



SENAT RP

## ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Wspólne posiedzenie**  
**Komisji Budżetu**  
**i Finansów Publicznych (252.)**  
**oraz Komisji Samorządu Terytorialnego**  
**i Administracji Państwowej (290.)**  
**w dniu 6 sierpnia 2015 r.**

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk senacki nr 1037, druki sejmowe nr 3700, 3730 i 3730-A).

*(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 05)*

*(Posiedzeniu przewodniczą przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Janusz Sepioł oraz przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Kazimierz Kleina)*

### **Przewodniczący Janusz Sepioł:**

Otwieram posiedzenie połączonych Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Mamy za zadanie wydać opinię o ustawie o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Witam naszych gości z panem ministrem Nenemanem na czele i proszę pana ministra o przedstawienie istoty rozwiązania.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jarosław Neneman:**

Dzień dobry państwu.

Jestem tu w zastępstwie za panią minister Majszczyk, ale postaram się powiedzieć kilka słów o ustawie, która de facto przedłuża rozwiązania przyjęte w poprzednim roku. Rozwiązania, które dzisiaj obowiązują, realizują wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Ponieważ przedłużamy funkcjonowanie tych rozwiązań, nikt, że tak powiem, nie straci w porównaniu do tego, co by było, gdyby tych rozwiązań nie było, gdybyśmy posługiwali się stanem prawnym z 2014 r. Ustawa pewnie nie wzbudza kontrowersji, zwłaszcza że z budżetu państwa będzie wyłożone 210 milionów zł. Rozumiem, że największe państwa zainteresowanie może budzić kwestia, dlaczego decydujemy się na kolejne przedłużenie, a nie proponujemy systemu docelowego.

Jak państwo zapewne wiedzą, jesienią tamtego roku rozpoczęły się bardzo intensywne prace w Ministerstwie Finansów przy udziale Banku Światowego. Jako przedstawiciel polskiej strony uczestniczył w tych pracach – można nawet powiedzieć, że nimi kierował – Paweł Świaniewicz. Ci z państwa, którzy zajmują się finansami samorządowymi, z pewnością znają to nazwisko. Efektem prac było opracowanie koncepcji i zmian całościowych. To, o czym dzisiaj mówimy, to sprawa województw, ale pamiętamy też o powiatach i sprawie w Trybunale. Koncepcja jest taka, żeby dokonać całościowej, głębokiej modyfikacji systemu wyrównywania poziomu, czyli tak zwanego janosikowego. Ma ona dotyczyć gmin, powiatów i województw. Wiosną, jeśli

dobrze pamiętam, Bank Światowy zakończył swoje prace. Nam zostało wtedy jeszcze trochę obliczeń i na początku wakacji przekazaliśmy projekt stronie samorządowej.

Miałem przyjemność być na tym spotkaniu i mogę powiedzieć, że strona samorządowa była bardzo pozytywnie zaskoczona przedstawionymi rozwiązaniami. Proponujemy tam na przykład zmniejszenie udziału CIT i wprowadzenie w to miejsce dochodów z VAT. Nie tak, jak niektórzy myślą... Chodzi o VAT na osobę. Zostawmy to może.

Trzeba być realistą. Jeśli pracę zaczyna się w wakacje, gdy na horyzoncie jest okres wyborczy, to nie da się jej dobrze i szybko wykonać. Po pierwszej euforii samorządowców, jak się dojdzie do szczegółów, to na różnych poziomach – czy to w gminach, czy w powiatach, czy w województwach – samorządowcy będą patrzyli, czy na nowych rozwiązaniach zyskają, czy tracą. I nawet jeśli rozwiązania będą dobre i chwalone, to jak się okaże, że samorząd otrzyma 5 zł mniej, będą kontrowersje.

Prace nad dużą zmianą się toczą. Został powołany odpowiedni zespół, który, zdaje się, za dwa tygodnie ma mieć kolejne spotkanie. Strona samorządowa prosiła o przedłużenie terminu, bo musi... Trzeba się w to wszystko wczytać, bo to jest naprawdę duża zmiana.

Tymczasem proponujemy państwu przedłużenie rozwiązania, które obowiązuje w roku 2015. Kwoty będą tym razem trochę inne. Poprzednio budżet państwa dopłacił samorządom 268 milionów, a w tym roku dopłaci 210 milionów. Jest tak nie dlatego, że chciano przyszczędzić, ale dlatego, że zmieniły się realia. Rozkład dochodu jest bardziej zrównoważony. Dziękuję.

### **Przewodniczący Janusz Sepioł:**

Panie Ministrze, mam pytanie. Skoro jest to proste przedłużenie dotychczasowych rozwiązań, to dlaczego ustawa ma ponad dwie strony?

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jarosław Neneman: Poproszę o odpowiedź pana dyrektora, który maczał w tym palce.)*

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów Mirosław Stańczyk:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Konieczne było zamieszczenie przepisu przejściowego. Jest to art. 2 ustawy. Zapis o podobnej treści jest w ustawie z 23 października 2014 r. Co do zasady przepisów przej-

ściowych nie przenosi się na kolejne lata, więc konieczne było powielenie przepisu. Stąd sam projekt nie jest może krótki, nie jest jednoartykułowy, ale zawiera wszystkie...

*(Przewodniczący Janusz Sepioł: Byłby krótszy.)*

Byłby krótszy, ale nie można było pominąć art. 2. On był tutaj konieczny i dlatego zwiększyła się objętość ustawy. Również art. 3 jest taki sam jak artykuł, który obowiązuje obecnie, ale konieczne było jego powtórzenie. Dziękuję.

### **Przewodniczący Janusz Sepioł:**

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa chciałby zabrać głos?

Pan senator Matusiewicz. Proszę bardzo.

### **Senator Andrzej Matusiewicz:**

Panowie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Może najpierw trochę historii. Wszyscy wiemy, że był wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał niezgodność z konstytucją przepisu o subwencji regionalnej, czyli tak zwanego janosikowego. Ale było tak tylko dlatego, że nie było czytelnych, przejrzystych kryteriów. Ustawodawca powinien takie kryteria wprowadzić. Pamiętamy, że w roku poprzednim dopiero na przełomie lipca i grudnia, gdy sejmiki uchwaliły już swoje budżety lub miały przygotowywane projekty budżetów, pracowaliśmy nad ustawą. Jej przepisy miały obowiązywać w roku 2015. Ministerstwo Finansów miało przygotować rozwiązania systemowe i ustalić odpowiednie kryteria. To miały być różne kryteria – dotyczące wpływów z PIT i CIT, liczby mieszkańców czy dróg na ileś tam kilometrów kwadratowych itd. I nie jest prawdą, jak twierdzą autorzy, że na tym rozwiązaniu nie traci żadne województwo.

Ja mam wykaz dotyczący budżetów województw i mogę powiedzieć, które województwa tracą najwięcej w odniesieniu do tego, co było w roku 2014, gdy były zupełnie inne zasady przyznawania pieniędzy z janosikowego. Województwo podkarpackie traci 78 milionów, kujawsko-pomorskie – 38 milionów, wielkopolskie – 42 miliony, lubuskie – 31 milionów, małopolskie – 27 milionów, świętokrzyskie – 26 milionów, zachodniopomorskie – 40 milionów, pomorskie – 39 milionów zł.

Popatrzmy, jakie jest zmniejszenie subwencji ogólnej z budżetu państwa na 2016 r. w stosunku do tego, co było w roku 2015. Odpowiednio: podkarpackie traci 23 miliony, kujawsko-pomorskie – 12 milionów, wielkopolskie – 9 milionów, lubuskie – 8 milionów, małopolskie – 8 milionów, świętokrzyskie i zachodniopomorskie – po 7 milionów, pomorskie – 5 milionów 800 tysięcy zł.

Tak więc niech autorzy... Może źle adresuję te słowa, bo autorami projektu są posłowie Platformy Obywatelskiej. Panie Ministrze, pan tu dzisiaj powiedział, że województwa na tym nie tracą. No, niestety, tracą, a państwo w dalszym ciągu nie potraficie wypracować czytelnych kryteriów. W tym roku trochę wcześniej przypomnieliście sobie o problemie, ale i tak jest późno. Druk sejmowy ma nr 3700. To wpłynęło do parlamentu dopiero w czerwcu i bardzo szybko było procedowane. Wczoraj w późnych godzinach nocnych

zostało przegłosowane w Sejmie, a dzisiaj już jest rozpatrywane na posiedzeniu naszej komisji. Tak nie można. Ja będę głosował przeciw tej ustawie. Dziękuję.

*(Przewodnictwo obrad obejmuje przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Kazimierz Kleina)*

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Dziękuję bardzo.

Senator Gintowt-Dziewałtowski.

### **Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

Państwo Przewodniczący! Szanowni Państwo! Panie Ministrze!

Wnoszę o przyjęcie ustawy bez poprawek. To po pierwsze.

Po drugie, toczą się prace nad systemowym rozwiązaniem i chciałbym prosić pana ministra, żeby tę sprawę uwzględnić i o niej pamiętać. W naszym kraju jeden jedyny region osiąga dochody podatkowe wyższe od średniej dochodów dla wszystkich regionów w Europie. Jest to region mazowiecki, województwo mazowieckie. Jest to też jedyny region, w którym ma miejsce taka skala marnotrawstwa środków publicznych, które to województwo zbiera i otrzymuje.

I mam prośbę. Zgadza się z tym, co powiedział przed chwilą pan senator. Zmiany, które nastąpiły po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, są mniej korzystne dla województw, które pan senator wymienił, dla województw relatywnie dużo biedniejszych, niż dla województwa mazowieckiego. Dlatego mam prośbę, żeby w systemie, który zostanie przygotowany i będzie prawdopodobnie rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji, uwzględnić priorytety, które powinny być zauważone. Powinniśmy dążyć do wprowadzenia rozwiązań, które będą zbliżały do siebie poziomy zasobności mieszkańców wszystkich województw. Dziękuję.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Dziękuję bardzo.

Senator Martynowski.

### **Senator Marek Martynowski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Ministrze, mam pytanie. Czy ta ustawa jest procedowana w trybie pilnym? Pytam, bo tu brakuje *vacatio legis*.

*(Głos z sali: To jest projekt poselski...)*

No tak, ale dziwię się, że Biuro Legislacyjne napisało, że ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń legislacyjnych, skoro legislatorzy zawsze mówią, że *vacatio legis* powinno wynosić minimum czternaście dni.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze inne głosy ze strony senatorów? Nie ma.

Panie Ministrze, czy mógłby się pan ustosunkować do przedstawionych uwag, szczególnie do uwagi, że województwa tracą takie kwoty, jakie zostały wymienione przez pana senatora?

Proszę bardzo.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Finansów  
Jarosław Neneman:**

Tyle, ile się da, spróbuję wyjaśnić samodzielnie, a później poproszę o pomoc pana dyrektora.

Jedna uwaga. Były dwa wyroki Trybunału. Wyrok, o którym pan mówił, został skonsumowany w ustawie z grudnia 2013 r., a tego, o czym dziś mówimy, dotyczy wyrok drugi, związany z kwestią województw. Wyrok ten został skonsumowany w ustawie z tamtego roku, której obowiązywanie przedłużamy.

Proszę państwa, kiedy mówimy o pieniądzach, musimy mieć świadomość, że czasami mówimy o różnych liczbach. Pan podaje swoje liczby, a ja podaję swoje. Z liczbami się nie polemizuje. Nie można porównywać dawnych transferów z tym, co jest dzisiaj, patrząc na dane z 2014 r., dlatego że zmieniła się sytuacja. Niektóre regiony stały się relatywnie biedniejsze, a niektóre – relatywnie bogatsze.

To, co państwu pokazujemy... My mówimy tak: gdyby obowiązywała taka ustawa jak w 2014 r... Teraz przedłużamy obowiązywanie ustawy i żaden z regionów na tym nie straci, co nie znaczy, że dostanie tyle samo pieniędzy, ile dostał w 2014 r. Widomo, że jeśli któryś region jest bogatszy, to środki, które do niego popłyną, będą mniejsze.

Co się tyczy daty wejścia w życie, to, jak państwo wiedzą, samorządom zależy na tym, żeby jak najszybciej znać szczegóły. Samorzady chcą wiedzieć, na czym stoją, bo trzeba konstruować budżety na przyszły rok. Z tego wynika tempo prac i to, że ustawa wchodzi w życie dzień po jej ogłoszeniu.

Czy pan dyrektor chciałby coś jeszcze powiedzieć?

**Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Proszę bardzo.

**Zastępca Dyrektora Departamentu  
Finansów Samorządu Terytorialnego  
w Ministerstwie Finansów  
Mirosław Stańczyk:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dlaczego powstają różnice w wysokości subwencji? W dużym skrócie można powiedzieć tak: subwencja jest ustalana poprzez porównanie dochodów danego województwa do dochodów średnich. Jeżeli zmniejszy się różnica między dochodami średnimi a dochodami województwa podkarpackiego czy województwa kujawsko-pomorskiego wskutek wzrostu dochodów podatkowych w danym województwie, to – jest to oczywiste – subwencja dla tego województwa będzie niższa. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w roku 2015 i będziemy mieli do czynienia w roku 2016.

W roku 2012, z którego dochody były brane pod uwagę przy ustalaniu subwencji na rok 2014, w województwach wymienionych przez pana senatora dochody podatkowe były niższe. One wzrosły w roku 2013 i jeszcze bardziej w roku 2014. Dlatego też subwencja na rok 2016 będzie odpowiednio niższa. Dochody podatkowe w tych województwach wzrosły i dlatego przyznana im subwencja jest niższa. Nie jest to wynikiem zmian ustawowych. Dziękuję.

**Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Proszę bardzo, jeszcze raz senator Matusiewicz.

**Senator Andrzej Matusiewicz:**

Chciałbym powiedzieć, że w wymienionych latach dochody podatkowe z PIT i CIT w województwie podkarpackim zmalały w porównaniu do dochodów z roku 2014, a nie wzrosły. Nie wiem, skąd pan ma takie dane.

**Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Czy są jeszcze inne pytania? Nie ma.

Panie Ministrze, stanowisko pana senatora Matusiewicza jest definitywne i jednoznaczne. Pan senator twierdzi, że dochody uległy zmniejszeniu, a państwo twierdzicie, że uległy zwiększeniu. W zasadzie powinniśmy być w stanie ustalić te dwie wielkości.

(*Głos z sali:* Cała Polska jest w ruinie, więc dochody wszędzie spadły i zmniejszyły się różnice.)

**Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Pan minister. Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Finansów  
Jarosław Neneman:**

Szanowni Państwo!

Mam tutaj informacje o wskaźnikach, ale rozumiem, że najlepiej mówić o konkretnych kwotach. Nie mam przy sobie danych dotyczących tych kwot. Jutro, jak będzie debata, zaprezentuję je państwu. Wtedy będzie jasno widać...

**Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Dobrze. Prosimy o przygotowanie na jutro takiej informacji.

Widziałem, że przed chwilą zgłaszał się senator Leszek Czarnobaj. Wcześniej pytałem, czy ktoś się zgłasza, i senator Czarnobaj się nie zgłaszał, ale proszę bardzo.

**Senator Leszek Czarnobaj:**

Panie Przewodniczący, po pewnych przemyśleniach, kiedy spojrzałem w pana stronę, przypomniałem sobie, że mogę zadać pytanie.

Panie Ministrze, jeżeli można, to prosiłbym, abyśmy jutro dostali coś takiego na jednej kartce, bo na pewno w regionach będą takie pytania. Chodzi o dane dotyczące roku



2014 i 2015, o to, co by było, gdyby działała stara ustawa, i jak to wygląda w przypadku nowej ustawy. Według starej ustawy byłoby tyle, tyle i tyle... Chciałbym, żeby z tego wszystkiego wynikało to, o czym pan mówi.

Panie Ministrze, ja wierzę w to, że zmniejszenie subwencji z janosikowego, subwencji wyrównawczej jest, tak jak mówił pan dyrektor, konsekwencją zwiększenia dochodów. Jeżeli tak jest, to okej, ale... Jutro dostaniemy od pana odpowiednie dane i zobaczymy. Wtedy wszyscy powiemy „okej”. No, może poza Podkarpaciem. Wówczas staniemy murem za Podkarpaciem, żeby to zmienić. Bardzo byśmy prosili, aby pan to przygotował.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Dziękuję bardzo.

Do uzasadnienia do ustawy, które było przygotowane w Sejmie, było dołączone odpowiednie zestawienie. Myślę, że senatorowie je mają. Mogą też znaleźć je w informacji, która została wysłana senatorom jako członkom komisji.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie, nie... A może dzisiaj? Jeśli ktoś tego nie ma, to znajdziemy i... Może nawet nikt nie zwrócił uwagi na tę informację. Ja to czytałem i wiem, że ona jest na ostatniej stronie uzasadnienia. Są tam dokładne rozliczenia dotyczące każdego roku i jest tam wyraźnie pokazane, jakie to wszystko wywołuje skutki w różnych województwach. Generalnie zasada jest taka, że skutek finansowy jest, że tak powiem, zerowy. Wynika to z danych z tabeli, która została przedstawiona przez ministra finansów.

Pani Mecenasa także chciałby ustosunkować się do uwag, które zostały wypowiedziane przez senatorów.

Proszę bardzo, Pani Legislato.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Bronowska:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Zostałam wywołana do zabrania głosu przez pana senatora Martynowskiego i chciałabym wypowiedzieć się w kwestii *vacatio legis* ustawy. Rzeczywiście Biuro Legislacyjne bardzo często zwraca uwagę na to, że mini-

malny okres *vacatio legis* powinien wynosić czternaście dni. W tym przypadku rzeczywiście nie poczyniliśmy takiej uwagi, a wynika to z kilku elementów.

Po pierwsze, ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych zezwala na to, aby w określonych okolicznościach okres *vacatio legis* był krótszy niż czternastodniowy. Po drugie, omawiana ustawa zasadniczo nie zawiera nowości normatywnych. Ona właściwie przedłuża obowiązujące dotychczasowe przepisy na następny rok. Ich jak najszybsze wejście w życie jest konieczne ze względu na potrzebę przygotowania projektów budżetów – zarówno budżetów samorządowych, jak i budżetu państwa, który musi być przekazany Sejmowi do 30 września.

Oczywiście można by było uniknąć sytuacji, w której skracamy *vacatio legis*, gdyby projekt był przedłożony wcześniej. Wtedy *vacatio legis* mogłoby być odpowiednio dłuższe. Uznaliśmy jednak, że w zaistniałych okolicznościach skrócenie tego okresu można uznać za usprawiedliwione. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Kazimierz Kleina:**

Dziękuję bardzo, Pani Mecenasa.

Czy są inne uwagi? Nie ma.

Został zgłoszony wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Kto jest za przyjęciem ustawy bez poprawek? (8)

Kto jest przeciw? (4)

Kto wstrzymał się od głosu? (1)

Wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek został poparty przez połączone komisje.

Kogo proponujemy na senatora sprawozdawcę?

*(Senator Janusz Sepioł: Senatora Kleinę.)*

Dobrze. Przyjmuję to oczywiście z wielką radością i traktuję jako zaszczyt.

Jest na to zgoda senatorów? Nie ma sprzeciwu.

Jutro w godzinach porannych w imieniu koleżanek i kolegów senatorów przedstawię sprawozdanie z prac komisji.

*(Głos z sali: Tylko krótko.)*

Będzie krótko.

Zamykam posiedzenie.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 25)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii