji uzyskanych dzięki wpłatom środków mają analogiczny charakter.

Wszystkie przytoczone wyżej dane finansowe i okoliczności prawne wskazują na możliwość powodzenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego przepisów ustawy z 13 października 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulujących mechanizm wpłat do budżetu państwa jednostek powiatowych z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej.

Przewodniczący Rady

Tomasz Albuński