



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-141(3)/11

Warszawa, 15 lutego 2012 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec obywatelskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 19).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-)Donald Tusk

**Stanowisko Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy  
o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego  
(druk nr 19)**

I. Projekt ustawy o zmianie ustawy – o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 19), przygotowany przez Komitet STOP Janosikowe, przewiduje zmiany ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.). Celem projektu ustawy – według projektodawców – jest:

- 1) zmiana regulacji dotyczących wysokości wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa (wpłat „janosikowych”) – zarówno w odniesieniu do gmin, powiatów, jak i województw – oraz
- 2) zmiana zasad rozdzielania między gminy i powiaty środków pochodzących z tych wpłat (w tym zakresie na szczeblu wojewódzkim nie proponuje się zmian).

Proponowana w projekcie ustawy zmiana zasad ustalania wpłat do budżetu państwa ma na celu przede wszystkim zmniejszenie wysokości tych wpłat oraz ustalenie motywacyjnego – według projektodawców – sposobu rozdzielania środków pochodzących z wpłat między gminy i powiaty.

Proponuje się również, aby przy obliczaniu wysokości wpłat do budżetu państwa zwiększyć liczbę mieszkańców największych miast (ponad 350 tys.) oraz miasta stołeczne Warszawy.

Ponadto w projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 19) zawarta jest propozycja zmiany zasad obliczania dochodów podatkowych gminy stanowiących podstawę do wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa

Pozostałe zmiany mają charakter techniczno-porządkujący.

II. Od dnia 1 stycznia 2004 r. zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ww. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, subwencja ogólna z budżetu państwa składa się, poza częścią oświatową, z:

- części wyrównawczej,
- części równoważącej (regionalnej).

### **1. Gminy**

1.1. Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej.

1.1.1. Kwotę podstawową otrzymują gminy, w których dochód podatkowy na jednego mieszkańca (wskaźnik G) jest niższy od 92% średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca kraju (wskaźnik Gg). Wyrównywanie potencjału dochodowego gmin jest uzależnione od relacji między dochodem podatkowym na 1 mieszkańca w gminie a średnim dochodem podatkowym na jednego mieszkańca w kraju.

- 1.1.2. Kwotę uzupełniającą otrzymują tylko te gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju i dochód podatkowy na jednego mieszkańca gminy nie jest wyższy niż 150% średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca kraju. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – kwoty uzupełniające nie otrzymują gminy, w których dochód podatkowy na jednego mieszkańca jest wyższy niż 150% średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca kraju; kwota uzupełniająca naliczona dla tych gmin zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej.
- 1.2. Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin oraz kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa wyżej.

Łączna kwota części równoważającej subwencji ogólnej jest rozdzielana między gminy według zasad określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 21a ww. ustawy, część równoważącą otrzymują:

- gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin – 50% łącznej kwoty części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin;
- gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin – 25% łącznej kwoty części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin;
- gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których suma dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, jest niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin – 25% łącznej kwoty części równoważającej subwencji ogólnej dla gmin.

Wysokość części równoważającej subwencji ogólnej w latach 2008-2011 oraz liczba gmin otrzymujących tę część subwencji przedstawia się następująco:

Rok	Kwota (w tys. zł.)	Liczba gmin	z tego:		
			wiejskie	miejsko-wiejskie	miejskie
2008	533.347	1.672	1.009	471	192
2009	538.817	1.675	1.015	510	150
2010	454.475	1.539	874	510	155
2011	440.711	1.565	909	462	194

## 2. Powiaty

- 2.1. Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej.
- 2.1.1. Kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują powiaty, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów.
- 2.1.2. Kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują powiaty, w których wskaźnik bezrobocia w powiecie, obliczony jako iloraz stopy bezrobocia

w powiecie i stopy bezrobocia w kraju, zwany wskaźnikiem B, jest wyższy od 1,10. Im wyższy jest ten wskaźnik, tym wyższa jest kwota uzupełniająca w przeliczeniu na jednego mieszkańca danego powiatu.

2.2. Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów do budżetu państwa i rozdziela między powiaty według kryteriów określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 23a ww. ustawy, część równoważącą otrzymują:

- powiaty, z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze, które w roku tym nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat do budżetu państwa lub, dla których taka wpłata ustalona była w kwocie niższej od 1.000.000 zł – 9% kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów;
- powiaty, w których nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki realizowane są przez inny powiat – 7% kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów;
- powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu jest wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju – 30% kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów;
- powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na dany rok jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu za rok poprzedni – 30% kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów;
- powiaty - miasta na prawach powiatu w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach tych miast. – 24% kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów.

Wysokość części równoważącej subwencji ogólnej w latach 2008-2011 oraz liczba powiatów otrzymujących tę część subwencji przedstawia się następująco:

Rok	Kwota (w tys. zł.)	Liczba powiatów
2008	885.916	378
2009	1.095.042	377
2010	1.133.787	379
2011	1.137.235	379

### 3. Województwa

3.1. Część wyrównawcza subwencji ogólnej składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej.

3.1.1. Kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw.

3.1.2. Kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów.

3.2. Część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw do budżetu państwa i rozdziela według zasad określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Część regionalna subwencji ogólnej, zgodnie z art. 25 ww. ustawy, jest rozdzielona między:

- województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% średniej stopy bezrobocia w kraju – 20% kwoty części regionalnej subwencji ogólnej;
- województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju – 40% kwoty części regionalnej subwencji ogólnej;
- województwa, w których PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa jest niższy od 75% PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju – 10% kwoty części regionalnej subwencji ogólnej;
- województwa w zależności od wysokości wydatków bieżących, poniesionych na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie – 15% kwoty części regionalnej subwencji ogólnej;
- województwa, w których dochody z określonych tytułów planowane na dany rok są niższe od dochodów z analogicznych tytułów, planowanych na rok poprzedni – 15% kwoty części regionalnej subwencji ogólnej.

Wysokość części regionalnej subwencji ogólnej w latach 2008-2011 oraz liczba województw otrzymujących tę część subwencji przedstawia się następująco:

Rok	Kwota (w tys. zł.)	Liczba województw
2008	720.652	16
2009	890.881	16
2010	955.642	16
2011	627.892	16

#### 4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa

W polskim systemie finansowania samorządów funkcjonuje mechanizm wyrównawczy, który uwzględnia zarówno dysproporcje w dochodach uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również zawiera elementy wpływające na podział środków subwencji ogólnej, związane ze szczególnymi potrzebami wydatkowymi jednostek.

Integralnym elementem tego mechanizmu, korygującym dysproporcje finansowe, są wpłaty dokonywane przez jednostki samorządu z przeznaczeniem na część równoważącą (gminy, powiaty) i regionalną subwencji ogólnej (województwa). Wysokość wpłat jest uzależniona od wysokości wskaźnika dochodów podatkowych danej jednostki samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca tej jednostki w odniesieniu do analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla danej grupy jednostek samorządu terytorialnego, tj. odpowiednio dla gmin, powiatów, województw, i liczby mieszkańców jednostki.

Zgodnie z art. 29 - 31 obowiązującej ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wpłaty do budżetu państwa dokonują:

- gminy w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy niż 150% wskaźnika ustalonego analogicznie dla wszystkich gmin w kraju; wpłaty gmin przeznaczone są na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin;
- powiaty, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy niż 110% wskaźnika ustalonego analogicznie dla wszystkich powiatów; wpłaty powiatów przeznaczone są na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów;
- województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy niż 110% wskaźnika ustalonego analogicznie dla wszystkich województw w kraju; wpłaty województw przeznaczone są na część regionalną subwencji ogólnej dla województw;

Wysokość wpłat jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2011 przedstawia się następująco:

w tys. zł

Rok	2008	2009	2010	2011
Gminy	558.381	716.407	637.987	619.426
Powiaty	885.916	1.095.042	1.133.797	1.137.235
Województwa	720.652	890.881	955.642	627.892
Razem JST	2.164.949	2.702.330	2.727.426	2.384.553

Dokonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej jest związane z systemem wyrównywania dochodów jednostek samorządu w wyniku redystrybucji środków pomiędzy tymi jednostkami (system poziomego wyrównywania dochodów). Wysokość wpłat do budżetu państwa jednostek samorządu ustalana jest według zobiektywizowanych kryteriów, określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wpłaty z przeznaczeniem na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej stanowią więc realizację zasady solidarności.

Podkreślenia wymaga, że zredukowanie dysproporcji w dochodach pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego spoczywa w przeważającej mierze na budżecie państwa, z którego środków – już bez udziału wpłat – pochodzi część wyrównawcza subwencji ogólnej.

**III.** Przechodząc do omówienia rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 19), prowadzących do zmniejszenia wysokości wpłat gmin, powiatów i województw do budżetu państwa należy zauważyć, że:

1. Projekt ustawy zachowuje na dotychczasowym poziomie progi dochodowe po przekroczeniu, których gminy, powiaty i województwa będą zobowiązane do dokonywania wpłat do budżetu państwa.

Utrzymuje się trzy kategorie gmin dokonujących wpłat, tj. gminy, w których dochód podatkowy na 1 mieszkańca jest wyższy od:

- 150% i niższy od 200% średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca kraju,
- 200% i niższy od 300% średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca kraju,
- 300% średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca kraju.

W projekcie ustawy proponuje się, iż zmniejszenie wysokości wpłat nastąpi poprzez obniżenie procentowej wielkości nadwyżki wskaźnika dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca ponad określony poziom dochodów podatkowych na jednego mieszkańca.

przedział dochodów	% nadwyżki w obowiązującej ustawie	% nadwyżki w projekcie ustawy	różnica
150% - 200%	20%	16%	4%
200% - 300%	25%	20%	5%
powyżej 300%	30%	24%	6%

Również w przypadku powiatów utrzymuje się trzy progi dochodowe obligujące do dokonywania wpłat, tj. takie, w których dochód podatkowy na jednego mieszkańca jest wyższy od:

- 110% i nie wyższy niż 120% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju,
- 120% i niższy od 125% średniego dochodu na 1 mieszkańca kraju,
- 125% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju.

Zmniejszenie wysokości wpłat ma nastąpić poprzez obniżenie procentowej wielkości nadwyżki wskaźnika dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca ponad określony poziom dochodów podatkowych na jednego mieszkańca.

przedział dochodów	% nadwyżki w obowiązującej ustawie	% nadwyżki w projekcie ustawy	różnica
110% - 120%	80%	64%	16%
120% - 125%	95%	76%	19%
powyżej 125%	98%	78,4%	19,6%

Utrzymuje się dwie kategorie województw dokonujących wpłat:

- województwa, w których dochód podatkowy na 1 mieszkańca jest wyższy niż 110% i nie wyższy od 170% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju,
- województwa, w których dochód podatkowy na 1 mieszkańca jest wyższy niż 170% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju.

Proponuje się zmniejszenie wysokości wpłat poprzez obniżenie procentowej wielkości nadwyżki wskaźnika dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca ponad określony poziom dochodów podatkowych na jednego mieszkańca.

przedział dochodów	% nadwyżki w obowiązującej ustawie	% nadwyżki w projekcie ustawy	różnica
110% - 170%	80%	64%	16%
powyżej 170%	95%	76%	19%

Zestawienie kwot wpłat, które jednostek samorządu terytorialnego dokonują w 2011 r. na podstawie obowiązującej ustawy oraz kwot wpłat wyliczonych – w warunkach 2011 r. – na podstawie projektu ustawy, w części dotyczącej wyłącznie obniżenia wpłat w wyniku zmiany procentowej wielkości nadwyżki wskaźnika dochodów podatkowych, przedstawia się następująco:

*kwoty w tys. zł*

JST	I według obowiązujących przepisów		II według projektu ustawy (tylko nadwyżka)		różnica I - II	
	kwota	liczba jednostek	kwota	liczba jednostek	kwota	liczba jednostek
Gminy	619.426	98	495.549	98	123.877	-
Powiaty	1.137.235	57	909.788	57	227.447	-
Województwa	627.892	1	644.552	2	-16.660	-1
Razem JST	2.384.553	156	2.049.889	157	334.664	-1

\* w 2011 r. wpłaty województw z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej są wyliczane na preferencyjnych zasadach określonych w ustawie o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej w 2011 r., kwota wpłat wyliczona na zasadach określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynosiłaby 805.690 tys. zł i dotyczyła 2 województw.

Konsekwencją wprowadzenia opisanych wyżej zmian w art. 29- 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego będzie zmniejszenie wpłat do budżetu państwa, czyli dochodów przeznaczonych na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej łącznie o kwotę 334.664 tys. zł (w warunkach 2011 r.).

W przypadku gmin i powiatów zmniejszenie stanowi 20% kwoty wpłat, wyliczonej na 2011 r. według obowiązującej ustawy. W odniesieniu do województw o zmniejszeniu o 20% można mówić wyłącznie przy porównaniu kwoty wyliczonej bez uwzględniania zmiany, wprowadzonej na 2011 r. w ustawie o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej w 2011 r. (tj. kwoty 805.690 tys. zł).

2. W projekcie ustawy zaproponowano, aby do wyliczenia wskaźników dochodów podatkowych (G i P), służących do ustalenia kwoty wpłat do budżetu państwa, w przypadku miast na prawach powiatu liczących powyżej 350 tys. mieszkańców oraz miasta stołecznego Warszawy przyjmowana była odpowiednio zwiększona liczba mieszkańców.

Należy mieć na uwadze, iż miasta na prawach powiatu, w tym Warszawa, realizują zadania zarówno gminy, jak i powiatu. Miasta na prawach powiatu uzyskują dochody z analogicznych źródeł jak wszystkie inne gminy, ale również ze źródeł właściwych dla innych powiatów. Również poszczególne części subwencji ogólnej są ustalane i przekazywane tym miastom podwójnie, raz jako gminie, drugi raz jako powiatowi. Konsekwencją tego stanu jest fakt, że w odniesieniu do miast na prawach powiatu wpłaty do budżetu są ustalane odrębnie w części gminnej i w części powiatowej.

Warunek posiadania powyżej 350 tys. mieszkańców spełnia obecnie 8 miast na prawach powiatu (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin i Bydgoszcz), zaś liczba mieszkańców 1 miasta (Lublin) jest zbliżona do tej granicy. Proponowany przepis miałby wpływ na wysokość wpłat wszystkich ww. miast w części powiatowej, bowiem spowodowałby zmniejszenie wysokości wpłat do budżetu państwa.

W 2011 r. wszystkie ww. 8 miast na prawach powiatu dokonuje wpłat do budżetu państwa w części powiatowej, tj. z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów, natomiast w części gminnej proponowany przepis miałby wpływ wyłącznie na wysokość wpłat dwu miast, tj. m.st. Warszawy i Poznania, bowiem pozostałe 6 miast nie dokonuje wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podano, iż taka operacja ma na celu urealnienie liczby osób, które faktycznie mieszkają w wielkich miastach. Nie zostały jednak przedstawione wyjaśnienia w jaki sposób wyliczono podane w projekcie współczynniki (1,1 dla miast na prawach powiatu liczących powyżej 350 tys. mieszkańców oraz 1,5 dla miasta stołecznego Warszawy) oraz jakie dane zostały wykorzystane do ich ustalenia. Nie jest więc możliwe zweryfikowanie, czy zastosowanie proponowanych wskaźników doprowadzi do urealnienia liczby osób, które faktycznie mieszkają w wielkich miastach. Jeżeli celem proponowanej zmiany jest urealnienie liczby mieszkańców, omawiana propozycja jest również niekompletna, gdyż nie towarzyszy jej przepis określający zasady zmniejszania liczby ludności w pozostałych gminach i powiatach. Liczba mieszkańców kraju jest znana (ustalona przez Główny Urząd Statystyczny), zatem jej zwiększenie w niektórych miastach musi pociągnąć za sobą zmniejszenie w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego.



Wpłaty, wyliczone na 2011 r. według obowiązujących przepisów oraz z uwzględnieniem proponowanych zmian przedstawiają się następująco:

Miasto	Kwota wpłaty na 2011 r.		Różnica (I – II)	Zmniejszenie wpłat w %%
	wg ustawy (I)	wg projektu (II)		
	w złotych			
Wrocław	60.912.482	36.220.980	24.691.502	41
Bydgoszcz	6.500.718	840.506	5.660.212	87
Łódź	27.016.985	10.213.879	16.803.106	62
Kraków	67.105.042	39.146.478	27.958.564	42
Warszawa, z tego:	916.606.180	230.056.502	686.549.678	75
- część gminna	357.509.138	12.248.002	345.261.136	97
- część powiatowa	559.097.042	217.808.500	341.288.542	61
Gdańsk	31.360.062	16.969.351	14.390.711	46
Poznań, z tego:	83.096.488	46.372.890	36.723.598	44
- część gminna	9.585.806	0	9.585.806	100
- część powiatowa	73.510.682	46.372.890	27.137.792	37
Szczecin	14.061.655	5.080.528	8.981.127	64

W wyniku propozycji zmiany przepisów wpłaty m. st. Warszawy byłyby łącznie niższe o 75% (w tym w części gminnej niższe o 97%), wpłaty Poznania byłyby niższe o 44%, przy czym Poznań zostałby zwolniony z obowiązku dokonywania wpłat w części gminnej. Wpłaty pozostałych miast na prawach powiatu wymienionych w powyższej tabeli byłyby niższe od 41% do 87%.

Wśród 65 miast na prawach powiatu w 2011 r., poza Warszawą i Poznaniem, jeszcze 6 innych miast (Płock, Sopot, Katowice i Dąbrowa Górnicza) dokonuje wpłat do budżetu państwa w części gminnej, natomiast w części powiatowej wpłat dokonuje 40 miast.

Zastosowanie preferencji dla niektórych jednostek samorządu terytorialnego (gminy i miasta na prawach powiatu o liczbie mieszkańców powyżej 350 tys. oraz m. st. Warszawa) prowadzi do nierównego traktowania jednostek samorządu terytorialnego przy ustalaniu wpłat do budżetu państwa.

Problem urealnienia liczby osób, która faktycznie mieszka w danej gminie dotyczy nie tylko miast powyżej 350 tys. mieszkańców. Wiele osób zameldowanych w „dużym” mieście faktycznie zamieszkuje gminy okalające to miasto. Problem innego miejsca zameldowania niż miejsce faktycznego zamieszkiwania dotyczy – w mniejszym lub większym stopniu - wszystkich gmin w kraju.

W celu wyeliminowania skutków tego zjawiska, do wyliczenia subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa przyjmowana jest, stosownie do art. 2 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, liczba mieszkańców faktycznie zamieszkałych na terenie jednostki samorządu terytorialnego, ustalona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Pod pojęciem ludności faktycznie zamieszkałej, zgodnie z definicją przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny, rozumiany jest ogół osób zameldowanych na pobyt stały w danej jednostce administracyjnej i faktycznie tam zamieszkałych oraz osób przebywających czasowo i zameldowanych w tej jednostce administracyjnej na pobyt czasowy ponad 3 miesiące.

Zestawienie kwot wpłat, które jednostki samorządu terytorialnego dokonują w 2011 r. na podstawie obowiązującej ustawy oraz kwot wpłat wyliczonych – w warunkach 2011 r. – na podstawie projektu ustawy, przedstawia się następująco:

JST	I według obowiązujących przepisów		II według projektu ustawy		różnica I - II	
	kwota	liczba jednostek	kwota	liczba jednostek	kwota	liczba jednostek
Gminy	619.426	98	214.115	97	405.311	1
Powiaty	1.137.235	57	610.789	57	526.446	-
Województwa*	627.892	1	644.552	2	-16.660	-1
Razem JST	2.384.553	156	1.469.456	156	915.097	0

\*w 2011 r. wpłaty województw z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej są wyliczane na preferencyjnych zasadach określonych w ustawie o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej w 2011 r., kwota wpłat wyliczona na zasadach określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynosiłaby 805.690 tys. zł i dotyczy 2 województw.

Wprowadzenie zmian w sposobie naliczania wpłat gmin, powiatów i województw spowoduje zmniejszenie kwoty wpłat do budżetu państwa, czyli dochodów przeznaczonych na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej łącznie o kwotę 915.097 tys. zł (w warunkach 2011 r.), która stanowi 38,4% łącznej kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego, wyliczonej na 2011 r. według obowiązującej ustawy.

Należy jednak przypomnieć, że na 2011 r. wpłaty województw zostały wyliczone na preferencyjnych zasadach, określonych w ustawie o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej w 2011 r. Przyjmując do oszacowania skutków finansowych wynikających z propozycji zawartych w projekcie *ustawy o zmianie ustawy – o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (druk nr 19), kwotę wpłat województw w wysokości 805.690 tys. zł, obniżenie wpłat wyniosłoby 1.092.895 tys. zł., tj. o 42,7%.

Projektodawcy w uzasadnieniu podają, że w wyniku zmian zawartych w projekcie nastąpi zmniejszenie kwoty wpłat gmin, powiatów i województw z przeznaczeniem na część równoważącą oraz część regionalną subwencji ogólnej o 20%. Natomiast z powyższych danych wynika, że kwota ta będzie znacznie wyższa. Uzasadnienie nie jest więc spójne z projektem ustawy. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia bądź sprostowania przez projektodawców.

3. Odnosząc się natomiast do propozycji obliczania dochodów podatkowych gmin w oparciu o średnie stawki podatków (poza podatkiem rolnym i podatkiem leśnym) zaliczanych do dochodów podatkowych gmin, należy zauważyć, że w projekcie proponuje się wprowadzenie nieznanego na gruncie prawa podatkowego „średniej kwoty stawki podatku stosowanej przez gminy w danym roku” – służącej do ustalenia części wyrównawczej subwencji i wpłat. Nie określono przy tym sposobu obliczenia średniej kwoty stawki podatku stosowanej przez gminy w danym roku.

Należy również zauważyć, że określenie średniej kwoty stawki danego podatku zaliczanego do dochodów podatkowych będzie bardzo trudne i skomplikowane, gdyż gminom przysługuje prawo do różnicowania stawek podatku od nieruchomości dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, przy uwzględnieniu w szczególności lokalizacji, rodzaju prowadzonej działalności, rodzaju zabudowy, przeznaczenia, sposobu wykorzystania, stanu technicznego. Zastosowanie przez różne gminy różnych rodzajów kryteriów (np. jedna gmina zastosuje jako kryterium różnicowania lokalizację nieruchomości, a inna sposób wykorzystania nieruchomości)

spowoduje, że ustalenie średniej stawki stanie się właściwie niemożliwe, gdyż brak będzie stawek odnoszących się do przedmiotów opodatkowania o tych samych cechach.

Przyjęcie omawianego rozwiązania oznaczałoby konieczność znacznego rozbudowania sprawozdawczości budżetowej. Nałożenie na gminy dodatkowego obowiązku przekazywania wszystkich obowiązujących na ich terenie stawek, a na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek ich analizowania. Prowadzenie sprawozdawczości w nowym układzie będzie bardzo utrudnione, a sama sprawozdawczość stałaby się mało czytelna. Nastąpiłby wzrost obciążeń biurokratycznych na poziomie administracji gminnej i rządowej jak również w regionalnych izbach obrachunkowych, których zadaniem jest m.in. kontrola pod względem formalnym i rachunkowym sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rozbudowa systemów informatycznych służących do sporządzenia nowych sprawozdań – o rozszerzonym zakresie danych – pociągnie za sobą konieczność poniesienia wydatków przez wszystkie gminy w kraju oraz przez budżet państwa.

Kolejny problem, który mógłby pojawić się przy stosowaniu proponowanego art. 32 wynika z uprawnień rad gmin, które na mocy przysługującego im władztwa podatkowego mogą w trakcie roku podatkowego zmienić wysokość obowiązujących stawek tzn. je obniżyć. Projekt ustawy nie precyzuje, czy stawki wprowadzone w trakcie roku podatkowego będą miały wpływ i jaki na wysokość tzw. średniej stawki.

4. W projekcie ustawy zaproponowano likwidację części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów i przeznaczenie wpłat dokonywanych przez gminy i powiaty na dotacje odpowiednio dla gmin i dla powiatów.

Należy jednak mieć na uwadze, że utworzenie części równoważącej dla gmin i powiatów oraz części regionalnej dla województw miało na celu uzupełnienie ubytku dochodów wynikającego ze zmiany sposobu finansowania niektórych zadań (zastąpienie dotacji dochodami własnymi i zwiększoną subwencją ogólną). Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu subwencji nie są ukierunkowane na finansowanie określonych zadań, o ich przeznaczeniu decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Likwidacja części równoważącej subwencji ogólnej spowoduje zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań, które z mocy ustawy zostały przekazane samorządom. Zmiana ta spowoduje naruszenie zasady adekwatności wyrażonej w art.167 ust.2 Konstytucji RP.

Projektodawcy są przy tym niekonsekwentni w swoich propozycjach, albowiem proponują likwidację części równoważącej subwencji ogólnej i przeznaczenie wpłat na dotacje dla gmin i dla powiatów, zaś w odniesieniu do województw nie proponują takiego przekształcenia, co oznacza pozostawienie części regionalnej subwencji ogólnej dla województw na dotychczasowych zasadach.

Środki z wpłat wpływają regularnie w miesięcznych ratach i w miesięcznych ratach są przekazywane w formie subwencji. Natomiast z projektu wynika, że dotacje będą przekazywane z pewnym opóźnieniem, niekiedy nawet w kolejnym roku.

Należy mieć na uwadze, że budżet ma charakter roczny – ustawa budżetowa jest uchwalana na okres roku budżetowego, którym jest rok kalendarzowy (art. 109 ustawy o finansach publicznych). Wydatki, które nie zostaną wykonane do końca roku budżetowego, wygasają.

Ponadto, powołanie komisji konkursowej do dokonania podziału dotacji oznacza uznaniowość przy podziale środków pochodzących z wpłat gmin i powiatów, oraz utworzenie kolejnego „ciała” w ramach administracji rządowej rozdzielającego środki publiczne. Należy przy tym zauważyć, że za finanse publiczne oraz finansowanie

jednostek samorządu terytorialnego odpowiada minister właściwy do spraw finansów publicznych, w związku z tym nie ma podstaw, aby minister właściwy do spraw administracji publicznej udzielał dotacji ze środków pochodzących z wpłat do budżetu państwa.

Cele, wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy, na które proponuje się przeznaczyć „nowe” dotacje, są już dofinansowywane z budżetu państwa. Dotacje na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk oraz skutków innych klęsk żywiołowych przewiduje art. 51 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stąd przywołana w uzasadnieniu do projektu ustawy konieczność uwzględnia konkretnych tytułów – wydaje się bezprzedmiotowa i nieuzasadniona.

5. W uzasadnieniu do przedmiotowego projektu stwierdzono, iż wadą obecnie obowiązującej regulacji jest całkowite pominięcie funkcjonalnej specyfiki m. st. Warszawy. Odnosząc się do tego twierdzenia należy podkreślić, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera rozwiązania systemowe, które w sposób jednolity i obiektywny regulują finansowanie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Nie określa natomiast zasad finansowania wybranych grup gmin, a w szczególności wybranych gmin.

Ewentualne wprowadzenie regulacji, które w sposób szczególny wpłynęłyby na sytuację finansową danej grupy jednostek samorządu terytorialnego ze względu na charakter zadań, uwarunkowanie geograficzne czy społeczno-gospodarcze powinno nastąpić w przepisach szczególnych.

Taką ustawą szczególną dla miasta stołecznego Warszawy jest, przywołana w uzasadnieniu projektu ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.).

Zgodnie z ww. ustawą, miasto stołeczne Warszawa, oprócz zadań przewidzianych dla samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, a w szczególności zapewnia warunki niezbędne do:

- funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych,
- przyjmowania delegacji zagranicznych,
- funkcjonowania urzędzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta.

Zadania te są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

Pozostałe zmiany zawarte w projekcie mają charakter porządkowy. Regulują prawidłowe powiązania między przepisami m.in. uchylają odesłania do nieaktualnych przepisów.

#### IV. Z powyższego wynika, że:

- 1) nastąpi zmniejszenie kwoty wpłat gmin, powiatów i województw z przeznaczeniem na część równoważącą oraz część regionalną subwencji ogólnej – w warunkach 2011 r. - łącznie o 915.097 tys. zł, co stanowi 38,4% w stosunku do wpłat wnoszonych w 2011 r., a nie o 20% jak podają projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy,

- 2) zostaną zmniejszone o kwotę 931.757 tys. zł dochody gmin i powiatów otrzymujących część równoważącą subwencji ogólnej, co spowoduje uszczuplenie środków na realizację zadań własnych,
- 3) przyjęcie do ustalenia wielkości wpłat dla 8 miast na prawach powiatu zwiększonej liczby mieszkańców oznacza preferencyjne traktowanie niektórych jednostek,
- 4) likwidacja części równoważącej subwencji ogólnej spowoduje, iż gminy i powiaty nie będą dysponowały środkami na realizację zadań przekazanych w drodze ustawy, co spowoduje naruszenie zasad adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do przekazanych im zadań,
- 5) podział środków uzyskanych z wpłat nie będzie odbywał się w sposób zobiektywizowany, według ustawowo określonych kryteriów, lecz w wyniku postępowania zakończonego decyzją komisji konkursowej, proces ich przekazywania stanie się bardziej złożony, a przez to dłuższy; nadto dotacji udzielałby minister właściwy do spraw administracji publicznej, co nie znajduje uzasadnienia w świetle ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, zgodnie z którą do zakresu działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych należy finansowanie samorządu terytorialnego (art.8 ust.2 pkt 4),
- 6) ograniczona zostanie samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej, gdyż dotychczas gminy i powiaty otrzymują subwencję, o przeznaczeniu której decyduje organ stanowiący jednostki, natomiast dotacja celowa będzie przekazywana na ściśle określone cele, co pozbawi jednostki samorządu terytorialnego środków na finansowanie zadań, których realizację przejęły,
- 7) propozycje zmian wpłynęłyby negatywnie na stabilizację finansów gmin i powiatów, które obecnie do 25 dnia każdego miesiąca otrzymują środki w postaci części równoważącej subwencji ogólnej, natomiast projekt nie określa terminu przekazania środków z dotacji; zakłada nawet możliwość nie rozdysponowania środków pochodzących z wpłat,
- 8) propozycje zmian zawarte w projekcie ustawy uczynią system finansowania samorządów niejednolitym i niespójnym, bowiem likwidacji uległaby część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, przy jednoczesnym pozostawieniu części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, również pochodzącej z wpłat do budżetu państwa.

Pomimo powyższych zastrzeżeń, mając jednak na względzie potrzebę przeanalizowania systemu wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa i ewentualnego skorygowania obecnie funkcjonującego mechanizmu, Rada Ministrów rekomenduje prowadzenie dalszych prac nad projektem we właściwych komisjach sejmowych.