



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 2667**  
Warszawa, 10 lipca 2014 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Piotra Zgorzelskiego.

(-) Bartłomiej Bodio; (-) Artur Bramora; (-) Artur Dębski; (-) Marek Gos;  
(-) Stanisław Kalemba; (-) Mieczysław Kasprzak; (-) Eugeniusz Kłopotek;  
(-) Jan Łopata; (-) Mieczysław Marcin Łuczak; (-) Tomasz Makowski;  
(-) Mirosław Maliszewski; (-) Krystyna Ozga; (-) Mirosław Pawlak;  
(-) Józef Racki; (-) Marek Sawicki; (-) Henryk Smolarz; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Andrzej Sztorc; (-) Halina Szymiec-Raczyńska; (-) Genowefa Tokarska; (-) Piotr Walkowski; (-) Zbigniew Włodkowski; (-) Piotr Zgorzelski.

USTAWA  
z dnia

**o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.<sup>2)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Jednostki samorządu terytorialnego dokonują, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa. Wpłaty do budżetu państwa stanowią korektę dochodów jednostki samorządu terytorialnego i ujmowane są po stronie dochodów ze znakiem minus.”;
- 2) w art. 11:
  - a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Środki stanowiące dochody jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie odrębnych przepisów pobierają urzędy skarbowe, są odprowadzane na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego, z zastrzeżeniem ust. 2, 3a i 4.”;
  - b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Środki stanowiące dochody województwa, z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, które na podstawie odrębnych przepisów pobierają urzędy skarbowe, za miesiąc grudzień są odprowadzane na rachunek budżetu właściwego województwa w terminie 7 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego.”;
- 3) art. 19 otrzymuje brzmienie:

„**Art. 19.** 1. Kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, o których mowa w art. 7 ust. 1, oraz kwoty wpłat, o których mowa w art. 7 ust. 2, odpowiednio dla gmin i powiatów określa ustawa budżetowa.

2. Kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla województw, o których mowa w art. 7 ust. 1, oraz kwoty wpłat, o których mowa w art. 7 ust. 2, dla województw określa ustawa budżetowa, z zastrzeżeniem art. 31a ust. 3 i art. 36b ust. 1.”;
- 4) po art. 19 dodaje się art. 19a w brzmieniu:

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z 2011 r. 139, poz. 814, Nr 207, poz. 1230 i Nr 234, poz. 1385, z 2012 r., poz. 354, z 2013 r. poz. 193 i poz. 1609 oraz z 2014 r. poz. 379

- „**Art. 19a.** 1. Tworzy się państwowy fundusz celowy w formie rachunku bankowego pod nazwą „Wojewódzki Fundusz Solidarnościowy”, zwany dalej „Funduszem”.
2. Przychody Funduszu stanowią środki pochodzące z 5% wpłat dokonanych przez województwa w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków.
  3. Środki Funduszu przeznacza się na pokrycie ujemnej różnicy pomiędzy sumą wpłat dokonanych przez województwa w danym roku budżetowym a częścią regionalną subwencji ogólnej dla województw, określoną w ustawie budżetowej.
  4. Dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw administracji publicznej.
  5. Środki Funduszu dzielone są proporcjonalnie do wysokości udziału kwoty niedoboru środków pochodzących z wpłat dokonanych przez województwa w stosunku do wysokości części regionalnej subwencji ogólnej dla danego województwa, określonej w ustawie budżetowej, w łącznej kwocie niedoboru części regionalnej subwencji ogólnej dla wszystkich województw. Podziału środków Funduszu dokonuje dysponent Funduszu po uzgodnieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.
  6. W przypadku nieuzgodnienia podziału środków w zakresie, o którym mowa w ust. 5, podziału środków Funduszu, w sposób określony w ust. 5, dokonuje dysponent Funduszu.
  7. Podstawą gospodarki finansowej Funduszu jest roczny plan finansowy, sporządzany na każdy rok budżetowy.
  8. Roczny plan finansowy określa w szczególności:
    - 1) przychody i wydatki;
    - 2) stan środków obrotowych Funduszu na początek i koniec roku budżetowego.
  9. Projekt rocznego planu finansowego sporządza dysponent Funduszu.
  10. Wydatki Funduszu wynikające z planu finansowego są dokonywane w ramach posiadanych środków finansowych, obejmujących bieżące przychody i pozostałości środków z okresów poprzednich.
  11. Sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu sporządza dysponent Funduszu w terminach i na zasadach określonych w odrębnych przepisach.”;
- 5) art. 25 uchyla się;
- 6) po art. 25 dodaje się art. 25a w brzmieniu:
- „**Art. 25a.** 1. Część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości 95% łącznej kwoty wpłat województw określonych w art. 31a.
2. Część regionalną subwencji ogólnej dla województw otrzymuje województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, skorygowany o dochody z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla tego województwa, zwany dalej „wskaźnikiem Wr” jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw, skorygowany o dochody z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw, zwany dalej „wskaźnikiem Wwr”.
  3. Przez dochody podatkowe, o których mowa w ust. 2, rozumie się dochody podatkowe wymienione w art. 24 ust. 3.
  4. Wskaźnik Wr oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, powiększonych o część

wyrównawczą subwencji ogólnej dla tego województwa, przez liczbę mieszkańców województwa.

5. Wskaźnik Wwr oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, powiększonych o część wyrównawczą subwencji ogólnej dla wszystkich województw, przez liczbę mieszkańców kraju.
6. Wysokość należnej województwu części regionalnej, o której mowa w ust. 1, oblicza się w sposób następujący:
  - 1) ustala się województwa, w których wskaźnik Wr jest niższy niż wskaźnik Wwr;
  - 2) oblicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – różnicę pomiędzy wskaźnikiem Wwr a wskaźnikiem Wr;
  - 3) oblicza się – dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – sumę różnic, o której mowa w pkt 2;
  - 4) oblicza się – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – współczynnik udziału w różnicy, o której mowa w pkt 2, w sumie różnic obliczonej zgodnie z pkt 3;
  - 5) współczynnik udziału, dla danego województwa mnoży się przez łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.”;
- 7) art. 31 uchyla się;
- 8) po art. 31 dodaje się art. 31a w brzmieniu:

**„Art. 31a.** 1. Województwa, w których wskaźnik Wr jest większy od 110 % wskaźnika Wwr, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

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

- 1) 40 % nadwyżki wskaźnika Wr ponad 110 % wskaźnika Wwr - dla województw, w których wskaźnik Wr jest nie większy niż 170 % wskaźnika Wwr;
- 2) 24 % wskaźnika Wwr, powiększoną o 47,50 % nadwyżki wskaźnika Wr ponad 170 % wskaźnika Wwr - dla województw, w których wskaźnik Wr jest większy niż 170 % wskaźnika Wwr.

3. Kwota rocznej wpłaty, o której mowa w ust. 2, nie może przekroczyć wysokości 25 % dochodów podatkowych województwa wykonanych w roku budżetowym, w którym dokonywana jest wpłata.”;

- 9) w art. 32:

- a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1b. Podstawę do wyliczenia wskaźników Wr i Wwr stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego, powiększone o kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw zaplanowane w ustawie budżetowej dla danego roku budżetowego.”,

- b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Podstawę do wyliczenia kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 1 i 2 i art. 23a ust. 1 pkt 1 i 2, stanowią wydatki wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w

sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego.”;

10) w art. 33:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Kwota zaplanowanej wpłaty przyjętej w projekcie ustawy budżetowej nie może przekroczyć 25% planowanych dochodów podatkowych województwa w roku budżetowym, na który jest planowana.”,

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Pozostałe po dokonaniu rozliczenia zgodnie z ust. 4 raty wpłat wynoszą 1/12 kwoty, o której mowa w ust. 1 pkt 2. Przepisu nie stosuje się do województw.”;

11) w art. 35:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat określonych w art. 29-30 na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem art. 91. Od kwot niewpłaconych w tym terminie nalicza się odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a – 1c w brzmieniu:

„1a. Województwa dokonują wpłat określonych w art. 31a, w formie zaliczek, na rachunek budżetu państwa w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem ust. 1b, 1c i art. 91. Od kwot niewpłaconych w tym terminie nalicza się odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych.

1b. Wysokość zaliczki, o której mowa w ust. 1a oblicza się w następujący sposób:

1) oblicza się – dla województwa zobowiązanego do wpłaty, zgodnie z informacją, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 – procentowy udział rocznej wpłaty, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 w planowanych rocznych dochodach podatkowych tego województwa;

2) współczynnik udziału obliczony dla danego województwa, nie większy niż 25%, mnoży się przez dochody podatkowe wykonane przez województwo w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym dokonywana jest wpłata;

z zastrzeżeniem ust. 1c.

1c. Wpłata zaliczki, o której mowa w ust. 1a za miesiąc grudzień dokonywana jest w terminie do dnia 15 grudnia roku budżetowego. Wysokość zaliczki stanowi suma kwoty stanowiącej 80% zaliczki dokonanej zgodnie z ust. 1b za miesiąc listopad roku budżetowego oraz kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą planowanej wpłaty, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 a sumą zaliczek wpłaconych w danym roku budżetowym.”,

c) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, mimo ciążącego na niej obowiązku, nie dokonała w terminie - w całości lub w części - wpłat określonych w art. 29, 30 i 31a, minister właściwy do spraw finansów publicznych wydaje decyzję, w której określa

wysokość zobowiązania z tytułu wpłat wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych.

3. Do wpłat określonych w art. 29, 30 i 31a stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.”,

d) uchyla się ust. 4,

e) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Przewidziane w przepisach [ustawy](#) z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa kompetencje organu podatkowego wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.”,

f) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Do egzekucji wpłat określonych w art. 29, 30 i 31a stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.”;

12) w art. 36:

a) w ust. 1 wstęp do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku gdy ustalona dla jednostki samorządu terytorialnego część wyrównawcza, równoważąca lub regionalna subwencji ogólnej jest wyższa od należnej lub wpłata, o której mowa w art. 29-30, została ustalona w kwocie niższej od należnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze decyzji:”,

b) w ust. 6 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) od dnia następnego po dniu, w którym obciążono rachunek bankowy budżetu państwa na podstawie polecenia przelewu z tytułu każdej kolejnej zawyżonej raty odpowiedniej części subwencji ogólnej, a w przypadku wpłat określonych w art. 29-30 - od dnia następnego po dniu, w którym wpłata powinna być dokonana w prawidłowej wysokości;”,

c) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, z przyczyn od siebie niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie wyższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29-30, w kwocie niższej od należnej, nie nalicza się odsetek, o których mowa w ust. 1.”,

d) uchyla się ust. 10;

13) w art. 36a w ust. 6 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) województw - dochody podatkowe, o których mowa w art. 24 ust. 3, za rok bazowy, powiększone o część wyrównawczą i część regionalną subwencji ogólnej ustalone na rok budżetowy i pomniejszone o wpłaty, o których mowa w art. 31a, ustalone na rok budżetowy.”;

14) po art. 36a dodaje się art. 36b w brzmieniu:

„**Art. 36b. 1.** Po zakończeniu roku budżetowego województwa są zobowiązane dokonać ostatecznego rozliczenia wysokości rocznej wpłaty do budżetu państwa, z przeznaczeniem

na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, na podstawie deklaracji o wysokości tej wpłaty, w terminie 14 dni po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego.

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia:

1) tryb dokonania ostatecznego rozliczenia wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw;

2) wzór deklaracji, o której mowa w ust. 1;

- wraz z objaśnieniami co do sposobu jej wypełniania, terminu, miejsca składania i zakresu informacji niezbędnych do prawidłowego wyliczenia dochodów podatkowych województwa.

3. Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 2, minister właściwy do spraw finansów publicznych uwzględni w szczególności potrzebę zapewnienia terminowości rozliczenia rocznej wpłaty na podstawie faktycznie wykonanych dochodów podatkowych wykazanych w zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym jednostki samorządu terytorialnego.

4. Nienależnie przekazaną do budżetu państwa kwotę z tytułu wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, wynikającą z rozliczenia rocznego wpłaty, o której mowa w art. 31a, minister właściwy do spraw finansów publicznych zwraca na rachunek budżetu województwa w terminie do dnia 31 sierpnia roku następującego po roku budżetowym, chyba że województwo złoży wniosek o potrącenie z bieżącymi wpłatami należnymi budżetowi państwa z tego tytułu.

5. Do zwrotu środków określonych w ust. 4, stosuje się odpowiednio przepisy działu III rozdziału 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

6. Jeżeli z rozliczenia, o którym mowa w ust. 1, wynika, iż suma zaliczek wpłaconych w roku budżetowym jest niższa od kwoty należnej wpłaty do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, województwo dokonuje wpłaty należnej kwoty w terminie do dnia 31 sierpnia roku następującego po roku budżetowym.

7. Jeżeli województwo mimo ciążącego na nim obowiązku, nie dokonało w terminie – w całości lub w części - wpłaty określonej w ust. 6, minister właściwy do spraw finansów publicznych wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania z tytułu wpłat wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych.

8. Do wpłat określonych w ust. 6 stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

9. Do egzekucji wpłat określonych w ust. 6 stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.<sup>3)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 235 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi, pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, określone w odrębnych ustawach.”;

2) w art. 249 w ust. 4 uchyla się pkt 4.

<sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1646 oraz z 2014 r. poz. 379.

**Art. 3.** Przepisy ustawy stosuje się po raz pierwszy do ustalenia na 2015 r. części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, wpłat województw do budżetu państwa i Funduszu, o którym mowa w art. 1 pkt 4, oraz do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na 2015 r.

**Art. 4. 1.** Na pokrycie występującej w latach 2015 – 2017 różnicy wysokości części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, obliczonej na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących a kwoty części regionalnej subwencji ogólnej dla województw obliczonej na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, przeznacza się środki budżetu państwa ujęte w części korygującej subwencji ogólnej dla województw.

2. Część korygującą subwencji ogólnej dla województw otrzymuje województwo uprawnione do otrzymania części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

3. Kwotę stanowiącą część korygującą subwencji ogólnej dla województw, o której mowa w ust. 1, ustala się w następujący sposób:

- 1) w roku 2015 – w wysokości 75% różnicy, o której mowa w ust. 1 z uwzględnieniem ust. 2;
- 2) w roku 2016 – w wysokości 50% różnicy, o której mowa w ust. 1 z uwzględnieniem ust. 2;
- 3) w roku 2017 – w wysokości 25% różnicy o której mowa w ust. 1 z uwzględnieniem ust. 2.

4. Wysokość należnej województwu części korygującej subwencji ogólnej dla województw, oblicza się proporcjonalnie do wysokości udziału kwoty różnicy, o której mowa w ust. 1 dla danego województwa w łącznej kwocie różnicy, o której mowa w ust. 1, dla wszystkich województw.

5. Dla roku budżetowego 2017 podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego, skorygowane o kwoty części korygującej subwencji ogólnej dla województw otrzymane w roku poprzedzającym rok bazowy.

6. Dla lat budżetowych 2015 – 2017 podstawę do wyliczenia wskaźników Wr i Wwr stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego, skorygowane o kwoty części wyrównawczej i korygującej subwencji ogólnej zaplanowane w ustawie budżetowej odpowiednio dla każdego roku budżetowego.

**Art. 5. 1.** Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do postępowań dotyczących wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, wraz z odsetkami, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Przepis ust. 1 stosuje się do postępowań toczących się przed organami administracji publicznej oraz przed sądami administracyjnymi.

**Art. 6.** Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy postępowania egzekucyjne wszczęte i niezakończone przed tym dniem, dotyczące zobowiązań z tytułu wpłaty do budżetu państwa z



przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, ulegają umorzeniu z mocy prawa, jeżeli zobowiązania te wynikają z decyzji wydanych od dnia 4 marca 2014 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 7.** 1. Województwo, wobec którego od dnia 4 marca 2014 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy została wydana ostateczna decyzja określająca wysokość zobowiązania z tytułu wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej wraz z odsetkami, może żądać wznowienia postępowania. Przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 oraz z 2014 r. poz. 183) stosuje się odpowiednio.

2. Termin na złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 1, wynosi 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 1, uchyla decyzję dotychczasową i wydaje decyzję na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 8.** 1. Województwo, które w okresie od dnia 4 marca 2014 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przekazywało raty wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, może złożyć wniosek o stwierdzenie nadpłaty.

2. Termin na złożenie skargi o wznowienie postępowania wynosi 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

3. Nadpłatę, o której mowa w ust. 1, ustala się w następujący sposób:

1) ustala się wysokość rat wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw za okres, o którym mowa w ust. 1, w sposób określony w przepisach ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą;

2) ustala się różnicę między sumą rat, o których mowa w ust. 1, a sumą rat, o których mowa w pkt 1.

4. Przepisy dotyczące zwrotu nadpłaty, o której mowa w art. 74 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.), stosuje się odpowiednio.

**Art. 9.** Pożyczka z budżetu państwa, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1609) wraz z odsetkami podlega umorzeniu z mocy prawa.

**Art. 10.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 4 w części dotyczącej art. 19a ust. 3-11 ustawy zmienianej w art. 1, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

## UZASADNIENIE

I. Celem projektowanej ustawy jest uregulowanie kwestii dotyczącej mechanizmu dokonywania przez województwa wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11) Trybunał stwierdził niezgodność przepisów art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

Obecnie obowiązujące przepisy naruszają zasadę wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody, wyrażoną w art. 167 Konstytucji RP oraz wynikające z niej:

- 1) zasadę adekwatności (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP) służącą zapewnieniu samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa stosownie do przypadających mu zadań;
- 2) zasadę ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu (art. 167 ust. 3 Konstytucji RP);
- 3) zasadę przekazywania dochodów ze szczebla centralnego na rzecz samorządu (art. 167 ust. 2 Konstytucji RP);
- 4) zasadę podstawowego charakteru dochodów własnych samorządu terytorialnego w zakresie finansowania zadań własnych (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP);
- 5) zasadę zapewnienia obligatoryjnego, uzupełniającego finansowania zadań samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP).

Dzisiejsza instytucja części regionalnej subwencji ogólnej wbrew swojej nazwie nie jest subwencją w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji. Jest niewymienioną w Konstytucji instytucją o charakterze korekcyjno – wyrównawczym, której istota polega na obowiązku wpłat jednych województw i nadaniu uprawnień do wypłat innym województwom. Wpłata na część regionalną subwencji ogólnej ma charakter celowy, ma bowiem doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego poszczególnych samorządów. Instytucja ta stanowi wyjątek od zasady przekazywania źródeł dochodów ze szczebla centralnego (budżetu państwa) na rzecz samorządu, wyłączająca funkcjonowanie poziomego systemu wyrównywania dochodów między samorządami.

Art. 167 ust. 2 nie przewiduje poziomej redystrybucji dochodów, kształtuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym, a nie między poszczególnymi samorządami. Z ww. przepisu wynika obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych, by wpłaty korekcyjno – wyrównawcze były wyjątkiem, a nie stałym elementem niwelowania różnic w potencjale dochodowym samorządów.

Analiza aktualnych rozwiązań wskazuje, że obecnie zgodnie z art. 31, województwa, w których wskaźnik W jest większy od wskaźnika Ww, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

- 1) 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww;
- 2) 48% wskaźnika Ww, powiększona o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

Wskaźnik W oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców województwa. Wskaźnik Ww oblicza się dzieląc liczbę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju (art. 24 ust. 4 i 5). Dochody podatkowe to łączne dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 24 ust. 3).

W myśl art. 32 ust. 1 ustawy podstawę do wyliczenia wskaźników W i Ww stanowią dochody wykazane za rok poprzedzające rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego. Rokiem bazowym jest rok poprzedzający rok budżetowy, rokiem budżetowym zaś rok, na który uchwalana jest ustawa budżetowa (art. 2 pkt 2 i 3).

Uprawnionymi do uzyskania części regionalnej subwencji ogólnej są wszystkie województwa, przy czym ustalenie kwoty przypadającej na każde z województw następuje wg algorytmu:

- 1) 20% części regionalnej dzielone jest pomiędzy województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju;
- 2) 40% części regionalnej dzielone jest pomiędzy 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;
- 3) 10% części regionalnej dzielone jest pomiędzy województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75% PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca;
- 4) 15% części regionalnej dzielone jest pomiędzy województwa według wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy;
- 5) 15% części regionalnej dzielone jest pomiędzy województwa, w których kwota

planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej, o których mowa powyżej, pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną kwotę do budżetu państwa.

Część regionalna subwencji ogólnej dla danego województwa stanowi sumę kwot przypadających województwu w każdej z ww. kategorii.

O wysokości rocznej wpłaty oraz wysokości subwencji ogólnej województwo jest informowane przez Ministra Finansów, przy czym do 15 października roku bazowego Minister Finansów informuje województwo o kwotach planowanych, natomiast po ogłoszeniu ustawy budżetowej - informuje o kwotach należnych. Rozliczenie różnicy pomiędzy kwotami już zapłaconymi/przekazanymi, a należnymi następuje poprzez pomniejszenie lub powiększenie przyszłych wpłat/wypłat (art. 33 ust. 1 i 4).

Wpłaty dokonywane są na rachunek budżetu państwa w 12-tu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca. Od kwot niewpłaconych w terminie naliczane są odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych. Jeżeli województwo nie dokonało w terminie – w całości lub w części – należnej wpłaty, Minister Finansów wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania z tytułu wpłat wraz z odsetkami. Do wpłat stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej z wyłączeniem możliwości zastosowania ulgi polegającej na odroczeniu terminu płatności podatku lub zapłaty zaległości podatkowej, rozkładania na raty, a także umarzania zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę. Do egzekucji wpłat stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 35).

Część regionalna wraz z częścią równoważącą subwencji ogólnej przekazywana jest województwom przez Ministra Finansów w 12-stu ratach miesięcznych – do 25 dnia każdego miesiąca (art. 34 ust. 1 pkt 3).

Analiza sentencji i uzasadnienia wyroku K 13/11 oraz potwierdzenie w nim przez Trybunał też wcześniejszego orzeczenia K 30/04 z dnia 25 lipca 2006 r. pozwala przyjąć, iż nowe przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wpłat korekcyjno – wyrównawczych winny skutkować w taki sposób, że:

- 1) nie powinny nadmiernie ograniczać praw do dochodów płatników oraz prawa do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania środków pieniężnych na realizację zadań własnych,
- 2) część regionalną subwencji ogólnej dla województw powinny otrzymywać samorządy wojewódzkie rzeczywiście potrzebujące wsparcia finansowego, a wpłat dokonywać powinny samorządy rzeczywiście bogatsze,
- 3) wyznaczanie województw zobowiązanych do dokonywania wpłat korekcyjno – wyrównawczych powinno się odbywać w oparciu o możliwie najbardziej aktualną ocenę potencjału dochodowego tych podmiotów,
- 4) nie powinno dochodzić do nieuzasadnionych transferów budżetowych, czyli sytuacji,

w której te same samorządy są jednocześnie płatnikami i beneficjentami systemu korekcyjno – wyrównawczego,

- 5) instytucja wpłat korekcyjno – wyrównawczych powinna być instytucją korekcyjną, uzupełniającą a nie zastępującą ukształtowany przez Konstytucję system wyposażania samorządy w dochody oraz przejściową.

Trybunał odroczył utratę mocy niekonstytucyjnych przepisów o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia. Ogłoszenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 13/11 nastąpiło w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 marca 2014 r.

Wprowadzenie projektowanych przepisów, stanowiących wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, umożliwi usunięcie stanu niezgodności obowiązujących przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją RP jeszcze w okresie odroczenia ich derogacji, tj. począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r. i ograniczenie nadmiernego poboru wpłat od niektórych województw.

## **II.** Przedmiotem projektowanych regulacji są następujące zmiany:

- 1) w art. 7 doprecyzowano treść ust. 2 wskazując, iż wpłaty do budżetu państwa stanowią korektę dochodów jednostki samorządu terytorialnego oraz że ujmuje się je po stronie dochodów ze znakiem minus. Dotychczas wpłata traktowana była jako wydatek budżetu jednostki samorządu terytorialnego i znajdowała odzwierciedlenie w planie wydatków urzędu jednostki samorządu terytorialnego, co nie było rozwiązaniem prawidłowym z następujących powodów: wpłata do budżetu państwa z przeznaczeniem na mechanizm wyrównawczy jest w istocie korektą dochodów samorządu i powinna być ujmowana po stronie dochodów jednostki samorządu terytorialnego, przy czym jest to dochód ujemny (ze znakiem minus). Skoro tak, to niezyskanego dochodu nie można traktować jako wydatku, zwłaszcza, iż wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być przeznaczane wyłącznie na realizację zadań publicznych ściśle określonych w przepisach ustawowych. Obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa nie jest zadaniem samorządu, lecz korektą poziomu dochodów osiąganych przez samorzady danego szczebla. Ponadto, traktowanie wpłaty do budżetu państwa jako wydatku było mylące w sprawozdawczości statystycznej, gdyż ujmowane było zarówno jako dochód podatkowy w samorządach zobowiązanych do dokonania wpłaty, oraz jako dochód z tytułu subwencji ogólnej w samorządach otrzymujących tę subwencję. W konsekwencji te same środki finansowe były dwukrotnie wykazywane jako dochód samorządów.
- 2) w art. 11 w ust. 1 rozszerzono odesłanie o dodawany ust. 3a oraz dodano ust. 3a, w którym określono termin przekazywania województwom środków z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych za miesiąc grudzień. Dotychczas brak było wskazania terminu do przekazania tych środków. Termin 7 dni jest terminem wystarczającym na przekazanie odpowiednich kwot na rachunek samorządu.
- 3) w art. 19 proponuje się dookreślenie, iż w stosunku do województw kwoty wpłat wynikające z ustawy budżetowej doznają ograniczenia w warunkach i na zasadach określonych w art. 31a ust. 3 i art. 36b ust. 1.

- 4) w art. 19a proponuje się utworzenie państwowego funduszu celowego w formie rachunku bankowego, o którym mowa w art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) o nazwie „Wojewódzki Fundusz Solidarnościowy”. Przychody Funduszu pochodzą z 5% wpłat dokonanych przez województwa w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków. Środki Funduszu mają być przeznaczone na pokrycie niedoboru wynikającego z ujemnej różnicy pomiędzy sumą wpłat dokonanych przez województwa w danym roku budżetowym a zapisaną w ustawie budżetowej częścią regionalną subwencji ogólnej dla województw. Dysponentem Funduszu miałyby być ministrowie właściwi do spraw administracji publicznej. Przy czym podział środków Funduszu miałby następować według ustawowo określonych kryteriów po uzgodnieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą gospodarki finansowej Funduszu miałyby być roczny plan finansowy, sporządzany przez dysponenta na każdy rok budżetowy, w którym określone zostaną w szczególności przychody i wydatki oraz stan środków obrotowych Funduszu na początek i koniec roku budżetowego. Wydatki Funduszu wynikające z planu finansowego miałyby być dokonywane w ramach posiadanych środków finansowych, obejmujących bieżące przychody i pozostałości środków z okresów poprzednich. Dysponent Funduszu zobowiązany byłby do sporządzenia sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu w terminach i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Pierwsze wpłaty do Funduszu nastąpią już w roku 2015, przy czym pierwsze wypłaty nastąpią, po spełnieniu przesłanek ustawowych, dopiero najwcześniej w roku 2018.
- 5) z uwagi na to, że po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (20 września 2015 r.) przepisy art. 25 i 31 przestaną obowiązywać, ze względów techniczno – legislacyjnych, zrezygnowano z nowelizacji tych przepisów, a zaproponowano ich uchylenie oraz dodano nowe przepisy uwzględniające wytyczne zawarte w wyroku TK, oznaczając je jako odpowiednio przepisy art. 25a i art. 31a.
- 6) dodano art. 25a, w którym obniżono wysokość części regionalnej subwencji ogólnej podlegającej podziałowi na województwa. Obecnie podziałowi podlegać będzie 95% wpłaty dokonanej przez województwa zobowiązane do wpłaty (5% wpłaty będzie przekazywane na Wojewódzki Fundusz Solidarnościowy, o czym mowa w art. 19; obecnie do podziału przekazywane jest 100% kwoty). Podział środków w ramach części regionalnej subwencji ogólnej miałby się odbywać według tego samego kryterium, co ustalanie płatników, czyli na podstawie osiągniętych dochodów podatkowych, co pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której ten sam samorząd jest jednocześnie województwem uprawnionym do otrzymania tej części subwencji ogólnej (biedniejszym) i zobowiązanym do wpłaty (bogatszym). Wyznaczenie beneficjentów tej części subwencji następowałoby przy pomocy wskaźników Wr i Wwr, czyli określających odpowiednio poziom dochodów podatkowych na jednego mieszkańca województwa i jednego mieszkańca kraju, skorygowanych o kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw zaplanowane w ustawie budżetowej dla danego roku budżetowego. Na konieczność ukształtowania jednolitych kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych i najbiedniejszych wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 13/11.

- 7) dodano art. 31a, w którym obniża się wysokość wpłaty dokonywanej przez województwa, w obu przedziałach Wr: 110% - 170% powyżej wskaźnika Wwr oraz powyżej 170% wskaźnika Wwr. Obecnie województwa takie będą zobowiązane do wpłaty w wysokości odpowiednio 40 % nadwyżki wskaźnika Wr (dotychczas było aż 80%) ponad 110% wskaźnika Wwr i 24 % wskaźnika Wwr (a nie jak dotychczas 48%), powiększoną o 47,50 % nadwyżki wskaźnika Wr ponad 170 % wskaźnika Wwr (a nie jak dotychczas o 95% wskaźnika Wwr).

Wszystkie współczynniki zostały obniżone o połowę, tj. do poziomu, który pozwoli pozostawić w budżetach województw zobowiązanych do wpłaty część wypracowanych dochodów, niezbędnych dla realizacji zadań własnych.

O ile obecny system w sposób istotny ingeruje w wysokość wskaźnika dochodowości województwa czego efektem jest zwiększenie zamożności biedniejszych województw ponad zamożność województwa – płatnika, to w nowej ustawie wyraźnie widoczny jest efekt wyrównawczy wskaźnika dochodowości województw najuboższych, bez nadmiernej ingerencji w potencjał finansowy płatników wpłaty do budżetu państwa. Tym samym najbogatsze województwa pozostają najbogatszymi, przy czym w istotnym stopniu zmniejszają się różnice pomiędzy poszczególnymi województwami. Przykładowo, dla roku 2015:

- rozpiętość „wyjściowa” pomiędzy najwyższym wskaźnikiem W (woj. mazowieckie: 258,29), a najniższym wskaźnikiem W (woj. świętokrzyskie: 68,69) wynosi 189,60 zł;

- efekt netto wyrównania rozpiętości wyjściowej w obecnie obowiązującym systemie, spowodowałby zmniejszenie rozpiętości pomiędzy województwem o najwyższym  $W_{NETTO}$  (woj. dolnośląskie: 211,44), a najniższym wskaźnikiem  $W_{NETTO}$  (woj. małopolskie: 127,03) do 84,41 zł;

- efekt netto wyrównania rozpiętości wyjściowej w systemie wynikającym z projektu ustawy, spowodowałby zmniejszenie rozpiętości pomiędzy województwem o najwyższym  $W_{NETTO}$  (woj. mazowieckie: 211,03), a najniższym wskaźnikiem  $W_{NETTO}$  (woj. śląskie: 134,94) do 76,09 zł – a jednocześnie nie zmienia pozycji płatników wpłaty do budżetu państwa w stosunku do pierwotnej hierarchii zamożności.

Efekt ten utrzymuje się również w kolejnych latach, zatem należy stwierdzić, że zawarty w projekcie ustawy system gwarantuje lepszy efekt korekcyjno-wyrównawczy niż obecnie obowiązujący.

Kolejna zmiana to dodanie ust. 3, który wprowadza ograniczenie wysokości wpłaty województwa do budżetu państwa, do wysokości 25 % dochodów podatkowych województwa osiągniętych w roku budżetowym, w którym dokonywana jest wpłata. Zmiana ta jest wykonaniem kolejnego postulatu Trybunału Konstytucyjnego – aby wyznaczanie województw zobowiązanych do dokonywania wpłaty odbywało się w sposób jak najbardziej obiektywny i w pełni odzwierciedlało potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego.

- 8) w art. 32 proponuje się dodanie przepisu ust. 1a określającego podstawę wyliczenia projektowanych wskaźników Wr i Wwr. Ponadto, w ust. 2 usunięto odesłanie do art. 25 ust. 10, z uwagi na propozycję uchylenia tego przepisu.
- 9) w art. 33 w projektowanym ust. 1a zapisano, iż już na etapie planowania budżetu państwa, Minister Finansów zobowiązany jest przy planowaniu wpłaty województwa uwzględnić ograniczenie wysokości do 25% planowanych dochodów podatkowych danego województwa. Natomiast w ust. 5 dokonuje się wyłączenia stosowania tego przepisu w stosunku do województw.
- 10) w art. 35 dokonuje się zmian polegających na: (1) odejściu, w przypadku województw, od mechanizmu dokonywania wpłat w równych ratach miesięcznych; proponuje się zatem system wpłaty zaliczek z ostatecznym rozliczeniem wpłaty po zakończeniu roku budżetowego, na podstawie sprawozdania finansowego; wysokość kolejnej zaliczki uzależniona jest od wysokości faktycznie uzyskanych dochodów podatkowych województwa; (2) obliczaniu wysokości kolejnych należnych budżetowi państwa zaliczek, uwzględniając bieżącą sytuację finansową płatnika (faktycznie uzyskane bieżące dochody) i 25% ograniczenie wynikające z art. 31a ust. 3 ustawy; (3) wprowadzeniu mechanizmu dokonywania wpłaty za miesiąc grudzień, z uwagi na koniec roku budżetowego i konieczność uzupełniania wpłaty jeśli wystąpi różnica pomiędzy kwotą wpłaty zaplanowaną w budżecie państwa, a kwotą uiszczonych przez województwo zaliczek; (4) uchyleniu ust. 4, który wyłączając możliwość zastosowania do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, budził wątpliwości co do zgodności z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 2, w związku z art. 165 ust. 2 oraz w związku z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP przez to, że zamyka drogę sądową do kształtowania wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości gwarantującej województwom zachowanie istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych; (5) wyraźnym wskazaniu, iż kompetencje organu podatkowego wynikające z Ordynacji podatkowej, w stosunku do wpłat określonych w art. 29, 30 i 31a ustawy wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.
- 11) w art. 36 dokonuje się zmian będących konsekwencją dodania art. 36b, który swoim zakresem podmiotowym obejmuje tylko województwa. Dlatego też, w treści art. 36 zaistniała konieczność doprecyzowania, iż normy w nim zawarte regulują zasady obejmujące tylko gminy i powiaty. Ponadto w art. 36 uchyla się ust. 10, który znosił konstytucyjnie gwarantowane pojęcie subwencji należnej oraz przewidywał pobranie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości wyższej od należnej. Przepis ten budził wątpliwości, co do zgodności z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2, w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 oraz w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostka samorządu nie może dochodzić zwrotu kwot nadpłaconych tytułem wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną/równowążącą subwencji ogólnej, pomimo, iż ustalenie kwoty należnej następuje na podstawie kryteriów ustawowych. Nadpłacona w sensie ekonomicznym kwota nie staje się nadpłatą w sensie prawnym, czyli kwotą nienależną budżetowi



państwa, pomimo, iż mechanizm wyrównawczy konstytucyjnie uzasadniony jest tylko wówczas, gdy działa tylko w zakresie niezbędnym, tj. uzasadnionym koniecznością poziomego wyrównania potencjałów dochodowych samorządów danego szczebla. Z drugiej strony, po stronie beneficjentów subwencji, regulacja art. 36 ust. 10 powoduje, iż w przypadku otrzymania subwencji w kwocie niższej od należnej – jednostce nie przysługuje możliwość domagania się wypłaty powstałej różnicy. Takie rozwiązanie godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, podważa zaufanie do stanowionego przez nie prawa, a także godzi w samodzielność samorządów podlegającej ochronie sądowej.

- 12) w art. 36a w ust. 6 dostosowano brzmienie pkt 3 do projektowanych zmian polegających na zastąpieniu art. 31 nowym przepisem art. 31a.
- 13) dodany art. 36b reguluje zasady i tryb ostatecznego rozliczenia wysokości rocznej wpłaty dokonywanej przez województwa. Rozliczenie następować będzie na podstawie deklaracji, w oparciu o sprawozdanie finansowe, w terminie 14 dni od dnia jego zatwierdzenia. Tryb dokonania rozliczenia oraz wzór deklaracji określi minister właściwy do spraw finansów publicznych. Rozporządzenie określałoby procedurę dokonywania ostatecznego rozliczenia wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw i wzór deklaracji, uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia terminowości rozliczenia rocznej wpłaty na podstawie faktycznie wykonanych dochodów podatkowych wykazanych w zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Rozliczenie miałoby służyć uwzględnieniu faktycznej sytuacji dochodowo – finansowej Województwa w danym roku budżetowym i realizację wpłat na poziomie rzeczywistych możliwości finansowych Województwa, a nie zaplanowanych w budżecie państwa (natomiast faktycznie nie uzyskanych) dochodów.
- 14) zmiana ustawy o finansach publicznych polegająca na zmianie definicji ustawowej dochodów bieżących jednostki samorządu terytorialnego, zawartej w art. 235 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, podyktowana została koniecznością usankcjonowania charakteru finansowego i prawnego wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną/równoważącą subwencji ogólnej. Szczegółowe uzasadnienie zmiany opisane zostało w uzasadnieniu dotyczącym nowelizacji art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (pkt 1 powyżej). Przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy bowiem rozumieć dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi, pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, określone w odrębnych ustawach. Brak jest bowiem uzasadnienia dla traktowania wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, jako wydatku bieżącego tego samorządu, którego przeznaczeniem jest realizacja jego zadań własnych.
- 15) konsekwentnie w ustawie o finansach publicznych dokonuje się uchylecia pkt 4 w art. 249 ust. 4. Szczegółowe uzasadnienie zmiany opisane zostało w uzasadnieniu dotyczącym nowelizacji art. 7 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 235 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (pkt 1 i 14 powyżej).

- 16) ponieważ wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje obniżenie kwoty wpłat dokonywanych przez województwa, co oznacza, że województwa uprawnione do otrzymania części regionalnej subwencji ogólnej nie będą mogły otrzymać środków finansowych w kwotach dotychczasowych. Proponuje się zatem, aby w okresie przejściowym, pozwalającym na dostosowanie planów finansowych i harmonogramów zamierzeń inwestycyjnych, tj. w latach 2015 – 2017, różnicę w wysokości części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, obliczoną według dotychczasowych zasad, w stosunku do nowych zasad, zminimalizować poprzez utworzenie na ten przejściowy okres, części korygującej subwencji ogólnej z budżetu państwa. Wyrównywanie różnicy następowałoby w kolejnych latach w sposób malejący, tzn. w pierwszym roku obowiązywania ustawy (2015) – część korekcyjna subwencji ogólnej wyniosłaby 75% różnicy; w roku kolejnym (2016) – 50%, natomiast w ostatnim roku (2017) – 25% różnicy. Proponuje się również, aby środki z części korygującej subwencji ogólnej dla województw otrzymywały tylko województwa rzeczywiście biedniejsze, tj. uprawnione do otrzymania części regionalnej subwencji ogólnej dla województw według nowych przepisów. Pozwoli to województwom w sposób „miękki” przejść z obecnego systemu naliczania i dystrybucji środków na nowy - bardziej sprawiedliwy, gdyż pozwalający ustalić rzeczywisty potencjał dochodowy województw i wyeliminować nadmierne obciążenie tylko niektórych z nich na rzecz pozostałych.
- 17) projektowana ustawa ma charakter specyficzny - jest ustawą wykonującą wyrok TK zawierający tzw. klauzulę odraczającą. Wyrok taki oznacza – niezależnie od odroczenia – że do obalenia domniemania zgodności z Konstytucją doszło już w chwili jego ogłoszenia na sali rozpraw, co nastąpiło 4 marca 2014 r. (por. np. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Niezależnie od tego, mechanizm wprowadzony w art. 25 i 31 był niekonstytucyjny już od chwili wejścia w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z tego względu obowiązkiem ustawodawcy jest zminimalizowanie negatywnych następstw stosowania wobec województw niekonstytucyjnych przepisów. Dlatego też proponuje się wprowadzenie szczególnych regulacji przejściowych – w odniesieniu do okresu, gdy domniemanie konstytucyjności było już obalone. Temu służą propozycje zawarte w art. 4-8.
- 18) przewidziana w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1609) pożyczka, z uwagi na jej ekstraordynaryjny charakter i przeznaczenie, jakim jest wpłata do budżetu państwa, o której mowa w art. 31 ustawy, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, podlega umorzeniu z mocy prawa wraz z odsetkami.
- 19) przedmiotowa ustawa ma na celu naprawienie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego dla województw, który w obecnym kształcie utraci moc w dniu 20 września 2015 r. Proponuje się, aby nowe rozwiązania weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż po raz pierwszy znajdzie zastosowanie do ustalenia na 2015 r. części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, wpłat województw do budżetu państwa i Funduszu, o którym mowa w art. 1 pkt 4, oraz do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na 2015 r. Zaproponowane w projekcie rozwiązania stanowić będą podstawę do funkcjonowania mechanizmu

spełniającego standardy konstytucyjne. Z uwagi na to, że zmieniane przepisy są ściśle związane z rokiem budżetowym, trwającym od 1 stycznia, powinny one być wprowadzone i stosowane już na etapie projektowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych. Zaproponowany w art. 3 termin pozostaje w zgodzie z zasadą roczności budżetu i jest terminem optymalnym dla wprowadzenia, uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za konieczne, zmian bez narażania jednostek samorządu terytorialnego na konsekwencje płynące ze stosowania obecnie obowiązujących a uznanych za niekonstytucyjne przepisów w kolejnym roku budżetowym. Proponowana data wejścia w życie ustawy umożliwi wcześniejsze wyeliminowanie z systemu prawa niekonstytucyjnych przepisów – stosownie do dyspozycji zawartej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt. K 13/11 z dnia 4 marca 2014 r., który wprawdzie „uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych i uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisów ze względu na skomplikowaną materię ustrojową, jakiej dotyczyły”, ale w zdaniu następnym stwierdził: „Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji zakwestionowane przepisy przestana obowiązywać po upływie osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, chyba że wcześniej zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę.”. Przewidziany w przedkładanym projekcie termin wejścia w życie ustawy nie pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

**III.** Zakres spraw regulowanych projektem ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie proponowanych zmian będzie oddziaływać na jednostki samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego, które spełnią kryteria otrzymania środków z części regionalnej subwencji ogólnej oraz tych, które spełniają kryteria powodujące obowiązek dokonywania wpłat.

Realizacja przepisów będzie dotyczyła Ministra Finansów, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz poszczególnych województw samorządowych uczestniczących po jednej, bądź po drugiej stronie, w systemie wpłat korekcyjno-wyrównawczych.

### 2. Konsultacje społeczne

W drodze wysłuchania publicznego.

### 3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowany akt prawny będzie wywierał skutki finansowe polegające na ograniczeniu wysokości wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw, ograniczeniu wysokości wpłaty dzielonej pomiędzy województwa uprawnione do części regionalnej subwencji ogólnej, a przez to i na zmniejszeniu wysokości tej subwencji dla województw uprawnionych do otrzymania tej części subwencji. Projektowany akt prawny pozwoli jednak na stworzeniu mechanizmu, który nie będzie tak podatny na wahania koniunktury, jak obecny, gdyż 5% każdej wpłaty zabezpieczone zostanie na odrębnym rachunku bankowym Wojewódzkiego Funduszu Solidarnościowego, a w przypadku spadku potencjału dochodowego płatnika, będzie zabezpieczał samorządy uprawnione do otrzymania subwencji przed negatywnymi skutkami spadku dochodów podatkowych.

Skutki finansowe dla poszczególnych uczestników systemu będą się kształtowały w sposób następujący:

- 1) Obecnie od roku 2004 Województwo Mazowieckie jest głównym płatnikiem środków na część regionalną subwencji ogólnej. Województwo Mazowieckie corocznie odprowadza do budżetu państwa od 40% (2006 r.) do 64% (2010 r.) dochodów własnych. W bieżącym roku 2014 Województwo Mazowieckie zobowiązane jest odprowadzić 645 mln zł. Obowiązek ten dotyczy również innych jednostek samorządu terytorialnego, głównie gmin i powiatów obszaru metropolitalnego Warszawy.

Po odliczeniu wpłat do budżetu państwa na subwencję regionalną, dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca sytuują Województwo Mazowieckie na poziomie poniżej przeciętnej w kraju, przy jednocześnie najmniejszych środkach unijnych na

Regionalny Program Operacyjny. Skutkuje to zmniejszeniem nakładów na inwestycje w województwie. O ile w roku 2008, w Województwie Mazowieckim zrealizowano najwięcej regionalnych inwestycji w kraju, to pomimo korzystania województwa ze znaczącej pomocy UE, w roku 2012 region ten znalazł się na 12. miejscu.

Na wysokość i tempo wzrostu PKB ma istotny wpływ poziom dofinansowania ze środków UE. Drastyczne ograniczenie środków po 2014 r. będzie skutkowało zmniejszeniem tempa wzrostu PKB na tyle, że może dojść do regresu tempa wzrostu w skali województwa, którego udział jest znaczący – ponad 22% w wytwarzanym PKB w kraju. Konsekwencją będzie zmniejszenie wpływów z tytułu podatków, a szczególnie podatku CIT i akcyzy z Województwa Mazowieckiego, odczuwalny dla budżetu państwa i budżetu tego województwa.

Brak środków na rozwój prowadzi do coraz większej polaryzacji regionu, osłabienia więzi metropolii z zapleczem regionalnym oraz generuje trudności w prowadzeniu aktywnej polityki rozwoju przeciwdziałającej pogłębianiu różnicowań wewnątrzregionalnych.

- 2) Województwo Mazowieckie przekroczyło w 2009 roku 97% unijnej średniej PKB na 1 mieszkańca, liczonej według siły nabywczej (PPS). W obecnym okresie programowania przypadającym na lata 2014-2020, Mazowsze jako pierwszy polski region opuściło grupę regionów UE słabiej rozwiniętych, objętych najintensywniejszą pomocą funduszy unijnych w ramach celu pierwszego, Polityki Spójności – Konwergencja. Mazowsze należy do kategorii regionów lepiej rozwiniętych i zostało objęte jedynie celem polityki regionalnej Konkurencyjność. Ustalenia te zapadły w dniu 16 października 2012 r. w Luksemburgu podczas posiedzenia Rady ds. ogólnych (GAC), na którym przyjęto kompromis prezydencji cypryjskiej.

W nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej Rząd przekazał blisko 2 razy więcej pieniędzy na Regionalne programy operacyjne województwa. Województwo Mazowieckie jako region rozwinięty, jedyny w kraju, nie otrzymało zwiększonych środków w ramach RPO. Sytuacja ta spowodowała, że rozpiętość środków na RPO między średnią krajową dla 15 województw - 942 euro na 1 mieszkańca, a woj. mazowieckim – 395 euro na 1 mieszkańca, jest ponad dwu i pół krotna. W poprzedniej perspektywie różnica ta wynosiła 30%.

Województwo Mazowieckie charakteryzuje się znaczną dychotomią rozwoju. Proporcja wartości wskaźników rozwoju w tym PKB pomiędzy Warszawą a podregionami wynosi 4:1.

W nowej perspektywie finansowej przy znacznie ograniczonych dostępnych środkach z unii, dla Mazowsza, nowego istotnego znaczenia nabierają własne środki, głównego źródła finansowania rozwoju regionu.

Porównanie funduszy unijnych dla województw w ramach RPO i PORW/POPW w przeliczeniu na 1 mieszkańca w EURO przedstawiono na wykresie stanowiącym załącznik nr 1. Zestawienie funduszy unijnych dla województwa w ramach RPO i PORW/POPW przedstawia tabela stanowiąca załącznik nr 2. Natomiast w tabeli

stanowiącej załącznik nr 3 przedstawiono porównanie funduszy unijnych dla województwa w ramach RPO i PORW/POPW w przeliczeniu na 1 mieszkańca w EURO oraz złotych w odniesieniu do dochodów własnych.

Mając na uwadze powyższe, podkreślić należy, iż potencjał finansowy poszczególnych województw nie ulegnie zasadniczemu pogorszeniu pomimo działania nowego mechanizmu.

Symulacje dotyczące skutków działania nowego mechanizmu dla poszczególnych województw odzwierciedla tabela stanowiąca załącznik nr 4.

3) Skutki finansowe projektu dla budżetu państwa wyniosą łącznie ok. 472 mln zł, w tym:

- w 2015 roku: 231 mln zł, stanowiące 75% sumy ujemnych różnic pomiędzy efektami finansowymi netto projektowanego systemu korekcyjno-wyrównawczego a efektami finansowymi netto obecnie funkcjonującego systemu;
- w 2016 roku: 155 mln zł, stanowiące 50% sumy ujemnych różnic pomiędzy efektami finansowymi netto projektowanego systemu korekcyjno-wyrównawczego a efektami finansowymi netto obecnie funkcjonującego systemu;
- w 2017 roku: 86 mln zł, stanowiące 25% sumy ujemnych różnic pomiędzy efektami finansowymi netto projektowanego systemu korekcyjno-wyrównawczego a efektami finansowymi netto obecnie funkcjonującego systemu.

Wejście w życie ustawy nie będzie wiązało się z koniecznością zwiększenia wydatków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. W 3 -letnim okresie obowiązywania art. 4 – wprowadzającego mechanizm uzupełniający z budżetu państwa w postaci części korekcyjnej subwencji ogólnej dla województw, zwiększeniu ulec mogą wydatki budżetu państwa ujęte w ramach części budżetu państwa 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Wejście w życie przedmiotowego aktu nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie przedmiotowej ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie przedmiotowej ustawy może mieć pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny, bowiem może wygenerować nowe środki dla jednostek samorządu terytorialnego.

7. Źródła finansowania wprowadzenia aktu normatywnego

Niniejsza ustawa nie będzie generowała dodatkowych wydatków, tym samym nie będzie pociągała za sobą obciążeń finansowych.

Warszawa, 21 lipca 2014 r.

BAS-WAPEiM-1687/14

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu**  
**ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**  
**oraz ustawy o finansach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł**  
**Piotr Zgorzelski)**

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, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zmianami) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zmianami). Proponowana regulacja jest związana z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11; Dz. U. poz. 348), stwierdzającym niezgodność z Konstytucją RP artykułów 31 i 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Proponowane zmiany zakładają uregulowanie kwestii dotyczącej mechanizmu dokonywania przez województwa wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Projekt przewiduje m.in. utworzenie państwowego funduszu celowego w formie rachunku bankowego o nazwie „Wojewódzki Fundusz Solidarnościowy”, którego środki byłyby przeznaczone na pokrycie ujemnej różnicy pomiędzy sumą wpłat dokonanych przez województwa w danym roku budżetowym a określoną w ustawie budżetowej częścią regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

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

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

### **4. Konkluzja**

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

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



Warszawa, 21 lipca 2014 r.

BAS-WAPEiM-1688/14

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

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

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zmianami) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zmianami). Proponowana regulacja jest związana z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11; Dz. U. poz. 348), stwierdzającym niezgodność z Konstytucją RP artykułów 31 i 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Proponowane zmiany zakładają uregulowanie kwestii dotyczącej mechanizmu dokonywania przez województwa wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Projekt przewiduje m.in. utworzenie państwowego funduszu celowego w formie rachunku bankowego o nazwie „Wojewódzki Fundusz Solidarnościowy”, którego środki byłyby przeznaczone na pokrycie ujemnej różnicy pomiędzy sumą wpłat dokonanych przez województwa w danym roku budżetowym a określoną w ustawie budżetowej częścią regionalną subwencji ogólnej dla województw.

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE. Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2014 r.

**BSA III-021-256/14**

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu 05.08.2014v

**Pan  
Adam PODGÓRSKI  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu**

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 lipca 2014 r., GMS-WP-173-167/14 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 499) nie uznaje za celowe opiniowania ***poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych.***

Z poważaniem

**Prof. dr hab. Małgorzata GERSDORF**



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 13.08. 2014 r.

PG VII G 025/230/14

**Pan**

**Adam Podgórski**

**Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze*

Nawiązując do pisma z dnia 28 lipca 2014 r. nr GMS-WP-173-167/14, przy którym przekazano senacki *projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, uprzejmie informuję, iż przedmiot w/w projektu nie dotyczy bezpośrednio obszaru działania prokuratury.

Tym niemniej uprzejmie zauważam, iż przedstawione do oceny propozycje w sposób prawidłowy realizują postanowienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. o sygn. K 13/11 (Dz. U. z 2014 r., poz. 348).

*Z szacunkiem*  
*A. Seremet*

**Andrzej Seremet**

**WYDZIAŁ PREZYDIALNY**

L.dz. ....

Data wpływu ..... 14.08.2014

www.inforlex.pl

Warszawa, 20 sierpnia 2014 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. .... 21.08.2014

Data wpływu .....

DP-IV-MJ-024-436/14

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W nawiązaniu do pisma z dnia 28 lipca 2014 r. (znak: GMS-WP-173-167/14) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych* przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Przedstawiony do opinii NBP poselski projekt nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (udjst) ma przede wszystkim na celu wykonanie wyroku<sup>1</sup> Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 4 marca 2014 r. TK orzekł, że funkcjonujący obecnie mechanizm dokonywania wpłat przez województwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej jest niezgodny z ustawą zasadniczą. Mechanizm ten stanowi bowiem zbyt duże obciążenia dla płatnika, w szczególności w sytuacji spowolnienia gospodarczego. Stosowne przepisy udjst utracą moc w połowie września 2015 r. Projekt przewiduje obok zmian w zakresie części regionalnej subwencji ogólnej także m.in.:

- utworzenie od 2015 r. nowego państwowego funduszu celowego (w formie rachunku bankowego), tj. Wojewódzkiego Funduszu Stabilizującego (art. 1 pkt 4 projektu). Zgromadzone w nim środki (5% odpis od wpłat na część regionalną subwencji ogólnej) byłyby uruchamiane (od 2018 r.) w sytuacji, gdy wpłaty wo-

<sup>1</sup> Sygnatura K 13/11, Dz.U. z 2014 r., poz. 348.

jewództw do budżetu państwa byłyby niższe od kwoty planowanej na dany rok budżetowy;

- szybsze przekazywanie województwom udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych za grudzień<sup>2</sup> (art. 1 pkt. 2 projektu);
- zmiany ujęcia wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na części: równoważącą (gminy, powiaty) i regionalną (województwa) subwencji ogólnej – zamiast wydatków byłyby one wykazywane jako ujemne dochody bieżące (art. 1 pkt 1 projektu);
- umorzenia pożyczki (wraz z odsetkami) dla województwa mazowieckiego (art. 9 projektu), udzielonej na podstawie art. 3 nowelizacji z dnia 13 grudnia 2013 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

**W ocenie NBP, przedstawiony projekt budzi następujące wątpliwości:**

1. Projekt wydaje się być wewnętrznie niespójny co do mechanizmu uzupełniania ewentualnego niedoboru wpłat województw w relacji do kwot zaplanowanych w ustawie budżetowej. Z art. 1 pkt. 4 przedłożonego projektu wynika, że niedobory te miałyby być uzupełniane z proponowanego Wojewódzkiego Funduszu Solidarnościowego. Natomiast art. 1 pkt. 11 sugeruje, że niedobór powstały w trakcie roku miałby być wyrównywany przez jednostki dokonujące wpłat w grudniu, tak aby na koniec roku niedobór nie wystepował.
2. Powoływanie „Wojewódzkiego Funduszu Solidarnościowego” mającego służyć zapobiegawczemu gromadzeniu środków w celu zrekompensowania cyklicznego ubytku dochodów w fazie dekoniunktury nie wydaje się uzasadnione z punktu widzenia zasad prowadzenia polityki budżetowej. Co do zasady, każda jednostka samorządu terytorialnego, samodzielnie prowadząca swoją politykę finansową, powinna przezornie zarządzać swoimi finansami i być przygotowana na możliwość spadku dochodów w fazie dekoniunktury. Jak wskazał w swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, duża skala redystrybucji wynikająca z obecnie obowiązujących zasad dokonywania wpłat przez województwa, utrudnia takie zarządzanie. Jednak po dokonaniu zaleconego przez Trybunał stosownego

<sup>2</sup> Projekt przewiduje, że udziały we wpływach z CIT byłyby przekazywane województwom w terminie 7 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego. Termin wpłat zaliczek miesięcznych i kwartalnych to 20 grudnia, w przypadku gdy jest to dzień wolny od pracy termin przesuwany jest na najbliższy dzień roboczy. Tym samym udziały w CIT byłyby przekazane do końca grudnia, podczas gdy obecnie województwa otrzymują je w II ratach (80% do 20 grudnia, 20% do 10 stycznia).

ograniczenia redystrybucji, będzie to możliwe i powoływanie Funduszu nie jest celowe.

3. Projekt przewiduje całkowitą zmianę mechanizmu podziału subwencji pomiędzy województwa i odejście od uzależnienia tego podziału od potrzeb wydatkowych województw, związanych z poziomem bezrobocia, powierzchnią dróg wojewódzkich oraz wydatków na pasażerskie przewozy kolejowe. Dokonanie takiej zmiany powinno być poprzedzone analizą jej implikacji dla wszystkich samorządów województw.

**Uwagi szczegółowe:**

- Zgodnie z projektem (dodawany art. 35 ust. 1c w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 1 pkt. 35 lit. b projektu) zaliczka za miesiąc grudzień stanowi sumę kwoty stanowiącej 80% zaliczki za miesiąc listopad i kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy planowanymi w ustawie budżetowej na dany rok a rzeczywistymi wpłatami z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Powyższa konstrukcja powinna zostać uproszczona, bowiem zasadniczo sprowadza się ona do obowiązku odprowadzenia w grudniu przez województwo różnicy pomiędzy planowanymi a rzeczywistymi wpłatami.
- w projekcie (art. 4 ust. 6) przewidziano w latach 2015-2017 uwzględnienie przy wyliczeniu wskaźników dochodów podatkowych na mieszkańca, które służą do określenia wysokości wpłat i kwot do otrzymania w ramach części regionalnej subwencji ogólnej, również kwoty części korygującej. Rozwiązanie to powoduje trudności techniczne – część korygująca zależy bowiem od różnicy kwoty części regionalnej w brzmieniu dotychczasowych i proponowanych przepisów.

Z poważaniem,

