

Hubert Izdebski

Opinia na temat projektów ustaw o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych¹

Opinion on a Deputies' bill to amend the Act amending the Act on Local Government Revenue and Public Finance Act (Sejm Paper No. 2667) and the Government bill amending the Act on Local Government Revenue (Sejm Paper No. 2668) – from the point of view of their conformity with Polish Constitution and the extent to which these bills may be considered as an implementation of the judgment of the Constitutional Tribunal of 4 March 2014 (ref. no. K 13/11): The Government bill is considered not to enforce the judgment of the Constitutional Tribunal of 4 March 2014 (ref. no. 13/11), as it only partially implements the necessary standards of the regional correctional compensatory mechanism. The Deputies' bill, which takes into account all of the standards set out by the Constitutional Tribunal, receives a positive assessment. Moreover, the Deputies' bill is considered as an attempt of a systemic implementation of the judgment, as it also includes changes aimed at correcting other provisions of the Act on Local Government Revenue units and the provisions of the Public Finance Act in relation to the compensatory corrective mechanism.

Keywords: income | public finances | bill | local government

Słowa kluczowe: dochód | finanse publiczne | projekt ustawy | samorząd terytorialny

Profesor doktor hab., Instytut Nauk o Państwie i Prawi, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego; izlaw@izlaw.eu.

Uwagi ogólne

W wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), o którym mowa w tytule niniejszej opinii (dalej: wyrok), wydanym na złożony w lutym 2010 r. wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 31 oraz art. 25 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek

¹ Opinia sporządzona 6 października 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu (druki sejmowe nr 2667 i nr 2668/VII kad.); BAS-2067/14A.

samorządu terytorialnego (dalej: u.d.j.s.t.), odnoszących się do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej dla województw (potocznie, aczkolwiek, jak będzie dalej mowa, nieściśle nazywanych „janosikowym”, w tym wypadku wojewódzkim lub regionalnym), z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim powołane przepisy ustawy: *nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych*. Trybunał odroczył wejście w życie wyroku w maksymalnie możliwym terminie, tj. z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, który przypadł 19 marca 2014 r.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny w sposób autorytatywny potwierdził przedstawione w doktrynie, podejmującej kwestię funkcjonowania zasady adekwatności sformułowanej w art. 167 Konstytucji, stanowisko, zgodnie z którym: *wpłaty te realnie uszczuplają zasoby finansowe tych samorządów, narażając je na niemożność sfinansowania innych niezbędnych wydatków budżetowych*². Jest to o tyle istotne, że jednocześnie wyrażony został przez przedstawiciela doktryny orzekającego w przedmiotowej sprawie ogólniejszy pogląd, wskazujący na wyjątkowość możliwości stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia zasady adekwatności: *zasada ta ustanawia (...) mechanizm ochronny na bardzo niskim poziomie, przy którym gmina, powiat czy województwo samorządowe musiałyby być już właściwie poza granicą zapaści finansowej*³. Wyrok w rezultacie stanowi dowód niewątpliwego doprowadzenia przez przepisy dotyczące wpłat wojewódzkich do przekroczenia tej granicy, co tym bardziej nakazuje kierowanie się motywami, którymi powodował się Trybunał Konstytucyjny, wydając wyrok.

Podstawowe dla przedmiotu niniejszej opinii znaczenie ma fakt, że w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny szczegółowo wyjaśnił w sposób zarówno pozytywny, jak i negatywny (przez przedstawienie konstytucyjnych wad art. 25 i art. 31 u.d.j.s.t.), swoje, odnoszące się do janosikowego wojewódzkiego, rozumienie art. 167 ust. 1 i 2 wraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji na tle ogólnych zasad konstytucyjnych. Mimo że moc powszechnie obowiązującą w świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 20 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643, ze zm.) ma sentencja wyroku, a nie jego uzasadnienie, bez uwzględnienia uzasadnienia nie można określić zakresu tego wyroku, który ma redakcyjnie charakter zakresowy, tj. wskazuje, w jakim zakresie powołane przepisy ustawowe są niezgodne z określonymi przepisami Konstytucji.

Wobec tego rozumienie odpowiednich przepisów Konstytucji odnoszone do przedmiotowych przepisów ustawowych powinno wiązać ustawodawcę nie

² E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 133.

³ M. Zubik, *Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 1, s. 7.

tylko ze względów faktycznych, ale i ze względu na wskazany szczególny walor prawny uzasadnienia wyroku zakresowego. Stwierdzenia uzasadnienia wyroku stanowić zatem muszą podstawowy materiał służący ocenie zgodności z Konstytucją przedmiotowych projektów, i tym samym ocenie, na ile unormowania zawarte w projektach są realizacją wykonania wyroku.

Konieczne jest dodanie, że wyjaśnienie w uzasadnieniu powodów odroczenia wejścia wyroku w życie jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uważane za uzupełnienie sentencji, a zatem przysługuje mu formalny walor sentencji wynikający z art. 190 ust. 1 Konstytucji – moc powszechnie obowiązująca.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku przytoczył odpowiednie fragmenty uzasadnień swoich wyroków z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04) w sprawie janosikowego wojewódzkiego oraz z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) w sprawie janosikowego gminnego i powiatowego, co wskazuje na wolę Trybunału potraktowania wszystkich trzech wyroków jako wyrazu tego samego podejścia do materii, jak ją określono w wyroku, wpłat korekcyjno-wyrównawczych w obrębie samorządu.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził zatem, że:

- instytucja wpłaty korekcyjno-wyrównawczej (co dotyczy także wpłat regionalnych) jest w systemie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego instytucją nieprzewidzianą w Konstytucji, a zatem, choć dopuszczalną, wyjątkową,
- wysokość wpłat powinna być określana w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów,
- wpłaty mają charakter uzupełniający mechanizm wyposażania samorządów w dochody, nie zaś jego zastępowania.

Z uzasadnienia wyroku zarazem wynika *explicite* (co przez wskazanie konstytucyjnej wadliwości zakwestionowanych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określa standardy konstytucyjności jakichkolwiek rozwiązań dotyczących janosikowego w ogóle, a janosikowego wojewódzkiego w szczególności), że:

- *konstrukcja systemu ustalania wpłat korekcyjno-wyrównawczych dla województw nie uwzględnia silnych zmian w dochodach JST [jednostek samorządu terytorialnego – dopisek H.J.] będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce,*
- *brak jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych (...), 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,*

- sytuacja, w której mechanizm prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu) jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi,
- w analizowanej ustawie nie istnieje jednolity system kryteriów, uwzględniający zarówno różnice w kształtowaniu źródeł dochodów własnych, jak i podstawowe wydatki – na podstawie których można byłoby ustalić rzeczywistą sytuację finansową poszczególnych województw. (...) Według innych kryteriów ustanawia się samorzady najbogatsze (art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach – kryterium dochodów podatkowych), a według innych ustala się beneficjentów wpłat, którymi powinny być samorzady biedniejsze (kryteria określone w art. 25 ustawy o dochodach). Brak w tym zakresie symetrii. (...) Ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, biorąc pod uwagę zarówno pełen katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami JST,
- nie mamy tu do czynienia z czystym mechanizmem wyrównawczym. (...) Kryteria podziału kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej (...) opierają się jedynie na niektórych potrzebach wydatkowych [i] (...) nie są powiązane z wysokością dochodów podatkowych województw, przez co mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonuje w jedynie niezbędnym zakresie.

Zarazem Trybunał Konstytucyjny, powołując się na postanowienie sygnalizacyjne z 26 lutego 2013 r. (sygn. akt S 1/13) następujące po powołanym wyroku z 31 stycznia 2013 r., stwierdził nieuwzględnienie w dotychczasowych efektach prac parlamentarnych potrzeby wyeliminowania określonych w postanowieniu sygnalizacyjnym dysfunkcji mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego oraz konieczności racjonalizacji wpłat korekcyjno-wyrównawczych i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat.

„Dysfunkcje” wymienione w powołanym postanowieniu odpowiadają w dużej mierze wadom konstytucyjnym stwierdzonym w wyroku. Występuje tu także stwierdzenie – co do którego w uzasadnieniu wyroku napisano, że samo w sobie obliczanie wskaźników na podstawie danych sprzed dwóch lat nie narusza Konstytucji – że: *dotatkowa dysfunkcja mechanizmu wiąże się z zasadą, że kryterium dochodowe, które ma decydujący wpływ na powstanie samego obowiązku dokonywania wpłat, jak i ich wysokość w danym roku budżetowym, powiązane jest z określonymi dochodami, osiągniętymi przez jednostki samorządu terytorialnego dwa lata wcześniej (dane za rok poprzedzający rok bazowy).*

Wreszcie, w końcowej części uzasadnienia znalazło się pozytywne stwierdzenie o szczególnie istotnym znaczeniu: *nowe rozwiązania legislacyjne powinny stanowić systemowe ujęcie problematyki mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego.* Merytorycznej wadze tego stwierdzenia towarzyszy – podkreślony już – walor mocy powszechnie obowiązującej, bowiem stanowi ono wskazaną przez Trybunał Konstytucyjny podstawę odroczenia wejścia wyroku w życie.

Powyższe stwierdzenia stanowią standardy, z punktu widzenia których należy dokonywać oceny obydwóch przedmiotowych projektów.

Należy przy tym mieć na uwadze, że obydwie projekty dotyczą wyłącznie wpłat wojewódzkich – a więc przedmiotu wyroku – nie podejmując tego, co wynika z powołanego postanowienia sygnalizacyjnego z 26 lutego 2013 r. Z jednej strony ułatwia to dokonanie ich oceny z punktu widzenia samego wyroku, przy braku prawnych podstaw do konfrontowania ich również z postanowieniami art. 9 (przede wszystkim ust. 5) Europejskiej karty samorządu lokalnego, z drugiej jednak strony nakazuje wskazać, że stanowić one mogą jedynie cząstkowo wymuszone wyrokiem rozwiązanie, zasygnalizowanej przez Trybunał Konstytucyjny już przed ponad 18 miesiącami ogólnej dysfunkcyjności instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych w systemie polskiego samorządu terytorialnego

Kwestia epizodyczności projektu rządowego

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – przewidujący uchylenie zakwestionowanych na mocy wyroku przepisów art. 25 i art. 31 tej ustawy – reguluje materię unormowaną w tych przepisach w nowo wprowadzonym rozdziale 8a „Zasady ustalania dla województw w latach 2015 i 2016 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa oraz dotacji celowej”. Podstawowe przepisy projektu mają zatem charakter epizodyczny – miałyby obowiązywać jedynie do 31 grudnia 2016 r. W uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że ze względu na konieczność przeprowadzenia szczegółowych analiz nie można w krótkim czasie dokonać *przebudowy skomplikowanego systemu dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (notabene potrzebę dokonania takich analiz za pierwsze dwa lata obowiązywania ustawy o dochodach przewidział jej art. 101)*, nie wskazano jednak powodów, dla których w odniesieniu do wpłat województw przyjęto tylko rozwiązanie o charakterze epizodycznym, doraźnym czy incydentalnym.

Uzasadnienie projektu zaczyna się od słów: *przedkładany projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r.* – a przecież już sama epizodyczność rozwiązań oznacza niezrealizowanie podstawowego standardu systemowego ujęcia problematyki mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego. Proponowanie doraźnych rozwiązań na dwa lata z istoty swojej oznacza brak ich systemowości, a wobec wskazanego szczególnego waloru prawnego omawianego standardu wskazanego w końcowej części uzasadnienia wyroku samo z siebie przesądza o niekonstytucyjności podstawowych przepisów projektu.

Powyższy wniosek nie wynika z przekonania, że nigdy nie jest możliwe wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego przez wydanie ustawy epizodycz-

nej, gdyż są przykłady takiego wykonania, konstytucyjnie niekwestionowane, lecz z konkretnego, powyżej przedstawionego charakteru wyroku i stwierdzeń zawartych w jego uzasadnieniu, wynikających z brzmienia art. 190 ust. 3 w związku z ust. 1 Konstytucji.

Projekt rządowy z punktu widzenia pozostałych standardów wskazanych w wyroku

Na początku uzasadnienia projektu rządowego zawarta jest deklaracja, jak była o tym mowa, że stanowi on realizację wyroku. W tekście uzasadnienia wielokrotnie powołuje się też na uzasadnienie wyroku.

Spśród przedstawionych na początku niniejszej opinii standardów wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny – poza omówionym już podstawowym standardem systemowości – w omawianym projekcie uwzględnia się jednak w istocie tylko potrzebę uwzględnienia mechanizmów zabezpieczenia samorządu przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych, które dodatkowo uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową jednostki-płatnika w chwili dokonywania wpłat wyrównawczych; potrzebę tę ma uwzględniać, obok złagodzenia przesłanek powodujących powstanie obowiązku dokonywania wpłat (nowy art. 70a ust. 1 i 2 u.d.j.s.t.), wprowadzenie progu ograniczającego wysokość wpłat województw do 35% dochodów podatkowych stanowiących podstawę wyliczenia wpłat (art. 70a ust. 3 u.d.j.s.t.) oraz możliwość zmniejszenia wpłat (ale o 10% mimo zmniejszenia dochodów o więcej niż 10%) w drugim półroczu w razie wystąpienia okoliczności określonych w art. 70a ust. 4 u.d.j.s.t.

Odrębną kwestię stanowi jednak to, czy powyższe – epizodyczne – zmiany wystarczająco odpowiadają standardom określonym w wyroku. Wysokość limitu 35%, biorąc pod uwagę strukturę dochodów województw, w których dochody podatkowe odgrywają dominującą rolę w dochodach własnych, przy stabilności poziomu wydatków, które są w dużej mierze nieelastyczne, tj. których nie można na bieżąco, czy nawet w skali rocznej, dostosowywać do poziomu dochodów znajdujących się dyspozycji, nie jest łatwo uznać za odpowiadającą wyrażonej w sentencji wyroku konieczności zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych; jest to kwestia czy $\frac{2}{3}$ jest częścią istotną, czy też istotność zaczyna się np. od $\frac{3}{4}$. Możliwość zmniejszenia wpłat w ciągu roku oznaczałaby w praktyce zmniejszenie ponad dwukrotnie mniejsze od realnego spadku odpowiednich dochodów. Nie przedstawiono przy tym dowodu na to, że nie jest możliwe wystąpienie sytuacji „spadku dochodów poniżej przeciętnych dochodów”.

Nie są natomiast, w moim przekonaniu, w jakimkolwiek stopniu spełnione pozostałe standardy wskazane w wyroku. Proponuje się wprowadzić zniesienie, zupełnie oderwanego od samej idei wyrównywania, dotychczasowego mecha-

nizmu przekazywania środków z wpłat także ich płatnikowi oraz modyfikację sposobu obliczania potrzeb wydatkowych (sprowadzając je do uwzględniania, ograniczając dotychczasowe reguły, bezpośrednio jedynie stopy bezrobocia i liczby bezrobotnych, a pośrednio powierzchni dróg wojewódzkich), jednakże zachowano podstawowe cechy dotychczasowego mechanizmu, polegające na oderwaniu od siebie kryteriów kwalifikowania płatników i beneficjentów, jak również na uwzględnianiu jedynie dochodów podatkowych – w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność uwzględnienia pełnej sytuacji finansowej województw (którą, należy przypomnieć, określa także, regulowany poza ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dostęp do środków budżetu Unii Europejskiej) w konfrontacji z – też nieselektywnie ujmowanymi – potrzebami wydatkowymi.

Jedynie częściowe zrealizowanie – mogące budzić merytoryczne wątpliwości – standardów wskazanych w wyroku należy określić nie inaczej jak niewykonanie wyroku, i to niezależnie od wykazanego już braku systemowości proponowanych rozwiązań.

Omawiany projekt określić można jedynie jako korektę dotychczasowych rozwiązań – jak ocenił je Trybunał Konstytucyjny: konstytucyjnie wadliwych, a nie tylko dysfunkcyjnych – nie tyle wynikającą z rozwiązywania problemu z punktu widzenia nie(pełnego) wykonania wyroku, lecz utrzymania dotychczasowego poziomu wyrównywania poziomego bez zasilenia jego mechanizmów z budżetu państwa.

Niezależnie od treści wyroku wraz z powołanym postanowieniem sygnalizacyjnym, należy mieć na uwadze fakt, że obecny mechanizm janosikowego jest niczym innym jak pozorującym jedynie wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu tego samego szczebla sposobem kontynuowania historycznych, dokonanych w 2003 r. zmian w kwalifikowaniu określonych zadań publicznych w zestawieniu z podwyższeniem w tym celu udziału w PIT i, szczególnie zawodnym, a stanowiącym podstawę budżetów województw, CIT i redystrybucją części podwyższenia między poszczególne jednostki. To właśnie ze względu na historyczne uwarunkowanie (które znajduje, mimo proponowanych modyfikacji, wyraz w omawianym projekcie) przedstawiciele Ministra Finansów na rozprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym podnosili nieadekwatność obiegowej nazwy „janosikowe” do istoty i treści funkcjonujących rozwiązań – z czym trzeba się w pełni zgodzić.

Podstawowe rozwiązania projektu poselskiego

Projekt poselski stanowi próbę systemowego wykonania wyroku przez uwzględnienie całości standardów wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, jak również skorygowanie niektórych innych przepisów ustawy o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego oraz przepisów ustawy o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) w zakresie dotyczącym w ogóle mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego (szczególnie istotne są: odpowiadająca charakterowi wpłat proponowana zmiana w art. 7 ust. 2 u.d.j.s.t. wraz ze zmianą art. 235 ust. 2 u.f.p. oraz proponowane uchylenie art. 35 ust. 4 u.d.j.s.t., istotnie mogące służyć realizacji zasady adekwatności) oraz w zakresie mechanizmu wyrównywania regionalnego (proponowane zmiany są skorelowane z proponowanymi podstawowymi rozwiązaniami projektu dotyczącymi mechanizmów janosikowego wojewódzkiego, zawartymi w nowo wprowadzanych art. 25a oraz 31a u.d.j.s.t.).

Projekt posełski w odniesieniu do województw przewiduje, w szczególności:

- ustalanie płatników według tego samego kryterium co ustalanie beneficjentów (osiągane dochody podatkowe),
- obniżenie progów określających obowiązek dokonywania wpłat i ich wysokość (na zasadach innych niż w projekcie rządowym),
- wprowadzenie limitu 25% dochodów podatkowych,
- zastąpienie wpłat w równych ratach miesięcznych wpłatami zaliczkowymi, rozliczonymi po zakończeniu roku budżetowego na podstawie sprawozdania finansowego, a więc uwzględnianie (wraz z limitem 25%) bieżącej sytuacji finansowej płatnika,
- utworzenie państwowego funduszu celowego o nazwie Wojewódzki Fundusz Solidarnościowy w formie rachunku bankowego jako mechanizmu buforowego w systemie janosikowego wojewódzkiego, którego przychody pochodziłyby z 5% wpłat województw – przy czym w latach 2015–2017 niedobór środków na należne wypłaty byłby pokryty z budżetu państwa na zasadach określonych w art. 4 projektu.

Kierunek – traktowanych jako systemowy zespół – proponowanych rozwiązań, oznacza, w moim przekonaniu, spełnienie wszystkich standardów wskazanych w wyroku. Dodać można, że – odpowiadając także treściom uzasadnienia powołanego postanowienia sygnalizacyjnego – może on stanowić również ogólny kierunek systemowych rozwiązań dotyczących janosikowego gminnego i przede wszystkim powiatowego, jako konstrukcyjnie bliskiego dotychczasowemu janosikowemu wojewódzkiemu.

Powyższe stwierdzenia dotyczą kierunku rozwiązań, ponieważ w jego ramach możliwe jest wypracowanie stosunkowo różnych rozwiązań szczegółowych, mogących zapewnić wykonanie wyroku.

W związku z zaproponowaniem w odniesieniu do województw rozwiązania systemowego, w projekcie zawarto także (inne niż dotyczące finansowania mechanizmu w latach 2015–2017) przepisy intertemporalne (art. 5–9), podejmując próbę unormowania skutków zdarzeń prawnych mających miejsce przed wejściem w życie proponowanej ustawy, w szczególności po wydaniu wyroku, dla których podstawę wystąpienia stanowiły przepisy uznane przez

Trybunał Konstytucyjny w szerokim zakresie za niezgodne z Konstytucją. Jako zasadę przyjmuje się w projekcie zastosowanie do tych zdarzeń prawnych rozwiązań przyjętych w proponowanej ustawie.

Tym samym proponuje się szczególne ustawowe rozstrzygnięcie skutków zdarzeń prawnych występujących między wydaniem wyroku a wejściem ustawy w życie, co w świetle braku wyraźnych rozstrzygnięć konstytucyjnych dotyczących zdarzeń z takiego okresu⁴ można uznać za konstytucyjnie dopuszczalne, lecz jednocześnie niewymagane. Materia ta pozostaje, w rezultacie, przedmiotem swobody decyzyjnej ustawodawcy, ograniczonego w jej zakresie przez ogólne zasady konstytucyjne.

Podsumowanie

Epizodyczność rozwiązań projektu rządowego, którego podstawowe rozstrzygnięcia dotyczą jedynie okresu dwóch lat, oznacza niezrealizowanie podstawowego wymogu systemowego ujęcia problematyki mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powodów odroczenia wejścia w życie wyroku z 4 marca 2014 r., która to część uzasadnienia wyroku ma walor uzupełnienia jego sentencji. Powyższy wniosek nie wynika z przekonania, że nigdy nie jest możliwe wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego przez wydanie ustawy epizodycznej, lecz stoi za nim konkretny charakter wyroku i stwierdzeń zawartych w jego uzasadnieniu, wynikający z brzmienia art. 190 ust. 3 w związku z ust. 1 Konstytucji.

Projekt rządowy jedynie częściowo wypełnia konieczne standardy, zgodnego z art. 167 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji ustawowego unormowania regionalnego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, wskazane jako spójna całość w wyroku z 4 marca 2014 r. Nie uwzględnia on pełnej sytuacji finansowej województw i ich potrzeb wydatkowych. Częściowe wykonanie wyroku można uznać za niewykonanie wyroku – niezależnie od wskazanego w pkt 1 braku systemowości proponowanych rozwiązań.

Kierunek – traktowanych jako systemowy zespół – rozwiązań proponowanych w projekcie poselskim oznacza spełnienie standardów konstytucyjnych wskazanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2014 r. W ramach tego kierunku możliwe jest wypracowanie różnych rozwiązań szczegółowych, mogących zapewnić wykonanie wyroku. Materia skutków zdarzeń prawnych występujących między wydaniem wyroku a wejściem ustawy w życie (art. 5–9 projektu) pozostaje przedmiotem swobody decyzyjnej ustawodawcy, ograniczonej przez ogólne zasady konstytucyjne.

⁴ Por. np. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK-A ZU 2007, nr 3, poz. 26.