



**MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa

OR-OP-II.0851.6.2014.AG

Nr Kanc.: *L. G. 685*

Warszawa, *11* lutego 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a, 00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Sejmik Województwa
Mazowieckiego

reprezentowany przez

Marszałka Województwa Mazowieckiego

Organ, który wydał zaskarżony akt normatywny:
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Sygn. akt K 13/11

Pismo procesowe przedstawiciela Wnioskodawcy

W nawiązaniu do, znajdujących się w aktach sprawy:

- 1) pisma procesowego z dnia 4 października ub.r., uzupełnionego w dniu 28 października 2013 r. - wraz z pismami:
- 2) z dnia 18 września 2013 r. (wraz z załączoną uchwałą 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, zmiany algorytmu rozliczania wpłaty na 2014 rok oraz podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany przepisów regulujących mechanizm naliczania tej wpłaty;
- 3) z dnia 28 października ub.r. (w którym poinformowano o stanowisku Regionalnej Izby Obrachunkowej nt. przebiegu wykonania budżetu Województwa Mazowieckiego za pierwsze półrocze 2013 r.)

oraz w związku z dysponowaniem nowymi danymi faktycznymi dotyczącymi przedmiotu niniejszej sprawy oraz nowymi rozstrzygnięciami ustawowymi, jak również z pismem Ministra Finansów z dnia 9 grudnia ub.r.

– podtrzymując w imieniu Wnioskodawcy wniosek oraz argumentację przedstawianą na jego rzecz, w szczególności w powołanym piśmie procesowym z dnia 7 października ub.r., dalej określanym jako „poprzednie pismo procesowe”,

przedstawiam jednocześnie, co następuje.

Niniejsza sprawa toczy się w następstwie wniosku, który miał za przedmiot zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny 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 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (obecnie Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) – z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że znosi konstytucyjne cechy dochodów własnych samorządu terytorialnego oraz art. 167 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i 16 ust. 2 Konstytucji RP 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 powołanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz w związku z art. 6 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw – z art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, w związku z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w zakresie, w jakim znosi możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych.

*

Uczestnicy: Prokurator Generalny oraz Sejm RP uznali, że art. 6 (Sejm wskazał tylko ust. 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 w związku z art. 31 i 32 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodny z art. 167 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

Natomiast Minister Finansów w powołanym piśmie z dnia 9 grudnia 2013 r. zaproponował umorzenie postępowania także w tym zakresie – ze względu na, występującą Jego zdaniem, bezprzedmiotowość rozpatrywania przez Trybunał wniosku: w pkt 1 w sytuacji formalnej utraty mocy przepisów 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, a w odniesieniu do pkt 2 wniosku ze względu na to, że art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego były już przedmiotem postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego sygn. akt K 30/04, zakończonej wyrokiem z dnia 25 lipca 2006 r., a do tego przepisy te oceniane mają być jedynie w związku z przepisami, o których mowa w pkt 1 wniosku.

*

Poza potwierdzeniem wyrażonej już w poprzednim piśmie procesowym zgody z argumentacją na rzecz zasadności wniosku w zakresie dotyczącym pkt 1, przedstawioną przez Uczestników postępowania, łączącą się zarazem z brakiem podstaw do umorzenia postępowania w tym zakresie, pozwolę sobie podnieść, że:

(1) wniosek w sprawie niniejszej został złożony w dniu 25 lutego 2010 r., a w dniu 16 sierpnia 2010 r., wykonując zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 sierpnia 2010 r. wzywającego do powołania przepisu prawa wskazującego, że złożenie wniosku o zbadanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów mieści się w zakresie działania ustawodawcy, przedstawiciel Wnioskodawcy przedstawił stosowne wyjaśnienia; z datą 12 kwietnia 2011 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazał zawiadomienie o wszczęciu postępowania – przy

czym Wnioskodawca, kilkakrotnie proszący o rozpoznanie wniosku w najkrótszym terminie, nie miał żadnego wpływu na bieg tego postępowania i czas jego trwania, a zatem nie może także ponosić negatywnych skutków takiego biegu;

(2) przez znaczny czas, który ubiegł od czasu złożenia wniosku oraz od wszczęcia postępowania

w sprawie, musiało dojść do zmiany ustawodawstwa – jednakże zmiana polegająca na utracie mocy obowiązującej przepisów, reakcją na które, ale w kontekście określonych, wciąż obowiązujących przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczących tzw. Janosikowego wojewódzkiego, był wniosek, nietracący jednak przedmiotowości do chwili obecnej, i to zarówno ze względu na szkody, jakie samorząd Województwa Mazowieckiego poniósł zarówno ze względu na zastosowanie, niezgodnych Jego zdaniem i zdaniem Uczestników postępowania, przepisów 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, jak i ze względu na dalsze funkcjonowanie, niezależnie od ostatnio powołanych przepisów, równocześnie zaskarżonych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;

(3) w powołanym przez Ministra Finansów wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. Trybunał Konstytucyjny, co podniesione zostało zarówno we wniosku, jak i w powołanym piśmie procesowym w istocie uznał podstawową część ówczesnego wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego za wniosek przedwczesny, bowiem, jak stwierdził, *„stosunkowo krótki okres działania nowego systemu dochodów nie pozwala na taką ocenę skutków jego funkcjonowania w praktyce, która prowadziłaby do obalenia domniemania konstytucyjności. Z tego względu Trybunał uznał, iż nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów, mimo że przytoczone we wnioskach dane statystyczne mogą budzić wątpliwości, jeśli chodzi o współmierność i wydajność finansową tych rodzajów źródeł dochodów”*; w przekonaniu Wnioskodawcy, nie ma w takim przypadku podstaw, by stosować argumentację właściwą *res iudicata*; o braku *res iudicata* powinno także przekonywać orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z dnia 14 października 2008 r., SK 6/07 oraz postanowienie z dnia 17 lipca 2003 r., K 13/02), zgodnie z którym nie zachodzi podstawa do umorzenia, jeżeli przywołano inny wzorzec kontroli lub wnioskodawca przedstawi nowe, niezbadane wcześniej dowody i argumenty, a w niniejszej sprawie, niezależnie od tego, że po ośmiu latach w oczywisty sposób przedstawiono nowe, nieoceniane wcześniej okoliczności i dowody, wzorzec kontroli w odniesieniu do art. 25 i 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest częściowo oparty na innych przepisach niż w sprawie sygn. akt K 30/04 (powtarza się tylko art. 167 ust. 1 Konstytucji RP);

(4) w 2010 r. odczuwalnie zmniejszono realny wymiar wpłat - należnych w praktyce jedynie od Województwa Mazowieckiego - tylko jednak za rok 2011 (art. 41 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej - Dz. U. Nr 238, poz. 1578, z późn. zm.) - i to właśnie po tym jak w 2009 r. – co stanowi przedmiot przede wszystkim pierwszego zarzutu wniosku - czasowo zmieniono (za dwa lata: 2010 i 2011) sposób obliczania tych wpłat szczebla wojewódzkiego, co poprzez przyjęcie fikcji większych dochodów w latach poprzednich oznaczało jego podwyższenie w stosunku do reguł ogólnych; ta epizodyczna interwencja ustawowa była, zdaniem Wnioskodawcy, bezspornym dowodem uznania przez ustawodawcę dysfunkcjonalności przyjętych rozwiązań, zarówno wynikających z czasowego podwyższenia wpłat w wyniku przyjęcia wskazanej fikcji, jak i związanych z ujęciem instytucji wpłat wojewódzkich w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;

(5) za dowód takiego uznania można uznać również uchwalenie w dniu 22 listopada 2013 r. przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, na mocy której (art. 3) wpłata Województwa Mazowieckiego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w roku 2014 ustalona została na poziomie 400 mln zł; pozostałą kwotę wpłaty Województwo Mazowieckie miało wnieść w trzech równych, rocznych ratach w latach 2015-2017. Przepis ten wywołał jednak tak ostry sprzeciw pozostałych 15 województw, które są beneficjentami tej części subwencji, iż w efekcie, w toku dalszych prac ustawodawczych, został zmieniony (vide pkt 6 poniżej). Sytuacja ta wyraźnie pokazała jednak, iż utrata zdolności płatniczej Województwa Mazowieckiego w obowiązującym systemie wpłat korekcyjno-wyrównawczych, w sposób bezpośredni rodzi ubytek finansowy pozostałych województw. Ponadto pokazała również, iż solidarność pomiędzy województwami samorządowymi ma tylko jeden kierunek, jest bowiem wyłącznie solidarnością „w bogactwie”, nie jest natomiast solidarnością „w biedzie”. Tym bardziej uzasadnione jest znalezienie przez ustawodawcę kompromisu między poszanowaniem bezpieczeństwa finansowego województw zobowiązanych do wpłaty, a stabilnością budżetów województw, otrzymujących część regionalną subwencji ogólnej.

(6) za dowód takiego uznania można uznać również stworzenie, poprzez przepis art. 3 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1609) – dodać należy, w żadnym zakresie nieproponowany przez Radę Ministrów – możliwości udzielenia z budżetu państwa pożyczki dla województwa, którego wpłata do budżetu na część regionalną subwencji ogólnej dla województw jest w roku 2014 wyższa od 400 mln zł (co znów może dotyczyć jedynie Województwa Mazowieckiego), do wysokości nadwyżki ponad 400 mln zł – przy postawieniu jednak praktycznie niemożliwego do zrealizowania w najbliższym czasie warunku ograniczenia wydatków budżetowych województwa w ramach uchwalonego w tym celu programu postępowania ostrożnościowego; o praktycznej niemożliwości dalszego ograniczenia wydatków budżetowych – poza faktami dokonania już daleko idących ograniczeń, o których była mowa w powołanym na wstępie poprzednim piśmie procesowym i w powołanym piśmie procesowym z dnia 28 października ub.r., oraz przewidzianych w budżecie Województwa Mazowieckiego na rok 2014 - może świadczyć fakt, że Województwo Mazowieckie regularnie pokrywa z własnych środków ponad połowę kosztów realizacji przejętych od 2005 r. zadań z zakresu administracji rządowej, na które nie otrzymuje dotacji z budżetu państwa (w 2006 r. 822.320,69 zł ze środków Województwa wobec 717.000 zł dotacji, według wyliczenia biegłego sądowego powołanego, także w następstwie uchwały nr 26.339.2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną uchwały Nr 231/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 23 listopada 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2012 r., w sprawie przeciwko Skarbowi Państwa – Województwu Mazowieckiemu toczącej się przed Sądem Okręgowym w Warszawie, sygn. akt II C 322/09; w latach 2007-2012 r. Województwo miało udział w tych kosztach w wysokości 21.905.624 zł), jak również należy do województw o najniższym koszcie administracji regionalnej na jednego mieszkańca (33,61 zł rocznie – mniej mają tylko cztery województwa, a najwyższa kwota wynosi 57,76 zł) przy największej liczbie mieszkańców na jednego urzędnika – i nie ma możliwości ograniczenia zarówno tego rodzaju, jak i wskazanych wyżej wydatków bez zaprzestania realizacji niezbędnych zadań publicznych; stan finansów Województwa Mazowieckiego będzie również przedstawiony w dalszej części niniejszego pisma w ramach polemiki z powołanym piśmie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia ub.r.;

(7) w czasie trwania niniejszego postępowania, Trybunał Konstytucyjny zajął, na podstawie później złożonych wniosków, stanowisko w sprawie dysfunkcyjności mechanizmu

wyrównawczego dotyczącego gmin i powiatów w postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r. (sygn. akt S. 1/13) o przedstawieniu Sejmowi *„uwag dotyczących stwierdzonych uchybień w przepisach ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego” – „dotyczących wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”*; uwagi związane są z, rozważoną w postępowaniu zakończonym wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), kwestią zgodności z Konstytucją RP określonych aspektów wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dokonywanych przez gminy i powiaty, lecz, tym bardziej że jest to mechanizm co do istoty podobny do przyjętego dla powiatów, także wpłat na część regionalną subwencji ogólnej – określone aspekty których to wpłat są przedmiotem wniosku w sprawie niniejszej;

(8) Sejm uchwalił w dniu 13 grudnia 2013 r. powołaną ustawę o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednakże nie uwzględnił w niej stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w powołanym postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r. - ani bezpośrednio w stosunku do „janosikowego” gminnego i powiatowego, ani pośrednio w odniesieniu do wpłat wojewódzkich, które, jak była o tym mowa, są konstrukcyjnie porównywalne z wpłatami powiatowymi – działając jednak jeszcze bardziej inwersyjnie w stosunku do branych pod uwagę dochodów (zjawisko inwersji dochodowej i jego skutki dla Województwa Mazowieckiego zostały przedstawione w poprzednim piśmie procesowym Wnioskodawcy);

(9) w końcowej partii powołanego pisma Ministra Finansów z dnia 9 grudnia ub.r. znalazła się zapowiedź dokonania przez Sejm – lecz nie na podstawie projektów rządowych – nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniającej treści postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r.; biorąc pod uwagę zarówno stanowisko Senatu, który doprowadził do zasadniczej zmiany, czyniąc je niewykonalnym, brzmienie art. 3 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa powyżej w pkt 5, jak i stanowisko Ministra Finansów generalnie wyrażone w powołanym piśmie, nie ma podstaw do wysuwania twierdzenia, iż zapowiedź ta ma cechy realności w dającym się przewidzieć czasie.

*

Uznając, że nie zachodzi potrzeba powtórzenia argumentacji prawnej z poprzedniego pisma procesowego, za konieczne należy uznać przedstawienie argumentów przemawiających za nietrafnością licznych sformułowań zawartych w piśmie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2013 r. – przy konieczności podniesienia, że w sytuacji Województwa Mazowieckiego, potwierdzonej powołanym dwukrotnym szczegółowym i czasowym ustawowym unormowaniem wpłat Województwa Mazowieckiego, które trzeba uznać za uznanie trudnej sytuacji Województwa w tym zakresie, obecnie są wszelkie podstawy, by mówić o zapaści finansowej; jeżeli uzna się zasadność stwierdzenia, że *„oczekiwane przez TK wymogi co do szczegółowego wykazania zdolności budżetowych przez konkretną jednostkę samorządu terytorialnego są praktycznie nie do wykonania”*, a ujmowana w ten sposób zasada adekwatności *„ustanawia mechanizm ochronny na bardzo niskim poziomie, przy którym gmina, powiat lub województwo samorządowe musiałyby być już właściwie poza granicą zapaści budżetowej”* (M. Zubik, *„Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego”*, *Państwo i Prawo* 2014, nr 1, s. 17), stan taki już występuje.

Należy przy tym zgodzić się ze stwierdzeniem Ministra Finansów wyrażonym w powołanym piśmie z dnia 9 grudnia ub.r., iż *„celem wprowadzenia instytucji wpłat było wyrównanie ewentualnych*

różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań nałożonych na te jednostki” (s. 5). Na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie sygn. akt K 14/11 przedstawiciele Ministra Finansów zasadnie z tego powodu twierdzili, że błędne jest określenie „janosikowe”, bowiem rozwiązania przyjęte w 2003 r. nie miały na celu wprowadzenia systemu poziomego wyrównywania dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, lecz stanowiły instrument zmniejszenia nazbyt korzystnych dla części jednostek (w odniesieniu do województw, jak była o tym mowa, w istocie tylko jednego województwa) skutków zmiany kwalifikacji określonych zadań publicznych wykonywanych przez samorządy (w tym przypadku samorząd wojewódzki), któremu towarzyszyło zwiększenie udziału w podatkach dochodowych; świadczy o tym również fakt, że beneficjentami środków z wpłat mogą być wszystkie jednostki danego szczebla (co dotyczy, w szczególności, województw), podczas gdy rzeczywisty poziomy system wyrównawczy nie może opierać się w stosunku do niektórych jego uczestników na swoistym „obiegu zamkniętym” (te same samorządy są jednocześnie płatnikami i beneficjentami).

Ponieważ od wprowadzenia tych – w istocie incydentalnych i do tego przewidzianych jako czasowe – rozwiązań upłynęło 10 lat, w czasie których nastąpiły, niebrane w 2003 r. pod uwagę, zasadnicze zmiany w finansach samorządowych (m.in. ze względu na wystąpienie znacznych środków z budżetu Unii Europejskiej, jak i na okoliczność znaczącego zmniejszenia przedmiotowych dochodów ze względu na osłabienie gospodarki mogące przybierać znamiona kryzysu), powody, dla których wprowadzono te rozwiązania mają obecnie charakter wyłącznie historyczny – a nie jest uzasadnione twierdzenie (s. 5 pisma), iż „tworząc ten system, założono, że z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów gmin, powiatów i województw zostanie wprowadzony system wyrównawczy, który będzie miał za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie”; powołana „inwersja dochodowa”, nie oznaczając wcale ochrony jednostek najsłabszych, czyni natomiast najsłabszymi jednostki, które stały się płatnikami netto.

W powołanym piśmie Minister Finansów starał się wykazać, iż -

- 1) „Ciężar finansowy wyrównywania różnic w dochodach województw ponosi przede wszystkim budżet państwa, z którego pochodzi część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw.” (s.6)

W związku z powyższym, należy wskazać, że obciążenie budżetu Województwa Mazowieckiego wpłatami do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji dla województw wyniosło:

ROK	Łączne dochody podatkowe Województwa Mazowieckiego	Wpłata do budżetu państwa odprowadzona przez Województwo Mazowieckie	%
2004	1 298 826 278	380 475 347	29,29%
2005	1 311 815 906	310 461 295	23,67%
2006	1 599 276 794	637 695 923	39,87%
2007	1 999 138 530	642 325 002	32,13%
2008	1 858 467 820	708 550 584	38,13%
2009	1 631 287 203	875 528 554	53,67%
2010	1 488 807 315	939 251 830	63,09%
2011	1 580 847 502	627 892 471	39,72%
2012	1 566 454 217	658 827 080	42,06%
2013 PW	1 372 008 900	661 345 344	48,20%

Obciążenie budżetu państwa subwencjami wyrównawczymi dla województw:

ROK	Łączne dochody podatkowe budżetu państwa	Łączne kwota subwencji wyrównawczej dla województw	%
2008	219 499 380 000	936 470 373	0,43%
2009	214 878 835 000	1 167 782 899	0,54%
2010	222 552 687 000	1 273 597 947	0,57%
2011	243 210 936 000	1 112 102 337	0,46%
2012	248 274 572 000	1 004 886 260	0,40%
2013 PW	239 150 240 000	1 091 563 335	0,46%

Obciążenie budżetu Województwa Mazowieckiego wpłatami do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji dla województw w latach 2004-2013 wynosiło zatem od 23,67% (w początkach funkcjonowania przedmiotowych rozwiązań) do nawet **63,09%**, co należy uznać za niewspółmiernie wysokie w stosunku do obciążenia budżetu państwa subwencjami wyrównawczymi dla województw, które **nie stanowi nawet 1%** łącznych dochodów podatkowych budżetu państwa (w latach 2008-2013: od 0,43% do 0,57%). Nie znajduje wobec tego uzasadnienia twierdzenie, że ciężar finansowy wyrównywania różnic w dochodach województw ponosi przede wszystkim budżet państwa.

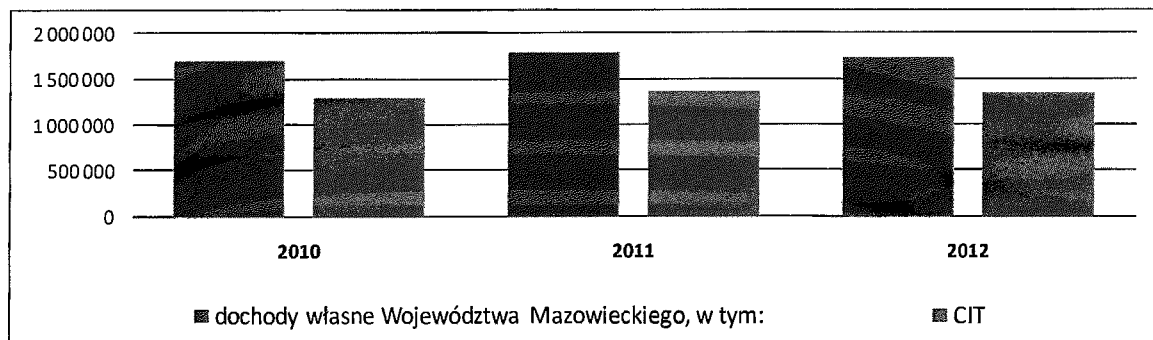
- 2) Odnosząc się do zarzutu Województwa Mazowieckiego, że samorządom województw przyznano prawo do udziału w dochodach podatkowych o szczególnej wrażliwości na wahania koniunktury, Minister Finansów stara się przekonać, że „*sytuacja gospodarcza kraju oddziałuje zarówno na dochody jednostek samorządu terytorialnego, jak i budżetu państwa, a sektor finansów publicznych to system naczyń połączonych. (...) W przypadku niższych wpływów z CIT zarówno budżet państwa, jak i budżety jednostek samorządu terytorialnego uzyskują niższe dochody niż planowano.*” (str. 7)

Jest oczywiste, że sytuacja gospodarcza kraju oddziałuje na dochody zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i budżetu państwa, jednakże stopień tego oddziaływania w odniesieniu do jednostek samorządu i budżetu państwa jest nieporównywalny.

Jak zauważa Minister Finansów w tym samym piśmie (s. 13), dochody Województwa Mazowieckiego z PIT i CIT stanowią największy procentowo udział w dochodach własnych województwa – w latach 2010-2012 odpowiednio: 87,53%, 88,63% oraz 90,02%. W porównaniu z innymi województwami zależność sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego od dochodów podatkowych jest szczególnie duża.

Poniższa tabela prezentuje udział dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego w łącznej kwocie dochodów własnych.

dochody w tys. zł	2010	struktur a%	2011	struktur a%	2012	struktur a%
dochody własne Województwa Mazowieckiego, w tym:	1 700 883	100,00%	1 783 640	100,00%	1 740 126	100,00%
łączne dochody podatkowe Województwa Mazowieckiego, w tym:	1 488 807	87,53%	1 580 848	88,63%	1 566 455	90,02%
PIT	202 637	11,91%	211 096	11,84%	218 065	12,53%
CIT	1 286 170	75,62%	1 369 752	76,80%	1 348 390	77,49%

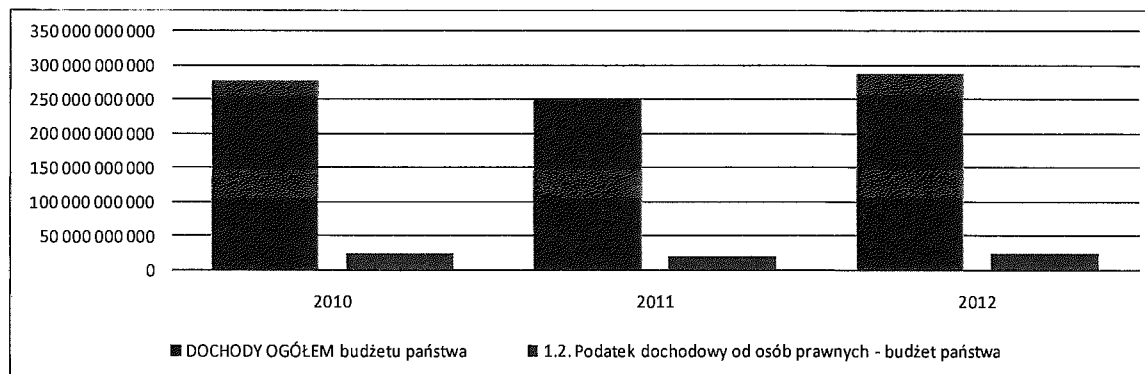


Największy udział w dochodach własnych Województwa Mazowieckiego stanowiły w latach 2010-2012 dochody z udziału w CIT, tj. odpowiednio: 75,62%, 76,80% oraz 77,49%. Taka struktura dochodów samorządu województwa świadczy o praktycznym uzależnieniu sytuacji finansowej od jednego źródła finansowania.

Natomiast dochody z tytułu CIT w odniesieniu do dochodów własnych budżetu państwa w latach 2010-2012 stanowiły zaledwie niespełna 9% rocznie: 8,96% w 2010 r., 8,70% w 2011 roku oraz 8,74% w 2012 roku.

dochody w tys. zł	2010	struktura %	2011	struktura %	2012	struktura %
DOCHODY OGÓŁEM budżetu państwa	277 557 221	100%	250 302 780	100%	287 595 114	100%
1. Dochody podatkowe	243 210 936	87,63%	222 552 686	88,91%	248 274 572	86,33%
1.1. Podatki pośrednie, w tym:	180 272 611	64,95%	165 189 646	66,00%	181 892 185	63,25%
<i>Podatek od towarów i usług</i>	<i>120 831 951</i>	<i>43,53%</i>	<i>107 880 327</i>	<i>43,10%</i>	<i>120 000 698</i>	<i>41,73%</i>
<i>Podatek akcyzowy</i>	<i>57 963 709</i>	<i>20,88%</i>	<i>55 684 476</i>	<i>22,25%</i>	<i>60 449 853</i>	<i>21,02%</i>
<i>Podatek od gier</i>	<i>1 476 951</i>	<i>0,53%</i>	<i>1 624 843</i>	<i>0,65%</i>	<i>1 441 634</i>	<i>0,50%</i>
1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych - budżet państwa	24 861 922	8,96%	21 769 869	8,70%	25 145 736	8,74%
1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	38 074 916	13,72%	35 592 648	14,22%	39 809 425	13,84%
1.4. Podatek tonażowy	7	0,00%	3	0,00%	7	0,00%
1.5. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0	0,00%	0	0,00%	1 426 949	0,50%
1.6. Podatki zniesione	1 480	0,00%	520	0,00%	270	0,00%
2. Dochody niepodatkowe	32 274 485	11,63%	24 501 639	9,79%	37 143 234	12,92%
2.1. Dywidendy	6 122 897	2,21%	4 977 098	1,99%	8 208 039	2,85%
2.2. Cło	1 923 843	0,69%	1 663 745	0,66%	1 974 013	0,69%
2.3. Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe	15 641 285	5,64%	11 176 869	4,47%	16 348 047	5,68%
2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 383 798	0,86%	2 726 650	1,09%	2 407 851	0,84%
2.5 Wpłaty z zysku z Narodowego Banku Polskiego	6 202 663	2,23%	3 957 277	1,58%	8 205 285	2,85%
3. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	2 071 800	0,75%	3 248 455	1,30%	2 177 309	0,76%

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za 2010, 2011 oraz 2012 rok dostępne na stronie <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse>



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za 2010, 2011 oraz 2012 rok dostępne na stronie <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>

Wpływy z podatku od osób prawnych CIT, mimo że najbardziej wrażliwe na ryzyko koniunkturalne oraz prawne (zmian zasad opodatkowania firm lub tzw. optymalizacje podatkowe), stanowią niewielki odsetek łącznych dochodów własnych budżetu państwa, a zatem nawet znaczący spadek poziomu wpływów z tego tytułu może zostać skompensowany wzrostem dochodów z innego tytułu.

Co istotne, kierunek zmian dochodów z tytułu CIT do budżetu państwa nie zawsze odpowiada kierunkowi zmian dochodów z tytułu udziału w CIT w Województwie Mazowieckim, co miało miejsce np. w 2012 roku, kiedy to:

- **dochody budżetu państwa z tytułu CIT wzrosły** w stosunku do roku 2011 r. o 3,375 mld zł, tj. **o 15,51%**,
- **dochody Województwa Mazowieckiego z tytułu udziału w CIT zmalały** w stosunku do roku 2011 r. o 21,36 mln zł, tj. **o 1,56%**.

Zgodnie z treścią omawianego pisma Ministra Finansów, „*celem rozwiązań zawartych w obowiązującej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego było, między innymi, zwiększenie ekonomicznej odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych oraz mocniejsze związanie sytuacji finansowej jst z koniunkturą gospodarczą państwa (...)*”.

Zdanie to powinno być rozważane w kontekście faktów, polegających na tym, że niejednokrotnie działania władz samorządu, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia dochodów podatkowych regionu są niwelowane trudnymi do przewidzenia działaniami ze strony Ministra Finansów – w szczególności wydawaniem rozporządzeń w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) podatników podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych; przykładem może być rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych rodzajów dochodów (przychodów) podatników podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych (Dz. U. Nr 52, poz. 267). W takich przypadkach samorząd województwa nie powinien ponosić „ekonomicznej odpowiedzialności” za działania Ministra Finansów, a jednak województwo nie jest nawet powiadamiane o przewidywanych skutkach finansowych podejmowanych na szczeblu rządowym decyzji. Powyższa ingerencja Ministra Finansów w poziom dochodów uzyskiwanych na rzecz nie tylko budżetu państwa, ale też jednostek samorządu terytorialnego jest przeprowadzana bez udziału

strony samorządowej i nie jest również możliwe, aby samorzady mogły uwzględnić jej skutki w swoich planach budżetowych.

Dodatkowo wskazać należy, iż zaliczanie, dokonywanych przez Województwo Mazowieckie, wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, do wydatków bieżących, uniemożliwia mu skorzystanie w większym zakresie ze środków unijnych, a także realne planowanie budżetu w perspektywie długofalowej. Powstaje bowiem zafalszowany obraz po stronie wydatkowej, co można traktować jako dodatkową sankcję dla Województwa Mazowieckiego. W obliczu tak dużego wydatku, na który Samorząd Województwa Mazowieckiego nie ma żadnego wpływu, a który musi zostać zaplanowany w corocznym budżecie i dodatkowo w Wieloletniej Prognozie Finansowej, władze tego samorządu nie są już dzisiaj w stanie realistycznie prognozować sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego w perspektywie wieloletniej, co powoduje, iż ostatnie trzy uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego do roku 2039, zostały zakwestionowane przez organ nadzoru z powodu braku realistyczności przyjętych założeń (dot. uchwał Nr 169/13, 194/13 i 196/13).

- 3) „Wnioskodawcy nie dostrzegają albo nie chcą dostrzec, że powiązanie z sytuacją gospodarczą w kraju oddziałuje na dochody samorządów nie tylko w okresie koniunktury, ale również spowolnienia gospodarczego.” (s. 7)

Województwo Mazowieckie niejednokrotnie, po raz pierwszy już w 2009 r., zwracało uwagę na niekorzystne skutki oddziaływania koniunktury na sytuację finansową Województwa Mazowieckiego, kiedy to Marszałek Województwa Mazowieckiego w imieniu Zarządu Województwa Mazowieckiego w pismach do Posłów oraz Senatorów RP zwrócił uwagę na ówczesną już krytyczną sytuację Województwa Mazowieckiego spowodowaną spowolnieniem gospodarczym oraz istniejącym mechanizmem wpłat wyrównawczych zwanych potocznie „janosikowym”.

Analiza danych dotyczących koniunktury w Województwie Mazowieckim w latach 2009-2011 oraz porównanie z dochodami Województwa Mazowieckiego z tytułu udziału w CIT w tym samym okresie zmusza do refleksji nad rzeczywistym powiązaniem tych zmiennych, co przedstawiono w poniższej tabeli oraz wykresie.

	2009	dynamika - r/r	2010	dynamika - r/r	2011	dynamika - r/r
PKB - mazowieckie (w tys. zł)	293 917 000	106,8	315 792 000	107,4	341 720 000	108,2
CIT - mazowieckie (w tys. zł)	1 426 070	86,5	1 286 170	90,2	1 369 752	106,5

źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań finansowych Województwa Mazowieckiego oraz „Produkt Krajowy Brutto. Rachunki regionalne w 2011 r. GUS Katowice 2013”.

Analiza powyższych danych prowadzi do wniosku, że związek pomiędzy dynamiką wzrostu PKB w Województwie Mazowieckim, a dochodami budżetu Województwa Mazowieckiego jest relatywnie niewielki. W latach 2009-2011 PKB na Mazowszu wzrastało o średnio 7,5% rocznie, natomiast dochody z CIT Województwa Mazowieckiego w 2009 r. zmalały w stosunku do roku poprzedniego o 13,5%, w 2010 r. o 9,8%, a jedynie w roku 2011 wzrosły o 6,5% w stosunku do roku poprzedniego.

Powyższe prowadzi do wniosku, że na dochody z tytułu CIT realizowane przez Województwo Mazowieckie dość istotny wpływ wywiera nie tylko ryzyko rynkowe (zmian koniunktury), lecz

również inne czynniki ryzyka (np. ryzyko prawne), na które samorząd województwa nie ma żadnego wpływu.

4) „Pozostałe dochody własne, którymi – poza dochodami z CIT – dysponuje województwo, są wystarczające by zapewnić realizację zadań publicznych”, Minister Finansów wymienia (s. 8):

- dochody z PIT,
- dochody z majątku,
- dochody z różnych opłat,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien,
- odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach,
- 5%-owy udział w dochodach uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

Jak zauważa Minister Finansów (s.13), dochody Województwa Mazowieckiego z PIT i CIT stanowią największy procentowo udział w dochodach własnych Województwa – w latach 2010-2012 odpowiednio: 87,53%, 88,63% oraz 90,02%. Jak już zostało to zaznaczone, w porównaniu z innymi województwami zależność sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego od dochodów podatkowych jest dużo bardziej znacząca.

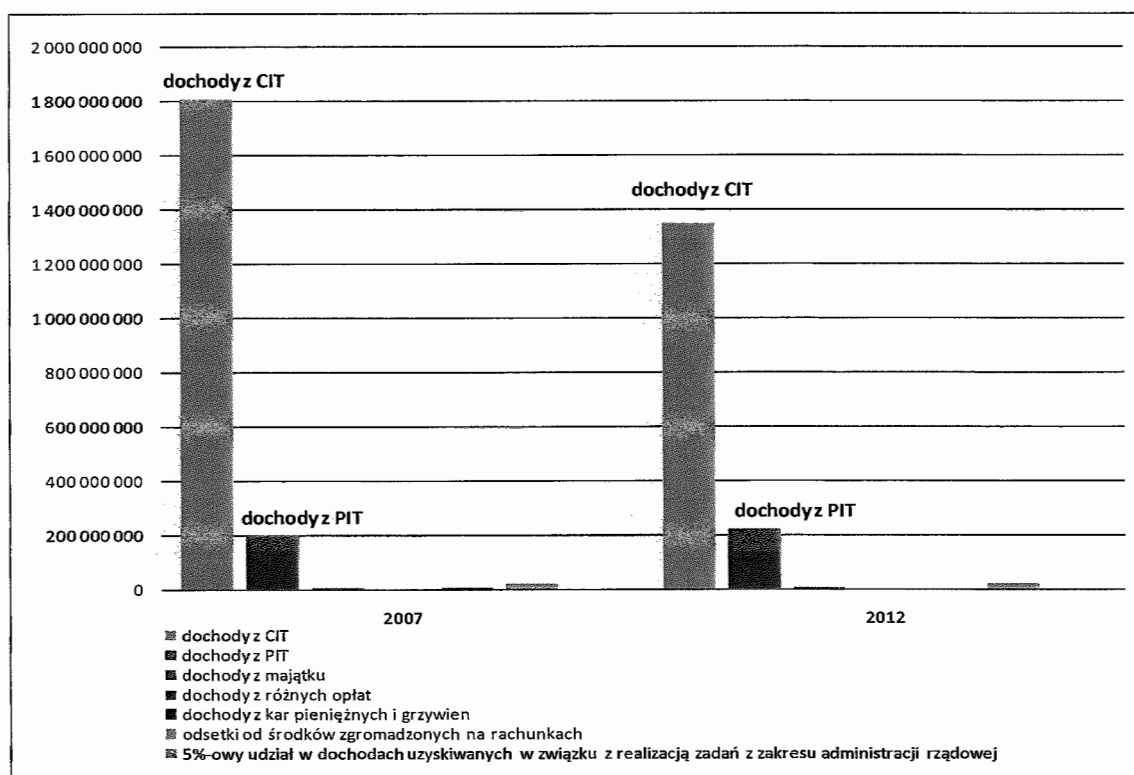
Zgadzając się z tym, co zauważa Minister Finansów (s. 13): „*dochody z majątku województw, co do zasady, powinny służyć odtworzeniu tego majątku, zapobiegając uszczupleniu stanu posiadania jednostki*”, niezrozumiałe jest, w świetle faktów (nawet takich jak niezapewnienie przez Skarb Państwa, inaczej niż dla innych województw, siedziby dla samorządu Województwa Mazowieckiego, co powoduje konieczność ponoszenia kosztów rynkowego najmu) wymienienie przez Ministra Finansów tego źródła dochodu wśród pozostałych dochodów własnych, które miałyby być wystarczające, by zapewnić realizację zadań publicznych w zakresie właściwości województwa. W tym miejscu należy przyrzeć się następującym danym ze sprawozdań Województwa Mazowieckiego:

	dochody wykonane w 2007 roku	dochody wykonane w 2012 roku	różnica: 2012-2007	% dochodów 2012 roku do dochodów z 2007
dochody z CIT	1 805 035 477	1 348 389 687	-456 645 790	74,70%
dochody z PIT	194 103 053	218 064 530	23 961 477	112,34%
dochody z majątku	5 024 496	5 532 865	508 369	110,12%
dochody z różnych opłat	1 109 068	235 776	-873 291	21,26%
dochody z kar pieniężnych i grzywien	5 934 362	2 370 841	-3 563 522	39,95%
odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach	18 184 271	17 428 108	-756 163	95,84%
5%-owy udział w dochodach uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej	24 145	52 005	27 860	215,39%

Na szczególną uwagę zasługuje wyszczególnienie wśród katalogu źródeł dochodów, które, zdaniem Ministra Finansów, „są wystarczające, by zapewnić realizację zadań własnych województwa” (s. 8), dochodów z tytułu 5%-owego udziału w dochodach uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, bowiem kwoty dochodów uzyskiwanych z tego tytułu stanowią nie tylko tak znikomą część dochodów własnych województwa, że nawet nie widać odpowiadających im „słupków” na poniższym wykresie, ale, co już zostało zasygnalizowane, nawet nie pokrywają w istotnym stopniu wydatków, jakie z własnych środków (tj. przede wszystkim z CIT

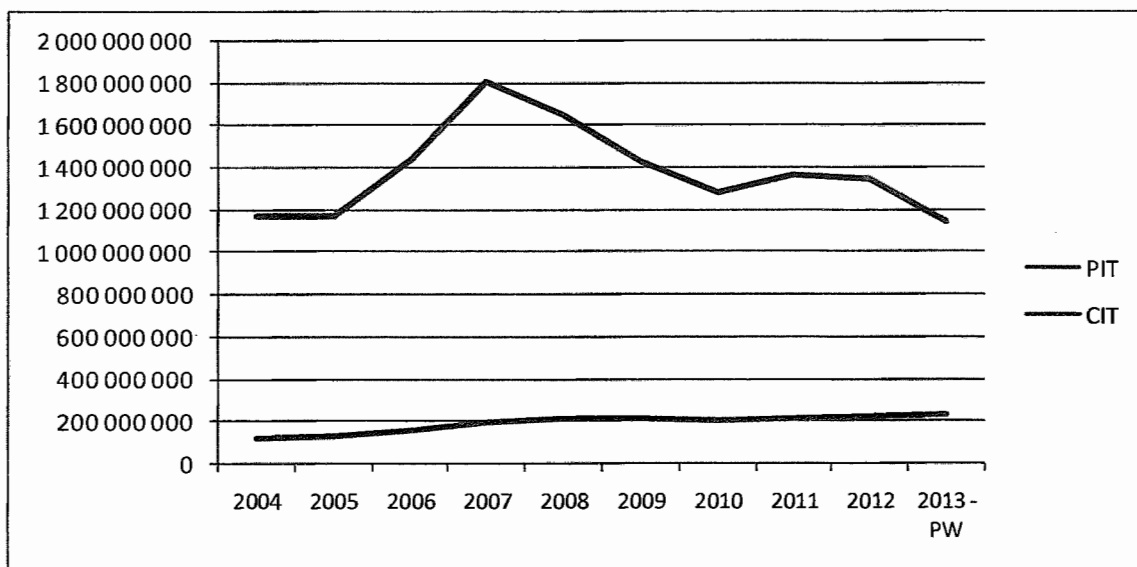
oraz PIT) województwo ponosi na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, z którymi te dochody są związane.

	2007	2012
wydatki ze środków własnych na administrację rządową	1 576 246	1 472 728
dochody z tytułu 5%-owego udziału w dochodach uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej	24 145	52 005
stopień finansowania wydatków ze środków własnych na zadania z zakresu administracji rządowej przez dochody uzyskiwane w związku z ich realizacją	1,53%	3,53%



- 5) Zdaniem Ministra Finansów, „*dochody podatkowe charakteryzują się regularnością wpływów*” (s. 13).

W przypadku Województwa Mazowieckiego, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, iż dochody podatkowe charakteryzują się regularnością wpływów, o czym świadczy choćby pobieżna analiza poniższego wykresu.



O ile dochody z tytułu udziału w PIT wzrastały w sposób dość stabilny – ok. 7% rocznie, a spadek wpływów z tego tytułu zanotowano jedynie w roku 2009 (o 2,31%) oraz w roku 2010 (o 1,26%), to w przypadku CIT występuje wyjątkowa niestabilność wpływów, która nie ma odzwierciedlenia nawet w danych makroekonomicznych opisujących stan koniunktury w województwie, co wykazywano wcześniej.

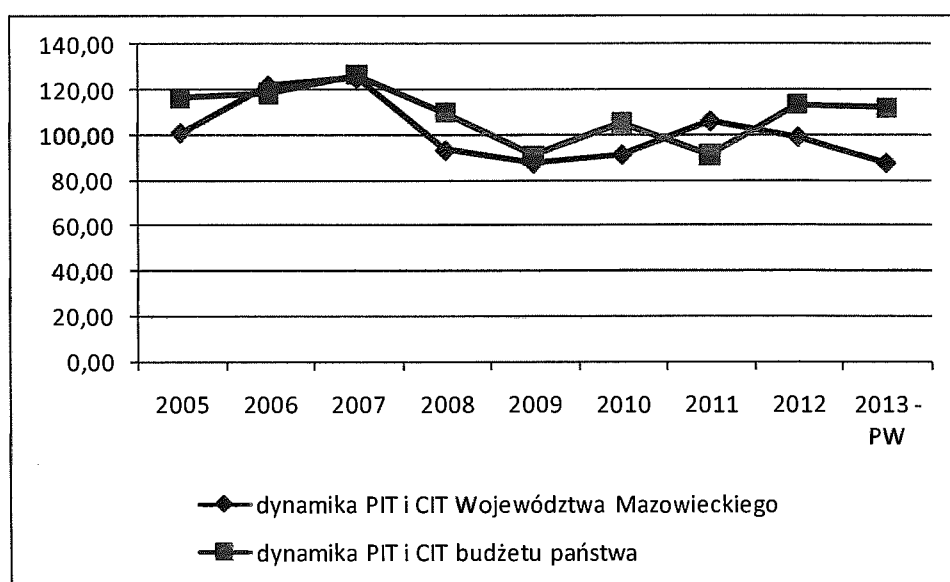
W okresie od 2004 do 2013 roku dwukrotnie zanotowano znaczący wzrost dochodów z CIT: w roku 2006 o 22,68% oraz w roku 2007 o 25,12%. Natomiast w latach: 2008, 2009, 2010 oraz 2013 zanotowano natomiast istotny spadek tego najważniejszego źródła dochodów województwa o odpowiednio: 8,38%, 13,77%, 9,81% oraz 15%.

Co więcej, również w przypadku dochodów z tytułu PIT i CIT uzyskiwanych przez budżet państwa, trudno jest mówić o regularności wpływów, co obrazują dane zawarte w poniższej tabeli oraz na wykresie porównującym dynamikę PIT i CIT budżetu państwa oraz Województwa Mazowieckiego. Co już podkreślono, **dla budżetu państwa duża zmienność dochodów z tytułu podatków bezpośrednich (PIT i CIT) nie jest tak dużą uciążliwością jak dla Województwa Mazowieckiego**, gdyż, jak wykazano, tytuły dochodów podatkowych budżetu państwa są zdywersyfikowane i ewentualne wahania dochodów z podatków bezpośrednich mogą być amortyzowane dochodami z podatków pośrednich (VAT, akcyza) oraz dochodami niepodatkowymi, których łączna wartość jest wielokrotnie wyższa niż łączne dochody z PIT i CIT.

	PIT i CIT - Województwo Mazowieckie	PIT i CIT - budżet państwa	dynamika dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego	dynamika dochodów podatkowych budżetu państwa
2004	1 298 826 278	34 577 942 000	-	-
2005	1 311 815 906	40 185 443 000	101,00	116,22
2006	1 599 276 794	47 462 771 000	121,91	118,11
2007	1 999 138 530	59 898 726 000	125,00	126,20
2008	1 863 822 680	65 818 200 000	93,23	109,88

	PIT i CIT - Województwo Mazowieckie	PIT i CIT - budżet państwa	dynamika dochodów podatkowych Województwa Mazowieckiego	dynamika dochodów podatkowych budżetu państwa
2009	1 631 287 203	59 920 325 000	87,52	91,04
2010	1 488 807 315	62 936 838 000	91,27	105,03
2011	1 580 847 502	57 362 517 000	106,18	91,14
2012	1 566 454 217	64 955 161 000	99,09	113,24
2013 - PW	1 372 008 900	72 574 450 000	87,59	111,73

Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2004-2012 dostępne na stronie <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>.



Źródło: opracowanie na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2004-2012 dostępne na stronie <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>.

- 6) „Województwo Mazowieckie 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 zostają powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw i pomniejszone o dokonane wpłaty (...)” (s. 11).

Istotnie, Województwo Mazowieckie uzyskiwało w latach 2010-2012 najwyższe dochody na jednego mieszkańca spośród wszystkich województw, uwzględniając dochody z tytułu udziałów we wpływach z CIT i PIT. Nie można jednakże zgodzić się ze stwierdzeniem, że „sytuacja nie ulega zmianie pomimo, że dochody podatkowe zostają powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw i pomniejszoneo dokonane wpłaty”, ponieważ przedstawione przez Ministerstwo Finansów wyliczenia mające tego twierdzenia dowieść są błędne.

Prawidłowo przeprowadzone obliczenia **wskaźników dochodów podatkowych bieżącego roku na jednego mieszkańca województwa** po uwzględnieniu:

- wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw,

- części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw,
 - części regionalnej subwencji ogólnej dla województw,
- przedstawione zostały w poniższej tabeli.

województwo	(dochody podatkowe + część wyrównawcza + część regionalna - wpłaty / 1 mieszkańca)					
	kwota w złotych			pozycja województwa		
	2010	2011*	2012	2010	2011*	2012
Dolnośląskie	172,74	209,44	281,23	9	1	1
Kujawsko-Pomorskie	166,13	173,04	173,01	11	10	8
Lubelskie	186,55	177,00	168,31	4	7	9
Lubuskie	203,58	206,60	190,63	1	2	2
Łódzkie	169,77	156,16	149,82	10	13	13
Małopolskie	118,60	127,68	129,87	16	16	16
Mazowieckie	133,88	152,65	177,26	15	15	6
Opolskie	179,77	173,10	177,43	7	9	5
Podkarpackie	196,24	204,03	180,22	3	3	4
Podlaskie	183,50	163,47	168,05	5	12	10
Pomorskie	165,65	175,85	154,86	12	8	12
Śląskie	134,36	164,55	131,96	14	11	15
Świętokrzyskie	174,72	181,42	164,44	8	4	11
Warmińsko-Mazurskie	197,77	181,36	187,08	2	5	3
Wielkopolskie	155,37	155,70	136,71	13	14	14
Zachodniopomorskie	180,90	179,69	175,91	6	6	7
wskaźnik Ww po redystrybucji	160,31	168,96	168,19	X	x	x

* kalkulacja wpłaty na 2011 rok przeprowadzona według obowiązującego algorytmu, bez uwzględnienia jednorazowej ulgi

Powyższe obliczenia zostały przeprowadzone na podstawie danych:

- pochodzących z Banku Danych Regionalnych GUS - w zakresie dochodów podatkowych poszczególnych województw- łączne dochody podatkowe województw zgodne ze sprawozdaniami Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- pochodzących z opracowania "Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2010 r.", GUS 2011 - w zakresie liczby ludności.

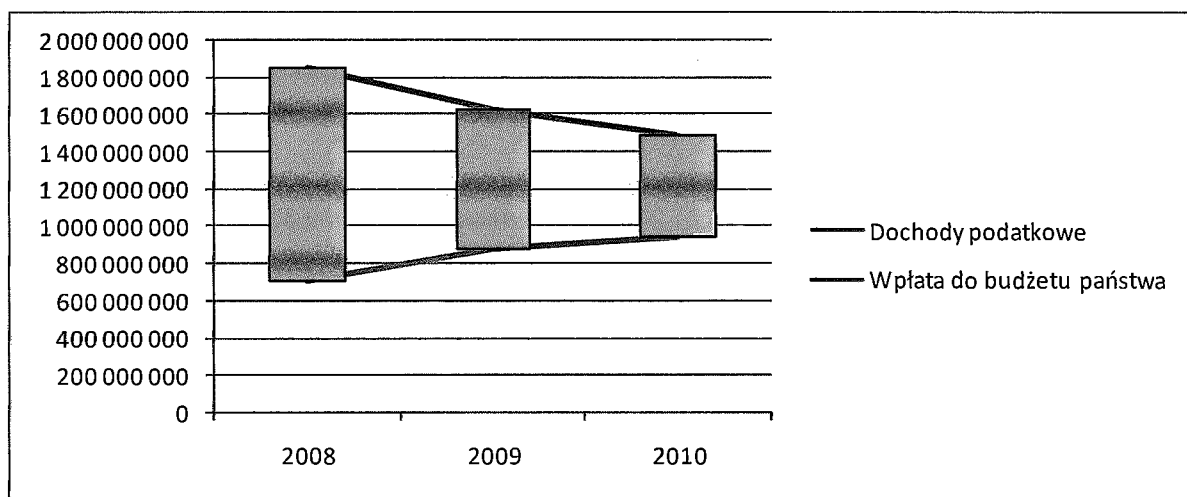
W tym miejscu wskazuję również, iż odnoszenie się przez ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do liczby mieszkańców nie odzwierciedla faktycznej liczby osób korzystających z infrastruktury samorządowej na obszarze Województwa Mazowieckiego. Uwzględnienie wyłącznie osób zameldowanych znacznie ułatwia liczenie, zarazem jednak fałszuje obraz potrzeb finansowych samorządu województwa dla realizacji zadań powierzonych ustawami (samorząd województwa składa się z mieszkańców, a nie tylko z osób zameldowanych). Skoro infrastruktura samorządowa jest udostępniana pewnej liczbie osób, nakłady przeznaczone ze środków publicznych na utrzymanie i rozbudowę powinny być do tej liczby odpowiednie. W przeciwnym razie następuje bowiem nadmierna eksploatacja infrastruktury w jednych samorządach, w stosunku do stopnia wykorzystania infrastruktury innych samorządów województw. W konsekwencji dochodzi do dewastacji istniejącej infrastruktury oraz braku powstania nowej, niezbędnej do zaspokojenia potrzeb zarówno mieszkańców województwa mazowieckiego, jak również innych osób korzystających z tej infrastruktury.


Wynaturzenie obowiązującego mechanizmu sprowadza się również, w dłuższej perspektywie, do naruszenia zbiorowych praw człowieka, które przysługują samorządowi województwa jako ogółowi mieszkańców danej jednostki, stosownie do postanowień Konstytucji oraz ustawy o samorządzie województwa. Drenaż finansowy zasobów Województwa Mazowieckiego odbija się na jakości życia jego mieszkańców, którzy doznając znaczących obciążeń, chociażby z tytułu większego zanieczyszczenia środowiska, wzmożonej eksploatacji infrastruktury drogowej, nie mogą liczyć na odpowiednią reakcję władz samorządowych. W ten sposób, w stopniu istotnym, naruszana jest równowaga, wynikająca z zasady równości. Ważenie interesu publicznego powinno uwzględniać, iż na szali są prawa człowieka, w szczególności ważne prawo do równości. W tym kontekście niezbyt sprawiedliwe wydaje się być dążenie do „równości” poprzez zabieranie tym mieszkańcom, którzy ponoszą wyższe koszty społeczne, środowiskowe i gospodarcze w zamian za co mają wyższe dochody nominalne.

- 7) W piśmie Ministra Finansów jest mowa o tym, że „*brak zależności pomiędzy wysokością i tempem wzrostu zadłużenia Województwa Mazowieckiego w poszczególnych latach, a wysokością wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw*” – (s. 17).

W latach **2007** i **2008**, w których nastąpił największy przyrost zadłużenia Województwa Mazowieckiego, wskaźnik kwoty długu do dochodów wykonanych na koniec roku kształtował się na poziomie odpowiednio **10,46%** oraz **33,87%** wobec ustawowego limitu **60%** określonego w art. 170 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Władze Województwa Mazowieckiego nie miały podstaw do tego, by wówczas przypuszczać, że już w kolejnym roku nastąpi załamanie wpływów z głównego źródła dochodów województwa (CIT), zwłaszcza w obliczu zanotowanego w 2009 roku wzrostu PKB w Województwie Mazowieckim o 6,8%.

Począwszy od 2009 r. wystąpiło zjawisko malejących dochodów „do dyspozycji” województwa, które ściśle wynikało z jednoczesnego spadku dochodów podatkowych w danym roku oraz wzrostu wpłaty do budżetu państwa – lata 2009-2010 obliczanej na podstawie dochodów sprzed dwóch lat.



 - dochody własne „do dyspozycji” na realizację zadań własnych województwa

Wobec tak niespodziewanych niekorzystnych okoliczności, które pogłębiały się w kolejnych latach, pojawiła się – mimo wspomnianej czasowej interwencji ustawodawcy - konieczność dalszego zwiększania zadłużenia. Sytuacja przybrała dramatyczny wymiar w 2010 roku, **kiedy kwota „janosikowego” przewyższyła o 33,81% pozostające województwu w tymże roku środki**, za pomocą których niezależnie od wszystkiego samorząd musiał podołać realizacji zadań własnych.

W tej dramatycznej sytuacji, a także wobec braku pomocy ze strony rządowej, Województwo Mazowieckie zmuszone zostało do zaciągnięcia w 2010 r. kredytu w wysokości 260 mln zł w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

rok	łącznie dochody podatkowe	subwencja regionalna	wpłata do budżetu państwa	udział wpłaty w dochodach podatkowych	dochody „do dyspozycji” na wydatki województwa	udział wpłaty do dochodów „do dyspozycji”
	1	2	3	4 (3/1)	5 (1+2-3)	6 (3/5)
2004	1 298 826 278	6 554	380 475 347	29,29%	918 357 485	41,43%
2005	1 311 815 906	2 379 474	310 461 295	23,67%	1 003 734 085	30,93%
2006	1 599 276 794	105 628 076	637 695 923	39,87%	1 067 208 947	59,75%
2007	1 999 138 530	78 546 682	642 325 002	32,13%	1 435 360 210	44,75%
2008	1 863 822 680	96 263 487	708 550 584	38,02%	1 251 535 583	56,61%
2009	1 631 287 203	156 256 916	875 528 554	53,67%	912 015 565	96,00%
2010	1 488 807 315	152 360 600	939 251 830	63,09%	701 916 085	133,81%
2011	1 580 847 502	19 407 623	627 892 471	39,72%	972 362 654	64,57%
2012	1 566 454 217	32 116 013	658 827 080	42,06%	939 743 150	70,11%
2013 - pw	1 372 008 900	33 116 088	661 345 344	48,20%	743 779 644	88,92%

Mimo iż kredyt zaciągnięty w 2010 roku został przeznaczony na realizację zaplanowanych inwestycji, z całą pewnością można stwierdzić, że Województwo mogłoby sfinansować te inwestycje ze środków własnych, gdyby nie fakt, że wadliwie funkcjonujący **system naliczania wpłaty do budżetu państwa spowodował pomniejszenie tzw. „dochodów do dyspozycji” w 2010 roku** (dochody podatkowe + subwencja regionalna – „janosikowe”) w porównaniu do lat 2007 i 2008 (wskazanych przez MF jako lata największego wzrostu zadłużenia) aż o:

- **550 mln zł** w porównaniu do roku **2008**,
- **733 mln zł** w porównaniu do roku **2007**.

Przypomnieć należy, co wprost dotyczy materii objętej wnioskiem, iż po jego złożeniu doszło do pewnej zmiany stanu prawnego. Po tym jak w 2009 r. – co stanowi przedmiot przede wszystkim pierwszego zarzutu wniosku - czasowo zmieniono (za dwa lata: 2010 i 2011) sposób obliczania wpłat szczebla wojewódzkiego, co poprzez przyjęcie fikcji większych dochodów w latach poprzednich oznaczało jego podwyższenie w stosunku do reguł ogólnych (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), w 2010 r. z kolei odczuwalnie zmniejszono jego realny wymiar, jedynie jednak za rok 2011 (art. 41 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej - Dz. U. Nr 238, poz. 1578, z późn. zm.). W 2014 r., mimo podjęcia pewnej próby przez Sejm, praktycznie nie dochodzi do zmiany wyżej opisanego stanu rzeczy. W konsekwencji, wzrasta brak możliwości wykonywania zadań publicznych przez Województwo Mazowieckie, co zostało wykazane w powołanym na wstępie poprzednim piśmie procesowym – a zarazem Województwo od września 2013 r. zamiast należnych 4 rat „janosikowego” mogło przekazywać jedynie, znacznie mniejszą, całość posiadanych w dacie wymagalności, środków. Nie można tego stanu rzeczy kwalifikować inaczej niż „zapaść budżetowa”.

Obecnie zadłużenie Województwa Mazowieckiego wobec budżetu państwa z tytułu wpłat należnych w miesiącach wrzesień – grudzień 2013 r. wynosi **169.544.969,67 zł** i każdego dnia powiększa się o odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych (10%; na dzień 10 lutego 2014 r. wysokość naliczonych odsetek wyniosła ponad 5,5 mln zł). Z tej przyczyny, Minister Finansów wszczął i prowadzi 4 postępowania administracyjne (w trybie art. 35 ust. 2 i 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego):

- 1) decyzją z dnia 3 lutego 2014 r. Minister Finansów utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 18 grudnia 2013 r. określającą wysokość zobowiązania Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. za miesiąc wrzesień w wysokości 53.490.550,00 zł; Minister Finansów odmówił zawieszenia postępowania z uwagi na będący w rozpoznaniu Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; termin na wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego upłynie w dniu 6 marca 2014 r.;
- 2) decyzją z dnia 5 lutego 2014 r. Minister Finansów uchylił swoją decyzję z dnia 6 grudnia 2013 r. i określił wysokość zobowiązania Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. za miesiąc październik w wysokości 6.835.521,67 zł; Minister Finansów odmówił zawieszenia postępowania z uwagi na będący w rozpoznaniu Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; termin na wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego upłynie w dniu 10 marca 2014 r.;
- 3) decyzją z dnia 24 stycznia 2014 r. Minister Finansów określił wysokość zobowiązania Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. za miesiąc listopad w wysokości 55.112.112,00 zł; Minister Finansów odmówił zawieszenia postępowania z uwagi na będący w rozpoznaniu Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; termin na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy upłynie w dniu 12 lutego 2014 r.;
- 4) pismem z dnia 18 grudnia 2013 r. Minister Finansów wezwał Województwo Mazowieckie do dokonania wpłaty do budżetu państwa kwoty 55.112.112,00 zł wraz z odsetkami z tytułu należnej wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. za miesiąc grudzień; Minister Finansów odmówił zawieszenia postępowania z uwagi na będący w rozpoznaniu Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z wpłatami wykonanymi przez Województwo Mazowieckie w dniach 2 października i 31 grudnia 2013 r. Minister Finansów wszczął i prowadzi również 2 postępowania administracyjne (w trybie art. 55 § 2 i art. 62 § 4 Ordynacji podatkowej):

- 1) postanowieniem z dnia 3 grudnia 2013 r. Minister Finansów utrzymał w mocy swoje postanowienie z dnia 18 października 2013 r. w sprawie zaliczenia wpłaty dokonanej w dniu 2 października 2013 r. na poczet zaległości i odsetek; na powyższe postanowienie w dniu 8 stycznia 2014 r. Województwo Mazowieckie wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;

- 2) postanowieniem z dnia 5 lutego 2014 r. Minister Finansów utrzymał w mocy swoje postanowienie z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie zaliczenia wpłaty dokonanej w dniu 31 grudnia 2013 r. na poczet zaległości i odsetek; termin na wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego upłyne w dniu 10 marca 2014 r.

Dodatkowo, wobec wniosków złożonych przez Województwo Mazowieckie o umorzenie odsetek oraz nie naliczanie odsetek od nieterminowych wpłat, Minister Finansów prowadził 4 postępowania administracyjne (w trybie art. 35 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego):

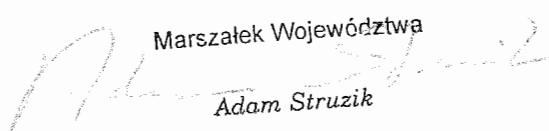
- 1) decyzją z dnia 18 grudnia 2013 r. Minister Finansów utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 12 listopada 2013 r. umarzającą, jako bezprzedmiotowe, postępowanie w sprawie umorzenia odsetek od zaległej wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. za miesiąc wrzesień; na powyższą decyzję w dniu 22 stycznia 2014 r. Województwo Mazowieckie wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- 2) decyzją z dnia 4 lutego 2014 r. Minister Finansów utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 13 stycznia 2014 r. umarzającą, jako bezprzedmiotowe, postępowanie w sprawie umorzenia odsetek od zaległej wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. za miesiąc październik oraz odmawiającą nienaliczania dalszych odsetek; termin na wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego upłyne w dniu 10 marca 2014 r.;
- 3) decyzją z dnia 16 stycznia 2014 r. Minister Finansów umorzył, jako bezprzedmiotowe, postępowanie w sprawie umorzenia odsetek od zaległej wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. za miesiąc listopad oraz odmówił nienaliczania dalszych odsetek; od powyższej decyzji w dniu 3 lutego 2014 r. Województwo Mazowieckie złożyło wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

*

Jak stwierdzono to także w poprzednim piśmie procesowym, wnioski co do funkcjonowania obecnych rozwiązań w zakresie „janosikowego” przedstawił już w znacznym stopniu, choć z istoty przyjętej formuły sygnalizacyjnej niekoniecznie w formie kategoriycznej, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r., którego treść należy również odnieść do samorządu regionalnego.

Przyjęte rozwiązania nie zapewniają korekty potencjalnych źródeł dochodów ani wydatków, w sposób selektywny dobierając zarówno płatników, jak i beneficjentów, wbrew samej istocie korekty, czyniąc te same podmioty płatnikami i beneficjentami. Nie służą identyfikacji „bogaty” i „biedny”, ani też nie zapewniają równości i proporcjonalności w odniesieniu do – co do zasady potrzebnego - transferu niezbędnych środków od rzeczywiście bogatych do rzeczywiście biednych. Ponadto kryterium odwołuje się do dochodów nominalnych, nie uwzględniając dochodów w aspekcie ich siły nabywczej. Dokonywany transfer rażąco dyskryminuje Województwo Mazowieckie, powodując, że z województwa o najwyższych dochodach podatkowych staje się ono najuboższym, a obecnie także bliskim ogólnej niewypłacalności. Przyjęte rozwiązania nie służą realizacji konstytucyjnej zasady solidarności, zwłaszcza, iż w samorządach będących beneficjentami otrzymane środki nie są obowiązkowo przeznaczane na rozwój, a samorządy będące płatnikami nie mają wpływu na wysokość transferowanych środków, nawet jeżeli zostaje naruszone ich bezpieczeństwo finansowe. Obecny stan „zapaści budżetowej” Województwa Mazowieckiego dowodzi, iż w praktyce niemożliwa do realizacji

jest również inna zasada konstytucyjna – mianowicie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, o których także mowa w preambule Konstytucji RP.

Marszałek Województwa

Adam Struzik

Załączniki:

6 egzemplarzy niniejszego pisma