



Angelika Koman, Piotr Kobyłski, Studenckie Koło Naukowe Prawników UMCS

## **„Janosikowe” – studium problemu na przykładzie województwa Mazowieckiego**

### **„Janosikowe” – a Study of the Problem on the Example of the Mazovian Voivodeship**

przesłanie tekstu 1 maja 2015 r., ocena 22 czerwca 2015 r.

#### **Abstrakt**

Dzisiejsza instytucja części regionalnej subwencji ogólnej wbrew swojej nazwie nie jest subwencją w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest niewymienioną w Konstytucji instytucją o charakterze korekcyjno-wyrównawczym, której istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom. „Janosikowe”, które miało na celu wyrównywać szanse, doprowadziło do znacznego deficytu budżetowego samorząd województwa mazowieckiego. Była to jedyna w Polsce jednostka samorządu terytorialnego, która przez całą ubiegłą dekadę była płatnikiem netto „janosikowego”, czyli do budżetu państwa wpłaciła więcej, niż otrzymała z powrotem. Przez 11 lat to było blisko 6 mld zł. Mazowsze w 2014 r. miało do zapłacenia 646 mln zł. W 2013 roku zapłaciło prawie 660 mln – równowartość 48 procent dochodów podatkowych województwa.

Autorzy przedkładanego opracowania zamierzają udowodnić, iż to błędne przepisy aktu normatywnego były przyczyną sytuacji w samorządzie mazowieckim, którą uważają za wręcz absurdalną. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że z taką formą subwencjonowania samorząd mazowiecki działa dysfunkcyjnie.

**Słowa kluczowe:** Europejska Karta Samorządu Lokalnego, janosikowe, samorząd terytorialny, subwencja, województwo mazowieckie

#### **Abstract**

Today the institution of regional part of the general subsidy, contrary to its name, there is a subsidy within the meaning of Art. 167 paragraph. 2 of the Constitution. It is not specifically mentioned in the Constitution of a correctional institution-equalizing, whose essence lies in the obligation to deposit some provinces and the entitlement to payments to other provinces. “Janosik”, which was intended to equalize led to a significant budget deficit the provincial government of Mazovia. It was the only unit in Poland local governments, which for the past decade has been a net contributor “janosikowego”, in to the state budget paid more than you receive back. For 11 years it

was almost 6 billion zł. Mazovia in 2014. had to pay 646 million zł. In 2013, it paid nearly 660 million – the equivalent of 48 percent of the tax revenue of the province.

The authors submitted the development plan to prove that it is erroneous entries in normative act was the cause of the situation in the local government of Mazowieckie, which they regard as quite absurd. With this in mind it is clear that with such a form of government subsidization of Mazowieckie operates dysfunctional.

**Keywords:** European Charter of Local Self-Government, janosikowe, local government, Mazovian Voivodeship, subsidy

## 1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie zostało poświęcone zagadnieniu wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej, czyli tzw. „janosikowemu”. Dzisiejsza instytucja części regionalnej subwencji ogólnej wbrew swojej nazwie nie jest subwencją w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest niewymienioną w Konstytucji instytucją o charakterze korekcyjno-wyrównawczym, której istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom. „Janosikowe”, które miało na celu wyrównywać szanse, doprowadziło do znacznego deficytu budżetowego samorząd województwa mazowieckiego. Była to jedyna w Polsce jednostka samorządu terytorialnego, która przez całą ubiegłą dekadę była płatnikiem netto „janosikowego”, czyli do budżetu państwa wpłaciła więcej, niż otrzymała z powrotem. Przez 11 lat to było blisko 6 mld zł. Mazowsze w 2014 r. miało do zapłacenia 646 mln zł. W 2013 roku zapłaciło prawie 660 mln – równowartość 48 procent dochodów podatkowych województwa<sup>1</sup>.

Autorzy przedkładanego opracowania zamierzają udowodnić, iż to błędne przepisy aktu normatywnego były przyczyną sytuacji w samorządzie mazowieckim, którą uważają za wręcz absurdalną. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że z taką formą subwencjonowania samorząd mazowiecki działa dysfunkcyjnie.

Przedmiot opracowania i wyznaczone cele przesądziły o wyborze układu opracowania i metod badawczych. Artykuł składa się z czterech części oraz wstępu i zakończenia. Pierwsza część omawia „janosikowe”, jako wyjątek od zasady przekazywania źródeł dochodów ze szczebla centralnego (budżetu państwa) na rzecz samorządu, wyłączający funkcjonowanie poziomego systemu wyrównywania dochodów między samorządami. W części drugiej omówiono stan faktyczny dotyczący województwa Mazowieckiego, w którym w 2010 r. marszałek Adam Struzik złożył wniosek o zbadanie zgodności przepisów dotyczących tzw. „janosikowego” z Konstytucją RP. W części trzeciej

przedstawiono wyrok Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup>, który orzekł, że art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup> w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Część czwarta dotyczy projektu rządowego<sup>4</sup>, w którym została przedstawiona koncepcja zmiany zasad ustalania wysokości wpłat województw do budżetu państwa oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej jedynie na lata 2015–2016 oraz w zakresie odnoszącym się do województw.

Zawarte w pracy uwagi zostały przeprowadzone w oparciu o metodę dogmatyczną odniesioną do konkretnych regulacji normatywnych. Podstawowym źródłem badawczym były zatem określone akty prawne, takie jak: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz projekt rządowy, którego celem projektowanej jest uregulowanie kwestii dotyczącej mechanizmu dokonywania przez województwa wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. W pracy dokonano nie tylko analizy określonych norm prawnych, lecz także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

## **2. Charakterystyka instytucji**

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>5</sup> nie zamieszczono postanowień, które w sposób jednoznaczny wskazywałyby na możliwość udzielenia pomocy finansowej lub rzeczowej przez jednostki samorządu terytorialnego innym jednostkom samorządu terytorialnego. Mimo to artykuł 2 Konstytucji RP należy uznać jako dążenie do ograniczenia nieuzasadnionych różnic w poziomie zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych. Odwołując się do podstawowych wartości, które powinny kształtować prawną instytucję samorządu terytorialnego w Polsce, zbudowano system służący wyrównaniu finansowych między silnymi w dochody podatkowe samorządami a samorządami słabymi finansowo. W polskim systemie taką rolę pełni przede wszystkim tzw. wpłata wyrównawcza. Bez wyrównania potencjału podatkowego samorządów i bez innych niż podatkowe form dochodów wiele samorządów nie byłoby w stanie realizować wszystkich zadań ustawowych na dotychczasowym poziomie. Wpłaty wyrównawcze stały się sposobem realizacji wyrównań poziomych, tj. płatności wyrównawczych pomiędzy samorządami tego samego poziomu. Silne finansowo samorządy przekazują część swych dochodów własnych – według ustawowych reguł – na rzecz słabszych jednostek samorządu terytorialnego (JST).

W ten sposób m.in. silne województwa wnoszą część swych własnych podatków na rzecz regionów mniej rozwiniętych pod względem ekonomicznym, demograficznym i podatkowym. Bogate jednostki samorządu terytorialnego są w ten sposób opodatkowane w zakresie swoich własnych dochodów podatkowych, na rzecz jednostek będących w słabszym położeniu. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodami JST są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawodawca określił w art. 3 ust. 2 ustawy, że dochodami własnymi JST są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Udziały te są zróżnicowane w zależności od rodzaju podatku i szerzebla jednostki samorządowej. W subwencji ogólnej (art. 7 ustawy o dochodach) wydzielono dla gmin i powiatów części: wyrównawczą i równoważącą, a dla województw odpowiednio części: wyrównawczą i regionalną, a dla wszystkich trzech poziomów samorządu także część oświatową.

Wpłata na część regionalną subwencji ogólnej ma charakter celowy, ma bowiem doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Instytucja ta stanowi wyjątek od zasady przekazywania źródeł dochodów ze szerzebla centralnego (budżetu państwa) na rzecz samorządu, wyłączająca funkcjonowanie poziomego systemu wyrównywania dochodów między samorządami. Art. 167 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje poziomej redystrybucji dochodów, kształtuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym, a nie między poszczególnymi samorządami. Z przepisu wynika obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych, by wpłaty korekcyjno-wyrównawcze były wyjątkiem, a nie stałym elementem niwelowania różnic w potencjale dochodowym samorządów.

Z uzasadnienia projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że instytucja wyrównania poziomego miała być istotnym krokiem w kierunku decentralizacji państwa i umocnienia samorządności w Polsce. Miała też służyć „uzdrowieniu finansów publicznych”<sup>6</sup>. Założenia przyjęte podczas tworzenia ustawy o dochodach przewidywały mocniejsze związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarki państwa oraz dalszą decentralizację zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi. Jednym z podstawowych założeń było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego, jako zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej, finansowanych dotychczas w formie dotacji. Zmiana charakteru zadań była połączona ze zmianą formy ich finansowania – z dotacji z budżetu państwa na finansowanie z dochodów własnych.

Również dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie wskazanych w ustawie zadań własnych zostały zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi.

Konsekwencją wprowadzonych zmian systemowych było zróżnicowanie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, chcąc zniwelować nierównomierny rozkład dochodów podatkowych, nałożył na gminy, powiaty i województwa, w których dochody na mieszkańca są znacznie wyższe niż średnia krajowa, obowiązek ponoszenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych na rzecz uboższych samorządów. Tak pomyślany mechanizm o charakterze wyrównania poziomego w swoim założeniu miał na celu ochronę jednostek najuboższych ekonomicznie. Stanowił on element szerszego mechanizmu wyrównawczego, w którym obok części regionalnej subwencji ogólnej dla województw i części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów jest także część oświatowa oraz część wyrównawcza subwencji ogólnej, które są przekazywane z budżetu państwa (element wyrównania pionowego)<sup>7</sup>.

Bez wątplenia, istnieje wiele nieprawidłowości, a brak podjęcia stosowanych działań legislacyjnych, mających na celu wyeliminowanie negatywnych skutków, może doprowadzić do jeszcze większych dysproporcji i dysfunkcji działania samorządów. W doktrynie podkreśla się, iż 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 przepisach Konstytucji RP oraz – i to przede wszystkim – 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 RP), dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP) czy jednolitość państwa (art. 3)<sup>8</sup>. Sama instytucja wpłat, choć nie jest wyraźnie wskazana w Konstytucji RP, nie jest przez Konstytucję wykluczona, co Trybunał Konstytucyjny wykazał już w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. dotyczącym wprost jedynie „janosikowego” regionalnego<sup>9</sup>.

Za istnieniem odpowiedniego systemu przemawia także brzmienie art. 9 ust. 5 EKSL, obowiązującej w stosunku do gmin i powiatów, lecz 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 EKSL wynika w istocie obligatoryjność takiego systemu, ale 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 również 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.

Interpretacji i tym samym rozwinięcia treści art. 9 ust. 5 EKSL dokonał Komitet Ministrów Rady Europy – jednogłośnie, a więc z potwierdzającym ją udziałem przedstawiciela rządu RP – w dwóch kolejnych zaleceniach: 14/2000 z 6.09.2000 r. i 1/2005 z 19 stycznia 2005 roku. W drugim, wciąż aktualnym, zaleceniu stwierdzono, że „transfery finansowe pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego powinny zapewnić finansowanie świadczenia usług publicznych na rozsądnym poziomie przez wszystkie władze lokalne”. Wskazując, że system wyrównawczy może mieć charakter wertykalny lub horyzontalny, co do 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>10</sup>.

Ograniczenia ustawodawcy w kształtowaniu systemu redystrybucji wynikają oczywiście także z zasady adekwatności dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, 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 znajdujące odzwierciedlenie w 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 RP) jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>.

W związku z tym można mieć wątpliwości co do stopnia, w jakim ustawa o dochodach odpowiada powyższym ogólnym zasadom Konstytucji RP i EKSL, a tym bardziej interpretacji EKSL przyjętej w cytowanym zaleceniu 1/2005 Komitetu Ministrów Rady Europy. Zwraca uwagę już sam fakt różnego obciążenia poszczególnych szczebli samorządu wpłatami, dla których w praktyce – mimo że, jak się okazuje, wcale nie idzie o sprawiedliwą redystrybucję wszystkich dochodów – przyjęto określenie „janosikowego”. W tym miejscu należy odnotować, iż 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 przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Takie przeliczniki przyjęto w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Słusznie wskazuje 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. Uderza 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>12</sup>. Trzeba podkreślić, 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 o dochodach, mając na myśli konieczność wyrównywania różnic dochodowych

pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego o różnym stopniu zamożności. W piśmiennictwie wskazuje się, iż 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.

W przypadku „janosikowego” odnoszącego się do województwa działa tzw. „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 zł i niecałe 19,5 mln zł. Płatnikami brutto były też w 2012 r. województwa: dolnośląskie i wielkopolskie, tyle że od 2004 r. wpłaty województwa mazowieckiego wyniosły 99% wszystkich wojewódzkich wpłat brutto<sup>13</sup>. Konieczne jest dodanie, że wskazana kwota ponad 939 mln zł stanowiła ponad 54% dochodów podatkowych Mazowsza.

Należy podkreślić, że ustawę o dochodach JST wydano przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a zatem – nie uwzględniając systemowej możliwości uzyskiwania środków z budżetu UE – 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.

W doktrynie akcentuje się, iż system tworzone 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) na zasadzie fikcji podwyższono przy tym faktyczne dochody za lata 2008 i 2009, powodując dodatkowy wzrost obciążenia „janosikowym” w trudnym już dla finansów publicznych roku 2010. W latach 2008–2011 następował wprawdzie pewien spadek ogólnej kwoty „janosikowego” gminnego (przy wzroście w 2012 r.), ale zarazem wzrost „janosikowego” powiatowego (spadek odnotowuje się dopiero za 2012 r.); w odniesieniu do województw, a w istocie do jednego województwa, spadek musiał nastąpić już za 2011 r., ale kwota z 2012 r. przewyższyła tę z poprzedniego roku<sup>14</sup>. Na podstawie doświadczeń od 2008 r. można stwierdzić, że – poza epizodycznym unormowaniem „janosikowego” wojewódzkiego za 2011 r. – nie zapewniono odpowiednio szybko reagujących mechanizmów korygujących na



wypadek dekonstrukcji, tj. system wpłat do budżetu państwa nie reagował natychmiast na negatywne dla wnioskodawcy zmiany systemowe oraz nie reagował natychmiast na gwałtowne załamania 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.

W związku z powyższym w doktrynie wskazuje się, iż przyjęte rozwiązania – choć w różnym zakresie i w różny sposób (przy podstawowych różnicach pomiędzy z jednej strony gminami oraz z drugiej – powiatami i województwami) – nie zapewniają korekty potencjalnych źródeł dochodów ani wydatków, w sposób selektywny dobierając zarówno płatników, jak i beneficjentów, zwłaszcza w przypadku powiatów te same podmioty, wbrew samej istocie korekty, czyniąc płatnikami i beneficjentami. Nie służą ani identyfikacji „bogatych” i „biednych”, ani nie zapewniają równości i proporcjonalności w odniesieniu do – co do zasady potrzebnego – transferu niezbędnych środków od rzeczywiście bogatych do rzeczywiście biednych<sup>15</sup>.

### 3. Ocena stanu faktycznego

W 2010 r. marszałek województwa mazowieckiego Adam Struzik złożył wniosek o zbadanie zgodności przepisów dotyczących tzw. „janosikowego” z Konstytucją RP. Wskazywał na wadliwie skonstruowany algorytm. Trybunał zapoznał się z materiałami przedstawianymi przez stronę samorządową oraz rządową i orzekł, że niezgodne z Konstytucją są przepisy w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: art. 31 (algorytm naliczania „janosikowego” dla województw) i art. 25 (sposób redystrybucji subwencji) w zakresie, w jakim nie gwarantują stabilności finansowej samorządom<sup>16</sup>. Nowe rozwiązania legislacyjne powinny według Trybunału Konstytucyjnego być rozwiązaniami systemowymi, dlatego sędziowie dali ustawodawcy 18 miesięcy na zmianę przepisów.

Trybunał wziął pod uwagę fakt, że w okresie dekonstrukcji dokonywanie wpłat obliczanych na podstawie czasów dobrobytu jest podwójnym obciążeniem. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że mechanizmy wyrównawcze – choć spełniają swoją solidarnościową rolę – nie mogą odbierać możliwość realizacji podstawowej roli i ograniczać stymulowanie rozwoju samorządu płacącego „janosikowe”. Za problematyczne uznał również brak bariery ostrożnościowej – zauważył, że w skrajnych sytuacjach gospodarczych przepisy mogłyby doprowadzić do pełnego załamania finansów „płatnika”. Podkreślił, że przepisy nie mogą wspierać jednych samorządów kosztem rozwoju drugich.

Mazowsze w swoim wniosku przede wszystkim kwestionowało konstytucyjność mechanizmu wyrównywania dochodów na poziomie regionalnym w kontekście ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz nowelizacji ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>17</sup>.

Podczas rozprawy Hubert Izdebski oraz marszałek województwa Adam Struzik przedstawiali dane, wykazujące, że w obecnym systemie prawnym subwencja nie wyrównuje dysproporcji między województwa, a w niezdrowy sposób obciąża jeden z regionów, sprawiając, że również on traci możliwości rozwoju<sup>18</sup>. Marszałek zwrócił także uwagę na to, że „janosikowe” zostało wprowadzone przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Obecnie regiony mogą liczyć również na systemy wsparcia ze środków unijnych. Tzw. „janosikowe”, które miało na celu wyrównywać szanse doprowadziło samorząd województwa mazowieckiego na skraj niewypłacalności. Jedyny w Polsce, który przez całą ubiegłą dekadę był płatnikiem netto „janosikowego”, czyli do państwowej kasy wpłacił więcej, niż otrzymał z powrotem. Doszło wręcz do sytuacji, w której Ministerstwo Finansów w kwietniu 2014 roku jedną z rat ściągnęło przez komornika, który wystawił także decyzje egzekucyjne na pozostałe trzy brakujące raty<sup>19</sup>.

W związku z tym Mazowsze zaskarżyło decyzje egzekucyjne ministerstwa do sądu administracyjnego. Resort przekonywał, że mimo wyroku wciąż może i musi pobierać „janosikowe” od Mazowsza, ponieważ Trybunał zwiesił wejście w życie wyroku na 18 miesięcy<sup>20</sup>. 29 września 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił cztery decyzje Ministra Finansów określające wysokość zobowiązania Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej (tzw. janosikowe) na 2013 r. za miesiące: wrzesień, październik, listopad i grudzień. WSA wziął pod uwagę sytuację finansową województwa. Sędzia powiedziała ponadto, że przygotowując się do wydania wyroku, WSA zbadał sytuację finansową województwa mazowieckiego w 2013 r. i uznał, iż musi ustalić, jaka część dochodów własnych powinna zostać w jego budżecie. Według WSA, aby województwo mogło sprostać stawianym mu wymogom, 70 proc. dochodów powinno zostawić sobie, a 30 proc. przekazać na „janosikowe”. Tymczasem w 2010 r. samorząd wpłacił aż 63 proc. dochodów podatkowych, a w 2013 r. ta wielkość przekroczyła 48 proc. dochodów z PIT i CIT (w latach 2011–2013 spadły one o ponad 207 mln zł). Poinformowała poza tym, że Ministerstwo Finansów rozstrzygając o sprawie, nie analizował sytuacji finansowej województwa. Zaznaczyła jednak, że przepisy nie zobowiązywały ministerstwa do tego. Jednocześnie WSA zasądził od resoru finansów na rzecz samorządu ok. 25 tys. zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego<sup>21</sup>.

W związku z powyższym Ministerstwo Finansów złożyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi kasacyjne od wrześnieowych wyroków WSA w Warszawie w sprawie „janosikowego”. Według ministerstwa stanowisko WSA nie odzwierciedlało wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że zakwestionowane przepisy przestaną obowiązywać po 18 miesiącach od dnia ogłoszenia. Ministerstwo uważało, że dopiero wtedy, gdy zakwestionowany przepis zostanie usunięty z systemu prawnego, organy państwowe, w tym sądy, będą zwolnione z obowiązku jego stosowania.

Zdaniem Ministerstwa ograniczenie wpłat województwa mazowieckiego, w sposób wskazany przez sąd, skutkowałoby zmniejszeniem dochodów województw z tytułu części subwencji regionalnej i spowodowałoby trudności w realizacji ich budżetów. Według starego systemu województwo mazowieckie miało zapłacić w 2015 roku ok. 500 mln zł „janosikowego”. W październiku resort finansów przesłał jednak do samorządów wytyczne, zgodnie z którymi wpłata Mazowsza w 2015 r. miała wynieść 372 mln zł. Na początku listopada 2014 roku prezydent Bronisław Komorowski podpisał nowelizację ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którą danina ta obniżona została jeszcze o ok. 100 mln zł. W związku z tym, województwo będzie musiało w 2015 roku zapłacić 271 mln zł janosikowego<sup>22</sup>.

Na razie zgodnie z obecnym projektem budżetu, w 2015 roku dochody województwa mazowieckiego planowane są w wysokości ponad 2,5 mld zł, a wydatki na poziomie blisko 2,47 mld zł. Mazowsze chce z podatków dochodowych uzyskać w przyszłym roku 1,48 mld zł, z czego dochód z PIT ma wynieść 262 mln zł, a z CIT 1,22 mld zł. Ma być to odpowiednio o 7,78 i 3,23 proc. więcej w stosunku do 2014 r. Rozwiązania zawarte w nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie obniżenie wpłaty „janosikowego” obowiązywać będą jednak tylko w 2015 roku, a nie jak pierwotnie zakładano w 2015 i 2016 roku<sup>23</sup>.

#### **4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r.**

Jak wyżej wspomniano, Trybunału Konstytucyjny orzekł, że art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach JST w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP.

W uzasadnieniu powołanego wyroku TK stwierdził, że kluczowe znaczenie dla oceny zgodności z Konstytucją mechanizmu wyrównania poziomego dochodów województw miała okoliczność, iż w strukturze dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego dominującym źródłem dochodów są udziały we wpływach z podatków dochodowego od osób prawnych (CIT) i dochodowego od osób fizycznych (PIT) mających – odpowiednio – siedzibę lub miejsce zamieszkania na terenie danego województwa. Trybunał wskazał przy tym, że określony w kwestionowanych przepisach, mechanizm wyrównania poziomego tworzono w warunkach szybkiego wzrostu dochodów podatkowych. Tymczasem w kolejnych latach doszło do spadku wyżej wymienionych dochodów, co związane było zarówno z dekoniunkturą, jak i ustawową obniżką stawek podatkowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęta w przepisach art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach JST, konstrukcja systemu ustalania wpłat korekcyjno-wyrównawczych dla województw nie uwzględniała poważnych zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, będących efektem cyklicznych wahań w gospodarce. W związku z tym, niedostosowanie systemu wyrównania poziomego do cykli koniunkturalnych ujawniło się dopiero w okresie postępującego kryzysu finansów publicznych i znalazło odbicie w znacznym wzroście wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, przy jednocześnie silnym spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia wpłat. Na tę sytuację miał wpływ również czynnik związany z ustalaniem wskaźnika W i Ww (wskaźniki dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w województwie i w kraju) na podstawie danych sprzed 2 lat. TK przyjął, że samo obliczanie tych wskaźników na podstawie danych sprzed 2 lat nie narusza Konstytucji. Stwierdził jednak równocześnie, iż w okresie dekonunktury gospodarczej sięganie po dane z okresu wzrostu gospodarczego stanowi niejako podwójne obciążenie finansów jednostek samorządu terytorialnego. Po pierwsze, określenie wysokości wpłaty korekcyjno-wyrównawczej następuje w odniesieniu do poziomu nadwyżki dochodów podatkowych województwa w okresie ich wzrostu. Po drugie dokonywanie wpłat w 12 równych ratach miesięcznych następuje w sytuacji rzeczywistego spadku dochodów podatkowych w roku budżetowym. W konsekwencji każdy ubytek finansów jest mocniej odczuwany, ponieważ pula środków finansowych pozostających do dyspozycji samorządu zmalała. Trybunał wyraził pogląd, iż ustawodawca, konstruując mechanizmy wyrównania poziomego, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekonunktury gospodarczej. Brak regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych okresie takich zmian powoduje, że mechanizm określony w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach JST narusza art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

TK zwrócił uwagę, iż mechanizm ten, w założeniu korekcyjno-wyrównawczy, powinien prowadzić do wyrównywania dochodów województw i ich wzrostu. Sytuacja, w której prowadzi do spadku dochodów województw będących płatnikami tego systemu poniżej przeciętnych dochodów, jest więc sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. TK podkreślił, iż konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych. Brak jakichkolwiek ograniczeń dotyczących odbierania jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych prowadzi bowiem do tego, że ustawowe zagwarantowanie tym jednostkom dochodów własnych okazuje się iluzoryczne. Jak stwierdził przy tym Trybunał Konstytucyjny, „instytucja o charakterze ustawowym (mechanizm wyrównania poziomego) nie może pozbawiać instytucji konstytucyjnej (dochody własne) jej zasadniczych cech (podstawowego charakteru tych dochodów w systemie źródeł dochodów JST, gwarantującego samodzielność finansową JST w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność)“.

TK zwrócił ponadto uwagę, że w ustawie o dochodach brak jest jednolitego systemu kryteriów identyfikacji województw najbogatszych i najbiedniejszych, które uwzględniałby zarówno ukształtowanie ich źródeł dochodów własnych, jak i podstawowych wydatków – na podstawie którego można byłoby ustalić rzeczywistą sytuację finansową poszczególnych województw. Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w zakwestionowanych przepisach, według innych kryteriów ustanawiało się samorządy najbogatsze (art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach – kryterium dochodów podatkowych), a według innych ustalało się beneficjentów wpłat, którymi powinny być samorządy biedniejsze (kryteria określone w art. 25 ustawy o dochodach). W ocenie Trybunału, oba te mechanizmy, tj. system wpłat i wypłat wyrównawczych, funkcjonowały niezależnie od siebie.

TK stwierdził, iż dla właściwej realizacji konstytucyjnej zasady solidarności, przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego. Zwrócił przy tym uwagę, iż określone w art. 25 ust. 1-5 ustawy o dochodach kryteria podziału łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej opierają się jedynie na niektórych potrzebach wydatkowych (m.in. na stopie bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca,

wydatkach bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie). Nie są też powiązane z wysokością dochodów podatkowych województw. Wpłaty z części regionalnej subwencji ogólnej mogą więc otrzymać także województwa, które dokonują wpłat na subwencję. W uzasadnieniu omawianego wyroku TK zwrócił też uwagę, iż „selektywność kryteriów identyfikujących zarówno płatników, jak i beneficjentów wpłat do budżetu państwa, została w postanowieniu sygnalizacyjnym wydanym w związku z wyrokiem o sygnaturze K 14/11<sup>24</sup>”. W ustawie o dochodach nie uwzględniono jednak, wskazanej przez Trybunał w tym postępowaniu, potrzeby wyeliminowania określonych dysfunkcji mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego oraz konieczności racjonalizacji wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, iż brak nawiązania w art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach do pełnej sytuacji finansowej województw, uwzględnieniem zarówno ich dochodów, jak i potrzeb wydatkowych, uzasadnia stwierdzenie niezgodności tych przepisów z Konstytucją.

## 5. Ocena projektu rządowego

W związku z wyrokiem TK został przygotowany projekt rządowy<sup>25</sup>, a następnie na jego podstawie ustawa<sup>26</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2015 roku. Wydaje się, że proponowane w projekcie rozwiązania są zgodne z Konstytucją, w szczególności zaś prowadzą do usunięcia dysfunkcji obowiązujących przepisów ustawy o dochodach w zakresie dotyczącym mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego oraz zagwarantowania województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w art. 1 pkt 3 i pkt 4 projektu przewidziano uchylenie zakwestionowanych w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisów art. 25 i art. 31 ustawy.

W projekcie przedstawiona została koncepcja zmiany zasad ustalania wysokości wpłat województw do budżetu państwa oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej jedynie na lata 2015–2016 oraz w zakresie odnoszącym się do województw. Projektodawcy uzasadnili to m.in. tym, że przebudowa całego, skomplikowanego systemu opłat korekcyjno-wyrównawczych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego byłaby niemożliwa w okresie, na jaki Trybunał w powołanym wyroku odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów niezgodnych z ustawą zasadniczą. W artykule 1 pkt 9 projektu zaproponowano dodanie w ustawie o dochodach rozdziału 8a „Zasady ustalania dla województw w latach 2015–2016 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa oraz dotacji celowej”. W rozdziale, tym w projektowanym art. 70a ust. 3 ustawy o dochodach zasugerowano, aby wysokość wpłat dokonywanych przez województwa do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej nie przekraczała

35% dochodów podatkowych, stanowiących podstawę do wyliczenia tych wpłat. Jest to regulacja zabezpieczająca województwa obowiązane do dokonania wpłat przed nadmiernym ubytkiem dochodów oraz gwarantująca zachowanie przez te województwa istotnej części dochodów, w wysokości pozwalającej na realizację przez nie zadań własnych.

Projekt zakładał ponadto możliwość obniżenia o 10%, w trakcie trwania roku budżetowego, wysokości wpłaty województwa do budżetu z przeznaczeniem na subwencję wyrównawczą – w przypadku, gdy łączne dochody województwa zobowiązanego do dokonania wpłaty z tytułu podatku PIT i CIT, uzyskane w drugim półroczu roku bazowego i pierwszym półroczu roku budżetowego będą niższe o 10% w porównaniu do dochodów z tego tytułu uzyskanych łącznie w drugim półroczu roku poprzedzającego rok bazowy i w pierwszym półroczu roku bazowego (zawarta a w art. 1 pkt 9 projektu propozycja dodania ustawy do ustawy o dochodach art. 70a ust. 4). W projekcie zaproponowano ponadto podwyższenie progów dochodów uzyskiwanych przez województwa, których przekroczenie powoduje powstanie obowiązku dokonania wpłat do budżetu państwa oraz obniżenia wysokości nadwyżki dochodów przeznaczonej na wypłaty. W projektowanym artykule 70a ust. 1 wprowadzono regulację, zgodnie z którą do dokonania wpłat do budżetu z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej byłyby zobowiązane województwa, w których wskaźnik „W” jest większy niż 125% wskaźnika „Ww” (wcześniej 110%). Równocześnie zaś zmniejszono w ust. 2 kwotę nadwyżki przeznaczonej na wypłatę. W pierwszym progu dochodowym obniżyć by się miała do 60 % nadwyżki (wcześniej 80%), w drugim progu do 85% (wcześniej 95%). Projekt wprowadził regulację, zgodnie z którą kwotę części regionalnej subwencji ogólnej oparto na parametrach w postaci stopy bezrobocia oraz poziomu dochodów podatkowych województw z tytułu podatków PIT i CIT powiększonych o część wyrównawczą subwencji ogólnej (art. 70b ust. 4 projektu). Wydaje się, że wskazane parametry są ściśle ze sobą powiązane i mają bezpośredni wpływ na realny potencjał finansowy województw będących beneficjentami części regionalnej subwencji ogólnej.

Zaproponowano również, by wysokość części regionalnej subwencji ogólnej dla danego województwa ograniczona została do kwoty będącej różnicą między kwotą ustaloną jako iloczyn 125% wskaźnika Ww<sup>27</sup> i liczby mieszkańców tego województwa, a jego dochodami podatkowymi za rok poprzedzający rok bazowy, powiększonymi o część wyrównawczą subwencji ogólnej (art. 70b ust. 4 pkt 9-11 projektu ustawy). Pozwoli to na wyeliminowanie sytuacji, w której województwa obowiązane do dokonywania wpłat na

część regionalną subwencji ogólnej, równocześnie byłyby uprawnione byłyby do otrzymywania wypłat z tej części subwencji ogólnej.

Wydaję się, że zawarte w projekcie rozwiązania, zwłaszcza dotyczące obniżenia wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych oraz ograniczenia ich górnej granicy do 35% dochodów podatkowych województwa, należy ocenić jako wprowadzenie mechanizmu zabezpieczającego jednostki samorządu terytorialnego przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych z tytułu dokonywania tych wpłat do budżetu, zgodnie z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego. Pozwalałoby to na zapewnienie racjonalizacji wydatków w tym zakresie, poprzez zachowanie przez województwa istotnej części dochodów własnych, na poziomie gwarantującym ich samodzielność finansową w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

W tym zakresie proponowane zmiany wydają się być zgodne ze standardami konstytucyjnymi określonymi w art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 2 Konstytucji. Również pozostałe przepisy projektowanej ustawy zdają się nie budzić wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą. Niezależnie od powyższego zauważyć wypada, iż proponowane w projekcie ustawy rozwiązania opierają się w znacznej mierze (m.in. w zakresie dotyczącym proponowanego brzmienia art. 70a ust. 1 i 2 oraz art. 70b) na wynikach analiz sprawozdań budżetowych województw za lata ubiegłe. Przy ocenie zgodności projektu z Konstytucją brak jest instrumentów pozwalających na weryfikację tych analiz.

## 6. Uwagi końcowe

Propozycje zmian w „janosikowym” mają na celu przede wszystkim wyeliminowanie dwóch problemów. Jeden z nich wynika z tego, że „janosikowe” jest systemem wymuszonym. Wpływa to na postawy płatników, którzy mogą tracić motywację, żeby zabiegać o przychody. Drugi problem wiąże się z wyliczaniem podstawy transferów. Oznacza to, że jeśli przyjdzie kryzys, to jednostki samorządu terytorialnego muszą dokonywać wypłat, mimo że spadają ich własne dochody. Taki system nie jest stabilny.

Podkreślić trzeba, że wprowadzenie jednolitego systemu kryteriów identyfikujących województwa zobowiązane do wpłat korekcyjno-wyrównawczych (bogatsze) oraz województwa uprawnione do otrzymania tych wpłat (biedniejsze) pozwoliłoby na ustalenie każdorazowo ich rzeczywistej sytuacji finansowej. Zapewniałoby przy tym spójne funkcjonowanie systemu wpłat i wypłat korekcyjno-wyrównawczych, a tym samym mechanizmu wyrównania poziomego dochodów województw.



- <sup>1</sup> [http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy\\_przewrot\\_sadowy\\_\\_Mazowsze\\_wygralo\\_z\\_ministrem.html](http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy_przewrot_sadowy__Mazowsze_wygralo_z_ministrem.html) [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>2</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt. K 13/11.
- <sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 513, dalej jako „ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.
- <sup>4</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/81BC51335BCCBE1FC1257D3F004C1F34/%24File/2668.pdf>.
- <sup>5</sup> Dokument Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów. Karta przyjęta została dnia 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Weszła w życie z dniem 1 września 1988 roku. Polska w 1994 r., jako jeden z nielicznych krajów, ratyfikowała ją w całości. Opublikowana w: Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem.
- <sup>6</sup> Zob. druk sejmowy nr 1732/IV kadencja.
- <sup>7</sup> Z. Ofiarski, „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. 43, Warszawa 2012, s. 230-240.
- <sup>8</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012, s. 186-187, 202-205, 309-311.
- <sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006r., sygn. akt K 30/04.
- <sup>10</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.
- <sup>11</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 133.
- <sup>12</sup> Ibidem, s. 133-134.
- <sup>13</sup> P. Zygadło, *System redystrybucji finansowej na rzecz województw. Przypadek Mazowsza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11, s. 17-31, przedstawił szczegółowe dane dotyczące subwencji ogólnej dla województw i udziału województwa mazowieckiego w jej finansowaniu. W związku z tym w niniejszym opracowaniu zasadniczo będą przedstawiane dane nieznajdujące się w opracowaniu P. Zygadły. Według prognozy na 2014 r. województwo dolnośląskie zapłacić miało jednak 268 mln zł brutto (w 2013 r. 74 mln zł), lecz otrzymać 176 mln zł (w 2013 r. 78 mln zł, pozostając tym samym beneficjentem netto). Tak: T. Żółciak, *Janosikowe: nasz wspólny wróg*, „Gazeta Prawna” z 16.10.2013 r., s. A1.
- <sup>14</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>15</sup> Z. Strzelecki, *Opinia dotycząca projektów ustaw o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012, s. 5.
- <sup>16</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt. K 13/11.
- <sup>17</sup> Dz.U. 2009 Nr 115, poz. 966.
- <sup>18</sup> [http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,14636221,Jak\\_dziala\\_janosikowe\\_\\_Nie\\_pomoze\\_nawet\\_siedziba\\_Google.html](http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,14636221,Jak_dziala_janosikowe__Nie_pomoze_nawet_siedziba_Google.html) [dostęp: 11.08.2015].

- <sup>19</sup> [http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy\\_przewrot\\_sadowy\\_\\_Mazowsze\\_wygralo\\_z\\_ministrem.html](http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy_przewrot_sadowy__Mazowsze_wygralo_z_ministrem.html) [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>20</sup> <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1245143,Mazowsze-wygrywa-z-resortem-finansow-ws-janosikowego-Stawka-wysoka-200-mln-zl> [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>21</sup> <http://ksiegowosc.infor.pl/rachunkowosc/rachunkowosc-budzetowa/700308,Ministerstwo-Finansow-komentuje-wyroki-WSA-w-sprawie-tzw-janosikowego.html> [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>22</sup> [http://wyborcza.pl/1,91446,17085654,Ministerstwo\\_finansow\\_zaskarzylo\\_do\\_NSA\\_wyrok\\_ws\\_.html](http://wyborcza.pl/1,91446,17085654,Ministerstwo_finansow_zaskarzylo_do_NSA_wyrok_ws_.html) [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>23</sup> [http://www.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=186932&filena me=&idnews=190243&data=&status=biezace&\\_Checksum=-1066886733](http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=186932&filena me=&idnews=190243&data=&status=biezace&_Checksum=-1066886733) [dostęp: 11.08.2015].
- <sup>24</sup> Sygn. S 1/13, OTK ZU nr 2/a/2013, poz. 22.
- <sup>25</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/81BC51335BCCBE1FC1257D3F004C1F34/%24File/2668.pdf>.
- <sup>26</sup> Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2014 poz. 1574).
- <sup>27</sup> Kwotę podstawową otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, zwany dalej „wskaźnikiem W”, jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw, zwany dalej „wskaźnikiem Ww”.

## Bibliografia

### Źródła

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.

### Literatura

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

Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012.

Ofiarski Z., „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. 43, Warszawa 2012.

Strzelecki Z., *Opinia dotycząca projektów ustaw o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012.

Zygadło P., *System redystrybucji finansowej na rzecz województw. Przypadek Mazowsza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11.

Żóciak T., Janosikowe: nasz wspólny wróg, „Gazeta Prawna” z 16.10.2013 r.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2015 r. poz. 513.

Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 1574.

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt. K 13/11.

## Internet

<http://ksiegowosc.infor.pl/rachunkowosc/rachunkowosc-budzetowa/700308,Ministerstwo-Finansow-komentuje-wyroki-WSA-w-sprawie-tzw-janosikowego.html>

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/81BC51335BCCBE1FC1257D3F004C1F34/%24File/2668.pdf>

[http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,14636221,Jak\\_dziala\\_janosikowe\\_\\_Nie\\_pomoze\\_nawet\\_siedziba\\_Google.html](http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,14636221,Jak_dziala_janosikowe__Nie_pomoze_nawet_siedziba_Google.html)

<http://www.pap.pl/palio/html.run?>

[\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=186932&filename=&idnews=190243&data=&status=biezace&\\_Checksum=-1066886733](http://www.pap.pl/_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=186932&filename=&idnews=190243&data=&status=biezace&_Checksum=-1066886733)

<http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1245143,Mazowsze-wygrywa-z-resortem-finansow-ws-janosikowego-Stawka-wysoka-200-mln-zl>

[http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy\\_przewrot\\_sadowy\\_\\_Mazowsze\\_wygralo\\_z\\_ministrem.html](http://wyborcza.pl/1,75478,16725038,Janosikowy_przewrot_sadowy__Mazowsze_wygralo_z_ministrem.html)

[http://wyborcza.pl/1,91446,17085654,Ministerstwo\\_finansow\\_zaskarzylo\\_do\\_NSA\\_wyrok\\_ws\\_.html](http://wyborcza.pl/1,91446,17085654,Ministerstwo_finansow_zaskarzylo_do_NSA_wyrok_ws_.html)

**Angelika Koman:** studentka III roku prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członek Studenckiego Koła Naukowe Prawników UMCS (wiceprzewodnicząca Sekcji Studenckiego Koła Naukowego Prawników), czynny uczestnik m.in. Ogólnopolskiej Konferencji Studencko-Doktoranckiej „Prawo podatkowe wobec wyzwań współczesnej gospodarki” (Uniwersyt Jagielloński), IV edycji Ogólnopolskiego Konkursu na głosę do wyroku w sprawie podatkowej (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu). E-mail: angelikakoman@gmail.com.

**Piotr Kobylski:** student III roku prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członek Studenckiego Koła Naukowe Prawników UMCS, czynny uczestnik m.in. Ogólnopolskiej Konferencji Studencko-Doktoranckiej „Prawo podatkowe wobec wyzwań współczesnej gospodarki” (Uniwersytet Jagielloński), IV edycji Ogólnopolskiego Konkursu na głosę do wyroku w sprawie podatkowej na (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu). E-mail: piotrkobylski@gmail.com.

