

Ekspertyza prawna w przedmiocie „Kompleksowych rozwiązań w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego dla województw (janosikowe)”

I. OPIS PROBLEMU

Samorząd terytorialny to nic innego jak wspólnota lokalnej społeczności, jednakże nie można tracić z pola widzenia również tego, iż stanowi on formę administracji publicznej ze wszystkimi tego konsekwencjami. Samorząd terytorialny każdego szczebla wykonuje rozmaite zadania publiczne, które z naturalnych przyczyn pozostają uwarunkowane przez system dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi bowiem, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Ponadto, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie również innych zadań publicznych¹. Poziom zróżnicowania zadań publicznych powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego jest natomiast ogromny, a ponadto zmienny w czasie, co stwarza uzasadnioną potrzebę przeprowadzania cyklicznych zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest dostosowywanie wysokości dochodów do wydatków i potrzeb wspólnoty samorządowej.

Przedmiotu niniejszej ekspertyzy nie stanowi jednak całość rozwiązań stosowanych w ramach systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, lecz ich część, która – choć formalnie stosunkowo niewielka – posiada niezwykle doniosłe znaczenie praktyczne. Ekspertyza skupia się bowiem na zagadnieniu systemu korekcyjno-wyrównawczego dla województw, znanego również – nie bez powodu – pod potoczną nazwą „janosikowe”. Problematyka ta od lat rodzi liczne spory w środowisku prawniczym i samorządowym, zarówno wśród praktyków, jak i teoretyków z dziedziny samorządu terytorialnego, jak również prawa konstytucyjnego. Dzieje

się tak w głównej mierze za sprawą słynnego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., wydanego w sprawie o sygn. akt K 13/11, na mocy którego przepisy regulujące system korekcyjno-wyrównawczy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny sprecyzował jednak, iż owa niezgodność zachodzi jedynie w zakresie, w jakim przepisy te nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych. Znamienne jest również to, iż Trybunał Konstytucyjny pochylił się nad zagadnieniem konstytucyjności rozwiązań stosowanych w ramach systemu korekcyjno-wyrównawczego na wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego, a więc regionu, który nie bez powodu uznawany jest za najbardziej poszkodowany przez wady tego systemu. Wydanie wskazanego wyroku zapoczątkowało żywą dyskusję nad dalszym losem „janosikowego”, która zaowocowała licznymi – nierzadko niezwykle interesującymi – postulatami *de lege ferenda*, które zostaną zaprezentowane w niniejszej ekspertyzie.

Przyszłość „janosikowego” w chwili obecnej ma natomiast znaczenie szczególnie istotne, wręcz priorytetowe, po pierwsze z tego względu, iż zgodnie z powołanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego poszczególne przepisy regulujące system korekcyjno-wyrównawczy tracą moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Publikacja orzeczenia nastąpiła w dniu 19 marca 2014 r.², stąd utrata mocy przez te przepisy nastąpiła z dniem 20 marca 2015 r. Po drugie – obecnie obowiązujące w tym zakresie przepisy obowiązują jedynie do dnia 31 grudnia 2016 r. Oznacza to, iż zaniechanie przeprowadzenia nowelizacji skutkowałoby dla samorządów województw utratą istotnego źródła dochodów w postaci subwencji począwszy już od 1 stycznia 2017 r. Powyższe dało asumpt do przygotowania przez Ministerstwo Finansów projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach samorządu terytorialnego. Prace

¹ ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) art. 166 ust. 1 i 2

² Dz. U. z 2014 r., poz. 348.

legislacyjne nad tym projektem są obecnie na etapie sprawozdawczym po pierwszym czytaniu³. Niniejsza ekspertyza zawiera również analizę rozwiązań zawartych w projekcie ustawy oraz ich potencjalnego wpływu na dalsze funkcjonowanie systemu korekcyjno-wyrównawczego województw.

Stworzenie sprawiedliwego systemu korekcyjno-wyrównawczego, który z jednej strony będzie spełniał swoją nadrzędną funkcję, jaką jest doposażenie uboższych samorządów, a z drugiej nie będzie w sposób nadmierny nadwyręzał samorządów bogatszych, to ogromne wyzwanie, z którym nasz ustawodawca w najbliższym czasie będzie musiał się zmierzyć. W procesie ewolucji finansów publicznych w dłuższej perspektywie nieodzowne wydaje się jednak stopniowe wyposażanie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w swoistą zdolność akomodacji, co pozwoli mu dostosowywać się z jednej strony do zakresu zadań publicznych oraz potrzeb jednostki samorządu terytorialnego będącej beneficjentem, a z drugiej strony do możliwości finansowych oraz zadań i potrzeb jednostki zobowiązanej do partycypowania w ramach systemu korekcyjno-wyrównawczego. We wnioskach niniejszej ekspertyzy zaproponowano zatem rozwiązanie o charakterze strategicznym, które w przyszłości w możliwie największym stopniu pozwoli nada systemowi korekcyjno-wyrównawczemu sprawiedliwy charakter, zbliżając tym samym do siebie interesy obecnie zważających stron.

II. ANALIZA PROBLEMU

1. Nierówność dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz metody jej ograniczania (dochody transferowe)

Katalog dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest stosunkowo rozbudowany. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami tych jednostek są:

1. Dochody własne, w tym podatki i opłaty lokalne, udziały we wpływach z podatków dochodowych, dochody z majątku i pozostałe dochody;
2. Subwencja ogólna, podzielona na następujące części:
 - a. Oświatową dla gminy, powiatu i województwa,
 - b. Wyrównawczą dla gminy, powiatu i województwa,
 - c. Równoważącą dla gminy i powiatu,
 - d. Regionalną dla województwa,
 - e. Rekompensującą dla gminy;
3. Dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie w całości lub dofinansowanie ściśle określonych zadań własnych lub zleconych jednostek samorządu terytorialnego⁴.

Cechą charakterystyczną dochodów publicznych związanych z działalnością jednostek samorządu terytorialnego

jest ich nierówny charakter. W tym zakresie wyróżnia się nierówność w wymiarze wertykalnym (tzw. pionową) oraz horyzontalnym (tzw. poziomą). Nierówność wertykalna jest pochodną postępującego procesu decentralizacji wydatków publicznych, którego przejawem jest przewaga wydatków nad dochodami samorządu terytorialnego w ramach ogólnej struktury wydatków publicznych. Niedoścadowanie środków na realizację zadań, w tym zadań zleconych, jest wynikiem uzależnienia finansowego jednostek samorządu terytorialnego od szczebla centralnego⁵. Ten rodzaj nierówności jest łagodzony poprzez dofinansowywanie działalności jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa w formie dotacji celowej lub subwencji ogólnej. Do powstawania nierówności horyzontalnej przyczynia się natomiast zróżnicowanie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów. Nierówność ta niwelowana jest również za pomocą dotacji celowych i subwencji ogólnych, z tą jednak różnicą, że beneficjentami są jedynie niektóre jednostki samorządu terytorialnego, a mianowicie te, które zostały zakwalifikowane do grona uboższych samorządów przez ustawowe kryteria. W tym miejscu wspomnieć należy, że owe kryteria podlegają stosunkowo częstym nowelizacjom, gdyż m. in. właśnie one rodzą poczucie niesprawiedliwości wśród samorządów oraz stanowią przedmiot rozważań nad zgodnością tych przepisów z ustawą zasadniczą, a przez dostarczają inspiracji do formułowania postulatów *de lege ferenda*. Powyższe zagadnienie zostanie jednak rozwinięte w dalszej części ekspertyzy.

Metody niwelowania nierówności, jakimi są dotacje celowe oraz subwencje ogólne, znane są również pod pojęciem dochodów transferowych. Mają one bowiem charakter bezwrotny, a ponadto nie stanowią dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego. Spośród wymienionych wyżej dochodów transferowych rekomendowane są subwencje ogólne, gdyż jednostka samorządu będąca jej beneficjentem może samodzielnie podejmować decyzje w zakresie wydatkowania subwencji⁶, co odpowiada zasadzie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażonej w szczególności w Konstytucji (art. 165 ust. 2). Dotacje – w przeciwieństwie do subwencji – muszą natomiast zostać wykorzystane na konkretne cele, na które zostały udzielone. Tym celem jest często finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. Dotacje celowe nie należą jednak do rozwiązań stosowanych w ramach systemu korekcyjno-wyrównawczego, stąd zagadnienie to nie znajdzie rozwinięcia w niniejszym opracowaniu.

Jak już wspomniano, subwencja ogólna składa się z trzech części: oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, przy czym gminom przysługuje również część rekompensująca, natomiast województwom zamiast części równoważącej przysługuje część regionalna. Funkcja wyrównawcza pełniona jest przez dwie części subwencji ogólnej, a mianowicie przez część wyrównawczą oraz część równoważącą (regionalną). W tym miejscu podkreślić należy, iż część wyrównawcza finansowana jest z budżetu państwa, natomiast część równo-

³ Źródło: www.rcl.legislacja.gov.pl/projekt/12285703; www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=71.

⁴ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity z dnia 18.02.2016, Dz. U. z 2016 r. nr 198) – art. 3 ust. 1, art. 4 – art. 8.

⁵ M. Jastrzębska, „Finanse jednostek samorządu terytorialnego”, WoltersKluwer Warszawa 2012.

⁶ Tak m. in. B. Gudziejewska, „Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa”, GN 2007 nr 4; M. Jastrzębska, „Finanse jednostek samorządu terytorialnego”, WoltersKluwer Warszawa 2012.

ważąca (regionalna) pochodzi z wpłat dokonywanych przez bogatsze jednostki samorządu terytorialnego, czyli tzw. płatników janosikowego. Wskazane wyżej części subwencji ogólnej pełnią zatem tę samą funkcję, a różnią się jedynie źródłem finansowania.

„Równoważenie poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w celu uzupełnienia ich dochodów własnych do poziomu pozwalającego wszystkim samorządom na wykonywanie powierzonych zadań odbywa się obecnie przez transfery z budżetu państwa do budżetów lokalnych w postaci subwencji wyrównawczej oraz przez obowiązek wpłat korekcyjno-wyrównawczych do budżetu państwa, dokonywanych przez samorządy bogatsze, przekazywanych następnie na rzecz samorządów biedniejszych w postaci subwencji równoważącej/regionalnej”⁷. Mechanizm wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego funkcjonuje pomiędzy jednostkami danego szczebla i przebiega dwuetapowo – przez pobór, a następnie redystrybucję środków pomiędzy jednostkami. Ustawa określa wskaźnik decydujący o powstaniu u danej jednostki obowiązku wpłaty, którym przykładowo może być wysokość dochodów podatkowych na jednego mieszkańca. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego, w której wysokość tych dochodów przewyższa określony ustawą pułap, dokonuje do budżetu państwa wpłat. Pobrane w ten sposób środki przeznaczane są następnie na dofinansowanie uboższych jednostek samorządu tego samego szczebla, bowiem zasilają one pulę środków dedykowanych na pokrycie odpowiednio części równoważącej (tj. przeznaczonej dla powiatów i gmin) albo regionalnej (przeznaczonej dla województw).

2. Początki systemu korekcyjno-wyrównawczego

System korekcyjno-wyrównawczy stosowany jest na mocy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2004 r. W okresie poprzedzającym obowiązywała ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003⁸, która utraciła swą moc 31 grudnia 2003 r.

Do rozwiązań stosowanych w ramach tego systemu należy część równoważąca subwencji ogólnej przeznaczona dla gmin i powiatów oraz część regionalna dedykowana dla województw. Ich celem jest oczywiście wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, natomiast potrzeba ich zastosowania powstała na skutek zmian w systemie podziału i finansowania zadań, polegających na tym, iż część zadań zleconych stała się zadaniami własnymi samorządów, a także na tym, że zadania, które dotychczas były finansowane za pomocą dotacji celowych z budżetu państwa, stały się zadaniami, których wykonanie miało być finansowane z dochodów własnych, a w szczególności ze zwiększonych udziałów

w podatkach dochodowych⁹. Ponadto poziom zróżnicowania zamożności jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla uległ zwiększeniu na skutek przyznania tym jednostkom większych udziałów we wpływach podatkowych.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy o tym, czy dana jednostka jest płatnikiem janosikowego oraz o rozmiarze należności z tego tytułu decydowało kryterium dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego. Punktem odniesienia były przeciętne dochody osiągane z tego tytułu w skali całego kraju, które były określane odrębnie dla każdego szczebla samorządu. Ustawa określała również zasady redystrybucji pobranych w ten sposób środków, stanowiąc, iż wypłacana poszczególnym powiatom i gminom subwencja równoważąca była uzależniona od wysokości tzw. dochodów przeliczeniowych oraz tzw. dochodów bazowych. W przypadku województw katalog kryteriów, od których zależała wysokość subwencji regionalnej, był bardziej rozbudowany, bowiem oprócz wyżej wymienionych obejmował również takie kryteria jak powierzchnia dróg wojewódzkich, PKB w przeliczeniu na każdego mieszkańca województwa, poziom bezrobocia w województwie czy liczba mieszkańców województwa.

System korekcyjno-wyrównawczy na początku funkcjonował stosunkowo dobrze, jednak w niedługim czasie ujawniły się jego liczne wady, które sprawiły, że stał się on obiektem konstruktywnej krytyki zarówno ze strony samorządów, jak i konstytucjonalistów. Janosikowe zostało wprowadzone w okresie dobrej i stabilnej koniunktury gospodarczej, w którym wpływy podatkowe utrzymywały się na stałym, stosunkowo wysokim poziomie. W tamtym czasie uzależnienie obowiązku wpłat korekcyjno-wyrównawczych do budżetu państwa od kryterium dochodów podatkowych było właściwym i sprawiedliwym rozwiązaniem. Ponadto moment wprowadzenia janosikowego przypadła w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Akces unijny doprowadził natomiast do zmiany w realiach finansowych samorządów terytorialnych, bowiem z jednej strony wyposażył je w możliwość ubiegania się o unijną pomoc finansową, natomiast z drugiej strony niezbędnym warunkiem skorzystania ze środków unijnych na inwestycje było zaangażowanie przez jednostki własnych środków pieniężnych, czego z pewnością nie uwzględnił nasz ustawodawca, konstruując w 2003 roku system korekcyjno-wyrównawczy.

Podkreślić jednak należy, iż ówczesna „krótkowzroczność” ustawodawcy była poniekąd uzasadniona, bowiem z założenia system ten miał być krótkotrwały, a mianowicie czas jego trwania przewidziano na zaledwie 2 lata. Z tego względu nie stworzono wówczas żadnego systemu reagowania na zawirowania rynkowe, w tym na pogorszenie koniunktury. Krótkotrwałość systemu korekcyjno-wyrównawczego pozostaje również w zgodzie z postanowieniami Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Oznacza to, że konstytucyjną zasadą stanowi pionowy system wyposażenia

⁷ M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015, s. 213.

⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. z 1998 r., nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

⁹ M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015; E. Ruśkowski, J. Salachna, „Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz”, Warszawa 2004.

żania samorządu terytorialnego, polegający na dofinansowaniu samorządów z budżetu państwa, nie zaś z budżetów innych samorządów. System poziomy stanowi natomiast absolutny wyjątek od tej zasady, stąd jego zastosowanie winno nosić znamiona systemu przejściowego, a zatem mieć charakter krótkotrwały. Powyższa wykładnia pozostaje w zgodzie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, które zostanie zaprezentowane w dalszej części ekspertyzy.

Mając na względzie, iż pionowy system dofinansowywania samorządu terytorialnego stanowi zasadę, a poziomy – wyjątek, podstawowe znaczenie w zakresie wypełnienia przez subwencję ogólną funkcji wyrównawczej posiada część wyrównawcza pochodząca z budżetu państwa. Część równoważąca (regionalna) subwencji ma natomiast jedynie uzupełniający charakter.

Za tymczasowym charakterem systemu korekcyjno-wyrównawczego przemawia także konstytucyjna zasada pomocniczości, zgodnie z którą samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych¹⁰. Zasada ta interpretowana jest jako skierowane do władzy centralnej zalecenie, aby możliwie jak największa część zadań publicznych została przekazana samorządowi terytorialnemu¹¹. W nauce prawa prezentowany jest pogląd mówiący, iż warunkiem osiągnięcia tego celu jest ograniczenie liczby województw w taki sposób, aby były one silne i samowystarczalne¹². W przeciwnym wypadku wzmocnienie samorządu wojewódzkiego o nowe zadania będzie pozbawione sensu, bowiem niewielkie regiony nie mają szans na samowystarczalność oraz konkurowanie z innymi regionami UE. Tworzenie siniego państwa uwarunkowane jest istnieniem silnych regionów, a więc takich, które są samowystarczalne, bowiem dofinansowywanie za pomocą dotacji, subwencji, czy innych form pomocy nie może być permanentne¹³.

3. Wady i niedoskonałości systemu korekcyjno-wyrównawczego

Na przestrzeni lat funkcjonowania systemu korekcyjno-wyrównawczego ujawniły się jego liczne wady i niedoskonałości. Do najdalej idących przejawów niewłaściwego działania tego systemu należy ubożenie dotychczasowych płatników janosikowego o tak znacznej mierze, że skutecznie utrudnia ono wykonywanie przez te jednostki swoich zadań. Do najbardziej poszkodowanych w tym zakresie województw z pewnością należy województwo mazowieckie. T. Sowiński zauważa, że janosikowe to działanie – jakkolwiek szlachetne

w swej idei – jest jednak zbyt dotkliwe dla swoich płatników. W związku z tym podaje przykład powiatu, który pod względem dochodów należy do czołówki powiatów w Polsce, jednakże jego pozycja spada drastycznie (poniżej 130 miejsca) po dokonaniu wpłaty korekcyjno-wyrównawczej. Mając to na uwadze, T. Sowiński zadaje fundamentalne pytanie o to, czy janosikowe „nie powoduje zniechęcenia, rezygnacji u tych najaktywniejszych, których powinno się stawiać za wzór i jeszcze nagradzać za ich starania i przedsiębiorczość? Czy nie jest zbyt schematyczne i czy solidarność nie zamienia się tu w egalitaryzm, naruszając elementarne poczucie sprawiedliwości?”¹⁴. Autor zwraca również uwagę na to, iż środki pochodzące od płatników janosikowego często trafiają do jednostek, które w istocie nie są jednostkami potrzebującymi, bowiem celowo nie wykorzystują one swojego potencjału dochodowego, aby „zasłużyć” na dofinansowanie i pozostać w gronie beneficjentów janosikowego. Zdaniem autora jest to jednostka „nieoszczędzająca i nieponosząca wyrzeczeń, ale znajdująca co chwilę pretekst do obniżenia różnych świadczeń czy danin publicznych. Trwoniąca często publiczne środki na chybione, bywa że megalomańskie, inwestycje. Niestarająca się o środki europejskie ani budżetowe w obawie, że przekroczy wskaźniki dochodu, które kwalifikują ową gminę do pomocy państwa i otrzymania janosikowego, bo przecież one się jej należą!”¹⁵.

Wadliwe działanie systemu korekcyjno-wyrównawczego stało się inspiracją dla inicjatyw obywatelskich, w szczególności tzw. akcji „STOP Janosikowe”, której piewcy zwracali uwagę w szczególności na to, że wysokość wpłat pochodzących od płatników janosikowego jest niewspółmiernie wyższa od usprawiedliwionych potrzeb istniejących po stronie jednostek samorządu terytorialnego uznawanych za uboższe, co prowadzi do bezpodstawnego i bezproduktywnego ubożenia bogatszych samorządów. Pochodzące od płatników janosikowego wpłaty nie przyczyniają się bowiem w sposób znaczący do polepszenia sytuacji samorządów uboższych, a zamiast tego w istotnym stopniu uszczuplają finanse samorządów bogatszych, co często skutkuje kłopotami finansowymi tychże jednostek. W ramach inicjatywy „STOP Janosikowe” zwracano również uwagę na to, że kryteria, w oparciu o które określa się grono płatników oraz beneficjentów janosikowego, zostały ukształtowane w sposób błędny, o czym świadczy w szczególności fakt, iż wpływy z wpłat korekcyjno-wyrównawczy przewyższają potrzeby samorządów uboższych. W konsekwencji nadwyżka przechodzi na tzw. rezerwę subwencji ogólnej, bądź przeznaczana jest na potrzeby samorządów innego szczebla¹⁶. W ślad za tego rodzaju inicjatywami obywatelskimi podejmowano również inne próby nakłonienia ustawodawcy do nowelizacji przepisów regulujących tzw. janosikowe, a mianowicie sporządzano obywatelskie projekty nowelizacji ustawy, a także zwracano się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o uznanie tych przepisów za niezgodne z Konstytucją RP. Oczekiwany efekty orzecznicze pojawiły się w szczególności za sprawą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006, sygn. akt K 30/04, wy-

¹⁰ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) art. 163.

¹¹ M. Kulesza, „Droga do Polski prawdziwej” [w:] „Podstawy reformy samorządowej”, red. E. Toczyńska, Gdańsk 1998, s. 9; T. Sowiński, „Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy” [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015, s. 231.

¹² M. Kulesza, „Wspólnota samorządowa jako główny czynnik decentralizacji państwa”, W Ruchu 2002, nr 5, s. 4;

¹³ T. Sowiński, „Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy” [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015, s. 231.

¹⁴ T. Sowiński, „Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy” [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015, s. 234.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ www.stopjanosikowe.pl;

roku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13, a wreszcie w 2014 r. za sprawą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., wydanego w sprawie o sygn. akt K 13/11. Problematyka związana z orzecznictwem konstytucyjnym oraz jego skutkami w wymiarze legislacyjnym znajdzie rozwinięcie w dalszej części ekspertyzy.

Jednym z głównych zarzutów stawianych systemowi korekcyjno-wyrównawczemu jest zbyt szeroka skala redystrybucji środków pochodzących od płatników janosikowego, tj. od samorządów bogatszych. Należy bowiem podkreślić, że środki wyrównawcze horyzontalne (poziome) mają charakter subsydiarny względem środków wertykalnych (pionowych). Wyrównanie deficytów w finansach samorządów powinno bowiem w pierwszym rzędzie następować ze środków pochodzących z budżetu państwa. Dopiero gdy ten sposób okazuje się niewystarczający, bądź zawodzi, można sięgnąć do środków pochodzących od innych, bogatszych jednostek samorządu terytorialnego. System korekcyjno-wyrównawczy powinien zatem być wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą samorządy otrzymują dofinansowanie z budżetu centralnego¹⁷. Ustawa z 2003 r. zawierała jednak postanowienia, które zachwiały tę hierarchię, stawiając janosikowe w roli niemal równorzędnego źródła dochodu samorządów terytorialnych względem dofinansowania pochodzącego bezpośrednio z budżetu państwa.

Twórcy systemu korekcyjno-wyrównawczego nie powinni również zapominać, że potrzeba zastosowania rozwiązań wyrównawczych powstaje dopiero wówczas, gdy dysproporcje finansowe pomiędzy jednostkami stają się rażące. Aby podjąć takie działania, nie wystarczy bowiem jakkolwiek różnica w zamożności danego regionu, która jest przecież zjawiskiem naturalnym, niewymagającym żadnej interwencji. Stosowanie systemu korekcyjno-wyrównawczego do każdej różnicy zamożności może – i często prowadzi – do sytuacji, w której dotychczasowy płatnik janosikowego staje się następnie wskutek tego beneficjentem tego świadczenia. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że mechanizm wyrównania poziomego powinien zapobiegać wyłącznie rażącym niewspółmiernością, nie zaś każdej dysproporcji dochodów własnych¹⁸.

Podstawą ustalania kręgu jednostek będących płatnikami janosikowego oraz wysokości należnych wpłat jest zatem wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca. Ponadto obowiązujące wówczas brzmienie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nakazywało ustalać wysokość wpłat do budżetu państwa w oparciu o dochody podatkowe uzyskane w roku poprzedzającym. W efekcie na-

leżności jednostek były często ustalane na podstawie nieaktualnych danych, co wywoływało negatywne konsekwencje finansowe dla jednostki w przypadku, gdy sytuacja finansowa bogatszej jednostki uległa pogorszeniu w porównaniu do roku poprzedniego. Wówczas niezależnie od aktualnej sytuacji finansowej takie jednostki musiały wygospodarować środki na uiszczenie należnych wpłat do budżetu państwa, co często skutkowało koniecznością zaciągnięcia na ten cel pożyczek. System poboru został bowiem skonstruowany w sposób wymuszający na jednostkach dokonywanie regularnych, terminowych wpłat (12 rat miesięcznych w terminie do 15 dnia każdego miesiąca), co w dodatkowym stopniu przyczynia się do utraty płynności finansowej przez jednostki. Jakkolwiek zaległość z tego tytułu skutkowała natomiast naliczaniem odsetek według reguł obowiązujących przy zaległościach podatkowych. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 3 i ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do wpłat korekcyjno-wyrównawczych stosuje się przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa, jednakże z wyłączeniem przepisów dotyczących odraczania terminu płatności podatku lub zapłaty zaległości podatkowej, rozkładania na raty podatku lub zapłaty zaległości podatkowej, a także umarzania zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę¹⁹.

Wyłączenie aktualnego poziomu dochodów z grona kryteriów służących do ustalania wysokości opłat może zatem wywołać brzemienne skutki, pogarszając w istotnym stopniu sytuację finansową płatnika janosikowego. Przykładem takich skutków jest fakt, iż w 2010 r. dochody Mazowsza z tytułu udziału w podatkach dochodowych spadły o 30 %, jednak mimo to w tym samym roku województwo mazowieckie było zobowiązane do uiszczenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych w wysokości 70 % rocznych dochodów podatkowych, co stanowiło równowartość 40 % ogólnych dochodów. Wskutek tego województwo mazowieckie nie mogło realizować własnych zadań²⁰.

Do wad systemu korekcyjno-wyrównawczego zaliczyć również należy niejednolity charakter kryteriów regulujących powstanie obowiązku dokonywania wpłat, który został ukształtowany w sposób o wiele bardziej wymagający względem województw i powiatów, niż w względem gmin. Podstawowym wyznacznikiem dla samorządów wszystkich szczebli jest bowiem średnia wartość dochodów ustalanych w roku poprzedzającym rok bazowy, jednak województwo lub powiat staje się płatnikiem janosikowego już po przekroczeniu 110 % tej średniej, natomiast gmina dopiero po przekroczeniu 150 %²¹. Ponadto ustawa przewidywała, iż określanie wysokości wpłat będzie dokonywane według skali progresywnej, która również została ukształtowana w sposób bardziej uprzywilejowany względem gmin. W przypadku bowiem przekroczenia przez województwo progu 110 % średniej do-

¹⁷ A. Borodo, „Samorząd terytorialny. System prawno finansowy”, Warszawa 2008, s. 23-24; M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015.

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, „Uwarunkowania prawne i pozaprawne reformy systemu finansów komunalnych” [w:] „Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego”, red. W. Miemieć, K. Sawicka, Warszawa 2014, s. 22; P. Pest, „Założone a realizowane funkcje subwencji ogólnej” [w:] „Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne”, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, s. 271.

¹⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity z dnia 18.02.2016, Dz. U. z 2016 r. nr 198) – art. 35 ust. 3 i ust. 4.

²⁰ M. Mieszalski „Dysfunkcje w systemie wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego” [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), „Finanse komunalne a Konstytucja”, Warszawa 2012; M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015.

²¹ Art. 29 ust. 1 i art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w brzmieniu obowiązującym do 13 listopada 2014 r.

chodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, stawało się ono płatnikiem janosikowego w wysokości 80 % nadwyżki, a jeśli poziom dochodów przekroczył 170 % średniej, stawka opłaty wynosiła już 48% wskaźnika Ww, powiększonego o 95% nadwyżki dochodów²².

Jak już wspomniano, podstawowym kryterium ustalania kręgu płatników janosikowego oraz wysokości należnych wpłat była średnia wartość dochodów ustalanych w roku poprzedzającym rok bazowy. wybór tego kryterium jako podstawowego kryterium różnicowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego uznawany jest za właściwy, jednakże pod warunkiem, iż – w przeciwieństwie do pierwotnego brzmienia ustawy – nie jest to kryterium jedyne i zupełne. „Wyrównywanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w oparciu o kryterium wydajności dochodów własnych oznacza niewłaściwie rozumianą równość tych podmiotów, które przecież różnić się muszą cechami występującymi obiektywnie, co z kolei wpływać musi na wydajność fiskalną potencjału ich dochodów własnych²³”. Krytyka systemu korekcyjno-wyrównawczego była zatem ściśle powiązana z postulatem zmodyfikowania kryterium ustalania kręgu jednostek zobowiązanych i uprawnionych z tego tytułu poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających reakcję na zmiany koniunktury rynkowej czy zmiany zakresu zadań realizowanych przez poszczególne samorządy, a co za tym, idzie – zmiany niezbędnych w tym celu wydatków. Dlatego też postulowano w szczególności wprowadzenie kryterium dodatkowego nakazującego uwzględnienie zakresu wydatków niezbędnych do realizacji zadań przez bogatsze samorządy. Zwracano bowiem uwagę na to, iż samorządy bogatsze, w tym zwłaszcza wielkie aglomeracje, dysponują wprawdzie większymi wpływami z podatków, jednakże są one w odpowiednio znacznym stopniu konsumowane przez wydatki niezbędne do realizacji powierzonych im zadań. System korekcyjno-wyrównawczy w żaden sposób jednak tego nie uwzględnia, co w konsekwencji często prowadzi to powstania kłopotów finansowych u płatników janosikowego, które blokują realizację przez nich własnych zadań, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z ideą i ratio legis systemu korekcyjno-wyrównawczego. Rozważając kwestię zakresu zadań wykonywanych przez bogatsze samorządy, nie można tracić z pola widzenia faktu, iż do wzrostu kosztów tych zadań w istotnym stopniu przyczynia się napływ osób z obszarów biedniejszych, które jednak nie rejestrują się w urzędach skarbowych na terenie aglomeracji, lecz pozostają podatnikami w swoich rodzimych miejscowościach. W rezultacie drastycznie niekiedy wzrasta liczba odbiorców usług samorządów bogatszych, która nie ma jednak żadnego przełożenia na wysokość wpływów podatkowych samorządów bogatszych. Kryterium wyznaczające krąg płatników janosikowego oraz wysokość powstałych

z tego tytułu wpłat powyższej zależności w żaden sposób jednak nie uwzględnia²⁴.

Liczne wady ujawniają się również w odniesieniu do sposobu podziału środków pochodzących od płatników janosikowego, bowiem kryterium dominujące stanowi tutaj poziom potrzeb beneficjentów, przy jednoczesnym pominięciu potencjału dochodowego biedniejszych samorządów. Rodzi to rozmaite konsekwencje pozostające w sprzeczności z celem janosikowego, a także przyczynia się do demoralizowania władz lokalnych poprzez kształtowanie wśród nich niewłaściwych postaw. Po pierwsze, skupianie się na kryterium potrzeb beneficjentów powoduje, że środki pochodzące od płatników janosikowego często nie trafiają do samorządów, które rzeczywiście potrzebują takiej pomocy. Lista samorządów spełniających kryteria stawiane beneficjentom jest bowiem długa. Po drugie, oderwanie od kryterium wydatkowego może skutkować tym, że ta sama jednostka jest jednocześnie płatnikiem janosikowego, jak i beneficjentem²⁵. Przykładowo w 2012 r. wszystkie samorządy na poziomie wojewódzkim otrzymały część regionalną subwencji ogólnej, natomiast płatnikami janosikowego były jedynie trzy spośród nich. Udział subwencji w dochodach beneficjentów był zatem niewielki do tego stopnia, że trudno uznać, aby jednostka przy pomocy takiego dofinansowania była w stanie zwiększyć swój potencjał dochodowy²⁶. Po trzecie, nadmiernie szerokie zastosowanie janosikowego – na skutek pominięcia kryterium wydatkowego płatników oraz potencjału dochodowego beneficjentów – skutkuje z jednej strony bezpodstawnym zwolnieniem władz centralnych z obowiązku dofinansowywania samorządów, natomiast z drugiej strony zdejmuje z władz lokalnych jednostek mniej zamożnych presję dbałości o egzekwowanie własnych dochodów z innych źródeł, skoro i tak niezbędne środki otrzymają kosztem jednostek bogatszych. Demoralizacja władz lokalnych jednostek uboższych jest istotną wadą systemu korekcyjno-wyrównawczego z tego względu, że trudno tę wadę usunąć. Trzeba bowiem pamiętać, że otrzymywane z tego tytułu środki finansowe są subwencją ogólną, co oznacza, iż beneficjenci dysponują pełną swobodą rozporządzania tymi środkami, a jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie są niedopuszczalne²⁷.

Sposób podziału środków pochodzących z wpłat korekcyjno-wyrównawczych określa art. 21a i art. 23a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Do 2014 r. część regionalną subwencji ogólnej dla województw dzielono na podstawie kryteriów wynikających z art. 25.

²⁴ Por. M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015; D. Kamińska, A. Nelicki, „Asystemowość wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego [w:] Finanse komunalne a Konstytucja”, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. XLIII;

²⁵ www.stopjanosikowe.pl; por. L. Patrzalek, „Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego” [w:] „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404;

²⁶ M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015

²⁷ Art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, iż o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

²² Art. 31 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w brzmieniu obowiązującym do 13 listopada 2014 r.

²³ M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015, s. 218.

Wśród dysfunkcji systemu korekcyjno-wyrównawczego wymienia się również brak możliwości modyfikowania wysokości dokonanej wpłaty lub otrzymanej subwencji po uchwaleniu ustawy budżetowej. Świadczenia te nie podlegają bowiem korekcie, o czym stanowi art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat w kwocie wyższej od należnej - jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat²⁸. Brzmienie tego przepisu oznacza, iż jednostkom nie przysługują żadne narzędzia, za pomocą których, kwota należnej subwencji lub należnej wpłaty mogłyby zostać zakwestionowane, nawet jeśli po uchwaleniu ustawy budżetowej okaże się, że jednostka otrzymała subwencję w kwocie niższej od należnej, bądź od płatnika janosikowego pobrano zbyt wysoką opłatę. Wobec tego prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym taki stan rzeczy budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności art. 36 ust. 10 z Konstytucją²⁹.

4. System korekcyjno-wyrównawczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Wady i niedoskonałości systemu korekcyjno-wyrównawczego były także przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zgodności przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją RP. Owocem tych rozważań jest m. in. wyrok z dnia 25 lipca 2005 r., sygn. akt K 30/04³⁰, który ugruntował prezentowaną dotychczas wykładnię art. 167 ust. 2 Konstytucji, nakazującą uznawać pionowy system dofinansowywania samorządu terytorialnego za zasadniczy. Za przyjęciem takiej interpretacji przemawia treść tego przepisu mówiąca, iż subwencje i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z budżetu państwa. W przepisie tym nie ma natomiast mowy o dofinansowywaniu samorządu z budżetów innych jednostek. System korekcyjno-wyrównawczy jest zatem wyjątkiem od konstytucyjnej zasady, stwierdzając nawet, iż należy go wręcz traktować jako odrębną instytucję o charakterze innym, niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten nie zawiera bowiem zamkniętej listy dochodów samorządu terytorialnego. To zaś z kolei – zdaniem TK – pozwala usytuować ową „wpłatę wyrównawczą” i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową, niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej. W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zatem zasadniczą kwestię dopuszczalności wprowadzenia instytucji wpłat wyrównawczych.

²⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity z dnia 18.02.2016, Dz. U. z 2016 r. nr 198) – art. 36 ust. 10.

²⁹ Por. M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2005 r., sygn. akt K 30/04 (Dz. U. z 2006 r., nr 141, poz. 1011)

Zasady wyrażone w art. 167 Konstytucji nie mają oczywiście charakteru absolutnego i mogą doznawać ograniczeń poprzez rozwiązania ustawowe o charakterze wyjątkowym, jak przykładowo system korekcyjno-wyrównawczy. TK podkreślił jednak, iż jego konstrukcja nie może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji.

Trybunał wyraził również pogląd, zgodnie z którym aktywacja systemu korekcyjno-wyrównawczego powinna następować jedynie w przypadku zaistnienia rażącej niewspółmierności potencjału dochodowego jednostek samorządu. „Przez rażącą niewspółmierność należy rozumieć możliwość powstania takich różnic w sytuacji finansowej poszczególnych samorządów, które przekraczają – zdaniem ustawodawcy – zakładany i adekwatny poziom zróżnicowania zamożności, w relacji do zadań, jakie na wszystkich samorządach ciążyą.” W przeciwnym wypadku taka korekta powoduje jedynie ograniczenie ustrojowej, stymulacyjnej funkcji dochodów własnych. Trybunał zauważył również, że „zalety wpłat wyrównawczych są widoczne zwłaszcza, gdy są one traktowane jako przejściowy, okresowy instrument korekcyjny, stosowany tylko w zakresie niezbędnym. Po jego zastosowaniu władze centralne uzyskują wiedzę, w jaki sposób wyposażać w przyszłości samorządy w dochody własne oraz subwencje i dotacje, by nie dochodziło do owej rażącej niewspółmierności, o której mowa była wyżej. Nie jest jednak wykluczone ich istnienie jako elementu systemu. Wtedy jednak uwarunkowania konstytucyjne dopuszczalności funkcjonowania tej instytucji są tym silniejsze.” Trybunał, dostrzegając zalety systemu korekcyjno-wyrównawczego jako systemu przejściowego, stosowanego tylko w zakresie niezbędnym, nie wykluczył jednak jego funkcjonowania również jako stałego elementu systemu.

Powyższe badanie konstytucyjności przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zostało przeprowadzone na wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Wskazany wyrok Trybunał Konstytucyjny orzekł m. in., że art. 25 ust. 8 i 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, ponadto iż art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz postanowił, że przepisy te tracą moc z upływem 18 miesięcy od ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP. Uchylone przepisy zawierały upoważnienie dla Ministra Finansów do wydawania rozporządzeń w sprawie podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw oraz części równoważącej dla gmin i powiatów.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11³¹, „ratio legis systemu wyrównania poziomego dochodów determinuje sposób interpretacji cechy, która poniekąd warunkuje konstytucyjność tej instytucji; tą cechą jest jej „przejściowy charakter”. Dopóki istnieją znaczące różnice w dochodach j.s.t., system wyrównania poziomego ma podstawę funkcjonowania”. Trybunał zauważył również, że ze względu na znaczne dysproporcje dochodów jednostek samorządu terytorialnego, „nie można zdyskwalifikować systemu z założeniem, że z formalnego punktu widzenia „przej-

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 (Dz. U. z 2013 r. poz. 193).

ściowy charakter” oznacza działanie systemu przez „jakiś czas”. Przejściowy charakter systemu wynika z jego *ratio*; z chwilą gdy poziom dochodów j.s.t. nie będzie silnie zróżnicowany, mechanizm przestanie działać niejako samoistnie”. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że wyrok o sygn. K 30/04 został wydany na kanwie ustawy o dochodach obowiązującej wówczas przez niespełna trzy lata oraz podkreślono, że kolejne lata jej obowiązywania, zwłaszcza w okresie zmieniającej się koniunktury gospodarczej, nie pozostają bez znaczenia dla oceny badanego mechanizmu. Niektóre poglądy zaprezentowane w tym wyroku spotkały się jednak z krytyką ze strony przedstawicieli doktryny prawa, którzy podnoszą, że wpłaty korekcyjno-wyrównawcze same w sobie nie doprowadzą do zniwelowania nierówności w zakresie potencjałów dochodowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji – wbrew stanowisku TK zawartym w w/w wyroku – mechanizm janosikowego nie może wygasnąć samoistnie. Do osiągnięcia tego celu doprowadzić bowiem może jedynie ukształtowanie obowiązującego prawa w sposób zapewniający jednostkom samorządu terytorialnego dochody pozwalające na efektywne wykonywanie powierzonych im zadań³². Wskazanego celu nie można jednak osiągnąć bez przeprowadzania badań nad efektywnością systemu korekcyjno-wyrównawczego.

Powyższy wyrok został wydany na skutek wniosku Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rady Miasta Krakowa. Powyższym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny orzekł m. in., że art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji. Wskazany przepis Konstytucji stanowi natomiast, iż wyłącznie ustawa określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Postanowieniem z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13³³, wydanym w związku z w/w wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, Trybunał Konstytucyjny postanowił przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczących wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał wydając to postanowienie sygnalizacyjne, wskazał, iż dostrzeżone dysfunkcje systemu korekcyjno-wyrównawczego – jakkolwiek mieszczą się w standardach konstytucyjnych – w przyszłości mogą prowadzić do naruszenia Konstytucji.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał w krytycznie ocenił przede wszystkim selektywny dobór kryteriów określania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych. Trybunał podkreślił, że ustawowe kryteria

mają wprowadzić charakter obiektywny, jednakże zarówno kryterium liczby mieszkańców, jak i kryterium dochodu podatkowego zostały wprowadzone bez wystarczającej analizy skutków takiego doboru. „W szczególności kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia specyfiki dużych jednostek samorządu terytorialnego, takich jak Warszawa i Kraków, oraz struktury demograficznej czy sezonowego przyływu ludności w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie czy leczniczo, na co pozwoliłoby np. ustalenie współczynnika ludnościowego”. Trybunał zwrócił również uwagę na to, że „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”. Postanowienie sygnalizacyjne zawiera również wskazówki dla ustawodawcy względem określania kryteriów identyfikacji beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej, nakazując rozważenie, „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 poziomego – trafniejsze byłoby uwzględnienie ogółu dochodów publicznoprawnych ustalonych w ustawie i podstawowych wydatków własnych jednostek samorządu terytorialnego odniesionych każdorazowo do danego szczebla jednostek samorządu terytorialnego”. Trybunał zalecił również usunięcie uchybień w sposobie określenia kryterium dochodowego które obecnie opiera się na danych na temat dochodów osiąganych 2 lata wcześniej, zwracając uwagę na to, iż sytuacja finansowa jednostki może w tym okresie ulec znaczącym zmianom. Wobec tego Trybunał zalecił stosowanie w określonych sytuacjach instrumentów korygujących bądź np. wprowadzenie granicy „ostrożnościowej” wpłat. Postanowieniem sygnalizacyjnym Trybunał nakazał również usunięcie dysfunkcji mechanizmu wyrównawczego, która ujawnia się w sytuacji, w której „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. To może wskazywać, że obowiązkowe wpłaty samorządów w części gminnej w znaczny sposób przewyższały potrzeby wyrównawcze. Różnica w ostatnich latach przekraczała 28% sumy zebranych kwot. Kwoty pozostałe z niewykorzystanych wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej zasilają przy tym rezerwę, którą dysponuje Minister Finansów, bez wskazania ustawowych przesłanek podziału tej rezerwy”.

W dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego szczególnie istotne znaczenie posiada wyrok z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt 13/11³⁴. Trybunał po raz kolejny zbadał konstytucyjność przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, na wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego. W rezultacie orzekł, iż przepisy art. 31 oraz art. 25 ustawy w zakresie, w jakim nie gwarantują wo-

³² M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015

³³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13.

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt 13/11 (Dz. U. z 2014 r., poz. 348).

jewództwom 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 sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.³⁵ Trybunał postanowił, że wskazane przepisy tracą moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP. Publikacja orzeczenia nastąpiła w dniu 19 marca 2014 r.³⁶, stąd utrata mocy przez te przepisy nastąpiła z dniem 20 marca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku podtrzymał prezentowane dotychczas poglądy w przedmiocie dopuszczalności istnienia rozwiązań wyrównawczych. Trybunał podkreślił jednak, że wyrok z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. akt K 30/04 został wydany w okresie dobrej koniunktury zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Od tego czasu a skutek kryzysu gospodarczego sytuacja finansowa całego sektora finansów publicznych uległa pogorszeniu. W konsekwencji rozważania w przedmiocie konstytucyjności mechanizmu wpłat wyrównawczych wymagały aktualizacji. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r. sygn. akt K 14/11 dotyczył funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego wyłącznie na szczeblu gmin i powiatów, wobec tego zawarte tam rozważania nie mogą znaleźć automatycznego przełożenia na ocenę konstytucyjności tej regulacji w odniesieniu do województw. Samorząd na każdym szczeblu działa bowiem niezależnie, posiada inny zakres zadań publicznych oraz odmienną strukturę dochodów. Gminy i powiaty stanowią samorząd lokalny³⁷, natomiast województwa – samorząd regionalny³⁸. Województwa jako wspólnoty samorządu regionalnego wykonują zadania o charakterze regionalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Trybunał zauważył, że wprawdzie Konstytucja w art. 167 ust. 2 ustala dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jednakową strukturę dochodów, w skład której wchodzi dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe, jednakże wielkość dochodów z tych źródeł, ich wewnętrzne zróżnicowanie oraz znaczenie kształtują się odmiennie dla każdego szczebla samorządu. Zgodnie bowiem z wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji zasadą adekwatności, przekazaniu poszczególnym samorządom zadań publicznych musi towarzyszyć odpowiednie ich wyposażenie w dochody publiczne. „Oczywistą konsekwencją odmiennie ukształtowanego katalogu zadań wykonywanych przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie są różnice w systemie dochodów JST poszczególnych szczebli, z których zadania te są finansowane.” Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznał, że ocena instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych w kontekście konstytucyjnych uwarunkowań dochodów JST powinna być dokonywana odrębnie w odniesieniu do każdego szczebla JST i może być w tym zakresie odmienna.

³⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107)

³⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 348.

³⁷ Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) – art. 6 ust. 1; ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.) – art. 1.

³⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596, ze zm.) – art. 1.

We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko wyrażone w wyroku o sygn. K 14/11, zgodnie z którym *ratio legis* systemu wyrównania poziomego dochodów determinuje sposób interpretacji cechy, która może mieć wpływ na ocenę konstytucyjności tej instytucji i którą jest jej „przejściowy charakter”. Trybunał stwierdził, że dopóki istnieją znaczące różnice w dochodach JST, dopuszczalne jest funkcjonowanie systemu wyrównania poziomego. Przejściowy charakter systemu wynika bowiem z jego *ratio* – „z chwilą gdy poziom dochodów j.s.t. nie będzie silnie zróżnicowany, mechanizm przestanie działać niejako samoistnie³⁹” (sygn. K 14/11).

Trybunał Konstytucyjny w sposób odrębny przeanalizował przepisy regulujące zasady identyfikacji płatników oraz beneficjentów janosikowego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „ustawodawca, konstruując mechanizmy wyrównania poziomego, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekonunktury, zwłaszcza jeśli podstawą dochodów własnych danego szczebla JST uczynił dochody podatkowe o dużej wrażliwości na tego rodzaju wahania. Brak jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych w okresie takich zmian, które dodatkowo uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową JST w chwili dokonywania wpłat wyrównawczych, powoduje, że mechanizm określony w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach należy uznać za naruszający art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między JST, jako instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą pozbawiać dochodów własnych podstawowego i stymulacyjnego znaczenia. Mechanizm ten, w swoim założeniu korekcyjno-wyrównawczy, ze swej natury prowadzić powinien do wyrównywania dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. Sytuacja, w której prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (w odniesieniu do województw będących płatnikami tego systemu), jest sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. (...) Jako że mechanizm ten nie zawiera jakiegokolwiek bariery ostrożnościowej, a także w związku z koniecznością opierania się na danych sprzed 2 lat, przy obecnym brzmieniu przepisów identyfikujących samorządy zobowiązane do ponoszenia wpłat wyrównawczych w skrajnych warunkach gospodarczych samorząd może zostać obciążony wpłatami wyższymi niż jego dochody własne realizowane w roku budżetowym. Taka sytuacja może zatem doprowadzić do likwidacji instytucji dochodów własnych w zasobach finansowych województwa, co jest sprzeczne w sposób oczywisty z art. 167 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, systematyczne pogarszanie się sytuacji finansowej niektórych samorządów uczyniło tę sytuację realną i ujawniło konstytucyjną wadliwość mechanizmu wyrównania poziomego na szczeblu województw.” Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że przepisy regulujące system korekcyjno-wyrównawczy mają charakter asy-

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 (Dz. U. z 2013 r. poz. 193).

metryczny w tym sensie, że inne kryteria regulują identyfikację płatników janosikowego, a inne – jego beneficjentów. Aby natomiast urzeczywistnić cel świadczeń wyrównawczych, ustawodawca powinien poczynić starania w kierunku ujednolicenia tych kryteriów w sposób uwzględniający zarówno katalog dochodów, jak i potrzeby wydatkowe jednostek.

Trybunał Konstytucyjny po przeanalizowaniu określonych w art. 25 ust. 1-15 kryteriów podziału części regionalnej subwencji ogólnej stwierdził, że „nie mamy tu do czynienia z czystym mechanizmem wyrównawczym.” Uzasadniając swoje stanowisko TK zwrócił uwagę na to, iż kryteria uwzględniają jednie niektóre wydatki województwa, odwołując się m.in. do stopy bezrobocia, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie. Po drugie, kryteria te abstrahują od wysokości dochodów podatkowych województw. W konsekwencji beneficjentami części regionalnej subwencji ogólnej są wszystkie województwa, nawet te, które są płatnikami janosikowego. Taka sytuacja została przez Trybunał określona mianem błędnego koła finansowego, które prowadzi do nieuzasadnionej redystrybucji dochodów województwa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe ustalenia świadczą o tym, że skoro ustawa zezwala na przekazanie środków samorządom niekoniecznie uboższym, mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonuje w jedynie niezbędnym zakresie. W konsekwencji Trybunał opowiedział się za takim ukształtowaniem mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, które będzie uwzględniało potencjał finansowy jednostek w pełnym zakresie, tj. obejmującym zarówno ich dochody, jak i wydatki. Jedynie wówczas system ten będzie bowiem spełniał kryterium niezbędności. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że brak nawiązania w art. 31 ust. 1 oraz art. 25 ustawy o dochodach do pełnej sytuacji finansowej województw, z uwzględnieniem zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych, uzasadnia stwierdzenie niezgodności tych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy narusza przez to wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie.

5. System korekcyjno-wyrównawczy po wejściu w życie nowelizacji z dnia 23 października 2014 r.

W celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11 ustawą z dnia 23 października 2014 r. przyjęto nowelizację ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰. Wskazaną nowelizacją przede wszystkim uchylono przepisy uznane przez TK za niezgodne z Konstytucją, tj. art. 25 i art. 31 ustawy. Ponadto po rozdziale 8 dodano rozdział 8a określający zasady ustalania dla województw w roku 2015 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa oraz dotacji celowej. W tym rozdziale najistotniejsze znaczenie posiada art. 70a regulujący sposób obliczania wysokości wpłaty na część re-

gionalną subwencji ogólnej, a także art. 70b, w którym unormowano sposób podziału tej części subwencji. Na uwagę zasługuje w szczególności art. 70a ust. 3, zgodnie z którym kwota rocznej wpłaty nie może przekroczyć 35% dochodów podatkowych województwa z roku poprzedzającego rok bazowy, co stanowi istotne narzędzie przeciwdziałania powstawaniu po stronie płatników janosikowego zobowiązań nadmiernych względem ich możliwości dochodowych. Zmianie uległy również wartości procentowe zawarte w skali progresywnej wyznaczającej wysokość należnych wpłat. Płatnikami janosikowego są bowiem województwa, w których średnia wartość dochodów przekracza 125 % średniej ogólnej, a nie jak dotychczas – 110 % tej średniej. Ponadto w pierwszym progu obniżeniu uległa wysokość nadwyżki należnej do odprowadzenia, a mianowicie z 80 % do 49 %. Płatnik janosikowego „wchodzi” natomiast na drugi próg już po przekroczeniu 150 % wskaźnika, przy czym wcześniej następowało to dopiero po przekroczeniu 170 %. Wysokość nadwyżki należnej do odprowadzenia obniżono natomiast z 95 % do 71,25 %⁴¹. Nowelizacja przewidziała również wyjście awaryjne na wypadek, gdyby suma dochodów uzyskanych w drugim półroczu roku bazowego i w pierwszym półroczu roku budżetowego była niższa o więcej niż 10% w porównaniu do tych dochodów uzyskanych łącznie w drugim półroczu roku poprzedzającego rok bazowy i w pierwszym półroczu roku bazowego. W takiej sytuacji zgodnie z art. 70a ust. 4 województwo będące płatnikiem janosikowego będzie miało prawo dokonania wpłat niższych o 10%.

W odniesieniu natomiast do sposobu podziału części regionalnej subwencji znowelizowana ustawa stanowi w art. 70b ust. 1, że w roku 2015 część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw. Art. 70b ust. 2 stanowi natomiast, że kwotę części regionalnej otrzymują województwa, w których dochody podatkowe powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 125% wskaźnika Ww, który to wskaźnik stanowi iloraz sumy dochodów podatkowych wszystkich województw uzyskanych w roku poprzedzających rok bazowy oraz liczby mieszkańców kraju. Zgodnie z art. 70b ust. 3-7 wysokość należnej danemu województwu kwoty ustala się w oparciu o naczelną kryteria w postaci stopy bezrobocia, wieku osób bezrobotnych oraz sumy dochodów podatkowych, części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz części regionalnej. Ponadto łączna pula wpłat dokonanych przez płatników janosikowego miała zostać rozdzielona w ten sposób, że 52 % tej kwoty miało trafić do województw, w których stopa bezrobocia przekroczy 110 % średniej stopy krajowej, natomiast pozostałe 48 % tej puli miało zostać rozdysponowane pomiędzy województwa, w których dochody podatkowe za rok poprzedzający rok bazowy, powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej i kwotę części regionalnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca są niższe od 125% wskaźnika Ww.

Mimo krótkiego okresu funkcjonowania ustawy w znowelizowanym brzmieniu, powyższą nowelizację należy oce-

⁴⁰ Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1574).

⁴¹ Art. 70a ust. 2 pkt 2) stanowi dosłownie, iż kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą 12,25% wskaźnika Ww, powiększoną o 59% nadwyżki wskaźnika W ponad 150% wskaźnika Ww - dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 150% wskaźnika Ww.

nić pozytywnie. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można bowiem uznać, iż określony w niej mechanizm poboru i dystrybucji środków wyrównawczych pozwoli zapobiec powstaniu tzw. błędnego koła finansowego, w którym te same województwa są jednocześnie płatnikami i beneficjentami janosikowego.

6. Propozycje rozwiązań w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego na lata 2017 – 2019

Nowelizacja ustawy wprowadzona w wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. dotyczyła jedynie województw oraz miała charakter tymczasowy, bowiem okres obowiązywania tej regulacji określono na lata 2015-2016. Obecne zasady poboru i dystrybucji wpłat wyrównawczych obowiązują zatem jedynie do dnia 31 grudnia 2016 r., stąd wprowadzenie regulacji przedłużającej działalność systemu korekcyjno-wyrównawczego okazało się konieczne. W przeciwnym wypadku począwszy od 1 stycznia 2017 r. województwa zostałyby pozbawione części regionalnej subwencji ogólnej, która stanowi dość istotny element ich dochodów. W odniesieniu do gmin i powiatów system korekcyjno-wyrównawczy w dalszym ciągu obowiązuje i nie jest ograniczony czasowo, stąd nie ma potrzeby wprowadzania nowelizacji przedłużającej czas funkcjonowania systemu.

Wobec powyższego Rada Ministrów przyjęła przedłożony przez Ministra Finansów projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który zakłada przedłużenie działania systemu korekcyjno-wyrównawczego dla województw obowiązującego w roku 2016 na lata trzy lata, tj. 2017-2019. Prace legislacyjne nad tym projektem są obecnie na etapie sprawozdawczym po pierwszym czytaniu⁴². W uzasadnieniu projektu podano, iż powodem przedłużenia czasu trwania dotychczasowej regulacji jest zamiar kompleksowego uregulowania systemu finansowania samorządów w najbliższych latach, przy czym będzie on w sposób ścisły skorelowany z systemem finansowym państwa. Tym bardziej, że – jak wskazano w uzasadnieniu – w najbliższym czasie polityka budżetowa będzie nakierowana na wspieranie wzrostu gospodarczego, co zostało zapoczątkowane już w chwili obecnej za sprawą reform wywierających pozytywny wpływ na dochody społeczeństwa. W perspektywie czasowej dobroczynny wpływ reform w naturalny sposób obejmie również dochody samorządów, bowiem bogacenie się społeczeństwa skutkuje eskalacją wpływów podatkowych zasilających samorządy. Dlatego zdaniem twórców projektu „wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw) powinno być osadzone w docelowym systemie finansowo-gospodarczym. Pozwoli to w sposób właściwy określić nowe zasady kryteria systemu korekcyjno-wyrównawczego, uwzględniając faktyczny (po reformach) potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego. Czas ten pozwoli na wypracowanie najbardziej optymalnych rozwiązań”. Jednocześnie autorzy projektu

określają dokładną perspektywę czasową, w której będzie możliwe przeprowadzenie racjonalnej i obiektywnej oceny stanu finansów publicznych, a tym samym określenie niezbędnego zakresu działania systemu korekcyjno-wyrównawczego. Opracowanie nowego systemu planowane jest na rok 2019, przy czym będzie on obowiązywał od 1 stycznia 2020 r. Opracowanie nowego systemu korekcyjno-wyrównawczego zostanie natomiast poprzedzone gruntowną analizą funkcjonowania obecnego systemu, a owocami tych prac mają być nowe rozwiązania wyrównawcze, które pozwolą zintegrować mechanizm wyrównania dysproporcji w dochodach oraz zróżnicowane potrzeby wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze powyższe, w chwili obecnej nowelizacja ustawy zakładająca przedłużenie obowiązywania dotychczasowego systemu korekcyjno-wyrównawczego województw jest w pełni uzasadniona i wystarczająca dla zapewnienia samorządom środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań.

Wskazany projekt przewiduje również, że informacje o wysokości subwencji będą przekazywane za pośrednictwem narzędzi elektronicznych. Ponadto zaproponowano, aby minimalne kwoty przenoszone pomiędzy jednostkami opiewały na kwotę wyższą niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Dla porównania obecnie transfery dotyczą środków w wysokości 3-4 zł.

Projektowana nowelizacja realizuje zalecenia zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, o czym świadczy po pierwsze podniesienie progów dochodowych, których przekroczenie powoduje powstanie obowiązku wpłat do budżetu państwa oraz zmniejszenie nadwyżki przeznaczonej na wpłaty. Po drugie określono próg ograniczający wysokość wpłat województw do budżetu państwa, które nie mogą być wyższe niż 35% dochodów podatkowych jednostki. Po trzecie sposób naliczania wpłat do budżetu państwa został tak określony, że w odniesieniu do województw dokonujących wpłat poniżej 125% średnich dochodów podatkowych nie będzie następował spadek dochodów tych województw. Po czwarte na wypadek znacznego spadku dochodów podatkowych wprowadzono możliwość uwzględnienia rzeczywistej kondycji finansowej jednostki istniejącej w chwili dokonania wpłat poprzez wprowadzenie możliwości obniżenia wpłat. Po piąte zmieniono reguły naliczania części regionalnej subwencji pochodzącej z wpłat w ten sposób, że wyłączono możliwość posiadania przez dane województwo podwójnego statusu, polegającego na byciu zarówno płatnikiem, jak i beneficjentem janosikowego. W uzasadnieniu projektu podkreślono również, że – podobnie jak do końca 2016 r. – w okresie 2017-2019 żadne województwo nie otrzyma mniej środków niż pod rządami ustawy w brzmieniu sprzed 14 listopada 2014 r., co wynika z dokonanych wyliczeń.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, iż zarówno nowelizacja ustawy z dnia 23 października 2014 r., jak i tegoroczny projekt ustawy, zawierają rozwiązania zgodne z Konstytucją, a przede wszystkim w istotnym stopniu usuwają wady dotychczasowej regulacji, które legły u podstaw uznania poszczególnych przepisów ustawy z niezgodne z Konstytucją. Nowelizacja poprawia również funkcjonowanie systemu korekcyjno-wyrównawczego poprzez zapewnienie województwom zachowanie odpowiedniej części dochodów własnych, niezbędnych do realizacji zadań.

⁴² Źródło: www.rcl.legislacja.gov.pl/projekt/12285703; www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=71.

III. POSTULATY DE LEGE FERENDA ORAZ REKOMENDOWANE ROZWIĄZANIA

Wady i dysfunkcje systemu korekcyjno-wyrównawczego stały się inspiracją do formułowania licznych postulatów de lege ferenda. Ocena zasadności zastosowania tych wymaga przeprowadzenia gruntownej analizy sytuacji finansowej samorządów w dłuższej perspektywie czasowej, co leży również w zamiarze twórców tegorocznego projektu nowelizacji ustawy dochodowej.

Jednym z postulatów jest zmniejszenie rozmiaru dokonywanych wpłat korekcyjno-wyrównawczych, a co za tym idzie – zmniejszenie zakresu redystrybucji dochodów. U podstaw leży przekonanie, iż zbyt rozległa redystrybucja dochodów w ramach janosikowego narusza jedną z najważniejszych zasad, a mianowicie zasadę samodzielności, która przyznaje samorządom prawo do samodecydowania o swoich wydatkach. W celu obniżenia wysokości wpłat wyrównawczych zmodyfikować należy wskaźniki, w oparciu o które poszczególne jednostki uznawane są za płatników janosikowego. M. Bogucka-Felczak w tym zakresie wskazuje na zasadność rozważenia następujących rozwiązań: po pierwsze obniżenie wyrażonej w procentach nadwyżki wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca ponad przyjęty poziom ogólny. Po drugie możliwe jest również podwyższenie prognozy dochodowej, którego przekroczenie skutkuje powstaniem obowiązku dokonania wpłaty wyrównawczej. Rozwiązanie to pozwoli urzeczywistnić cel janosikowego, jakim jest dofinansowanie jednostek najbardziej potrzebujących oraz uruchamianie mechanizmu pomocowego jedynie w przypadku zaistnienia rażącej dysproporcji potencjałów dochodowych. Trzecią propozycją w tym zakresie stanowi określenie limitu wpłaty korekcyjno-wyrównawczej, która byłaby określana w odniesieniu do dochodów podatkowych jednostki. Zdaniem autorki „stanowi ono gwarancję pewnej proporcjonalności między zasadą solidarności jednostek samorządu terytorialnego, a prawem do samodzielnego kształtowania priorytetów polityki finansowej jednostki. Jednocześnie, w pośredni sposób, niweluje skutki negatywnego wpływu koniunktury gospodarczej na poziom dochodowości samorządów”⁴³.

Wskazane wyżej postulaty zostały w znacznej mierze uwzględnione w nowelizacji ustawy przeprowadzonej po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 4 marca 2014 r.

Przedstawiciele doktryny prawa finansowego postulują również wprowadzenie rozwiązań uwzględniających poziom wydatków obciążających jednostek, co powinno dotyczyć zwłaszcza dużych miast, w których liczba odbiorców usług komunalnych przewyższa liczbę osób mających na ich terenie miejsce zamieszkania. W tym zakresie jedną z propozycji stanowi wprowadzenie przelicznika ludnościowego, który funk-

cjonował już wcześniej w latach 1999-2003⁴⁴. Pod rządami ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin⁴⁵ oraz ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003⁴⁶ pod względem liczby mieszkańców gminy były dzielone na trzy grupy oraz dla każdej z tych grup określono tzw. przeliczeniową liczbę mieszkańców. W doktrynie prawa finansowego zauważa się również, że podobny mechanizm z powodzeniem stosowany jest w Niemczech⁴⁷.

Ponadto postuluje się wyznaczanie jednostek będących płatnikami janosikowego w oparciu o kryteria, które oprócz strony dochodowej potencjalnych płatników będą również uwzględniały rozmiar wydatków niezbędnych do realizacji powierzonych im zadań. Szacowanie kosztów realizacji tych zadań nie jest jednak działaniem łatwym, bowiem wymaga regularnych badań i analiz. Znamienne jest natomiast to, że w Polsce nie prowadzi się badań nad efektywnością systemu korekcyjno-wyrównawczego.⁴⁸ Ponadto, w toku konstruowania nowego systemu korekcyjno-wyrównawczego wypada również rozważyć zastosowanie odmiennych kryteriów mierzenia potencjału dochodowego jednostek bogatszych, gdyż „nie sposób nie podkreślić, iż zwłaszcza województwom i powiatom, przyznał ustawodawca jako jedyne źródła dochodów podatkowych, takie, które są szczególnie wrażliwe na zmiany koniunktury, tj. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych⁴⁹”. W okresie spowolnienia gospodarczego stosowanie tak skonstruowanego kryterium dochodowego może skutkować dla płatników janosikowego poważnymi problemami finansowymi.

Zgłaszane postulaty dotyczą również modyfikacji kryteriów stosowanych do ustalania kręgu beneficjentów janosikowego poprzez uwzględnienie – obok wydatków – również potencjału dochodowego jednostek uboższych.

Ponadto postuluje się modyfikacje terminów płatności oraz wysokości poszczególnych wpłat korekcyjno-wyrównawczych poprzez dostosowanie ich do realnej możliwości

⁴⁴ A. Niezgoda, „Subwencja ogólna i wpłaty jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa jako elementy finansowego mechanizmu wyrównawczego” [w:] „Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu terytorialnego we współczesnych regulacjach prawnych”, red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2014, s. 71-72; P. Pest, „Założone a realizowane funkcje subwencji ogólnej” [w:] „Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne”, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, s. 268.

⁴⁵ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (tekst jedn. Dz. U. z 1998, nr 30, poz. 164).

⁴⁶ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. z 1998 r., nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

⁴⁷ J. Mackiewicz-Łyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, „Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008; P. Pest, „Założone a realizowane funkcje subwencji ogólnej” [w:] „Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne”, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, s. 268.

⁴⁸ C. Olejnik, „Redystrybucja pozioma – problem beneficjentów na poziomie województw samorządowych”, Zarządzanie Zmianami, Zeszyty Naukowe 2013, nr 1; M. Bogucka-Felczak [w:] „Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy” redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015

⁴⁹ M. Bogucka-Felczak, „System korekcyjno-wyrównawczy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 13/11 – postulaty de lege ferenda”, s. 11.

⁴³ M. Bogucka-Felczak, „System korekcyjno-wyrównawczy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 13/11 – postulaty de lege ferenda”, s. 7.

ponoszenia tych opłat przez płatników janosikowego w trakcie roku budżetowego⁵⁰. W przeciwieństwie do obecnej regulacji poszczególne raty nie muszą być bowiem równe, ani też nie muszą być uiszczane w jednakowych terminach. Uelastycznienie tych rozwiązań umożliwi dostosowanie rozmiaru zobowiązań z tytułu wpłat do poziomu osiągniętych przez płatnika aktualnych wpływów podatkowych, co uchroni te jednostki od konieczności zaciągania pożyczek na pokrycie zobowiązań z tytułu janosikowego.

Niezależnie od postulatów zmierzających do wprowadzenia zmian w dotychczasowym systemie korekcyjno-wyrównawczym można również spotkać propozycje zastąpienia instytucji janosikowego przez inne rozwiązanie, które nie będzie wyjątkiem od zasady pionowego podziału dochodów pomiędzy państwem i samorządem. Takim rozwiązaniem mógłby być przykładowo system zróżnicowanego kształtowania wysokości udziałów poszczególnych samorządów we wpływach z podatku dochodowego osób fizycznych i prawnych. Pomyślnicy tego rozwiązania sugerują, aby wysokość udziału była ustalana w oparciu o podstawowe kryterium w postaci liczby mieszkańców powiększonej o liczbę innych użytkowników infrastruktury danego samorządu⁵¹.

Wskazane wyżej rozwiązania – jakkolwiek znajdują racjonalne uzasadnienie – okazują się jednak niemożliwe do realizacji bez uprzedniego stworzenia systemu monitorowania sytuacji finansowej samorządów, gdyż opierają się one na zmiennych w czasie „osiągach” poszczególnych jednostek. System ten niewątpliwie przyczyniłby się do stopniowego zwalczania rażącej niewspółmierności potencjałów dochodowych jednostek. Warunkiem skuteczności tego systemu jest jednak prowadzenie na bieżąco stałej obserwacji sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz regularne gromadzenie danych dotyczących przykładowo liczby podatników danej jednostki, liczby jej mieszkańców, poziomu bezrobocia, rozmiaru wpływów podatkowych itd. Tego rodzaju dane będą dla władzy centralnej stanowiły niezwykle istotną informację zwrotną, w oparciu o którą będzie możliwe racjonalne konstruowanie rozwiązań w zakresie pionowego systemu podziału dochodów pomiędzy państwem i samorządem. Powyższe pozwoli również na racjonalne powierzanie samorządowi nowych zadań publicznych, bowiem u podstaw tej decyzji będzie leżała świadomość możliwości finansowych danej jednostki, dających rękojmię właściwej realizacji tych zadań. W doktrynie prawa finansowego zauważa się również, że „stała obserwacja stanu faktycznego pozwoliłaby również na przesądzenie, na ile pionowy system wyrównywanie potencjału dochodowego jest skutecznym do tego celu narzędziem i czy nie zachodzi potrzeba doraźnej korekty ukształtowanego systemu dochodów samorządów dodatkowo poprzez system wpłat korekcyjno-wyrównawczych”⁵². Autorki tego rozwiązania postulują również, aby w drodze ustawy ustanowić organ odpowiedzialny za utworzenie i obsługę systemu informatycznego służącego do monitorowania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie wskazują,

iz w tym celu odpowiednie kompetencje i wiedzę posiada Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, która ponadto cieszy się zaufaniem zarówno ze strony społeczeństwa, jak i władz samorządowych⁵³.

Wprowadzenie w życie wskazanego wyżej systemu bieżącego monitorowania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz powierzenie związanych z tym dodatkowych zadań i kompetencji Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych, jest rozwiązaniem rekomendowanym również przez autora niniejszej ekspertyzy. Należy jednak podkreślić, iż utworzenie takiego systemu nie jest zadaniem łatwym, bowiem wymaga podjęcia sekwencji działań, których czas trwania może sięgać nawet wielu miesięcy. Mimo iż proces ten może okazać się trudny i długotrwały, z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że korzyści płynące z urzeczywistnienia takiego rozwiązania będą nieocenione dla rozwoju samorządu terytorialnego, a co za tym idzie rozwoju gospodarczego całego kraju.

IV. BIBLIOGRAFIA

1. M. Jastrzębska, *„Finanse jednostek samorządu terytorialnego”*, WoltersKluwer Warszawa 2012,
2. B. Gudziejewska, *„Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa”*, GN 2007 nr 4,
3. M. Bogucka-Felczak [w:] *„Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy”* redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015,
4. E. Ruśkowski, J. Salachna, *„Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz”*, Warszawa 2004,
5. M. Kulesza, *„Droga do Polski prawdziwej”* [w:] *„Podstawy reformy samorządowej”*, red. E. Toczyńska, Gdańska 1998,
6. T. Sowiński, *„Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy”* [w:] *„Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy”* redakcja naukowa Wiesława Maria Miemieć, wyd. WoltersKluwer, Warszawa 2015,
7. M. Kulesza, *„Wspólnota samorządowa jako główny czynnik decentralizacji państwa”*, W Ruchu 2002,
8. A. Borodo, *„Samorząd terytorialny. System prawno finansowy”*, Warszawa 2008,
9. T. Dębowska-Romanowska, *„Uwarunkowania prawne i pozaprawne reformy systemu finansów komunalnych”* [w:] *„Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego”*, red. W. Miemieć, K. Sawicka, Warszawa 2014,
10. P. Pest, *„Założone a realizowane funkcje subwencji ogólnej”* [w:] *„Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne”*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński,
11. M. Mieszalski *„Dysfunkcje w systemie wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego”* [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *„Finanse komunalne a Konstytucja”*, Warszawa 2012,

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, s. 12.

⁵² Ibidem s. 9, tak też T. Dębowska-Romanowska, M. Bogucka-Felczak, Ekspertyza zrealizowana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt.: „Finansowanie rozwoju miast – zmiany finansowe i fiskalne”.

⁵³ Ibidem s. 10-11, tak też T. Dębowska-Romanowska, M. Bogucka-Felczak, Ekspertyza zrealizowana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt.: „Finansowanie rozwoju miast – zmiany finansowe i fiskalne”.

12. D. Kamińska, A. Nelicki, „Asystemowość wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*”, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „*Studia i materiały Trybunału Konstytucyjnego*”, t. XLIII,
13. L. Patrzalek, „Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego” [w:] „*Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” 2015,
14. M. Bogucka-Felczak, „System korekcyjno-wyrównawczy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 13/11 – postulaty de lege ferenda”,
15. A. Niezgodna, „Subwencja ogólna i wpłaty jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa jako elementy finansowego mechanizmu wyrównawczego” [w:] „*Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego. Źródła finansowania samorządu terytorialnego we współczesnych regulacjach prawnych*”, red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2014,
16. P. Pest, „Założone a realizowane funkcje subwencji ogólnej” [w:] „*Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*”, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński,
17. J. Mackiewicz-Łyziak, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, „*Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Możliwości wykorzystania w Polsce doświadczeń niemieckich krajów związkowych*”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008,
18. C. Olejnik, „Redystrybucja pozioma – problem beneficjentów na poziomie województw samorządowych”, *Zarządzanie Zmianami, Zeszyty Naukowe* 2013, nr 1,
19. T. Dębowska-Romanowska, M. Bogucka-Felczak, *Ekspertyza zrealizowana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt.: „Finansowanie rozwoju miast – zmiany finansowe i fiskalne”*.

V. AKTY PRAWNE

1. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483),
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity z dnia 18.02.2016, Dz. U. z 2016 r. nr 198),
3. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. z 1998 r., nr 150, poz. 983 z późn. zm.),
4. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107),
5. Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.);
6. Ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.),
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596, ze zm.),
8. Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1574).

VI. ORZECZNICTWO

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2005 r., sygn. akt K 30/04 (Dz. U. z 2006 r., nr 141, poz. 1011),
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 (Dz. U. z 2013 r. poz. 193),
3. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13,
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt 13/11 (Dz. U. z 2014 r., poz. 348).

VII. ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. www.rcl.legislacja.gov.pl/projekt/12285703;
2. www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=71.
3. www.stopjanosikowe.pl



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl