KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 23 września 2019 r.

Opinia o ustawie o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

(druk nr 1301)

I. Cel i przedmiot ustawy

Wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r. sygn. akt K 18/17 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty, określonej w art. 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w kwocie wyższej od należnej. Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego traci moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2019 r.

Ustawa zakłada, że jednostki samorządu terytorialnego będą uprawnione do wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji, a kwotą należną z tych tytułów lub zwrot zawyżonych kwot dokonanych wpłat, w przypadku gdy nieprawidłowe naliczenie kwoty będzie wynikało z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego. Od zwracanych kwot jednostkom samorządu terytorialnego będą przysługiwały odsetki, jak dla zaległości podatkowych.

W miejsce dotychczasowej rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na dotacje dla województw na dofinansowanie dróg wojewódzkich zostanie wprowadzona rezerwa subwencji ogólnej. Rezerwa subwencji będzie przeznaczona dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich izarządzania tymi drogami, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 94 12, faks 22 694 91 06, e-mail: Michal.Gil@senat.gov.pl

publicznych. Takie rozwiązanie ma zapewnić elastyczność samorządom województw zarówno na etapie planowania, jak i wydatkowania środków.

Ponadto ustawa wprowadza mechanizm wyrównania różnic pomiędzy kwotą części wyrównawczej, części regionalnej subwencji ogólnej i rezerwy subwencji, wyliczonych na dany rok budżetowy a kwotą ustaloną według zasad, obowiązujących przed dniem 14 listopada 2014 r. z tytułu części wyrównawczej i części regionalnej subwencji ogólnej.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem przepisów dotyczących zwrotu zaniżonych kwot subwencji, które mają wejść w życie od początku przyszłego roku.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 86. posiedzeniu w dniu 11 września 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3697). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które wprowadziły do projektu poprawki technicznolegislacyjne.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawkę zwiększającą udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach podatkowych. Poprawka nie zyskała aprobaty Sejmu, wobec czego Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez komisje.

III. Uwagi szczegółowe

Rozdział 8a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w obowiązującym brzmieniu zawiera przepisy epizodyczne obowiązujące w latach 2015–2019. Opiniowana ustawa wydłuża obowiązywanie przepisów epizodycznych do 2021 r. oraz wprowadza dwa przepisy, które mają obowiązywać w latach 2020 i 2021:

a) art. 70d dodawany do rozdziału 8a ustawy nowelizowanej, wprowadzający rezerwę subwencji ogólnej, z przeznaczeniem dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami;

b) art. 2 ustawy nowelizującej, który modyfikuje zawarte w art. 24, art. 70b oraz art. 70d ustawy nowelizowanej zasady wypłaty subwencji ogólnej.

Obydwa wymienione przepisy mają ten sam zakres czasowy obowiązywania oraz zawierają normy o charakterze materialnym. Żaden z nich, a w szczególności art. 2, nie są przepisami przejściowymi. Ponieważ ustawa nowelizowana zawiera rozdział zawierający przepisy epizodyczne, nie ma powodu by dzielić materię ustawy i część przepisów epizodycznych zamieszczać w ustawie nowelizującej. Lojalność wobec adresata ustawy wymaga by ułatwić mu odnajdowanie przepisów. Z tego względu wszystkie przepisy epizodyczne zawrzeć w jednym miejscu, tj. w rozdziale 8a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Ponadto w art. 2 ust. 1 w części wspólnej wyliczenia znajduje się odesłanie do z art. 24 i art. 25 ustawy nowelizowanej, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 listopada 2014 r. Wymienione przepisy przed dniem 14 listopada 2014 r. miały wiele brzmień, co powoduje że odesłanie jest nieprecyzyjne. Wobec tego właściwą techniką legislacyjną byłoby posłużenie się odesłaniem statycznym, o którym mowa w § 160 Zasad techniki prawodawczej.

Michał Gil
Główny legislator