KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 4 listopada 2014 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

(druk nr 751)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa, w zasadniczej części, zawiera rozwiązania epizodyczne regulujące zasady ustalania wysokości wpłat województw do budżetu państwa (tzw. janosikowe) oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw jedynie na rok 2015.

Ustawa ma związek z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), którego sentencja została ogłoszona 19 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 348. TK orzekł, że art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Jednocześnie TK odroczył termin utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy o 18 miesięcy.

Nowelizacja przewiduje następujące rozwiązania związane z mechanizmem korekcyjno-wyrównawczym:

1) ustala zasady, zgodnie z którymi beneficjentami części regionalnej subwencji ogólnej nie będą województwa, w których dochody podatkowe powiększone o subwencję wyrównawczą będą wyższe od 125% wskaźnika dochodów podatkowych kraju, natomiast kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymają tylko te województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów (tak jest też obecnie), i w których wskaźnik dochodów podatkowych (W) nie przekracza 125% wskaźnika dochodów podatkowych wszystkich województw (Ww);
2) podwyższa próg dochodów województwa, którego przekroczenie rodzi obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa na rzecz innych województw (próg 110%

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-95-60, fax 22 694-91-06, e-mail: Renata.Bronowska@senat.gov.pl

zastąpiono progiem 125%);

3) obniża wskaźniki służące do obliczenia kwoty rocznej wpłaty (województwa będą wpłacać mniejszą kwotę nadwyżki wskaźnika W ponad 125% wskaźnika Ww);
4) wprowadza próg ostrożnościowy ograniczający wysokość rocznych wpłat województw do 35% dochodów podatkowych z roku poprzedzającego rok bazowy;
5) przewiduje obniżenie o 10% kwoty wpłat, jeżeli łącznie dochody podatkowe województwa w drugiej połowie roku bazowego i pierwszej połowie roku budżetowego będą niższe o więcej niż 10% w stosunku do łącznych dochodów uzyskanych w pierwszej połowie roku bazowego i drugiej połowie roku poprzedzającego rok bazowy - ustawa nakłada na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek porównania tych dochodów oraz poinformowania województw o zmienionej wysokości wpłat w terminie do 30 września 2015 roku;
6) ustala nowe kryteria podziału części regionalnej subwencji ogólnej oparte na poziomie stopy bezrobocia oraz poziomie dochodów podatkowych województw powiększonych o część wyrównawczą subwencji ogólnej (z łącznej kwoty stanowiącej część regionalną subwencji ogólnej 52% będzie rozdzielane pomiędzy województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju, natomiast 48% zostanie przeznaczone na wyrównanie dochodów województw);
7) tworzy w budżecie państwa rezerwę celową przeznaczoną na dotacje celowe dla województw, które mają służyć dofinansowaniu budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami (rezerwa ta została ustalona w wysokości 268 mln zł, a jej beneficjentami mogą być województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju, i które nie dokonują wpłat do budżetu państwa; wysokość dofinansowania nie może być wyższa niż 98% kosztów realizacji zadań);
8) w ramach przepisu przejściowego do nowelizacji wprowadzono mechanizm wyrównywania poziomu dochodów województw (przepis zobowiązuje do porównania kwoty stanowiącej sumę części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej obliczonej na zasadach obowiązujących przed nowelizacją z kwotą stanowiącą sumę części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej oraz dotacji na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami obliczoną na podstawie przepisów wprowadzonych niniejszą ustawą; jeżeli

województwo zyskuje na wprowadzonych zmianach, wówczas nadwyżka środków jest przeznaczana na wyrównanie dochodów województw, które w wyniku nowych rozwiązań otrzymują niższe kwoty).

Ustawa wprowadza również zmiany o charakterze doprecyzowującym. Poprzez nowelizację słowniczka ustawy dookreślono, iż podstawą obliczenia wysokości subwencji ogólnej i wpłat do budżetu będą dane o liczbie mieszkańców oraz stopie bezrobocia i liczbie bezrobotnych ustalone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do dnia 31 maja roku bazowego. Zmiana ta ułatwi prace nad projektem ustawy budżetowej.

Nowelizacja uchyla zakwestionowane przez Trybunał przepisy art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Konsekwencją tych zmian jest korekta wielu odesłań w kolejnych przepisach ustawy (w art. 32 ust. 2, art. 35, art. 36 i art. 36a).

Przepis art. 5 wskazuje, jako termin wejścia w życie ustawy, dzień następujący po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów bezpośrednio niezwiązanych z ustalaniem kwot subwencji ogólnej i wpłat na rok następny, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 78. posiedzeniu w dniu 23 października 2014 r. pracując nad dwoma projektami: poselskim (druk nr 2667) i rządowym (druk nr 2668). Sejmowe Komisja Finansów Publicznych oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, po rozpatrzeniu projektów na posiedzeniach w dniach 28 sierpnia i 21 października br., jako wiodący, przyjęły projekt rządowy.

Efektem prac połączonych komisji było wprowadzenie poprawek do projektu. Komisje zadecydowały, iż zmieniony system wpłat do budżetu oraz podziału subwencji ogólnej dla województw będzie obowiązywał jedynie w 2015 r. a nie obejmie roku 2016, jak przewidywało przedłożenie rządowe. Zaproponowane zmiany zmniejszyły wysokości wpłat województw do budżetu państwa poprzez obniżenie nadwyżek dochodów podatkowych przeznaczonych na wpłaty, natomiast zwiększono wysokość środków przeznaczonych na dotacje celowe dla województw ze 150.000 tys. zł do 268.000 tys. zł. Ponadto rozszerzono katalog zadań realizowanych na drogach wojewódzkich, które będą dofinansowywane z budżetu państwa w formie dotacji celowej - dotacje będą mogły być przeznaczone nie tylko na dofinansowanie remontów, utrzymanie, ochronę i zarządzanie drogami wojewódzkimi, ale

również na zadania inwestycyjne: budowę, przebudowę dróg wojewódzkich. Projekt ustawy zawarty w sprawozdaniu komisji (druk nr 2835) zostało przyjęty przez Sejm bez poprawek.

III. Uwagi szczegółowe

1. Proponuje się doprecyzowanie niektórych przepisów ustawy:

a) dodawanego art. 24 ust. 9 (zmiana w art. 1 pkt 2 lit. b) w celu jednoznacznego wskazania, czyich dochodów podatkowych dotyczy ten przepis (województwa, dla którego obliczana jest maksymalna wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej czy wszystkich województw). Wydaje się, iż przepis ma dotyczyć kwoty dochodów podatkowych województwa dla którego ustalana jest maksymalna wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej;

b) dodawanego art. 70b ust. 2, 5 i 6 pkt 1 (zmiana w art. 1 w pkt 9) poprzez doprecyzowanie, że kwotę części regionalnej subwencji ogólnej otrzymają województwa o dochodach niższych od 125% wskaźnika Ww, przy czym wysokość tych dochodów ustala się w przeliczeniu na jednego mieszkańca w województwie. Analogiczna uwaga dotyczy sposobu rozdysponowania kwoty stanowiącej 48% części regionalnej subwencji ogólnej.

Propozycje poprawek

w art. 1 w pkt 2 w lit. b, w ust. 9 wyrazy „dochodami podatkowymi za rok poprzedzający rok bazowy” zastępuje się wyrazami „kwotą dochodów podatkowych tego województwa za rok poprzedzający rok bazowy”;

w art. 1 w pkt 9, w art. 70b w ust. 2, 5 i ust. 6 pkt 1 po wyrazie „mieszkańca” dodaje się wyrazy „województwa”;

2. Przepis przejściowy (art. 3 ust. 1) zobowiązuje do ustalenia wysokości subwencji ogólnej, wpłat województw do budżetu państwa oraz dotacji celowej na rok 2015 z zastosowaniem niniejszej ustawy; również opracowywane na rok 2015 projekty ustawy budżetowej i uchwał budżetowych j.s.t. mają uwzględniać nową regulację. Jednakże biorąc pod uwagę etap prac legislacyjnych, na jakim znajduje się ustawa, należy zauważyć, iż uwzględnienie zmian wprowadzanych niniejszą ustawą wymusza naruszenie terminów

ustawowych związanych z przekazaniem istotnych informacji dotyczących finansowania województw oraz przygotowaniem projektów uchwał budżetowych przez te jednostki.

Przepis art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. zobowiązuje do poinformowania właściwych jednostek samorządu terytorialnego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych - w terminie do dnia **15 października roku bazowego**. Niniejsza ustawa odsyła do przywołanego powyżej przepisu, przyjmują wskazany w nim termin jako właściwy do poinformowania właściwych województw oraz wojewodów przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wysokości dotacji celowej, o której mowa w dodanym art. 70c, oraz - na mocy przepisu przejściowego (art. 2 ust. 4) o części regionalnej subwencji ogólnej ustalonej według nowych zasad w wysokości 90% tej kwoty. Przepis art. 238 ustawy o finansach publicznych, zobowiązuje natomiast do przygotowania projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy j.s.t. do dnia **15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy**.

W związku z powyższym należy rozważyć potrzebę przygotowania przepisów przejściowych w tym zakresie zmierzających do 1) ustalenia dodatkowego terminu na przekazanie informacji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, 2) ustawowe zobowiązanie samorządów województw do dokonania zmian w projektach uchwał budżetowych (zakładając, że powyższa nowelizacja nie wejdzie w życie przed 15 listopada br.).

4. Ustawa nakłada na samorządy województw obowiązek opracowania wieloletniej prognozy finansowej na rok 2015 i lata następne z uwzględnieniem kwot wpłat do budżetu państwa oraz kwot części regionalnej subwencji ogólnej obliczonych według nowych zasad wprowadzonych niniejszą ustawą (art. 3 ust. 2). Należy zauważyć, iż ustawa dokonuje również zmian w sposobie obliczania części wyrównawczej subwencji ogólnej (zmieniany art. 24 ust. 7 i 9 ustawy o j.s.t.), dlatego zasadne byłoby zobowiązanie samorządów województw do uwzględnienia również nowych kwot tej części subwencji w wieloletniej prognozie finansowej.

Propozycja poprawki

w art. 3 w ust. 2 po wyrazach „niniejszą ustawą,” dodaje się wyrazy „ kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 24 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą,”.

Renata Bronowska
Główny legislator