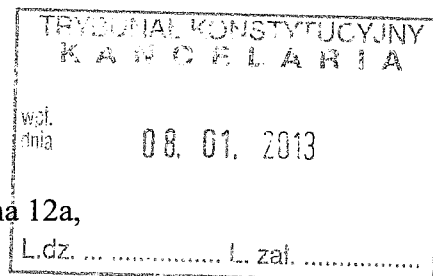


Warszawa, 8 stycznia 2012 r.



Trybunał Konstytucyjny

Jana Christiana Szucha 12a,
00-918 Warszawa

Wnioskodawcy:

- 1) Rada Miasta Stołecznego Warszawy
- 2) Rada Miasta Krakowa

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
- 2) Prokurator Generalny

(adresy w aktach sprawy)

Sygn.akt. K 14/11

**PISMO PEŁNOMOCNIKÓW WNIOSKODAWCÓW:
STANOWISKO RADY M. ST. WARSZAWY ORAZ RADY MIASTA KRAKOWA
W SPRAWIE DOKUMENTÓW PRZEDSTAWIONYCH TRYBUNAŁOWI
KONSTYTUCYJNEMU PRZEZ MINISTRA FINANSÓW**

W związku z tym, że Minister Finansów, w odpowiedzi na wezwanie Składu Orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w wyżej określonej sprawie, przedłożył Trybunałowi Konstytucyjnemu szereg dokumentów związanych z projektowaniem ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jej monitorowaniem i nowelizowaniem, w tym, poza dokumentami przedstawionymi w formie elektronicznej:

- Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wraz z uzasadnieniem (druk Sejmowy nr 1732);
- Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Jacka Uczkiewicza ST 1 – 4800-609/03 z dnia 30.07.2003 r. wraz z załączonymi szczegółowymi rachunkami symulacyjnymi dotyczącymi dochodów jednostek samorządu terytorialnego;
- Pismo Ministra Finansów nr ST1-4800-757/03 z dnia 17.09.2003 r. wraz z załączonymi szczegółowymi rachunkami symulacyjnymi dotyczącymi dochodów jednostek samorządu terytorialnego;

- Stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- Informację o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.;
- Informację o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. (druk sejmowy nr 790);
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (druk sejmowy nr 1874);
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego –

pozwalamy sobie przedstawić, w imieniu Rady m.st. Warszawy oraz Rady Miasta Krakowa jako Wnioskodawców, następujące stanowisko, pozwalając sobie jednocześnie zauważyć, że przedstawione dokumenty należą do kategorii publicznie dostępnych – i jako takie stanowią notorium także w niniejszej sprawie.

*

W ocenie Wnioskodawców, w wymienionych na wstępie dokumentach i w ich świetle można dostrzec, potwierdzające ich argumentację przedstawioną we wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego:

1. Brak odpowiedniego uzasadnienia wprowadzenia mechanizmu wyrównawczego

System wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej na poziomie gminnym zmodyfikowano w stosunku do systemu wprowadzonego ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a system wpłat na część równoważącą na poziomie powiatowym wprowadzono bez odpowiedniego uzasadnienia - oraz bez uwzględnienia możliwości spadku dochodów na odpowiednich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego w wyniku zmian ustawodawczych oraz spowolnienia gospodarczego.

2. Rozbieżność celów wpłat i wypłat w ramach mechanizmu

Występuje zasadnicza różnica pomiędzy deklarowanym celem wprowadzenia wpłat a deklarowanym celem wykorzystania zgromadzonych dzięki wpłatom środków.

W przypadku celu wprowadzenia wpłat mówi się o konieczności wyrównywania różnic dochodowych pomiędzy biednymi a bogatymi jednostkami samorządu terytorialnego. W przypadku celu wykorzystania środków wskazuje się na konieczność wyrównania niższych dochodów naliczonych według przepisów nowej ustawy w stosunku do dochodów naliczonych według przepisów ustawy poprzedniej, bez odniesienia do poziomu dochodów. Mamy tu ponadto do czynienia z innym celem deklarowanym – wyrównywanie różnic w dochodach podatkowych, a innym realnym – uzupełnienie dochodów z powodu wybranych potrzeb wydatkowych.

3. Intencjonalnie przejściowy charakter modelu wprowadzonego ustawą

W odróżnieniu od poprzednio obowiązującej ustawy tj. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie ujęto tego faktu wprost ani w tytule, ani w przepisach ustawy. Uzasadnienie jej projektu jasno wskazuje jednak na intencję nadania jedynie przejściowego charakteru, w tym również w zakresie systemu wpłat i części równoważącej subwencji.

4. Informacja o skutkach obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Intencja nadania jedynie przejściowego charakteru systemowi wpłat i części równoważącej subwencji ogólnej wymagała skrupulatnego monitorowania i oceny skutków nowej ustawy, w tym skutków wprowadzenia systemu wpłat oraz części równoważącej subwencji. Tymczasem oceny takiej dokonano jedynie raz - wykonując obowiązek ustawowy - po dwóch latach obowiązywania ustawy, w 2006 roku.

5. Jedynie formalny monitoring działania systemu po 2006 r.

Pomimo zasadniczych zmian w przepisach ustawy dotyczących podziału części równoważącej subwencji (przede wszystkim ustawowe określenie podziału w 2007 r.) oraz zmian w przepisach ustawy o podatku od osób fizycznych polegających na obniżeniu stawek podatkowych, skutkujących obniżeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a także pomimo zasadniczego pogorszenia się koniunktury gospodarczej, Rząd RP jedynie formalnie monitorował działanie mechanizmu, rejestrując wysokość wpłat i wypłat dla poszczególnych jednostek, nie przeprowadzając żadnej analizy ich skutków. Działo się tak, pomimo faktu,

iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2006 r. (K 30/04), wskazał, iż tego typu mechanizm wyrównawczy jest dopuszczalny jedynie pod określonymi warunkami, a Rząd RP i Sejm RP nie badał, czy warunki te są spełniane zdaniem Wnioskodawców, nie zostały też one spełnione.

*

Ad 1)

Brak odpowiedniego uzasadnienia wprowadzenia mechanizmu

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk Sejmowy nr 1732, IV Kadencja), wprowadzenie wpłat zostało uzasadnione jedynie w stosunku do powiatów i województw. Istnienie wpłat gminnych zostało przyjęte za oczywiste: „*[d]uże zróżnicowanie dochodowe jednostek samorządu terytorialnego spowodowało konieczność dokonywania wpłat nie tylko przez gminy ale również przez powiaty i województwa*” (str. 9 uzasadnienia).

Pozostały fragment uzasadnienia dotyczący mechanizmu wpłat jest jedynie opisem proponowanego systemu. Przykładowo, uzasadnienie nie odnosi się do realnej zmienności dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego¹, czy sumowania się efektów działania części wyrównawczej i równoważącej subwencji. Uzasadnienie nie wskazuje np. na przyczyny większego stopnia wyrównywania dochodów podatkowych za pomocą części wyrównawczej na poziomie powiatowym niż na poziomie gminnym.

Analogicznie, w uzasadnieniu projektu ustawy z 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządowych oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (druk Sejmowy nr 1874, V Kadencja), obecne jest jedynie uzasadnienie wprowadzenia ustawowych przepisów dotyczących podziału części równoważącej subwencji (uzasadniono potrzebą dostosowania do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r., K 30/04). Brak jest natomiast uzasadnienia konkretnej postaci podziału tej części subwencji i to pomimo faktu, iż uprzednio

¹ D. Kamińska i A. Nelicki wskazują, że - według definicji dochodów podatkowych zawartych w ustawie i wysokości kwot jakie przypadająby poszczególnym jednostkom według przepisów ustawy, zakres zmienności dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (na podstawie wskaźników G, P i W) w 2003 r. wynosił: dla gmin (bez Kleszczowa) - 1:19,4; dla powiatów 1:19,2; województwa 1:4,3. Warto zwrócić uwagę, że w 2010 r. analogiczne wskaźniki wyniosły: dla gmin - 1:20,9, dla powiatów - 1:9,8, dla województw - 1:4,9 (D. Kamińska, A. Nelicki, *Asystemowość wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse komunalne a Konstytucja, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, tom XLIII, str. 174-175).

podział nie był ustalony trwałym rozporządzeniem, tylko rozporządzeniami corocznymi, gdzie co do zasady za każdym razem sposób podziału powinien być uzasadniony.

Ad 2)

Rozbieżność celów wpłat i wypłat w ramach mechanizmu

Należy zwrócić uwagę na to, że o ile uzasadnienie projektu ustawy z 2003 r. wskazuje na duże różnice dochodowe pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego jako przyczynę konieczności wprowadzenia obowiązku dokonywania przez niektóre z nich wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji, o tyle potrzeba utworzenia samej subwencji jest uzasadniona innymi motywami.

Dokumenty przedłożone przez Ministra Finansów wprost wskazują na to, że jej utworzenie zaproponowano „w celu wyrównania ewentualnych różnic dochodów w związku z wprowadzeniem zmian w finansowaniu zadań” (str. 8 uzasadnienia). Oznacza to, że w istocie cel wprowadzenia instytucji wpłat do budżetu państwa nie ma nic wspólnego z klasycznym rozumieniem wyrównywania dochodów zamożniejszych i uboższych jednostek samorządu terytorialnego; ewentualne działanie wyrównawcze w tym sensie ma charakter przypadkowy, a nie intencjonalny. Punktem odniesienia dla wyrównania nie jest bowiem poziom dochodów innych jednostek, lecz poziom dochodów tej samej jednostki pod rządami poprzedniej ustawy regulującej system dochodów samorządowych.

W przekonaniu Wnioskodawców, kłóci się to z intencją wprowadzenia nowych regulacji w tej dziedzinie i było dopuszczalne jedynie jako przejściowy mechanizm dostosowawczy.

Ad 3)

Intencjonalnie przejściowy charakter modelu wprowadzonego ustawą

Z tekstu uzasadnienia do projektu ustawy z 2003 r. wynika, że system dochodów jednostek samorządu terytorialnego wprowadzany przez ustawę miał posiadać charakter przejściowy i obowiązywać optymalnie dwa lata (2004-2005), oraz że następnie „wprowadzone w nim zostaną rozwiązania o charakterze systemowym, które przygotowują jednostki samorządu terytorialnego do systemu docelowego” (str. 2 uzasadnienia). Potwierdziło to wystąpienie przedstawiciela Rządu na 54. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 lipca 2003 r. (s. 80 ogólnie dostępnego sprawozdania stenograficznego). Zwraca uwagę to, iż instytucja części równoważającej subwencji wymieniona jest jedynie w opisie modelu przejściowego, jako mechanizm dostosowawczy, korygujący niekorzystne zmiany

finansowania w stosunku do poprzedniej ustawy (str. 3 uzasadnienia). Opis modelu docelowego nie przywołuje tej instytucji, zawiera natomiast stwierdzenie, iż: „[z] uwagi jednak na duże zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego wdrożenie tego modelu finansowania wymagać będzie dodatkowego transferu środków z budżetu państwa na mechanizm wyrównawczy” (str. 2 uzasadnienia).

W konsekwencji, lektura uzasadnienia projektu ustawy wskazuje na intencję Projektodawcy jedynie przejściowego wprowadzenia instytucji wpłat do budżetu państwa i ostateczne zastąpienie tej formy wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego klasycznym ich wyrównywaniem transferami z budżetu państwa. Oznacza to, że ciągłe utrzymanie części równoważącej subwencji ogólnej jest niezgodne z pierwotnymi założeniami systemu finansów samorządowych tworzonego w 2003 r. Docelowym i jedynym mechanizmem wyrównawczym potencjału dochodowego samorządów miała być, zgodnie z intencją wyrażoną w 2003 r., a potwierdzoną przekazaniem wymienionych na wstępie (składniad ogólnie dostępnych) dokumentów przez Ministra Finansów, część wyrównawcza subwencji ogólnej zasilana transferami środków z budżetu państwa.

Utrzymywanie części równoważącej subwencji ogólnej po 2005 r. spowodowało, że tymczasowe rozwiązanie nabrało charakteru stałego, gdyż nieprzerwanie od 2004 r. przy pomocy wpłat do budżetu państwa wyrównuje się różnice w dochodach w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań. Mechanizm ten posiada zatem charakter quasi-podatku, polegającego na transferowaniu środków od jednych samorządów do drugich w celu uzupełniania dochodów z przeznaczeniem na określone w ustawie potrzeby wydatkowe.

Ad 4)

Informacja o skutkach obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Minister Finansów, w odpowiedzi na wezwanie Składu Orzekającego, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu m.in. *Informację o skutkach obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, sygnowaną przez Prezesa Rady Ministrów (druk Sejmowy nr 790, V Kadencja). Dokument ten ma - jak rozumiemy - świadczyć o monitorowaniu przez Rząd RP skutków obowiązywania przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Po zapoznaniu się z tymże dokumentem należy tylko żałować, że analizy takie zostały przeprowadzone tylko w 2006 r., a więc dotyczyły jedynie dwóch lat istnienia systemu i nie

prowadzono ich w latach późniejszych, zwłaszcza, że w dokumencie wyrażono opinię, że *system subwencjonowania i wpłat wymaga dalszego monitorowania*².

Tym niemniej analizy i twierdzenia zawarte w dokumencie wzbudzają pewne zastrzeżenia. W *Informacji o skutkach obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* w zakresie wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej ograniczono się do przedstawienia danych statystycznych sprzed 2006 r. dotyczących poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Analiza ma zatem charakter zbiorczy i posługuje się wartościami średnimi dla wszystkich jednostek danej kategorii, dokonujących wpłat. Posłużenie się wartościami średnimi nie pozwala ocenić, czy system nie obciąża nadmiernie pojedynczych jednostek samorządu. Jak m. st. Warszawa wskazywało we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, niektóre jednostki samorządu terytorialnego zarówno dokonują wpłat, jak i otrzymują część równoważącą subwencji. W rezultacie, kategoria *jednostki samorządu terytorialnego dokonujące wpłat*, obejmuje nie tylko jednostki realnie obciążone wpłatami, ale także beneficjentów systemu (tj. jednostki, które otrzymują kwotę części równoważącej subwencji wyższą od dokonanej wpłaty z przeznaczeniem na tę część subwencji).

Zasadnicze zastrzeżenia budzi też twierdzenie *Informacji*, iż „[ś]rodki części równoważącej oraz części regionalnej pochodzą z wpłat jednostek, których wskaźnik dochodu na 1 mieszkańca znacznie przekracza średnią krajową” (str. 154). Tak w momencie sporządzania *Informacji*, jak i obecnie, obowiązek wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji na poziomie powiatowym powstaje już po przekroczeniu 110% średnich krajowych dochodów z udziałów we wpływach z PIT i CIT w przeliczeniu na mieszkańca, co w oczywisty sposób nie stanowi *znacznego* przekroczenia średniej krajowej.

W części analitycznej *Informacji* twierdzi się, na podstawie:

- rosnącego z roku na rok (tj. w latach 2003-2005) udziału wydatków inwestycyjnych samorządów dokonujących wpłat na część równoważącą i regionalną,
- wywiązywania się przez samorzady z obowiązku wpłat do budżetu państwa,

że założenia przyjęte przy opracowywaniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego były prawidłowe, a dokonywanie wpłat nie ogranicza możliwości rozwojowych tych jednostek³.

² Informacja o skutkach obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk nr 790 Sejmu RP V kadencji), str. 36.

Tym niemniej w wnioskach końcowych pada stwierdzenie, iż „[s]ystem ten wymaga dalszego monitorowania i w przyszłości należałoby dążyć do złagodzenia systemu wpłat dla powiatów i województw”⁴. Za tym stwierdzeniem nie poszły żadne działania zmieniające system we wskazanym kierunku.

5) Jedynie formalny monitoring działania systemu po 2006 r.

Doraźnie zmodyfikowany system działa już bez zasadniczych zmian lat dziewięć. Równocześnie, jak świadczą o tym przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Ministra Finansów dokumenty, po 2006 r., Rząd RP jedynie formalnie monitoruje działanie mechanizmu wpłat i subwencji równoważącej, rejestrując wysokość wpłacanych i otrzymywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego kwot. Zawartość dokumentów wskazuje, że nie prowadzono żadnych formalnych analiz skutków rozwiązań w tym zakresie, wprowadzonych ustawą z 13 listopada 2003 r.

Wnioskodawcy, odwołując się do realnych danych dotyczących budżetów m.st. Warszawa oraz Krakowa, pragną zwrócić uwagę, że prawidłowo przeprowadzony monitoring działania mechanizmu wpłat oraz wypłat w ramach części równoważącej subwencji, powinien brać uwagę m.in. to, iż:

a) doświadczenia lat 2008-2010 wskazują na to, że system wpłat do budżetu państwa nie jest odporny na zmiany systemowe oraz spowolnienie gospodarcze; Ministerstwo Finansów założyło, że *zmiany systemowe spowodują istotne wzmocnienie ustrojowej pozycji samorządów poprzez zwiększenie liczby realizowanych zadań i samodzielności w dysponowaniu środkami publicznymi, a także przez dalsze związanie koniunktury samorządów ogólną koniunkturą gospodarczą kraju*⁵ - nie przewidziano mechanizmów korygujących na wypadek dekonunktury;

b) łączna wpłata m. st. Warszawy do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w 2010 r. wzrosła o 184 mln zł w stosunku do 2008 r., chociaż dochody podatkowe spadły o 409 mln zł, powodując ujemne saldo na łączną kwotę blisko 0,6 mld zł w samym 2010 r. ; podobna sytuacja miała miejsce w przypadku

³ Informacja o skutkach obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk nr 790 Sejmu RP V kadencji), str. 35.

⁴ Informacja o skutkach obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk nr 790 Sejmu RP V kadencji), str. 155.

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o dochodach jst (druk sejmowy 1732 z IV kadencji) str. 16

Krakowa - pomimo spadku dochodów podatkowych w latach 2008-2010 o 91 mln zł, wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów wzrosła o ponad 50% (23 mln zł), co dało ujemne saldo na poziomie prawie 115 mln zł.

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2010	Różnica	Dynamika
Warszawa					
1	Wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej	781 646 144	965 936 458	184 290 314	23,6%
2	Dochody podatkowe	5 799 717 251	5 391 083 349	-408 633 902	-7,0%
Kraków					
1	Wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej	41 218 404	64 409 252	23 190 848	56,3%
2	Dochody podatkowe	1 441 925 663	1 350 434 727	-91 490 936	-6,3%

System wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, zarówno dla gmin jak i powiatów⁶, nie obniża automatycznie ich wysokości w przypadku spowolnienia gospodarczego i spadku dochodów;

c) wpłaty m. st. Warszawy na część równoważącą subwencji ogólnej w ostatnich trzech latach, tj. 2010, 2011 i 2012 stanowią odpowiednio:

- w części gminnej 8%, 8% i 7%,
- w części powiatowej 63%, 64% i 62%,

dochodów podatkowych w rozumieniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; wpłaty Krakowa w części powiatowej w latach 2010-2011 wyniosły odpowiednio 4,8% i 4,6% dochodów podatkowych.

⁶ W części gminnej wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej m. st. Warszawy w 2010 r. wzrosła o ponad 60 mln zł, tj. o 19,2% w stosunku do 2008 r., podczas gdy dochody podatkowe, które są podstawą obliczeń oraz przede wszystkim źródłem finansowania tychże wpłat, spadły o ponad 320 mln zł, tj. o 6,6%.

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2010	Różnica	Dynamika
1	Wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej	330 785 183	394 168 637	63 383 454	19,2%
2	Dochody podatkowe w części gminnej	4 888 491 007	4 567 607 686	-320 883 321	-6,6%

W części powiatowej wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej m. st. Warszawy w 2010 r. wzrosła o ponad 120 mln zł, tj. o 26,8% w stosunku do 2008 r., podczas gdy dochody podatkowe, które są podstawą obliczeń oraz przede wszystkim źródłem finansowania tychże wpłat, spadły o niemal 90 mln zł, tj. o 9,6%.

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2010	Różnica	Dynamika
1	Wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej	450 860 961	571 767 821	120 906 860	26,8%
2	Dochody podatkowe w części powiatowej	911 226 244	823 475 662	-87 750 582	-9,6%

Od 7 do 8% dochodów podatkowych w części gminnej oraz ponad 60% dochodów podatkowych w części powiatowej m. st. Warszawy a w przypadku Krakowa niecałe 5% w części powiatowej jest przekazywana do budżetu państwa w celu dotowania zadań realizowanych przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy samorząd, poprzez wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej, w szczególności w części powiatowej, jest pozbawiany możliwości dysponowania znaczącym odsetkiem dochodów własnych, co jest niezgodne z pierwotnym założeniem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowiącym o decentralizacji środków publicznych. Poziom wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, w szczególności w części powiatowej, niszczy gwarancje finansowe dla samorządu;

d) wysokość stawek określonych w art. 30 ust 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - na poziomie 95 i 98% nadwyżki nad ustawowo określonym progiem - oznacza bowiem, że w przypadku zwiększenia wpływów z PIT lub CIT na terenie danej jednostki powiatowej w wyniku działań władz samorządowych (np. przyciągnięcie dużego inwestora), wzrost wpływów podatkowych z danego źródła tejże jednostki będzie wynosiło co najwyżej - odpowiednio – tylko 5% bądź 2% tego co jednostce przysługuje z tak uzyskanego ogólnego wzrostu dochodów publicznych, zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3. W tym przypadku praktycznie zniesiono stymulacyjną i motywacyjną rolę dochodów własnych⁷.

Brak faktycznego monitorowania skutków ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej i wyciąganie wniosków w oparciu o analizy zbiorcze, tj. uproszczone, a nie w oparciu o dane szczegółowe dotyczące poszczególnych samorządów, nie pozwoliły też Ministrowi Finansów zauważyć ingerencji mechanizmu wyrównawczego w dochody własne w zakresie większym niż to niezbędne;

e) suma środków przeznaczonych dla wszystkich gmin - beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej w sposób stały jest mniejsza niż suma kwot wpłacanych do budżetu państwa przez gminy - płatników.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. (K 30/04), str. 26.

Lp	Rok	WPLATA na część równoważącą subwencji ogólnej w części gminnej	CZEŚĆ RÓWNOWAŻĄCA subwencji ogólnej w części gminnej	Wpłata - Subwencja	(Wpłata - Subwencja) / Wpłata
1	2010	636 807 866	454 475 092	182 332 774	28,6%
2	2011	617 492 273	440 545 842	176 946 431	28,7%
3	2012 plan	651 863 077	466 091 122	185 771 955	28,5%

Przepisy art. 21a ust. 2 do 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określają wysokość potrzeb wyrównawczych, ustanawiając algorytmy naliczania kwot, jakie gminy mogą otrzymać w ramach poszczególnych elementów tej części subwencji. Oznacza to, że obowiązkowe wpłaty samorządów w części gminnej w znaczny sposób przewyższały potrzeby wyrównawcze. Różnica w ostatnich latach przekraczała 28% sumy zebranych kwot.

Powyższa analiza wskazuje wprost na złamanie zasady proporcjonalności w ścisłym sensie, gdyż ingerencja ustawodawcy w dochody własne, a ściślej dochody podatkowe, jest nadmierna w stosunku do zamierzonego przez ustawodawcę efektu wyrównawczego.

Jak wynika także z przedstawionych przez Ministra Finansów *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa. Informacji o wykonaniu budżetów samorządu terytorialnego* - tak „zaoszczędzone” na poziomie gminnym środki są pożytkowane nie tylko dla uzupełnienia dochodów innych gmin, ale także jednostek szczebla powiatowego⁸;

f) sklasyfikowanie powiatów (oraz miast na prawach powiatu) na jednostki:

- dokonujące wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej,
- jednostki powiatowe nie dokonujące wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej,

ukazuje, że w wyniku działania obu mechanizmów wyrównawczych subwencji ogólnej: części wyrównawczej oraz części równoważącej, różnica w dochodach pomiędzy jednostkami dokonującymi i niedokującymi wpłaty do budżetu państwa zmniejszyła się ze 159 zł do 8 zł na mieszkańca.

⁸ W *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.. Informacji o wykonaniu budżetów samorządu terytorialnego*, str. 13.

Dochody i wpłaty na 1 mieszkańca					
Lp	Jednostki powiatowe	Dochody podatkowe PIT i CIT	Część wyrównawcza subwencji ogólnej	Wpłata na część równoważącą subwencji ogólnej	Dochody po zastosowaniu mechanizmów wyrównawczych
1	Dokonujące wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej	278	0	91	188
2	Niedokonujące wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej	119	61	0	180
3	M. st. Warszawa	494	0	327	167

Okazało się, że dochody podatkowe m. st. Warszawy oraz dochody z części wyrównawczej subwencji ogólnej, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, na skutek wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej są niższe o 13 zł od analogicznych dochodów jednostek powiatowych niepodlegających obowiązkowi wpłat do budżetu państwa. Ponadto, na podstawie danych za 2012 r. wnioskuje się, że mechanizm wyrównawczy w przypadku powiatów powoduje, że niektóre z nich spadają w hierarchii z czołowych pozycji na dalsze.

Oznacza to, że po przepływach finansowych związanych z częścią równoważącą subwencji ogólnej, część najbogatszych powiatów staje się biedniejsza.. Przykładowo m. st. Warszawa, w wyniku wpłaty do budżetu państwa, z pozycji 1-ej, spadło na pozycję 37-mą, a powiat piaseczyński z pozycji 2-ej na 50-tą pod względem dochodów podatkowych na 1 mieszkańca; o 41 miejsc obniżyła się również pozycja Krakowa w rankingu (spadek z miejsca 12 na 53);

LP	JST	PODTYP JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	DOCHODY PODATKOWE NA 1 MIESZKAŃCA 2010	RANKING POWIATÓW WG DOCHODÓW PODATKOWYCH NA 1 MIESZKAŃCA 2010	DOCHODY PODATKOWE NA 1 MIESZKAŃCA 2010 PO WPŁACIE NETTO DO BUDŻETU PAŃSTWA	RANKING POWIATÓW WG DOCHODÓW PODATKOWYCH NA 1 MIESZKAŃCA 2010 PO WPŁACIE NETTO DO BUDŻETU PAŃSTWA
	SUMA		157,69	379	157,69	379
1	WARSZAWA	miasto na prawach powiatu	478,65	1	209,73	37
2	PIASECZYŃSKI	powiat	410,65	2	199,77	50
3	SOPOT	miasto na prawach powiatu	387,49	3	227,56	16
4	PRUSZKOWSKI	powiat	355,02	4	205,10	44
5	WARSZAWSKI ZACHODNI	powiat	346,91	5	207,44	42
6	POZNAŃ	miasto na prawach powiatu	300,99	6	209,97	36
7	GRODZIŃSKI	powiat	280,80	7	189,65	68
8	PŁOCK	miasto na prawach powiatu	279,79	8	263,22	2
9	KATOWICE	miasto na prawach powiatu	278,89	9	194,02	59
10	WROCŁAW	miasto na prawach powiatu	268,31	10	215,71	31
11	POLKOWICKI	powiat	262,43	11	194,44	58
12	KRAKÓW	miasto na prawach powiatu	259,55	12	198,06	53
13	GDYŃIA	miasto na prawach powiatu	257,53	13	198,06	52
14	ŁUBIŃSKI	powiat	253,70	14	187,50	72
15	LEGIONOWSKI	powiat	251,84	15	192,85	62
16	GDĄŃSK	miasto na prawach powiatu	248,33	16	207,47	41
17	OPOLE	miasto na prawach powiatu	237,99	17	250,50	3
18	POZNAŃSKI	powiat	228,86	18	191,95	65
19	BIELSKO-BIAŁA	miasto na prawach powiatu	228,20	19	207,51	40
20	TYCHY	miasto na prawach powiatu	225,89	20	202,36	46

g) wyrównywanie różnic pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w oparciu o kryterium dochodów podatkowych na jednego mieszkańca zakłóca rzeczywisty obraz wydatków.

W oparciu o Studium metodologiczne oszacowania rzeczywistej liczby ludności Warszawy przygotowane przez Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych można twierdzić, że:

- liczba osób mieszkających w Warszawie nieuwzględniona w oficjalnych statystykach GUS to 250 tys. osób,
- liczba osób codziennie dojeżdżających regularnie do miasta to 500 tys. osób - liczba mieszkańców Warszawy jest więc niedoszacowana łącznie o 750 tys. osób, tj. o ok. 45%. W Krakowie szacunkowo przyjmuje się, że liczba osób nieuwzględniona w oficjalnych statystykach GUS to ok. 150 tys. osób.

Na kwestie związane z niedoszacowaniem rzeczywistej liczby ludności (tzw. *freeriders*) w przypadku większych, a przede wszystkim dużych miast, a wobec tego niedoszacowania strony wydatkowej tych miast, zwracano uwagę już od dawna. Problem ten prezentowany był m.in. w ogólnie dostępnych opiniach przedstawianych z w związku z pracami parlamentarnymi nad projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (opinia Unii Metropolii Polskich z 24 czerwca 2003 r., opinia Biura Studiów i Ekspertyz z 28 sierpnia 2003 r. czy opinia M. Kuleszy z 10 września 2003 r.).

Z uwagi na niedoszacowanie liczby ludności, zarówno Warszawy jak i Krakowa, dochody na 1 mieszkańca w obu tych miastach (służące do wyliczenia wpłaty do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej) są zawyżone. Konieczne dla zgodnego z zasadami proporcjonalności, adekwatności i równości funkcjonowania systemu wyrównawczego, urealnienie liczby mieszkańców, dla których świadczone są usługi – w sensie uwzględnienia rzeczywistego poziomu wydatków, nierównoważonego w tym zakresie przez dochody z udziału w PIT i CIT (przy, tym bardziej, braku udziału, w mogącym mieć znaczenie dla zrównoważenia podatku VAT) - spowodowałoby zmniejszenie wpłat obu miast do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej, tzw. Janosika. Szacunki wskazują, że zmniejszenie to w przypadku Warszawy wyniosłoby ok. 300 mln zł rocznie. W wyniku urealnienia liczby mieszkańców, wpłaty m. st. Warszawy w latach 2004-2012 byłyby mniejsze o ok. 2,7 mld zł;

h) nie są znane przyczyny zniesienia wskaźnika przeliczeniowego dla liczby ludności miast na prawach powiatu. Mechanizm był stosowany w wyrównywaniu różnic w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W nowej konstrukcji algorytmu obowiązującej od 2004 r. pominięto aspekt kosztów realizacji zadań⁹. Badania naukowe wskazują, że koszty zadań bieżących, jak i inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca są wyższe w dużych aglomeracjach o ponad 30%. W konsekwencji, siła nabywcza pieniądza, np. w m. st. Warszawie, jest mniejsza niż w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Rozwiązanie polegające na stosowaniu tzw. wskaźnika przeliczeniowego dla liczby ludności w algorytmach podziału środków pomiędzy regiony jest powszechnie stosowane w innych krajach europejskich, np. w Niemczech.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. brak jest argumentów i wskazania przyczyn zmieniających sposób ustalania liczby mieszkańców dla miast na prawach powiatu, polegających na zniesieniu wskaźnika przeliczeniowego.

W efekcie ww. niesprawności systemu m. st. Warszawa zostało zobowiązane do dokonania wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w latach 2004 – 2013 w kwocie niemal 7,5 mld zł. W analogicznym okresie zobowiązania Krakowa z tego tytułu mają wynieść ponad 440 mln zł.

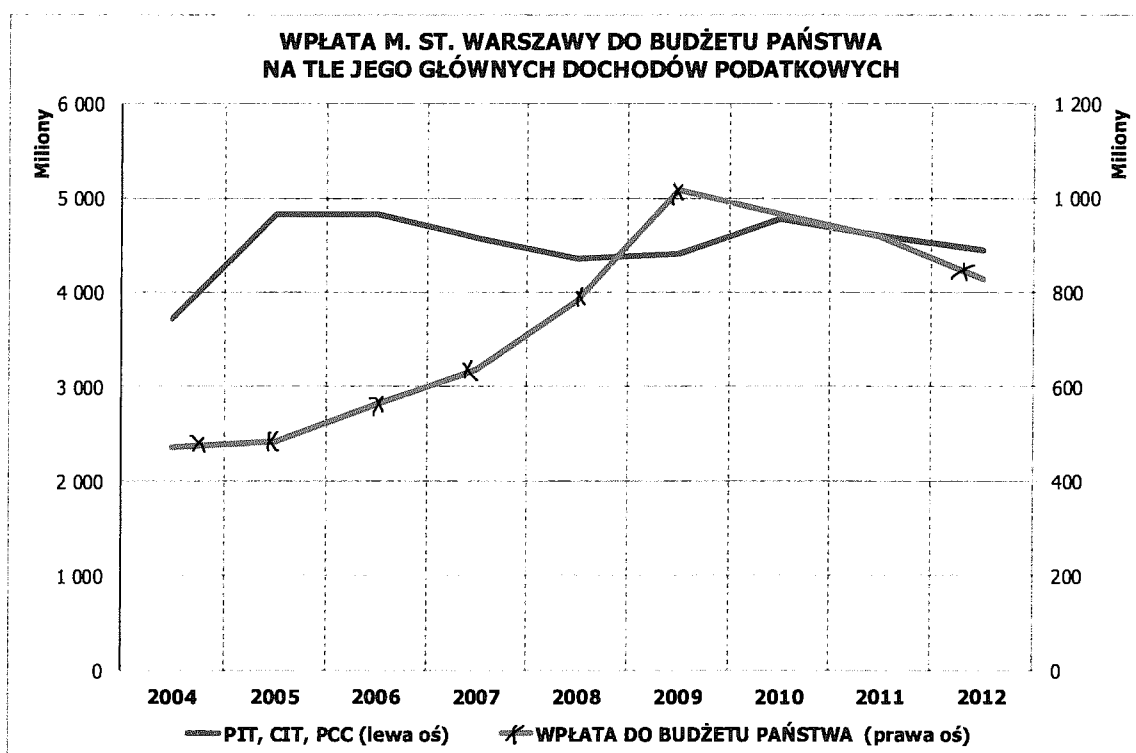
WPŁATA NA CZĘŚĆ RÓWNOWAŻĄCĄ SUBWENCJI OGÓLNEJ											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2004-2013
Warszawa											
	472 184 486	482 992 161	562 662 729	636 238 610	781 646 144	1 017 989 312	965 936 459	916 606 180	828 353 960	792 026 144	7 456 636 185
Kraków											
	22 223 020	18 420 970	22 969 614	29 409 413	41 218 404	52 657 136	64 409 252	67 105 042	61 473 311	64 435 833	444 321 995

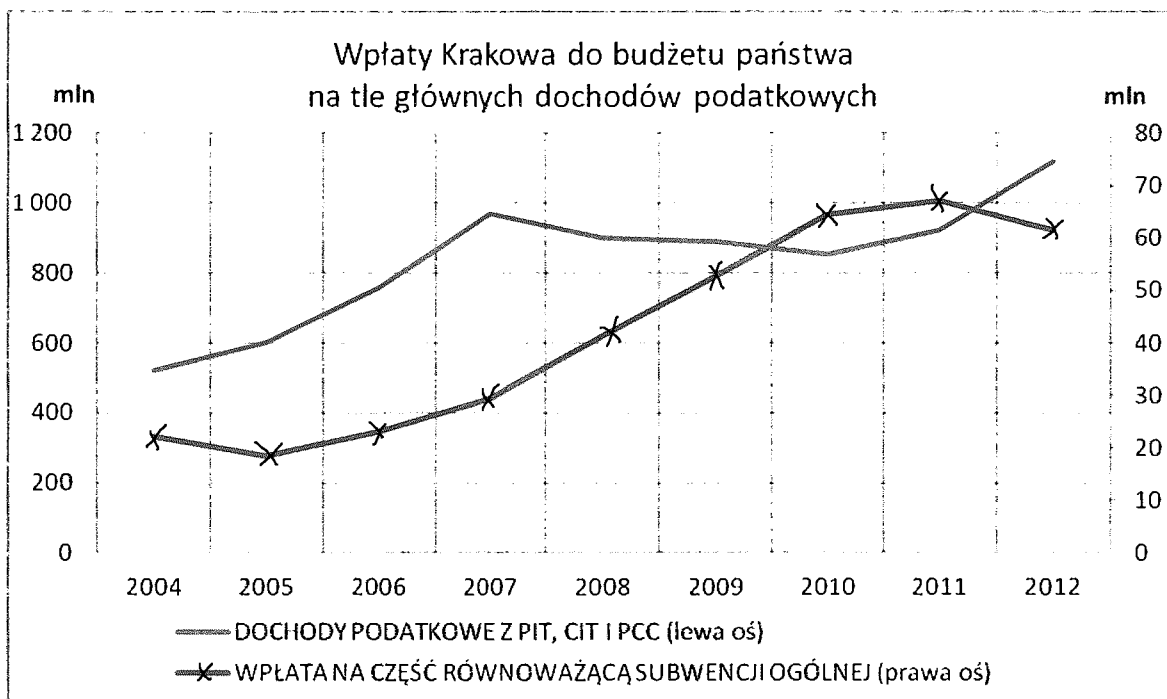
Wpłata do budżetu państwa stanowi największe obciążenie dla budżetu Warszawy od 2006 r. Od tego czasu dochody podatkowe, tj.: udziały w PIT i CIT oraz PCC, stanowiące główne źródło finansowania wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej, spadły i nie osiągnęły już poziomu z 2005 r. W tym okresie wpłata do budżetu państwa uległa podwojeniu, a pozostałe wydatki miasta rosną choćby z tytułu wzrostu inflacji. Główną przyczyną trudności budżetowych miasta jest brak korelacji pomiędzy dynamiką wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej i

⁹ Przykładowo koszt budowy żłobka w przeliczeniu na 1 miejsce w Warszawie wyniósł 71 tys. zł, natomiast we Wrocławiu 28 tys. zł.

dynamiką głównych dochodów podatkowych uzależnionych od koniunktury gospodarczej.

DOCHODY PODATKOWE Z PIT, CIT I PCC (MLN ZŁ)								
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PLAN 2012
Warszawa								
3 719	4 830	4 835	4 577	4 353	4 404	4 780	4 594	4 450
Kraków								
522	602	760	970	1070	1016	982	1059	1 120





Największe trudności budżetowe dotknęły miasto Warszawę w latach po 2006 - 2009. Przykładowo, wpłata w 2009 r. na część równoważącą subwencji ogólnej m. st. Warszawy wzrosła w stosunku do 2006 r. z 563 mln zł do 1 018 mln zł, tj. wzrosła aż o 81 % , w sytuacji gdy dochody z PIT, CIT i PCC w 2009 r. - spadły do poziomu 4,4 mld zł wobec 4,8 mld w 2006 r.

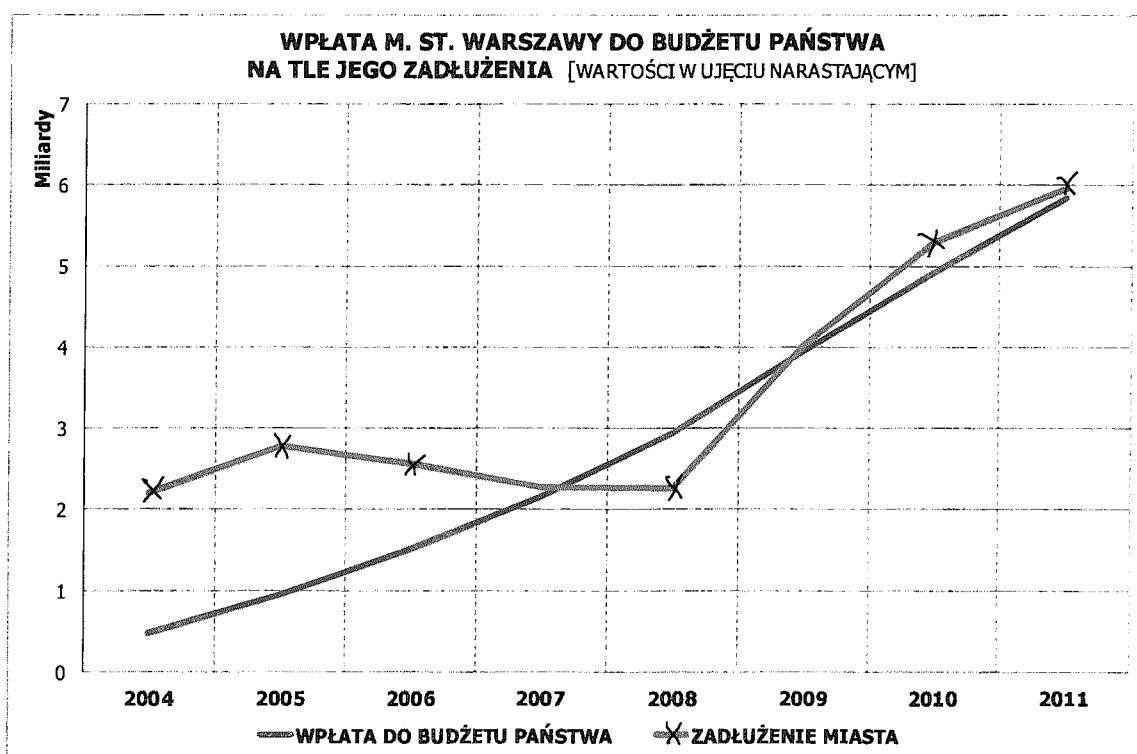
Podsumowując: wpłata do budżetu państwa wzrosła o 455 mln zł, dochody z PIT, CIT i PCC spadły o 430 mln zł, generując deficyt na poziomie 885 mln zł. Powyższy ubytek dochodów był spowodowany nie tylko spowolnieniem gospodarczym, ale również zmianami systemowymi, w tym: obniżeniem od 2009 r. stawek podatku PIT, wprowadzeniem od 2007 r. ulgi prorodzinnej, a także zawężeniem katalogu czynności objętych podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Roczny trwały ubytek dochodów m. st. Warszawa z ww. tytułów szacuje się na kwotę 1,1 mld zł. Ponadto zmniejszenia dotyczyły dochodów z CIT w związku z rozliczaniem przez podatników strat z lat ubiegłych¹⁰.

W związku z ograniczonymi możliwościami dochodowymi i obowiązkiem regulowania relatywnie wyższych wpłat do budżetu państwa m. st. Warszawy i Krakowa, wrósł poziom zadłużenia miast.¹⁰

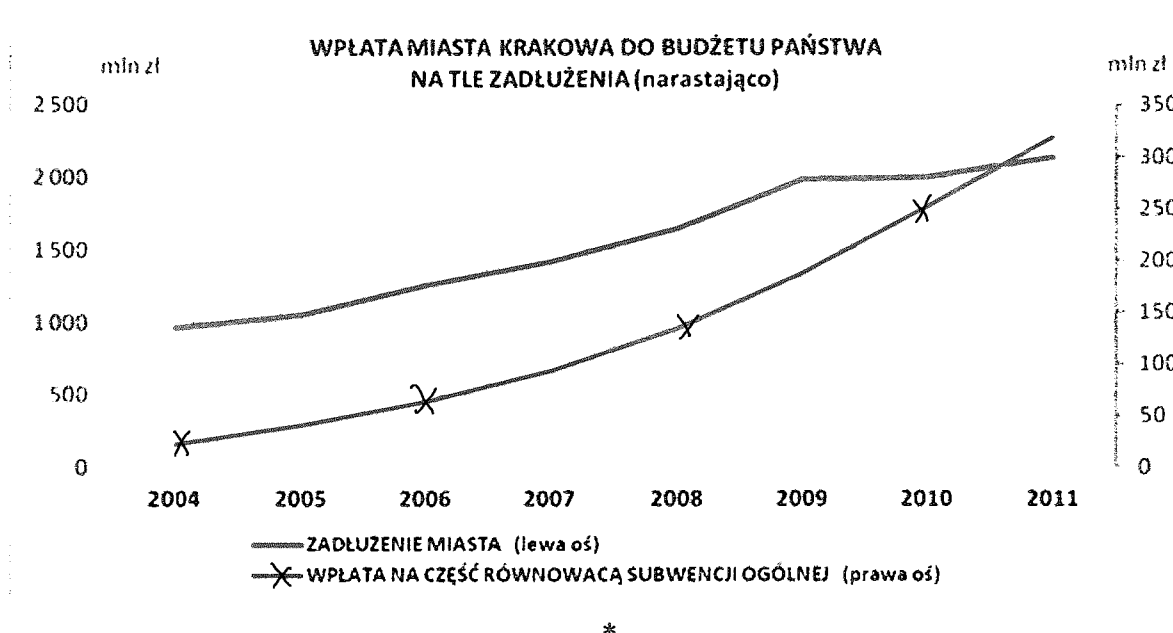
¹⁰ Należy podkreślić, że podatek należny nie wpływa tylko do samorządu, w którym znajduje się siedziba podatnika, Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli podatnik podatku dochodowego od osób prawnych posiada zakład (oddział) położony na obszarze jednostki samorządu

WARTOŚCI W UJĘCIU NARASTAJĄCYM (MLN ZŁ)								
Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Warszawa								
Wpłata do budżetu państwa	472,2	955	1 518	2 154	2 936	3 954	4 920	5 836
Zadłużenie miasta	2 194	2 772	2 552	2 276	2 261	4 024	5 290	5 966
Kraków								
Wpłata do budżetu państwa	22,2	40,6	63,6	93,0	134,2	186,9	251,3	318,4
Zadłużenie miasta	963	1 050	1 254	1 415	1 643	1 982	2 004	2 134

Istnieje wyraźna korelacja pomiędzy wzrostem wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej i spadkiem dochodów w wyniku spowolnienia gospodarczego oraz zmian systemowych a wzrostem zadłużenia miasta. Potwierdzona została hipoteza, że obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa ingerują w sposób nadmierny w finanse m. st. Warszawy pogarszając jej sytuację finansową.



terytorialnego innej niż właściwa dla jego siedziby, to część dochodu z tytułu udziału we wpływach z tego podatku jest przekazywana do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na której obszarze znajduje się ten zakład (oddział), proporcjonalnie do liczby zatrudnionych w nim osób na podstawie umowy o pracę.



Podsumowanie

Przedstawione przez Ministra Finansów dokumenty mają charakter ogólnie dostępnych, a tym samym stanowią notorium; zarazem obrazują one ogólnie system finansowania jednostek samorządu terytorialnego i przebieg prac nad ustawą o dochodach tych jednostek i jej nowelizacją wymuszoną przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego, lecz nie dostarczają argumentów, które pozwalałyby na formułowanie wniosków o rzeczywistym wpływie instytucji wpłat wyrównawczych i subwencji równoważącej na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, odnosząc się do tego w znacznej mierze do sytuacji sprzed wielu lat.

Z dokumentów tych, nieprzedstawiających w istocie odrębnej wartości dowodowej w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, tym bardziej wynika, że Rząd i Sejm RP nie badał:

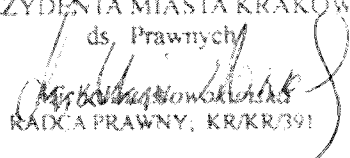
- czy w przypadku jakiegokolwiek jednostki samorządu terytorialnego wpłata nie doprowadza do równoczesnego naruszenia innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości, co dodatkowo wskazywałoby na wadliwość całego systemu;
- czy pobieranie wpłat na część równoważącą subwencji jest rzeczywiście uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównywania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych czy też wynika z innych powodów;
- czy rzeczywiście system transferuje środki finansowe jedynie w zakresie niezbędnym;
- czy nie łamie się zasady, iż „w wyniku zastosowania systemu wpłat wyrównawczych nie można pozbawić samorządu dochodów własnych w takim stopniu, by dochody te

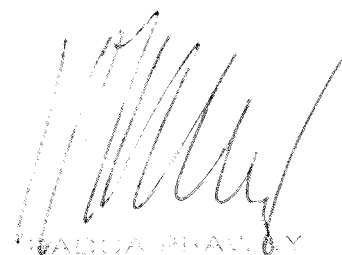
traciły swój podstawowy i stymulacyjny charakter, co przejawiałoby się w ograniczeniu samodzielności finansowej samorządu oraz pozbawienia go efektów własnych działań zmierzających i aktywności zmierzających do zwiększenia wpływów płynących ze źródeł dochodów własnych”.

W konkluzji, możemy stwierdzić, że przedstawione dokumenty, mimo braku ich odrębnej wartości dowodowej, dowodzą zasadności wniosku Rady m.st. Warszawy i wniosku Rady Miasta Krakowa oraz argumentacji przedstawionej w tych wnioskach oraz w wypowiedziach pełnomocników Rad tychże Miast na rozprawie w dniu 4 ub.m.

Załączniki:

4 egzemplarze niniejszego pisma

DORADCA
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
ds. Prawnych

RADCA PRAWNY, KR/KR/391


RADCA PRAWNY
Hubert Izdebski
0260001