



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

BF-I-WP.300.2.2013.NK  
Nr Kanc.: 182592

Warszawa, 7 października 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpt. dnia	09. 10. 2013
Al. Jana Christiana Szucha 12a, 00-918 Warszawa	
L.dz. .... L. zał. ....	

### **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 związku z przekazanymi stanowiskami Sejmu RP z dnia 16 września 2011 r., Prokuratora Generalnego z dnia 4 listopada 2011 r. oraz opinią Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2012 r., a wobec istotnych zmian, jakie w odniesieniu do finansów samorządu województwa mazowieckiego wystąpiły od dnia 25 lutego 2010 r., tj. od dnia złożenia wniosku w sprawie niniejszej, przy jedynie epizodycznej, tj. dotyczącej roku 2011, zmianie stanu prawnego odnoszącego się do wniosku, lecz zarazem dalszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawie instytucji objętej wnioskiem, pragnę w imieniu Wnioskodawcy podtrzymać wniosek – przedstawiając jednocześnie, co następuje.

Wniosek 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 Konstytucji RP

oraz 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.

Ponieważ Uczestnicy: zarówno Prokurator Generalny, jak i Sejm RP, uznali, że 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 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 – w dalszej części niniejszego pisma pominię argumentację na rzecz zasadności wniosku w tym zakresie, zgadzając się w tym zakresie z argumentacją Uczestników.

Jednocześnie, w związku z podniesieniem przez Uczestników braku bezpośredniego zastosowania w sprawie niniejszej Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a wobec tego również jej art. 9 ust. 5, wyjaśniam, że zarzut niezgodności powołanych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw z tymże postanowieniem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ma na celu wykazanie niezgodności powołanych przepisów z ustalonymi w Karcie europejskimi standardami prawnymi z istoty swojej materialnie dotyczącymi całości samorządu terytorialnego, a nie tylko samorządu lokalnego.

Dowodzi tego brzmienie, rozwijających treści wyrażone w art. 9 ust. 5 Karty w odniesieniu do całości samorządu terytorialnego dwóch kolejnych zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy: 14/2000 z dnia 6 września 2000 r. i 1/2005 z dnia 19 stycznia 2005 r. – powołanych przy tym we wniosku. W drugim, aktualnym, Zaleceniu stwierdzono, że „transfery finansowe pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego powinny zapewnić finansowanie świadczenia usług publicznych na rozsądnym poziomie przez wszystkie władze”; wskazując, że system wyrównawczy może mieć charakter wertykalny lub horyzontalny (przyjęty u nas ogólny mechanizm wyrównawczy łączy zresztą element pionowy z poziomym), co do - będących przedmiotem wniosku w sprawie niniejszej - rozwiązań horyzontalnych, nastawionych na wzmocnienie solidarności jednostek danego szczebla i ograniczenie zależności od władzy centralnej, zastrzeżono, że system nie może powodować zbyt dużego obciążenia jednostek o dochodzie na jednego mieszkańca wyższym od przeciętnego, że powinien opierać się na poziomie dochodów i wydatków odpowiednio ustandaryzowanym, a nie faktycznym (czyli wymaga standaryzacji usług publicznych i ustalenia ich standardowych kosztów), jak również uznano za obowiązek władzy centralnej „regularne sprawdzanie działania systemów wyrównawczych i rozważanie, wraz z władzami lokalnymi, ulepszeń w celu zapewnienia efektywnego przeciwdziałania negatywnym skutkom nierównego rozdziału zasobów i wydatków”<sup>1</sup>.

Stwierdzenia powołanego Zalecenia powinny służyć co najmniej jako wytyczna „przyjaznej” im interpretacji powołanych przepisów Konstytucji – nakazująca jednak również

---

<sup>1</sup> *Recommendation Rec.(2005)1 of the Committee of the Ministers on the financial resources of local and regional authorities*, załącznik, cz. 1, pkt 2.10, 4.42, 4. 46 i 4.47.

Wnioskodawcy niekwestionowanie samej zasady – także dokonywanej poprzez budżet - redystrybucji horyzontalnej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, w tym jednostkami samorządu regionalnego, lecz jednocześnie kwestionowanie, w zakresie objętym wnioskiem, przyjętych w tym zakresie przez ustawodawcę rozwiązań z punktu widzenia odpowiednich przepisów Konstytucji.

Podtrzymując argumentację wniosku, pragnę podnieść, że – niezależnie od, podnoszonej także we wniosku, potrzeby uwzględniania w sprawie niniejszej stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. sprowadzającego się w istocie do uznania podstawowej części ówczesnego wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego za przedwczesny<sup>2</sup> - Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko w sprawie dysfunkcyjności mechanizmu wyrównawczego dotyczącego gmin i powiatów w postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r.<sup>3</sup> 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, rozważonych w postępowaniu zakończonym wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r.<sup>4</sup>, kwestii zgodności z Konstytucją RP określonych aspektów wpłat (potocznie określanych jako „janosikowe”) 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.

Konieczne jest również zaznaczenie, że w materii objętej wnioskiem 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<sup>5</sup>, w 2010 r.

---

<sup>2</sup> Wyrok w sprawie K 30/04 – OTK/A 2006 nr 7, poz. 86. W szczególności TK stwierdził: „przedstawione przez wnioskodawców dane liczbowe nie pozwalają na ostateczne przesądzenie o nieadekwatności tego rodzaju zwiększonych dochodów w całościowym nowym systemie dochodów j.s.t. wprowadzonym od 1 stycznia 2004 r. Wynika to stąd, że po pierwsze, dynamika i znaczenie w budżetach samorządowych dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych są zmienne. Zależą od ilości podatników zamieszkałych na obszarze województwa (w tym zatrudnionych), wysokości ich dochodów, polityki podatkowej państwa w zakresie konstrukcji prawnej obydwu podatków. 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”.

<sup>3</sup> Sygn.akt S. 1/13 – OTK-A 2013 nr 2, poz. 22.

<sup>4</sup> Sygn. akt K 14/11 – OTK-A 2013 nr 1, poz. 7.

<sup>5</sup> 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).

z kolei odczuwalnie zmniejszono jego realny wymiar, jedynie jednak za rok 2011<sup>6</sup>. Ta ostatnia, epizodyczna jednak, interwencja ustawowa zarazem jest, zdaniem Wnioskodawcy, ewidentnym dowodem uznania przez ustawodawcę dysfunkcjonalności przyjętego rozwiązania – które w praktyce dotyczy tylko jednego województwa obciążonego netto obowiązkiem wpłat, a jest nim od 2004 r. województwo mazowieckie – przy jednakże wierze, że jednoroczna interwencja mogła rozwiązać problem postępowania tej dysfunkcjonalności, odbijającej się na postępującym braku możliwości wykonywania zadań własnych przez samorząd tego województwa.

Ten brak możliwości wykazują dane statystyczne – uzupełniające i aktualizujące dane podane we wniosku oraz w piśmie z dnia 19 maja 2010 r. – które zostaną przytoczone w dalszej części niniejszego pisma wraz z danymi umieszczonymi w załączniku do niniejszego pisma. Już na wstępie konieczne jest jednak stwierdzenie, że za wrzesień 2013 r. samorząd województwa mazowieckiego mógł zamiast należnej raty „janosikowego” w kwocie przenoszącej 55 mln przekazać jedynie całość posiadanych środków w kwocie 127.318,48 zł - przy braku możliwości dalszego uzyskiwania kredytów na ten cel, wobec zagrożenia przekroczeniem ustawowego limitu zadłużenia.

### **Podstawy prawne mechanizmu wpłat**

Instytucja wpłat na część regionalną subwencji ogólnej dla województw ma podstawę prawną w art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn.zm.), dalej określanej jako „Ustawa” – przy czym wpłaty te są oparte na zasadach rodzajowo podobnych do wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej odrębnie unormowanych dla gmin i dla powiatów, przy konstrukcyjnym podobieństwie do „janosikowego” powiatowego.

Jednostki samorządu terytorialnego, których „dochody podatkowe” (enumeratywnie wymienione w Ustawie odrębnie dla każdego szczebla samorządu), a więc nie dochody w ogóle i tym bardziej nie dochody uwzględniające środki z budżetu Unii Europejskiej, na jednego mieszkańca za rok poprzedzający „rok bazowy” (uwzględnia się zatem stan w istocie sprzed dwóch lat) przekraczają określony w ustawie wskaźnik dla wszystkich jednostek danego szczebla z tego samego roku, mają obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa kwot ustalanych zgodnie z zasadami określonymi w Ustawie – z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej (dla województw – część regionalną), dystrybuowaną następnie między jednostki danego szczebla zgodnie z odpowiednimi, dość skomplikowanymi przepisami Ustawy (art. 25 w odniesieniu do województw – powołany we wniosku).

Wnioskodawca uznaje, że sama – przyrównywana do działalności Janosika - zasada redystrybucji dochodów pomiędzy bogatszymi i uboższymi jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla (redystrybucja pozioma, horyzontalna), która łączy się z obowiązkiem dokonywania wpłat redystrybuowanych następnie środków, znajduje ogólną podstawę w

---

<sup>6</sup> 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.).

przepisach Konstytucji oraz – w odniesieniu do województw, jak była o tym mowa, w sposób pośredni – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Za istnieniem systemu redystrybucji, w którym występują wpłaty, przemawiają takie wartości i zasady konstytucyjne jak solidarność (o której mowa w preambule, a także w art. 20 Konstytucji), dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) czy jednolitość państwa (art. 3).

Sama instytucja wpłat, choć nie jest wprost wskazana w Konstytucji RP, nie jest przez Konstytucję wykluczona, co Trybunał Konstytucyjny wykazał już w powołanym wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., dotyczącym wprost „janosikowego” regionalnego. Za istnieniem odpowiedniego systemu przemawia także brzmienie art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, obowiązującej w stosunku do gmin i powiatów, lecz, jak była o tym mowa, niemogącej nie mieć znaczenia także dla województw: „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych”. Z powołanego postanowienia Karty wynika w istocie obligatoryjność takiego systemu, ale bynajmniej nie konieczność zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących ze stworzonego w tym celu rodzaju funduszu solidarnościowego, na który składają się inne jednostki samorządu, procedury lub działania mogą bowiem należeć wyłącznie do sfery odpowiedzialności władzy centralnej i budżetu państwa.

Należy także – a raczej przede wszystkim – zwrócić uwagę na cel wskazanych ogólnie rozwiązań, jakim ma być ochrona finansowo słabszych społeczności lokalnych poprzez korygowanie skutków nierównego podziału *potencjalnych* źródeł dochodów, a także ponoszonych wydatków, z istotnym zastrzeżeniem, że procedury lub działania – ukierunkowane na korygowanie podziału *potencjalnych* źródeł dochodów, a więc nastawione bardziej na korektę odgórną, a nie horyzontalną – nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. O interpretacji i tym samym rozwinięciu treści art. 9 ust. 5 Karty przez Komitet Ministrów Rady Europy była już wyżej mowa.

Ograniczenia ustawodawcy w kształtowaniu systemu redystrybucji wynikają z zasady adekwatności dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wynikającej z art. 167 ust. 1 (powołanego we wniosku) i ust. 4 w związku z (powołanymi) ust. 2 i 3 Konstytucji, jak również z ogólnych zasad: równego traktowania zarówno samych jednostek samorządu znajdujących się w analogicznym położeniu, jak i członków odpowiednich wspólnot samorządowych, oraz, w świetle Konstytucji RP znajdujących odzwierciedlenie w – powołanym we wniosku - art. 2, a nie w art. 31 ust. 3 dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, proporcjonalności w nakładaniu ciężarów na obdarzone samodzielnością (art. 165 Konstytucji) jednostki samorządu terytorialnego<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013,, s. 38 i nast.

„Janosikowe” wojewódzkie, co zostało już podniesione, zbliża się do – silnie obciążających jednostki samorządu stające się płatnikami - rozwiązań przyjętych dla powiatów. Obowiązek dokonania wpłaty tak samo powstaje od powyżej 110% średniej, a stopa wynosi początkowo 80% nadwyżki, by, co prawda na wyższym poziomie dochodów podatkowych, przejść do 95%. Wpłaty wojewódzkie są przeznaczone na dofinansowanie województw, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% średniej stopy bezrobocia w kraju, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju lub w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75% PKB w kraju.

W powołanym na wstępie postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 26 lutego 2013 r., Trybunał Konstytucyjny zauważył, w szczególności, że:

- „ustawa o dochodach, obowiązująca od 2004 r., działa obecnie w odmiennych realiach społeczno-gospodarczych. Rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny wnioski dowiodły, że zmiana koniunktury gospodarczej uwydatniła słabości obowiązującej metody ustalania wysokości wpłat wyrównawczych i doprowadziła do pogorszenia sytuacji finansowej niektórych (zwłaszcza największych) płatników”;

- „krytycznie należy ocenić przede wszystkim selektywny dobór kryteriów określania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych. Choć dobrane kryteria mają charakter obiektywny, to jednak zarówno kryterium liczby mieszkańców, jak i kryterium dochodu podatkowego zostały wykorzystane bez wystarczającej analizy skutków takiego doboru. [...] Co więcej, obecnie obowiązująca ustawa o dochodach przewiduje, że ilekroć w ustawie jest mowa o liczbie mieszkańców rozumie się przez to liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego; takie rozwiązanie oznacza, że liczba mieszkańców obliczana jest na podstawie danych sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego.”;

- „w przypadku kryteriów identyfikacji beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej ustawodawca powinien rozważyć, czy optymalnym rozwiązaniem jest ograniczenie tych kryteriów jedynie do wybranych wydatków i wybranych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, czy też – ze względu na cel mechanizmu wyrównywania poziomu – trafniejsze byłoby uwzględnienie ogółu dochodów publicznoprawnych ustalonych w ustawie i podstawowych wydatków własnych jednostek samorządu terytorialnego odniesionych każdorazowo do danego szczebla jednostek samorządu terytorialnego.”;

- „dodatkowa dysfunkcja mechanizmu wiąże się z zasadą, że kryterium dochodowe, które ma decydujący wpływ na powstanie samego obowiązku dokonywania wpłat, jak i ich wysokość w danym roku budżetowym, powiązane jest z określonymi dochodami, osiągniętymi przez jednostki samorządu terytorialnego dwa lata wcześniej (dane za rok poprzedzający rok bazowy). Jak dowodzi praktyka, sytuacja danej jednostki samorządu lokalnego może się w tym okresie radykalnie zmienić”.

Trafnie zatem podkreśla się w doktrynie, odnosząc to także do „janosikowego” wojewódzkiego, że „wadliwość mechanizmu wyrównawczego wynika z tego, że mechanizm uzupełniający (redystrybucja pozioma) odgrywa bardziej znaczącą rolę niż mechanizm podstawowy (redystrybucji pionowej). Takie wadliwe skonstruowanie mechanizmu wyrównawczego godzi w konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielność finansową tych jednostek samorządu terytorialnego, które zostały obciążone mechanizmem wpłat. Godzi zatem w konstytucyjnie zagwarantowaną jednostkom samorządu terytorialnego możliwość wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. [...] Krytycznie należy ocenić także przyjęte przez ustawodawcę kryteria wyznaczające beneficjentów pomocy finansowej [...] Są one dość przypadkowe i nie odzwierciedlają rzeczywistej kondycji finansowej tych jednostek. Zastrzeżenia budzą także kryteria przyjęte w celu obliczenia potencjału dochodowego samorządów wyznaczające ich obowiązek wnoszenia wpłat (ze względu na wybiórcze potraktowanie źródeł dochodów)”<sup>8</sup>.

Podkreślić trzeba, że przepisy dotyczące dystrybucji środków z „janosikowego” w nikłym stopniu uzasadniają używanie tej potocznej nazwy instytucji, sugerującej redystrybucję bogactwa na rzecz podmiotów ubogich. Nazwy tej używano już w toku prac nad projektem Ustawy, mając na myśli konieczność wyrównywania różnic dochodowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego o różnym stopniu zamożności. Na rozprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku m.st. Warszawy i Krakowa w grudniu 2012 r. i w styczniu 2013 r. przedstawiciele Ministra Finansów wyraźnie dystansowali się od terminu „janosikowe” - podnosząc, że Ustawa wprowadziła mechanizmy wyrównywania nie ogólnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, lecz skutków dokonanego w związku z Ustawą przekwalifikowania określonych zadań z zadań zleconych na zadania własne, z czego wynika powiązanie określonej nadwyżki dochodów z wykonywaniem określonych zadań przez jednostki danego szczebla, bez odniesienia do poziomu dochodów. To z tego, obecnie historycznego, powodu przepisy Ustawy nie uwzględniają całości „bogactwa”, biorąc pod uwagę tylko określone dochody podatkowe, a z drugiej strony ze względu na selektywny charakter kryteriów wyboru beneficjentów wykazują one silny związek z wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego określonych zadań publicznych.

Przyjęte rozwiązanie oznacza jednak zarazem możliwość działania „w obwodzie zamkniętym” – nie tylko występowania przez jednostkę samorządu terytorialnego w sytuacji jednocześnie płatnika i beneficjenta, ale nawet faktycznego równoważenia dokonywanych wpłat uzyskiwanymi wypłatami ze środków części równoważącej subwencji ogólnej.

Występowanie tego rodzaju sytuacji powinno uniemożliwiać kwalifikowanie danego typu rozwiązań jako *horizontal equalisation* w rozumieniu standardów Rady Europy.

---

<sup>8</sup> E. Kornberger-Sokołowska, op.cit., s. 133 i 134.

## Funkcjonowanie mechanizmu wpłat

Ustawę wydano przed wstąpieniem RP do Unii Europejskiej, a zatem, nie uwzględniając systemowej możliwości uzyskiwania środków z budżetu Unii, nie uwzględniano również konieczności zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego określonego udziału finansowego w inwestycjach finansowanych z budżetu unijnego, ani nawet odróżnienia w obecnej ustawie o finansach publicznych wydatków majątkowych i wydatków bieżących – z odpowiednimi ograniczeniami w tym zakresie. Ograniczenia te ulegają przy tym umocnieniu.

System tworzono również w warunkach szybkiego wzrostu dochodów podatkowych, w związku z czym przesunięcie o dwa lata wpłaty od podstawy jej obliczenia nie łączyło się z niekorzyścią dla płatników. W sytuacji recesji i spadku, także w wyniku rozstrzygnięć ustawodawcy (np. zniesienie jednej stawki PIT), uwzględnianych dochodów podatkowych powstaje dodatkowe obciążenie płatników; w odniesieniu do województw (a w istocie do jednego województwa mazowieckiego), na zasadzie fikcji podwyższono przy tym – co jest przedmiotem wyjściowego zarzutu wniosku w sprawie niniejszej - faktyczne dochody za lata 2008 i 2009, powodując dodatkowy wzrost obciążenia „janosikowym” w trudnym już dla finansów publicznym roku 2010.

Analizując sytuację od 2008 r. można stwierdzić, że mimo narastających objawów dekonunktury i spadku dochodów w odniesieniu do województw, a w istocie do jednego województwa, kwoty wpłat rosły, a spadek nastąpił w związku z powołaną epizodyczną interwencją ustawodawcy za 2011 r.; kwota z 2012 r. przewyższyła jednak tę z poprzedniego roku<sup>9</sup>. Na podstawie tych doświadczeń można stwierdzić, że – poza epizodycznym unormowaniem „janosikowego” wojewódzkiego za 2011 r. - nie zapewniono odpowiednio szybko reagujących mechanizmów korygujących na wypadek dekonunktury, tj. system wpłat do budżetu państwa nie reagował natychmiast na negatywne dla wnioskodawcy zmiany systemowe oraz nie reagował natychmiast na gwałtowne załamanie dochodów wynikające ze spowolnienia gospodarczego.

Wpłata „janosikowego”, w związku z tym, że jest klasyfikowana w wydatkach bieżących, ma bezpośredni wpływ na deficyt w danym roku budżetowym i w konsekwencji na poziom zadłużenia obciążonej nim jednostki samorządu terytorialnego. To szczególnie przy wysokich wpłatach niemożliwa do odparcia staje się teza przedstawiona na konferencji zorganizowanej w Trybunale Konstytucyjnym, iż „janosikowe” w obecnej postaci może oznaczać narzucenie obciążonych nim jednostkom samorządu terytorialnego rozwiązań poważnie utrudniających, a może nawet uniemożliwiających, wykonywanie zadań własnych<sup>10</sup>; taki może, i nierzadko jest, skutek dokonywania w wyniku stosowania konstrukcji „janosikowego” *inwersji dochodowej* jednostek samorządu terytorialnego – jej dobitnym przykładem jest to, że województwo

<sup>9</sup> Dane te pochodzą ze stanowisk Rządu z 15 lutego 2012 r. i 25 maja 2012 r. dotyczących obywatelskiego i komisijnego projektu nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>10</sup> E. Ruśkowski, „Wybrane problemy wpłat jednostek samorządu terytorialnego na poczet równoważącej i regionalnej części subwencji ogólnej”, w: *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki i I. Zachariasz, Warszawa 2012 (*Trybunał Konstytucyjny. Materiały i Studia*, t. 43), s. 239 i nast.



mazowieckie będące na pierwszym miejscu w Polsce co do dochodu podatkowego na jednego mieszkańca po dokonaniu wpłat „janosikowego” znajduje się na miejscu ostatnim<sup>11</sup>.

Wnioskodawcy wiadomo, także ze względu na brak standaryzacji świadczeń w zakresie zadań własnych jednostek samorządu, praktycznie uniemożliwiający porównywanie racjonalnych kosztów wykonywania tych zadań, przeprowadzenie dowodu na nieprzestrzeganie przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady adekwatności i tym samym obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżanych przepisów ustawowych jest nadzwyczaj trudne. Jednakże, co znalazło wyraz w powołanym postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 26 lutego 2013 r., także Trybunał Konstytucyjny dostrzega immanentne wady – jak je określa, „dysfunkcje” - odpowiednich rozwiązań Ustawy. Są one przy tym szczególnie widoczne w odniesieniu do „janosikowego” wojewódzkiego, gdzie jedynym płatnikiem netto pozostaje województwo mazowieckie.

Co więcej, dysfunkcjonalność rozwiązań została przez ustawodawcę uznana w wyniku powoływanego już epizodycznego złagodzenia wymogów ustawowych za 2011 r. – co było reakcją na wystąpienie województwa mazowieckiego w 2009 r. Jak była już o tym mowa, w 2010 r. wpłaty tego województwa wynosiły ponad 939 mln zł (tj. ponad 78 mln miesięcznie), tj. ponad 63% uzyskanych dochodów podatkowych, a w 2011 r. tylko niecałe 628 mln (ponad 52 mln miesięcznie – niecałe 40% dochodów podatkowych). W 2012 r. „janosikowe” wzrosło jednak do 659 mln (prawie 55 mln miesięcznie i 42% dochodów podatkowych), a w 2013 r. do ponad 661 mln (ponad 55 mln miesięcznie i ponad 48% planowanych dochodów podatkowych oraz prawie 23% planowanych dochodów ogółem) – podczas gdy dochody bieżące, tj. głównie właśnie dochody podatkowe, spadły od 2010 r. o prawie 7% (przy wzroście dochodów majątkowych prawie o połowę, ale też wzroście wydatków majątkowych o 1/3).

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z 25 lipca 2006 r. stwierdził, iż „istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych”.

Przede wszystkim trzeba zatem zauważyć, że beneficjentami „janosikowego” wojewódzkiego są *wszystkie* województwa – wobec czego mechanizm ten z istoty swojej nie jest uzasadniony wyłącznie potrzebami wyrównania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. W województwach działa bardzo szczególny „obwód zamknięty”: województwo mazowieckie w 2010 r. zapłaciło brutto ponad 939 mln zł, otrzymując ponad 152 mln, a w 2011 r. odpowiednio prawie 628 mln i niecałe 19,5 mln zł (ponadto płatnikami brutto były w 2012 r. województwa: dolnośląskie i wielkopolskie). Samo istnienie „obwodu zamkniętego” świadczy o tym, że przyjęte rozwiązania nie mają na celu – jedynie w tym zakresie konstytucyjnie usprawiedliwionej – *horizontal equalisation*.

---

<sup>11</sup> „W efekcie stosowania zasad ustawy do obliczania kwoty części wnoszących wpłaty do budżetu państwa na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej powstaje paradoksalne zjawisko inwersji dochodowej JST [...] Wskazuje to jakim drakońskim mechanizmem drenażu dochodów jest wpłata na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej” (Z. Strzelecki, loc.cit.).

Skutkiem wzrostu, po uldze w 2011 r., obciążenia wpłatami, była konieczność uzyskiwania kredytów wykorzystywanych na dokonywanie wpłat. W 2012 r. województwo zmuszone było skorzystać w tym celu z prawie 120 mln zł kredytu, a w 2013 r., do czasu niemożliwości zapłaty we wrześniu, na „janosikowe” przeznaczono ponad 224 mln zł (na prawie 441 mln całości wpłat za 8 miesięcy); tym samym w 2013 r. ponad połowa „janosikowego” została pokryta z kredytu bankowego, co wskazuje na oderwanie całej instytucji wpłat na część regionalną subwencji ogólnej od jej sensu wyrównywania nazbyt dużych różnic majątkowych czy nawet dochodowych. Województwo nie może już przy tym dalej finansować wpłat z kredytu ze względu na zbliżanie się do ustawowego limitu zadłużenia, a – jak dowodzi tego wysokość wpłaty dokonanej we wrześniu 2013 r. – nie dysponuje w żaden sposób innymi środkami umożliwiającymi wywiązanie się z nieproporcjonalnie nałożonego obowiązku.

Należy dodać, że od 2009 r. ograniczane są wydatki budżetu województwa: w 2009 r. o 5%, w 2010 r. o 18% w stosunku do budżetu 2009 r. a ponadto o 5%, w 2011 r. wydatki bieżące zachowano na poziomie poprzedniego roku, w 2012 r. plan wydatków zmniejszono o 20%, a na 2013 r. zaplanowano wydatki mniejsze o 5% od roku poprzedniego, planując dodatkowe ograniczenie wydatków bieżących w drugim półroczu o kolejne 10%. Ogólnie zauważono, że samorząd województwa mazowieckiego, aby wywiązać się z obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa na rzecz innych województw nie tylko ogranicza wydatki inwestycyjne, ale dodatkowo każdego roku (oprócz 2004 r.) musi się zadłużać<sup>12</sup>.

Powyższe dane potwierdzają trafność bardzo niedawnej wypowiedzi, odnoszącej się i do województwa mazowieckiego, i do m.st. Warszawy: „wpłaty te realnie uszczuplają zasoby finansowe tych samorządów, narażając je na niemożność sfinansowania innych niezbędnych wydatków budżetowych”<sup>13</sup>.

## **Wnioski**

Wnioski co do funkcjonowania obecnych rozwiązań w zakresie „janosikowego” przedstawił już w znacznym stopniu, choć z istoty przyjętej formuły sygnalizacyjnej niekoniecznie w formie kategorycznej, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r., którego treść można również odnieść, ze względu na przyjęcie dla województw modelu podobnego do ustalonego dla powiatów, do samorządu regionalnego. Podobną treść, przy innej oczywiście formie, ma również uzasadnienie komisyjnego projektu nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2012 r.<sup>14</sup> – nadal jednak, mimo pośredniego powołania się nań w powołanym postanowieniu z dnia 26 lutego 2013 r., niemającego biegu w pracach Sejmu.

---

<sup>12</sup> P. Zygadlo, „System redystrybucji finansowej na rzecz województw. Przypadek Mazowsza”, *Samorząd Terytorialny* 2013 nr 11 (w druku – tekst uzyskany w redakcji).

<sup>13</sup> E. Kornberger-Sokołowska, op.cit., s. 133.

<sup>14</sup> „Realizacja zasady solidarności nie może prowadzić do znaczącego ograniczenia możliwości budżetowych u części samorządów [...]”.

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 ani identyfikacji „bogaty” i „biedny”, ani nie zapewniają równości i proporcjonalności w odniesieniu do – co do zasady potrzebnego - transferu niezbędnych środków od rzeczywiście bogatych do rzeczywiście biednych.

Dokonywany transfer rażąco dyskryminuje województwo mazowieckie, powodując, że z najbogatszego staje się ono najuboższym, a obecnie także bliskim ogólnej niewypłacalności. Jeżeli system ma służyć realizacji konstytucyjnej zasady solidarności, solidarność powinna polegać na istotnej zmianie rozwiązań, poczynając od wprowadzenia progów uniemożliwiających osiągnięcie drastycznej wysokości wpłat w stosunku do finansowych możliwości płatników – w praktyce jednego tylko płatnika netto w odniesieniu do samorządu województwa. Można w tym zakresie w pełni odwołać się do uzasadnienia powołanego projektu komisijnego, w którym podniesiono, iż „ustanowione mechanizmy realizacji zasady solidarności nie mogą prowadzić do wypaczenia samej zasady”.

Marszałek Województwa

*Adam Struzik*

**Załączniki:**

- 1) Informacja o aktualnym stanie finansów samorządu województwa mazowieckiego;
- 2) 6 egzemplarzy niniejszego pisma wraz z załącznikiem