

W czasie, w którym obradował Trybunał, uchwalaliśmy budżety na 2013 rok, które są najgorszymi na przestrzeni ostatnich lat. Warszawa wprawdzie nie przerwała budowy metra, ale zamyka stołówki w szkołach i ogranicza dofinansowanie do komunikacji miejskiej. Powiaty podwarszawskie zamykają szkoły, mimo że przybywa w nich mieszkańców z dziećmi. Mój powiat musiał zrezygnować z przyznanej dotacji unijnej, bo nie mieliśmy środków na wkład własny.

Samorząd przegrywa z centralistycznym dyktatem państwa

Rozmowa z Janem Grabcem,
Starostą Powiatu Legionowskiego



■ *Kiedy niespełna rok temu rozmawialiśmy o inicjatywie Koalicji Powiatów, która walczy o zmianę systemu naliczania podatku zwanego „janosikowym”, ogromne nadzieje pokładał Pan w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Długo oczekiwany wyrok zapadł 31 stycznia br. Jak odebraliście Państwo ten wyrok? Rozczarowanie, połowiczny sukces czy może ważny moralnie przyczynek do zmian?*

– Ogłoszenie sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego było dla nas oczywiście rozczarowujące. Szczegółowość analizy systemu poziomego wyrównywania dochodów, przejawiająca się w pytaniach sędziów, wskazywała na wolę głębszego wyjaśnienia funkcjonowania „janosikowego”. Ożywiona debata przed Trybunałem, trwająca trzy posiedzenia, w której uczestniczył prof. Hubert Izdebski jako pełnomocnik Warszawy, a także przedstawiciele Sejmu i Ministerstwa Finansów, pokazała wiele dysfunkcji obecnego systemu. Mieliśmy więc nadzieję na szybką poprawę sytuacji budżetowej płatników „janosikowego” – samorządów dużych miast, wielu powiatów ziemskich i województwa mazowieckiego. W czasie, w którym obradował Trybunał, uchwalaliśmy budżety na 2013 rok, które są najgorszymi na przestrzeni ostatnich lat. Warszawa wprawdzie nie przerwała budowy metra, ale zamyka stołówki w szkołach i ogranicza dofinansowanie do komunikacji miejskiej. Powiaty podwarszawskie zamykają szkoły, mimo że przybywa w nich mieszkańców z dziećmi. Mój powiat musiał zrezygnować z przyznanej dotacji unijnej, bo nie mieliśmy środków

na wkład własny. W tym kontekście wyrok Trybunału był rozczarowujący.

Samo uzasadnienie wyroku jest jednak sukcesem skarżących. Trybunał potwierdził głębokie wady obecnego modelu poziomego wyrównywania dochodów samorządów. Zapowiedział skierowanie do Sejmu postanowienia sygnalizacyjnego. Zgodnie z regulaminem Trybunału wydawane jest ono w przypadku „stwierdzenie uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Postanowienie, w przeciwieństwie do wyroku, nie jest dla Sejmu zobowiązujące. Przewodniczący składu sędziowskiego przypomniał jednak w tym kontekście, że zdarzało się już w praktyce orzeczniczej, iż w przypadku braku reakcji Sejmu na postanowienie sygnalizacyjne, Trybunał interweniował bardziej zdecydowanie w odpowiedzi na kolejne skargi dotyczące tego samego zagadnienia. Nadzieję na zmianę stanowiska Trybunału w przyszłości daje też zdanie odrębne zgłoszone do wyroku przez prof. Zbigniewa Cieślaka.

■ *Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Wnio-skodawcy nie zakwestionowali dopuszczalności wprowadzenia takiego mechanizmu. Zarzucili, że przepisy ustawy o dochodach, na podstawie których ustala się krąg podmiotów zobowiązanych do wpłat wyrównawczych, a także przepisy określające zasady podziału części równoważącej subwencji ogół-*

nej dla gmin i powiatów, nie spełniają standardów konstytucyjnych”. TK uznał jednak, że zasadnicze regulacje pozostają w zgodzie z konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. Jednakże dodał także, że dostrzega wady ustawowego rozwiązania i poddaje je krytyce. Czy to jest dla Państwa wystarczające?

– Nie kwestionujemy dopuszczalności mechanizmu wyrównywania dochodów samorządów. Wskazujemy jednak na to, że wyrównywanie poziome, polegające na przekazywaniu środków jednych samorządów drugim, jest bardzo dolegliwe dla płatników, którzy nie tylko stają

wiście niewielką od strony beneficjentów, bowiem dla płatników stanowi ogromne obciążenie. Wyrównanie dochodów samorządów odbywa się jednak głównie dzięki subwencji wyrównawczej, która pochodzi z budżetu państwa. W 2013 roku subwencja wyrównawcza wypłacana z budżetu państwa biedniejszym gminom, powiatom i województwom wyniesie ponad 9 mld zł, a równoważąca i regionalna, pochodząca z wpłat „janosikowego”, 2,2 mld zł.

Nawiasem mówiąc, mechanizmy wyrównawcze wpisane są również we wszystkie „resortowe” środki przekazywane instytucjom samorządowym: subwencję oświatową, algorytm podziału środków NFZ na regiony,

Trybunał potwierdził głębokie wady obecnego modelu poziomego wyrównywania dochodów samorządów. Zapowiedział skierowanie do Sejmu postanowienia sygnalizacyjnego.

się biedniejsi od beneficjentów, ale także tracą zdolność realizowania własnych zadań wobec mieszkańców. Trybunał już w 2006 r., zajmując się wnioskiem dotyczącym uchylecia przepisów o „janosikowym”, wskazał w uzasadnieniu, że w świetle konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, wyrównywanie poziome dochodów jest dopuszczalne, pod pewnymi warunkami. Parametry wyrównywania muszą być tak skalibrowane, by dochody własne płatników zachowały swój charakter, to znaczy by odzwierciedlały poziom wpływów podatkowych. Ponadto wysokość wpłat z tytułu „janosikowego” nie może zagrażać realizacji zadań własnych samorządu.

Zasady te są naruszane przez stosowanie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w obecnych warunkach prawnych i ekonomicznych. Pewną słabością wniosków rozpatrywanych przez Trybunał było ich „pochodzenie”. Warszawie i Krakowowi trudno było przekonać sędziów, że na skutek „janosikowego” zbiedniały na tyle, iż nie mogą wykonywać zadań własnych. Przecież pomimo wpłat do budżetu państwa z tytułu subwencji równoważącej, są w stanie kontynuować inwestycje. Wprawdzie w ostatnich latach wraz ze wzrostem „janosikowego” wzrosło radykalnie ich zadłużenie, ale nie sposób w tak dużych organizmach gospodarczych i budżetowych, jak wielkie miasta, wykazać adekwatny związek przyczynowy między tymi procesami.

Warto podkreślić przy tym, że „janosikowe” jest tylko niewielką częścią mechanizmów wyrównawczych. Oczy-

Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych czy kryteria podziału środków unijnych. Różne mechanizmy wyrównawcze nie są w żaden sposób koordynowane. Nie ma nawet narzędzi monitorowania skuteczności działania tych mechanizmów. Są za to badania, z których wynika, że mimo rosnących nakładów na wyrównywanie różnic między samorządami, nie następuje wzrost potencjału rozwojowego beneficjentów.

■ **TK nie dostrzega naruszenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ani nie podziela zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności. Niemniej jednak Trybunał podkreślił, że obowiązujący mechanizm nie jest jedynym z możliwych modeli wyrównania poziomego jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalne jest odejście od aktualnych rozwiązań i przyjęcie przez prawodawcę innych, spełniających w większym stopniu oczekiwania samorządów. Takie stwierdzenie może być punktem wyjścia dla dalszych działań propagujących zmianę obecnego systemu. Czy macie już Państwo jakąś strategię dotyczącą dalszych działań (zakładam, że takowe będą...)?**

– Czekamy na treść postanowienia sygnalizacyjnego, zapowiedzianego przez przewodniczącego składu orzekającego. Trybunał występując do Sejmu z postanowieniem sygnalizującym, wskaże zapewne wady systemu wyrównawczego, czyli tym samym najbardziej dotkliwe dla nas przepisy ustawy o dochodach jednostek

samorządu terytorialnego: wysokość skali „opodatkowania” dochodów powiatów, które wynoszą dziś od 80% do 98%, a także brak „bezpiecznika” limitującego wysokość wpłaty w stosunku do dochodów. Ze względu na brak ograniczeń Warszawa w ostatnich latach musiała oddawać rocznie ponad 70% swoich powiatowych dochodów podatkowych. Mamy nadzieję, że Sejm tym razem, w odpowiedzi na postanowienie Trybunału, rozwiąże problem „janosikowego”. Jest to możliwe tym bardziej, że na dalsze prace czeka przecież w parlamencie gotowy, kompromisowy projekt obywatelski, wypełniający postulat Trybunału. Co ważne, projekt został tak ukształtowany w toku dyskusji, że zapewniał zmniejszenie wpłat, bez uszczuplenia dochodów beneficjentów. Wykorzystane miały być na ten cel tkwiące w systemie rezerwy subwencji, dzięki czemu budżet państwa nie byłby dodatkowo obciążany.

Jeśli Sejm w najbliższym czasie nie podejmie prac nad zmianą „janosikowego”, przygotujemy własną, powiatową skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Kilkanaście powiatów tworzących Koalicję Powiatów jest gotowych do zaprezentowania destrukcyjnego wpływu „janosikowego” na sytuację budżetową. Może to właśnie sytuacja powiatów ziemskich pozwoliłaby wykazać dobitnie wady systemu wyrównawczego.

■ **Trybunał podzielił jednak zarzut, że sposób dysponowania m.in. niewykorzystanymi środkami, używanymi z wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, jest niezgodny z zasadą wyłączności ustawy w zakresie określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 konstytucji).**

– To dobrze, że Trybunał zgodnie z linią orzecniczą z wyroku K 30/04 z 2006 roku uchylił przepis art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pozwalający ministrowi finansów dzielić pieniądze pochodzące z wpłat samorządów. Sejm jest zobligowany do skorygowania zakwestionowanego przepisu. Może więc będzie to dobra okazja do poprawienia pozostałych wad regulacji? Prawdziwy problem polega jednak na tym, skąd biorą się pieniądze rozdzielane dotychczas według niezgodnego z konstytucją przepisu. Są one bowiem zabierane samorządom gminnym według mechanizmu „janosikowego”, po czym okazuje się, że nie można ich rozdać biedniejszym gminom według określonych prawem kryteriów. Janosik zabiera bowiem rocznie o około 200 mln zł więcej, niż są w stanie wy-

dać zgodnie z ustawą beneficjenci! Trudno o bardziej dobitny dowód dysfunkcji systemu.

Niestety Trybunał uznał za niekonstytucyjny jedynie przepis przyznający ministrowi kompetencje podziału tych środków, nie zaś przepisy pozwalające odbierać samorządom pieniądze „na zapas”. Trybunał zrezygnował niestety z zastosowania zasady proporcjonalności do oceny prawidłowości „janosikowego”. Uznał bowiem, że Sejm ma prawo swobodnie kształtować relacje pomiędzy podmiotami władzy publicznej. Rygorystyczny test proporcjonalności wywodzony w orzecznictwie Trybunału może być, zdaniem większości sędziów tego składu orzekającego, zastosowany wyłącznie do oceny regulacji dotyczących relacji państwo – obywatel. Tymczasem, jak podniósł w zdaniu odrębnym prof. Zbigniew Cieślak, przepisy dotyczące systemu wyrównawczego dotyczą relacji państwo – samorząd – obywatel. Ocena tych przepisów powinna uwzględniać konstytucyjną pozycję samorządu jako wspólnoty mieszkańców. Wystąpienie sędziego Cieślaka jest naszym zdaniem tym bardziej uzasadnione, że „janosikowe” ma charakter quasi-podatku nakładanego na samorząd, proporcjonalnie do wysokości podatków płaconych przez mieszkańców. Konsekwencją jego nadmiernej wysokości jest zmniejszenie zdolności samorządu płatnika do realizowania potrzeb wspólnoty.

Problem podejścia Trybunału do relacji państwo – samorząd akcentuje w swoich wystąpieniach również Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz. Samorząd nie powinien być traktowany jedynie jako podmiot władzy publicznej. Samorząd stanowi bowiem ogół mieszkańców (atr. 16. konstytucji). Naszym zdaniem prawa członków wspólnoty samorządowej są naruszane poprzez przepisy dotyczące poziomego wyrównywania dochodów. Prawa obywateli – członków wspólnoty samorządowej, są jednak naruszane przez przepisy ustaw znacznie częściej – wielokrotnie mówił o tym prof. Michał Kulesza. Zdanie odrębne prof. Zbigniewa Cieślaka powinno być uważnie przestudiowane przez samorządy, bowiem ukształtowanie linii orzecniczej Trybunału w takim kierunku, otwierałoby przed samorządami nową perspektywę obrony własnych praw, zagrożonych centralizmem dominującym w ustawach przyjmowanych w ostatnich latach przez Sejm.

■ **Dziękuję za rozmowę.**

Katarzyna Zamorowska