



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 3700
Warszawa, 20 lipca 2015 r.

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
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.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Waldego Dzikowskiego.

(-) Jacek Brzezinka; (-) Jarosław Chałampowicz; (-) Grażyna Ciemniak; (-) Zofia Czernow; (-) Ewa Drozd; (-) Domicela Kopaczewska; (-) Ligia Krajewska; (-) Stanisław Lamczyk; (-) Józef Lassota; (-) Robert Maciaszek; (-) Rajmund Miller; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Joanna Mucha; (-) Janina Okrągły; (-) Witold Pahl; (-) Małgorzata Pępek; (-) Sławomir Jan Piechota; (-) Halina Rozpondek; (-) Marek Rząsa; (-) Krystyna Sibińska; (-) Krystyna Skowrońska; (-) Bożena Szydłowska; (-) Marcin Święcicki; (-) Ryszard Zawadzki; (-) Stanisław Żmijan.

Ustawa

z dnia 2015 r.

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 i 789) wprowadza się następujące zmiany:

1) użyte w tytule rozdziału 8a, w art. 70a ust.1, w art.70b ust. 1 i w art. 70c ust. 1 wyrazy „w roku 2015” zastępuje się wyrazami „w latach 2015 i 2016”;

2) w art.70c po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Rezerwę, o której mowa w ust. 1, na rok 2016 ustala się w wysokości 210 000 tys. zł.”.

Art. 2. 1. Dla województw, które w roku 2016 nie są obowiązane do dokonywania wpłat, o których mowa w art. 70a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ustala się różnicę pomiędzy sumą:

1) części wyrównawczej subwencji ogólnej, wyliczonej na rok 2016 zgodnie z art. 24 ustawy zmienianej w art.1,

2) części regionalnej subwencji ogólnej, wyliczonej na rok 2016 zgodnie z art. 70b ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą,

3) dotacji celowej, wyliczonej na rok 2016 zgodnie z art. 70c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą

a sumą części wyrównawczej i części regionalnej subwencji ogólnej, wyliczonych na rok 2016 zgodnie z art. 24 i art. 25 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 listopada 2014 r.

2. Jeżeli dla danego województwa różnica, wyliczona zgodnie z ust. 1, jest kwotą dodatnią, część regionalna subwencji ogólnej, o której mowa w art. 70b ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, podlega zmniejszeniu o tę kwotę.

3. Kwotę stanowiącą sumę zmniejszeń, o których mowa w ust. 2, rozdziela się między województwa, dla których różnica, wyliczona zgodnie z ust. 1, ma wartość ujemną, w następujący sposób:

1) dla danego województwa oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, udział ujemnej różnicy, wyliczonej zgodnie z ust. 1, w łącznej kwocie ujemnych różnic dla wszystkich województw;

2) współczynnik udziału, obliczony w sposób określony w pkt 1, mnoży się przez kwotę stanowiącą sumę zmniejszeń, o których mowa w ust. 2;

3) jeżeli kwota wyliczona dla danego województwa zgodnie z pkt 2 jest niższa od wartości bezwzględnej z ujemnej różnicy, wyliczonej dla tego województwa zgodnie z ust. 1 - wysokość kwoty zwiększającej część regionalną subwencji ogólnej, o której mowa w art. 70b ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jest równa kwocie wyliczonej zgodnie z pkt 2;

4) jeżeli kwota wyliczona dla danego województwa zgodnie z pkt 2 jest wyższa od wartości bezwzględnej z ujemnej różnicy, wyliczonej dla tego województwa zgodnie z ust. 1 - wysokość kwoty zwiększającej część regionalną subwencji ogólnej, o której mowa w art. 70b ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jest równa wartości bezwzględnej z ujemnej różnicy, wyliczonej zgodnie z ust. 1, a pozostałe środki przeznaczone są na zwiększenie części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, o których mowa w ust. 2, proporcjonalnie do udziału kwoty zmniejszenia dla województwa części regionalnej subwencji ogólnej w kwocie stanowiącej sumę zmniejszeń, o których mowa w ust. 2.

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w terminach określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 1, informuje województwa o części regionalnej subwencji ogólnej w wysokości 90% kwoty, o której mowa w art. 70b ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, skorygowanej zgodnie z ust. 2 i 3.

5. W przypadku gdy kwota wpłat województw do budżetu państwa nie zostanie zmniejszona w sposób określony w art. 70a ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 30 września 2016 r., informuje województwa o odpowiednim zwiększeniu kwoty części regionalnej, o której mowa w ust. 4.

Art. 3. 1. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do:

1) ustalenia na rok 2016 części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, wpłat województw do budżetu państwa i rezerwy celowej, o której mowa w art. 70c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą;

2) opracowania projektu ustawy budżetowej i projektów uchwał budżetowych na rok 2016;

3) ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2016.

2. Na potrzeby opracowania wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), na rok 2016 i lata następne, samorządy województw przyjmują kwoty wpłat do budżetu państwa, o których mowa w art. 70a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, i kwoty części regionalnej subwencji ogólnej, o których mowa w art. 2 ust. 4, ustalone na rok 2016.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Uzasadnienie

I. Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przedłuży o jeden rok (tj. na rok 2016) rozwiązania tymczasowe w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego dla województw. Ustawą z dnia 23 października 2014 roku do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone zostały tymczasowe rozwiązania zmieniające zasady naliczania wpłat oraz dystrybucji subwencji regionalnej dla województw. Był to efekt wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów art. 25 i art. 31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie zakłada innych zmian poza wyżej wymienionymi. Dokonanie tej nowelizacji jest niezbędne. Obecnie w resorcie finansów prowadzone są intensywne prace nad nowymi rozwiązaniami w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego. Przygotowane przez resort finansów kierunki zmian (we współpracy z Bankiem Światowym) są obecnie konsultowane i opracowywane w porozumieniu z organizacjami samorządowymi. Sprawa jest złożona i skomplikowana. Dlatego też mając na uwadze to, że wypracowanie systemu docelowego dla wszystkich rodzajów samorządów i jego uchwalenie nie wydaje się możliwe do końca kadencji Sejmu RP – niezbędne jest dokonanie przedłużenia obecnych rozwiązań dotyczących województw na rok 2016.

Brak proponowanej regulacji oznaczałoby, że samorzady województw nie otrzymałyby w 2016 r. subwencji regionalnej pochodzącej z wpłat, bowiem nie byłoby podstawy prawnej do ustalania zarówno wpłat jak i subwencji.

Pozbawiłoby to większość województw istotnej części dochodów.

Proponowane w projekcie rozwiązania analogicznie jak te obowiązujące w roku 2015 są skonstruowane w taki sposób, że żadne województwo nie otrzyma mniej środków niż otrzymałoby gdyby obowiązywała ustawa w brzmieniu, które zakwestionował Trybunał Konstytucyjny.

Tak jak w 2015 r., w budżecie państwa na 2016 r. zostanie utworzona rezerwa celowa, której środki będą zasilaty budżety samorządów województw z przeznaczeniem na dofinansowanie dróg wojewódzkich.

Z dokonanych wyliczeń wynika, że zmiana ustawy nie spowoduje uszczerbku w dochodach żadnego z samorządów województw, w porównaniu z dochodami wyliczonymi według przepisów obowiązujących do końca 2014 r.

II. W art.1 przewiduje się przedłużenie obowiązywania na rok 2016 zasad ustalania wpłat województw do budżetu państwa oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej stosowanych w 2015 r., wprowadzonych ustawą z dnia 23 października 2014r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Przesłanką do dokonania zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r. było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. w zakresie w jakim Trybunał zakwestionował przepisy regulujące mechanizm obliczania wysokości wpłat województw do budżetu państwa oraz zasady podziału części regionalnej

subwencji ogólnej, z jednoczesnym zastosowaniem takich mechanizmów, które nie spowodują zmniejszenia dochodów województw, będących beneficjentami wpłat.

Tym samym tak jak w roku 2015:

- 1) wpłat do budżetu państwa będą dokonywać województwa, których dochody podatkowe przekraczają 125% średnich dochodów podatkowych na mieszkańca;
- 2) przewidziano możliwość obniżenia wpłat województw w trakcie roku budżetowego, w przypadku znacznie niższych dochodów podatkowych, co uwzględni rzeczywistą kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego w roku, w którym dokonuje wpłat;
- 3) wpłaty województw nie przekroczą 35% dochodów podatkowych;
- 4) kwotę części regionalnej subwencji ogólnej otrzymają tylko te województwa, których dochody podatkowe, powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, będą niższe od 125% średnich dochodów podatkowych;
- 5) część regionalna subwencji ogólnej zostanie rozdzielona z uwzględnieniem stopy bezrobocia oraz dochodów województw (dochody podatkowe powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej).

W projekcie ustawy przewidziano utworzenie w 2016 r. w budżecie państwa rezerwy celowej przeznaczonej na dotacje dla województw na dofinansowanie budowy i przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami wojewódzkimi, dla których zarządcą jest zarząd województwa. W 2016 r. obowiązywać będą takie same zasady podziału środków rezerwy i udzielania dotacji województwom jak w obowiązującej ustawie.

W 2016 r. ww. rezerwa wyniesie 210 000 tys. zł. Jej wysokość w pełni odpowiada różnicy pomiędzy poziomem subwencji jaką otrzymywałyby województwa w systemie obowiązującym do końca 2014 r., a systemem zaproponowanym w projekcie na rok 2016. Należy zauważyć, że zarówno subwencja ogólna jak również wpłaty do budżetu państwa mają charakter roczny a ich wysokość w danym roku jest uzależniona od relacji między wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca województwa a analogicznym wskaźnikiem wyliczonym dla wszystkich województw. Z roku na rok zmieniają się dochody podatkowe w danym województwie i mogą kształtować się na poziomie wyższym bądź niższym w porównaniu do roku poprzedniego, co ma bezpośredni wpływ na poziom dofinansowania tych jednostek z budżetu państwa.

Podstawą wyliczenia subwencji i wpłat na 2015 r. stanowiły wykonane dochody podatkowe w 2013 r. w samorządach województw, natomiast na 2016 stanowiąc będą dochody wykonane w 2014. Z analizy zrealizowanych dochodów podatkowych wynika, iż w 13 województwach dochody podatkowe wzrosły co ma bezpośredni wpływ na średnie dochody podatkowe wszystkich województw a w konsekwencji na poziom dofinansowania poszczególnych województw.

III. W art. 2 projektu przewiduje się wprowadzenie takich samych regulacji jakie obowiązują w 2015 r. w zakresie mechanizmu wyrównywania różnic w dochodach województw. Mechanizm ten spowoduje, że na rozwiązaniach zawartych w projekcie ustawy nie traci

żadne województwo w porównaniu z dochodami wyliczonymi według przepisów obowiązujących do końca 2014 r.

Mechanizm polega na:

- 1) porównaniu części wyrównawczej i części regionalnej, wyliczonych na zasadach obowiązujących do końca 2014 r., z częścią wyrównawczą, częścią regionalną i dotacjami na dofinansowanie dróg wojewódzkich, wyliczonych na zasadach określonych w projekcie ustawy (podstawę do wyliczenia wymienionych subwencji i wpłat do budżetu państwa stanowią dane za rok 2014);
- 2) województwu zyskującemu na nowych rozwiązaniach pomniejszana będzie część regionalna subwencji ogólnej wyliczona dla tego województwa;
- 3) nadwyżka środków jest przeznaczana dla tych województw, które w wyniku nowych rozwiązań otrzymałyby niższe kwoty.

Powyższe zasady są zatem analogiczne jak w roku 2015.

W proponowanym art. 2 w ust. 4 i 5, podobnie jak w ustawie obowiązującej do końca 2015 r., przewiduje się, że minister właściwy do spraw finansów publicznych poinformuje województwa o części regionalnej subwencji ogólnej w wysokości 90% ustalonej kwoty. W przypadku gdy kwota wpłat województw do budżetu państwa (z których tworzona jest część regionalna) nie zostanie zmniejszona minister właściwy do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 30 września 2016 r., poinformuje jednostki o odpowiednim zwiększeniu tej kwoty subwencji.

IV. W art. 3 projektu przewiduje się wprowadzenie na 2016 r. takich samych regulacji jakie obowiązują w 2015 r. w zakresie opracowania projektów uchwał budżetowych, projektu ustawy budżetowej oraz wieloletnich prognoz finansowych.

V. W art. 4 określono termin wejścia w życie przepisów ustawy. Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt ustawy pozwoli na zachowanie istotnej części dochodów własnych województw dla realizacji ich zadań własnych:

1) dla samorządów województw będzie bowiem podstawa prawna do ustalenia i przekazania w 2016 r. subwencji regionalnej w wysokości około 318 mln. zł tj., w wysokości wpłat dokonywanych przez województwa, których dochody są znacznie wyższe niż średnia krajowa.

2) samorządy województw będą mogły otrzymać środki z rezerwy celowej w budżecie państwa przeznaczonej na dotacje celowe dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami. Na ten cel przeznaczone byłyby środki z budżetu państwa w wysokości 210 mln. zł.

W załączniku do projektu przedstawiono wyliczenie ile samorządy województw otrzymałyby środków z tytułu subwencji gdyby obowiązywała ustawa, której

niekonstytucyjność stwierdził Trybunał Konstytucyjny i ile będą otrzymywać po wejściu w życie projektowanych rozwiązań (z uwzględnieniem dotacji z rezerwy tak jak w roku 2015).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

**Zestawienie
subwencji i
wpłat na
2016 r.**

wszystkie kwoty w złotych

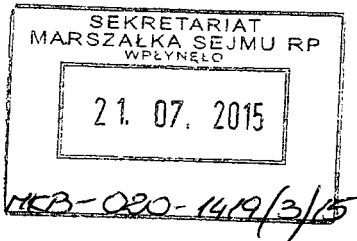
Kod	Województwo	2016 (wg "starej" ustawy)*			2016 (wg projektu ustawy)**				Wynik zmian systemowych (6+7+8+9)-(3+4+5)
		wpłaty	część wyrównawcza	część regionalna	wpłaty	część wyrównawcza	część regionalna	dotacja celowa	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
02	dolnośląskie	-43 724 579	36 633 030	25 685 467	0	36 633 030	11 051 199	14 634 268	43 724 579
04	kujawsko-pomorskie	0	77 876 026	43 897 189	0	77 876 026	30 384 216	13 756 789	243 816
06	lubelskie	0	120 493 021	62 301 043	0	120 493 021	44 735 771	17 565 272	0
08	lubuskie	0	52 812 527	40 303 927	0	52 812 527	14 045 688	26 258 239	0
10	łódzkie	0	60 702 089	4 670 577	0	60 702 089	5 155 831	0	485 254
12	małopolskie	0	61 406 113	9 210 364	0	61 406 113	10 373 615	0	1 163 251
14	mazowieckie	-579 953 099	0	99 554 889	-317 842 168	0	0	0	162 556 042
16	opolskie	0	59 294 486	24 652 996	0	59 294 486	6 228 106	18 424 890	0
18	podkarpackie	0	117 006 433	71 975 782	0	117 006 433	58 184 629	13 791 153	0
20	podlaskie	0	82 707 491	47 107 514	0	82 707 491	28 300 538	18 806 976	0
22	pomorskie	0	32 873 414	23 140 727	0	32 873 414	8 249 247	14 891 480	0
24	śląskie	0	41 768 596	16 592 373	0	41 768 596	17 727 139	0	1 134 766
26	świętokrzyskie	0	85 139 486	32 036 062	0	85 139 486	16 559 569	15 736 821	260 328
28	warmińsko-mazurskie	0	93 342 493	56 909 691	0	93 342 493	35 828 500	21 081 191	0
30	wielkopolskie	0	0	24 887 128	0	0	11 542 284	13 776 808	431 964
32	zachodniopomorskie	0	82 185 329	40 751 949	0	82 185 329	19 475 836	21 276 113	0
		-623 677 678	1 004 240 534	623 677 678	-317 842 168	1 004 240 534	317 842 168	210 000 000	210 000 000

* - wg ustawy o dochodach JST obowiązującej do końca 2014 r.

** - wg projektu ustawy o dochodach JST (na zasadach analogicznych jak w 2015 r.)

Waldy Dzikowski
Poseł na Sejm RP

Warszawa, dnia 21 lipca 2015 r.



**Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowna Pani Marszałek,

Wyrażam poparcie dla projektu ustawy **o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**, złożonego przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska w dniu 20 lipca 2015 r.

Z poważaniem