



## **Druk nr 230**

Warszawa, 15 lutego 2012 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Komisja Samorządu Terytorialnego i  
Polityki Regionalnej  
STR-020-2-2012

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wnosi projekt ustawy:

### **- o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.**

Do reprezentowania stanowiska Komisji w pracach nad projektem ustawy została upoważniona poseł Ligia Krajewska .

Przewodniczący Komisji

(-) Piotr Zgorzelski

USTAWA

z dnia.....2012 r.

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 29 otrzymuje brzmienie:

„ Art. 29.1. Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż **200 %** wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

- 1) **15 %** nadwyżki wskaźnika G ponad **200 %** wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest nie większy niż **225 %** wskaźnika Gg;
- 2) **4 %** wskaźnika Gg, powiększoną o **20 %** nadwyżki wskaźnika G ponad **225 %** wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż **225 %** i nie większy niż **250 %** wskaźnika Gg;
- 3) **10 %** wskaźnika Gg, powiększoną o **25 %** nadwyżki wskaźnika G ponad **250 %** wskaźnika Gg – dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż **250 %** wskaźnika Gg.

3. Wysokość wypłaty do budżetu państwa z tytułu subwencji równoważącej ustalonej przez Ministra właściwego do spraw finansów publicznych nie może przekroczyć **5 %** dochodów podatkowych gminy określonych w art. 20 ust. 3 w roku poprzedzającym rok bazowy, w której liczba mieszkańców ustalona przez GUS na dzień 31 grudnia roku bazowego przekracza 300 tysięcy.”

2) art. 30 otrzymuje brzmienie:

„ Art. 30.1. Powiaty, których wskaźnik P jest większy niż **130 %** wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

- 1) **70 %** nadwyżki wskaźnika P ponad **130 %** wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż **140 %** wskaźnika Pp;
- 2) **8 %** wskaźnika Pp, powiększoną o **80 %** nadwyżki P ponad **140 %** wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż **140 %** i nie większy niż **145 %** wskaźnika Pp;
- 3) **11 %** wskaźnika Pp, powiększoną o **90 %** nadwyżki wskaźnika P ponad **145 %** wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż **145 %** wskaźnika Pp.

3. Wysokość wpłaty do budżetu państwa z tytułu subwencji równoważącej ustalonej przez Ministra właściwego do spraw finansów publicznych nie może przekroczyć 30 % dochodów podatkowych powiatu określonych w art. 22 ust. 3 w roku poprzedzającym rok bazowy, w którym liczba mieszkańców ustalona przez GUS na dzień 31 grudnia roku bazowego przekracza 1 milion.”

3) art. 31 otrzymuje brzmienie:

„Art. 31.1. Województwa, w których wskaźnik W jest większy od **120 %** wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

2. Kwotę roczną wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

- 1) **70 %** nadwyżki wskaźnika W ponad **120 %** wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż **180 %** wskaźnika Ww;
- 2) **42 %** wskaźnika Ww, powiększoną o 80 % nadwyżki wskaźnika W ponad **180 %** wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż **180 %** wskaźnika Ww.”

3. Wysokość wpłaty do budżetu państwa z tytułu subwencji regionalnej ustalonej przez Ministra właściwego do spraw finansów publicznych, określonej według zasad w art. 31, nie może przekraczać 30 % dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz prawnych w roku budżetowym”.

4) art. 35 otrzymuje brzmienie:

„Art. 35.1. Jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat określonych w art. 29 – 31 na rachunek budżetu państwa w dwunastu ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem art. 91. Wysokość miesięcznej raty z tytułu wpłat do budżetu państwa na subwencje równoważącą i regionalną przez jednostkę samorządu terytorialnego jest proporcjonalna do przekazanej jednostce samorządu terytorialnego kwoty z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych za poprzedni miesiąc i planowanej na dany rok wpłaty na część regionalną lub równoważącą. Od kwot niewpłaconych w terminie nalicza się odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie do obliczania kwot należnych począwszy od roku budżetowego 2013.

## Uzasadnienie

Zasady, według których jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są dokonywać wpłat do budżetu państwa, ustalone zostały w art. 29-31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ( t. j. Dz. U. z 2010 r., nr 80 poz. 526).

Wpłaty dokonywać mają gminy, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca ( tzw. wskaźnik G) jest większy niż 150 % tego samego wskaźnika obliczanego dla wszystkich gmin w kraju. Obowiązek uiszczania wpłat dotyczy też powiatów (tzw. wskaźnik P), w których wskaźnik jest wyższy od 110 % analogicznego dochodu obliczonego łącznie dla wszystkich powiatów w kraju ( tzw. wskaźnik Pp).

W przypadku województw obecnie obowiązujący algorytm naliczania subwencji regionalnej zakłada dwa progi. W pierwszym, kiedy dochody podatkowe województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca przekraczają o 110% średnią krajową, musi ono wpłacić do budżetu 80% tej nadwyżki. W drugim, gdy dochody te przekroczą 170% średniej krajowej – wpłata wynosi 95 % nadwyżki. Problem ten dotyczy głównie województwa mazowieckiego, które teoretycznie jest najbogatszym regionem, ale ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zabiera mu istotną część wpływów z podatków od osób fizycznych i prawnych, dzieląc je na pozostałe województwa i doprowadzając do tego, że realny dochód z tego źródła (po odliczeniu wpłat z tytułu subwencji regionalnej) w przeliczeniu na jednego mieszkańca maleje z roku na rok.

Wnioskowane zmiany dotyczą sposobu naliczania wpłat do budżetu państwa i polegają na:

- podwyższeniu progu dochodowego, po osiągnięciu którego naliczana jest wpłata ze 150% do 200 % - w przypadku gmin, z 110% do 130% w odniesieniu do powiatów oraz z 110% do 120% w odniesieniu do województw
- obniżeniu wielkości nadwyżki ponad wskaźnik progowy stanowiący podstawę do wyliczenia kwoty wpłaty,
- określeniu maksymalnego poziomu wpłaty na zwiększenie subwencji równoważącej dla gmin i powiatów w relacji do dochodów podatkowych gmin i powiatów, stanowiących podstawę wyliczenia wpłaty, oraz określeniu maksymalnego poziomu wpłaty na zwiększenie subwencji regionalnej dla województw w relacji do dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

Dotychczasowa praktyka wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku redystrybucji środków pomiędzy tymi jednostkami, ujawnia liczne słabości tego mechanizmu, szczególnie widoczne w przypadku dużych aglomeracji miejskich, ze względu na strukturę ich dochodów oraz zwiększone koszty realizacji wielu zadań.

Zwiększające się wydatki budżetów operacyjnych w dużych aglomeracjach miejskich, w związku z wpłatą do budżetu państwa w warunkach obniżenia potencjału dochodowego tych ośrodków, utrudniają w znacznym stopniu zachowanie równowagi budżetowej w zakresie działalności bieżącej tych jednostek począwszy od 2011r. jako zasady gospodarki budżetowej wprowadzone w ustawie o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009r.

Konstrukcja systemu ustalania wpłat do budżetu państwa nie uwzględnia też zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako skutek wahań cyklicznych w gospodarce. Wysokość wpłaty subwencji naliczana jest na podstawie dochodów sprzed dwóch lat. Drastyczne zmniejszenie wpływów z podatku od osób fizycznych i prawnych w latach 2008 – 2009 spowodowało np., że dochody województwa mazowieckiego w 2010 roku zmalały o 30%. Jednocześnie region ten odprowadził do budżetu najwyższą w swej historii kwotę subwencji regionalnej. System naliczania doprowadził do sytuacji, w której należało oddać na rzecz innych województw 70% rocznych dochodów podatkowych.

W skali wszystkich gmin i powiatów w kraju, wydatki z tytułu wpłat zwiększyły się w 2010 r. w stosunku do 2008r. o około 18, 5%, przy czym spadek dochodów podatkowych stanowiących podstawę wyliczenia wpłat wyniósł około 3%, w tym spadek dochodów podatków silnie zdeterminowanych czynnikami makroekonomicznymi aż o około 17%. Stanowiło to źródło napięć w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, ograniczając w poważnym stopniu ich możliwości rozwojowe. Zmiany wskaźników następują z opóźnieniem w stosunku do zmian sytuacji w gospodarce, również ze względu na przyjęty cykl rozliczeń w podatkach i zastosowane formuły wyliczenia należnych jednostkom samorządu terytorialnego udziałów w podatkach.

Istotnym utrudnieniem w gospodarowaniu budżetami samorządów jest rozłożenie wpłat do budżetu państwa na 12 równych rat. W niektórych miesiącach samorządy zmuszone są do wpłat do budżetu państwa kwot wyższych od rzeczywistych wpływów z podatków od osób fizycznych i prawnych. Takie rozwiązanie prowadzi do sytuacji, w której samorząd dla realizacji tych zobowiązań musi zaciągać kredyt, ponosząc dodatkowe nieuzasadnione koszty finansowe i społeczne.

Obowiązująca ustawa nie też przewiduje żadnego buforu gwarantującego stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego, którą powinny one posiadać. Teoretycznie zatem, samorząd może oddać do budżetu państwa nawet 90% swoich dochodów.

Pomimo spodziewanej stopniowej poprawy sytuacji jednostek samorządu terytorialnego w najbliższych latach, w efekcie mających nastąpić pozytywnych procesów w gospodarce, możliwości budżetowe samorządów, w tym w szczególności dużych ośrodków miejskich, pozostaną nadal ograniczone, głównie ze względu na konieczność redukcji deficytu budżetowego i poziomu zadłużenia. Działania w tym kierunku są determinowane m. in. nowymi regułami finansowymi wprowadzonymi w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku, które ograniczają wydatki i tym samym przeciwdziałają narastaniu deficytu budżetowego (dotyczy wskaźników zadłużenia, które zaczną obowiązywać od 2014 roku). Redukcję deficytu i zadłużenia finansów publicznych warunkuje też podjęta przez rząd reforma finansów publicznych, zmierzająca do ograniczenia deficytu i długu sektora finansów publicznych, w tym również całego podsektora samorządowego.

Skuteczna realizacja działań w celu ograniczenia niedoboru budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego, a w szczególności dużych aglomeracjach miejskich, będzie wymagała wzmoczonej dyscypliny w zakresie wydatków budżetowych w warunkach przewidywanego umiarkowanego tempa wzrostu dochodów budżetowych w najbliższych latach. Ograniczenia wydatków będą dotyczyć w szczególności budżetu operacyjnego, ale też w dużym stopniu wydatków inwestycyjnych. Zmniejszenie obciążeń z tytułu wpłaty do budżetu państwa pozwoliłoby na wygenerowanie większych środków na cele rozwojowe w tych ośrodkach, w tym na dokończenie dużych projektów infrastrukturalnych w obszarze dróg i komunikacji.

Stosowane w Europie i na świecie komunalne systemy wyrównywania finansowego nie biorą wprost kosztów realizacji zadań za punkt odniesienia, a budują algorytmy kwot wyrównawczych na podstawie przeliczanej liczby ludności. W systemach tych, w celu zniwelowania różnic w kosztach realizacji zadań, zarówno bieżących jak i inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w dużych ośrodkach miejskich w stosunku do tych samych kosztów realizacji zadań w mniejszych miastach i gminach, wykorzystuje się wskaźniki korygujące rzeczywistą liczbę mieszkańców podawaną przez urząd statystyczny.

W Polsce taki system uwzględniający wskaźniki podwyższające faktyczną liczbę mieszkańców w dużych ośrodkach miejskich nie funkcjonuje.

System wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku redystrybucji środków pomiędzy tymi jednostkami powinien zachowywać właściwe proporcje między możliwością realizacji zadań przez daną jednostkę samorządu, a koniecznością wspomagania samorządów biedniejszych.

Realizacja zasady solidarności nie może prowadzić do znaczącego ograniczenia możliwości budżetowych i części samorządów, w szczególności dużych aglomeracji miejskich. Jest to też konsekwencją faktu, że obowiązujący mechanizm wyrównawczy nie koryguje skutków nierównego podziału wydatków, jakie ponoszą duże ośrodki miejskie, a koncentruje się tylko na niwelowaniu dysproporcji w potencjale dochodowym. Ustanowione mechanizmy realizacji zasady solidarności nie mogą prowadzić do wypaczenia samej zasady. Nie negując potrzeby wprowadzenia i utrzymania mechanizmu wyrównywania dysproporcji w potencjale dochodowym jednostek samorządowych należy wskazać, że powinien on mieć charakter dodatkowy, uzupełniający w stosunku do podstawowego mechanizmu subwencjonowania samorządów. Nie jest właściwe, gdy konstrukcja prawna i algorytm w niej określony czyni z tego mechanizmu element zasadniczy. Świadczy o tym porównanie wielkości subwencji ogólnej w części równoważącej otrzymywanej przez samorządy w ostatnich latach w stosunku do wielkości wpłat dokonanych do budżetu państwa przez te jednostki.

Wprowadzenie zmian w zakresie sposobu ustalenia wpłat do budżetu państwa na zwiększenie subwencji równoważącej dla gmin i powiatów oraz subwencji regionalnej dla województw przyniesie w efekcie:

- ograniczenie negatywnego wpływu niekorzystnych zmian w koniunkturze na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie na możliwości budżetowe tych jednostek,
- zwiększenie możliwości finansowania wyższych kosztów realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych w dużych aglomeracjach miejskich.

Proponuje się, aby wpłaty do budżetu państwa na zwiększenie subwencji regionalnej i równoważącej traktowane były jako podatek na rzecz budżetu a nie jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie umożliwiłoby prezentację rzetelnych danych o rzeczywistych dochodach samorządu (pomniejszonych o wpłaty do budżetu). Obecnie dostępne dane statystyczne GUS dotyczące dochodów i wydatków nie zawierają takich danych i sugerują mylną interpretację. Dane dotyczące spłat do budżetu państwa na zwiększenie subwencji są pomijane, pomimo, że stanowią istotną część wydatków licznej grupy jednostek samorządu terytorialnego.

Oceniając skutki finansowe zmian zawartych w projekcie należy stwierdzić, że nastąpi zmniejszenie wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez część jednostek samorządu terytorialnego, z przeznaczeniem na część równoważącą oraz regionalną subwencji ogólnej. Ulegnie więc zmniejszeniu kwota przeznaczona na część równoważącą subwencji ogólnej, a w rezultacie mniejsze będą dochody wielu gmin oraz części powiatów otrzymujących środki z tej subwencji. Spowoduje to trudne do oszacowania, uszczuplenie środków finansowych na realizację zadań własnych tych jednostek samorządu terytorialnego, głównie małych gmin wiejskich. Jedyne wiarygodne dane są w dyspozycji Ministerstwa Finansów dlatego dopiero w toku dalszych prac legislacyjnych będzie można sporządzić odpowiednie symulacje. Środki finansowe na uzupełnienie kwoty subwencji równoważącej pochodziłyby z budżetu państwa z części związanej z obsługą długu publicznego.

Projekt nie jest objęty zakresem prawa UE.

Warszawa, 27 lutego 2012 r.

BAS-WAPEiM-507/12

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ligia Krajewska)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt przewiduje zmianę artykułów 29 – 31 oraz 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zmianami). Projekt zakłada zmianę sposobu naliczania wpłat gmin, powiatów i województw do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw. Zmiana ma polegać m.in. na obniżeniu wysokości wpłat oraz ustanowieniu ich górnej granicy.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i miałaby zastosowanie do obliczania kwot należnych począwszy od roku budżetowego 2013 r.

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

Prawo Unii Europejskiej nie zawiera przepisów regulujących zagadnienie będące przedmiotem projektu ustawy.

**3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla



Warszawa, 27 lutego 2012 r.

BAS-WAPEiM-508/12

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy**  
**komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek**  
**samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ligia**  
**Krajewska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt przewiduje zmianę artykułów 29 – 31 oraz 35 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zmianami). Projekt zakłada zmianę sposobu naliczania wpłat gmin, powiatów i województw do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw. Zmiana ma polegać m.in. na obniżeniu wysokości wpłat oraz ustanowieniu ich górnej granicy.

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla