P r o j e k t

**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. z 2015 r., poz. 513 oraz poz. 789) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Jednostki samorządu terytorialnego dokonują, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa. Wpłaty stanowią korektę dochodów jednostki samorządu terytorialnego i są ujmowane po stronie dochodów ze znakiem minus.”,

 b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4.”,

 c) po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Środki otrzymane z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz z tytułu części regionalnej subwencji ogólnej dla województw są środkami przeznaczonymi na inwestycje w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.”;

2) art. 19 otrzymuje brzmienie:

„Art. 19. Kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 7 ust. 1, oraz kwoty wpłat, o których mowa w art. 7 ust. 2, odpowiednio dla gmin, powiatów i województw określa ustawa budżetowa, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 4, art. 30 ust. 3 i art. 31a ust. 4.”;

3) w art. 21a:

a) w ust. 2 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest wyższa od kwoty nadwyżki wydatków, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwocie nadwyżki wydatków obliczonej dla gminy w sposób określony w pkt 3, a pozostałe środki zwiększają kwotę, o której mowa w ust. 1 pkt 3;”,

 b) w ust. 3 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) jeżeli kwota obliczona w sposób określony w pkt 5 jest wyższa od kwoty nadwyżki wydatków, o której mowa w pkt 3, to wysokość kwoty należnej gminie jest równa kwocie nadwyżki wydatków obliczonej dla gminy w sposób określony w pkt 3, a pozostałe środki zwiększają kwotę, o której mowa w ust. 1 pkt 3;”,

 c) w ust. 4 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) wysokość kwoty należnej gminie oblicza się jako iloczyn współczynnika udziału, obliczonego w sposób określony w pkt 4, i kwoty części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w ust. 1 pkt 3.”;

4) art. 23a otrzymuje brzmienie:

„Art. 23a. 1. Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat powiatów określonych w art. 30.

2. Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów otrzymuje powiat, w którym wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie, powiększony o dochody z tytułu planowanej części wyrównawczej subwencji ogólnej dla tego powiatu oraz pomniejszony o potrzeby wydatkowe tego powiatu w zakresie utrzymania dróg powiatowych, a dla miast na prawach powiatu także w zakresie utrzymania dróg krajowych i wojewódzkich, zwany dalej „wskaźnikiem Pr”, jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów, zwany dalej „wskaźnikiem Ppr”.

3. Wskaźnik Pr oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, powiększonych o planowaną część wyrównawczą subwencji ogólnej dla tego powiatu i pomniejszonych o potrzeby wydatkowe w zakresie utrzymania dróg powiatowych, obliczone w sposób określony w ust. 5, a dla miast na prawach powiatu także o potrzeby wydatkowe w zakresie utrzymania dróg krajowych i wojewódzkich, obliczone w sposób określony w ust. 6, przez liczbę mieszkańców powiatu.

4. Wskaźnik Ppr oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, powiększonych o planowaną część wyrównawczą subwencji ogólnej dla wszystkich powiatów oraz pomniejszonych o potrzeby wydatkowe wszystkich powiatów w zakresie utrzymania dróg powiatowych, obliczone w sposób określony w ust. 5, oraz potrzeby wydatkowe wszystkich miast na prawach powiatu w zakresie utrzymania dróg krajowych i wojewódzkich, obliczone w sposób określony w ust. 6, przez liczbę mieszkańców kraju.

5. Potrzeby wydatkowe powiatu w zakresie utrzymania dróg powiatowych oblicza się jako iloczyn liczby kilometrów dróg powiatowych na obszarze powiatu i kwoty odpowiadającej średnim wydatkom na 1 km bieżącego utrzymania dróg powiatowych w kraju w roku poprzedzającym rok bazowy, ujętym w klasyfikacji budżetowej w rozdziale 60014, paragraf 430.

6. Potrzeby wydatkowe miasta na prawach powiatu w zakresie utrzymania dróg krajowych i wojewódzkich oblicza się jako iloczyn liczby kilometrów dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze tego miasta i kwoty odpowiadającej średnim wydatkom na 1 km bieżącego utrzymania dróg krajowych i wojewódzkich we wszystkich miastach na prawach powiatu w roku poprzedzającym rok bazowy, ujętym w klasyfikacji budżetowej w rozdziale 60015, paragraf 430.

7. Wysokość należnej powiatowi części równoważącej, o której mowa w ust. 1, oblicza się w następujący sposób:

1) ustala się powiaty, w których wskaźnik Pr jest niższy niż wskaźnik Ppr;

2) dla każdego z powiatów, o których mowa w pkt 1, oblicza się iloczyn różnicy między wskaźnikiem Ppr a wskaźnikiem Pr i liczby mieszkańców tego powiatu, zwany dalej „kwotą dochodów do uzupełnienia”;

3) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, współczynnik udziału kwoty wyliczonej w sposób określony w pkt 2 w łącznej kwocie dochodów do uzupełnienia powiatów spełniających warunek, o którym mowa w pkt 1;

4) dla każdego z powiatów, o których mowa w pkt 1, współczynnik udziału, o którym mowa w pkt 4, mnoży się przez łączną kwotę części równoważącej, o której mowa w ust. 1.”;

5) po art. 25 dodaje się art. 25a w brzmieniu:

„Art. 25a. 1. Część regionalną subwencji ogólnej dla województw ustala się w wysokości 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, zwany dalej „wskaźnikiem Wwr”.

3. 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.

4. 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.

5. Wysokość należnej województwu części regionalnej, o której mowa w ust. 1, oblicza się w następujący sposób:

1) ustala się województwa, w których wskaźnik Wr jest niższy niż wskaźnik Wwr;

2) dla każdego z województw, o których mowa w pkt 1, oblicza się różnicę między wskaźnikiem Wwr a wskaźnikiem Wr, a następnie mnoży się ją przez liczbę mieszkańców województwa;

3) oblicza się sumę kwot, o których mowa w pkt 2;

4) dla każdego z województw, o których mowa w pkt 1, oblicza się współczynnik udziału kwoty, o której mowa w pkt 2, w sumie kwot obliczonej zgodnie z pkt 3;

5) dla każdego z województw, o których mowa w pkt 1, współczynnik udziału mnoży się przez łączną kwotę części regionalnej, o której mowa w ust. 1.”;

6) w art. 29:

 a) w ust. 2 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

„Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:”,

 b) dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. W celu obliczenia kwoty rocznej wpłaty wskaźnik G dla gminy, w której liczba mieszkańców jest większa od:

1) 300 tysięcy i nie przekracza 500 tysięcy – dzieli się przez liczbę 1,025;

2) 500 tysięcy i nie przekracza 1 miliona – dzieli się przez liczbę 1,05;

3) 1 miliona – dzieli się przez liczbę 1,1.

4. Kwota rocznej wpłaty nie może przekroczyć 15% dochodów podatkowych gminy za rok poprzedzający rok bazowy, a w przypadku gmin, w których wskaźnik G jest wyższy od 2500% wskaźnika Gg, kwota rocznej wpłaty nie może przekroczyć 25% dochodów podatkowych gminy za rok poprzedzający rok bazowy.”;

7) art. 30 otrzymuje brzmienie:

„Art. 30. 1. Powiaty, w których wskaźnik Pr jest większy od 110% wskaźnika Ppr, dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, z zastrzeżeniem ust. 3, mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

1) 80% nadwyżki wskaźnika Pr ponad 110% wskaźnika Ppr – dla powiatów, w których wskaźnik Pr jest nie większy niż 120% wskaźnika Ppr;

2) 8% wskaźnika Ppr, powiększoną o 90% nadwyżki wskaźnika Pr ponad 120% wskaźnika Ppr – dla powiatów, w których wskaźnik Pr jest większy niż 120% wskaźnika Ppr.

3. Kwota rocznej wpłaty nie może przekroczyć 25% dochodów podatkowych powiatów za rok poprzedzający rok bazowy.”;

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, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, 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 47,5% nadwyżki wskaźnika Wr ponad 170% wskaźnika Wwr – dla województw, w których wskaźnik Wr jest większy niż 170% wskaźnika Wwr.

3. W celu obliczenia kwoty rocznej wpłaty wskaźnik Ww dla województwa, w którym liczba mieszkańców jest większa od 3 milionów, dzieli się przez liczbę 1,1.

4. Kwota rocznej wpłaty nie może przekroczyć 25% dochodów podatkowych województwa za rok poprzedzający rok bazowy.”

9) w art. 32:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, Pr, Ppr, W, Ww, Wr i Wwr oraz kwot, o których mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3, 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.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Podstawę do wyliczenia kwot, o których mowa w art. 21a 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) po art. 32 dodaje się art. 32a w brzmieniu:

„Art. 32a. 1. Jeżeli dochody podatkowe jednostki samorządu terytorialnego dokonującej wpłat, o których mowa w art. 29, 30 lub 31a, ustalone jako suma dochodów, o których mowa w art. 20 ust. 3, art. 22 ust. 3 i art. 24 ust. 3, uzyskanych w pierwszym półroczu roku budżetowego, będą niższe o więcej niż 10% w porównaniu do tych dochodów uzyskanych w pierwszym półroczu roku poprzedzającego rok bazowy, wpłata jednostki samorządu terytorialnego ulega proporcjonalnemu obniżeniu.

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 30 września roku budżetowego:

1) dokonuje porównania dochodów, o których mowa w ust. 1, wykazanych w sprawozdaniach, których obowiązek sporządzenia wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, oraz w informacjach posiadanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych;

2) informuje jednostki samorządu terytorialnego spełniające warunek, o którym mowa w ust. 1, o obniżonej kwocie wpłat.”;

11) w art. 33 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Kwota zaplanowanej wpłaty przyjętej w projekcie ustawy budżetowej nie może przekroczyć wartości, o których mowa w art. 29 ust. 4, art. 30 ust. 3 i art. 31a ust. 4.”;

12) art. 35 otrzymuje brzmienie:

„Art. 35. 1. Jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 31a 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.

2. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, mimo ciążącego na niej obowiązku, nie dokonała w terminie – w całości lub w części – wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 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, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6.

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

4. Przewidziane w przepisach ustawy, o której mowa w ust. 3, kompetencje organu podatkowego wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

5. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, mimo ciążącego na niej obowiązku, nie dokonała w terminie – w całości lub w części – wpłaty raty, o której mowa w ust. 1, z tego powodu, że dokonanie wpłaty pozbawiłoby tę jednostkę istotnej części dochodów w celu realizacji zadań publicznych, jednostka ta, nie później niż w terminie 30 dni od końca miesiąca, w którym wpłata powinna zostać dokonana, informuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych o przyczynach niedokonania wpłaty, wnosząc jednocześnie o odroczenie terminu płatności, rozłożenie wpłaty na raty albo o umorzenie wpłaty.

6. Nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 5, minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, wydaje decyzję o odroczeniu terminu płatności wpłaty, rozłożeniu wpłaty na raty, o umorzeniu wpłaty w całości lub w części albo o odmowie uwzględnienia wniosku. W razie niewydania decyzji w terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania decyzji, została wydana decyzja o umorzeniu wpłaty w całości.

7. Decyzja, o której mowa w ust. 6, jest ostateczna. Przepisu art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) nie stosuje się. Od decyzji tej przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.).

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

13) w art. 36:

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

„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, art. 30 i art. 31a, 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, art. 30 i art. 31a – 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, art. 30 i art. 31a w kwocie niższej od należnej, nie nalicza się odsetek, o których mowa w ust. 1.”,

 d) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej, jednostce tej przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej wraz z odsetkami, ustalonymi jak dla zaległości podatkowych. W takim przypadku minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze decyzji, zwiększa o odpowiednie kwoty kolejną ratę lub kolejne raty przekazywanych subwencji.”,

 e) dodaje się ust. 11 w brzmieniu:

„11. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 31a w kwocie wyższej od należnej, jednostce tej przysługuje zwrot nadpłaty na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.”;

14) w art. 36a:

a) w ust. 4 uchyla się pkt 1,

b) 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.”;

15) uchyla się Rozdział 8a.

**Art. 2.**

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.[[1]](#footnote-1)) wprowadza się następujące zmiany:

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

„2. Przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi, pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw.”;

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

**Art. 3**

1. W latach 2016–2017 na pokrycie różnicy wysokości części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów i części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, obliczonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz wysokości części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów i części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, obliczonych 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 powiatów i województw, zwanej dalej „częścią korygującą subwencji ogólnej”.

2. Część korygującą subwencji ogólnej otrzymują powiaty i województwa, którym w 2015 r. została przekazana część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów i część regionalna subwencji ogólnej dla województw, z zastrzeżeniem ust. 4.

3. Część korygującą subwencji ogólnej ustala się w następujący sposób:

1) ustala się powiaty, które w 2015 r. otrzymały część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów, i województwa, które w 2015 r. otrzymały część regionalną subwencji ogólnej dla województw;

2) oblicza się – dla powiatów ustalonych zgodnie z pkt 1 – różnicę między częścią równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów, przekazaną w 2015 r., pomniejszoną o dokonaną w tym roku wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów, a roczną kwotą części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, pomniejszoną o roczną wpłatę, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1;

3) oblicza się – dla województw ustalonych zgodnie z pkt 1 – różnicę między kwotą stanowiącą sumę części regionalnej subwencji ogólnej dla województw i dotacji celowej, o której mowa w art. 70c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przekazanych w 2015 r., a roczną kwotą części równoważącej subwencji ogólnej dla województw, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1.

4. Część korygującą subwencji ogólnej otrzymują powiaty i województwa, dla których różnica, wyliczona zgodnie z ust. 3 pkt 2 i 3, jest kwotą dodatnią.

5. Do części korygującej subwencji ogólnej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy zmienianej w art. 1, dotyczące części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów i części regionalnej subwencji ogólnej dla województw.

**Art. 4.**

1. Do dnia 30 czerwca 2017 r. Prezes Rady Ministrów przedłoży Sejmowi informację o skutkach obowiązywania przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz art. 3 niniejszej ustawy.

2. Do dnia 30 września 2017 r. Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy zmienianej w art. 1, przygotuje projekt ustawy mającej na celu zapewnienie ciągłości finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, które otrzymują część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz część regionalną subwencji ogólnej dla województw.

**Art. 5.**

Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do ustalenia subwencji ogólnej i wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa oraz do opracowania ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na 2016 r.

**Art. 6.**

W sprawach dotyczących wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa, ustalonych na rok 2015 r. i lata wcześniejsze, stosuje się przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem art. 35 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 7.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzają obowiązek corocznego dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego wpłat do budżetu państwa (**tzw. wpłat wyrównawczych, janosikowych**). Wpłaty te tworzą następnie pulę środków przeznaczonych na sfinansowanie części subwencji ogólnej (tzw. części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów i tzw. części regionalnej subwencji ogólnej dla województw).

Celem wpłat janosikowych miało być wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z wprowadzenia w 2003 r. zmian w systemie finansowania zadań nałożonych na te jednostki (zob. *Uzasadnienie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, druk nr 1732/IV kadencja, s. 8). Chodziło więc o zrównoważenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez przekazanie części dochodów silniejszych finansowo jednostek na rzecz jednostek finansowo słabszych.

Na dopuszczalność wprowadzenia mechanizmu wyrównawczego wskazuje art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.; Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.), zgodnie z którym „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych”. Dyrektywy związane z określeniem kształtu mechanizmów wyrównawczych są zawarte w Rekomendacji Rec(2000)14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie podatków lokalnych, wyrównania finansowego i subwencji dla władz lokalnych, przyjętej w dniu 6 września 2000 r., a także w Rekomendacji Rec(2005)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasobów finansowych władz lokalnych i regionalnych, przyjętej w dniu 19 stycznia 2005 r.

Instytucja wpłat wyrównawczych („janosikowych”) nie jest co do zasady niedopuszczalna. Co więcej, jej zastosowanie może być w pewnych okolicznościach uzasadnione i konieczne. Przepisy kształtujące mechanizm wyrównawczy powinny być jednak skonstruowane w sposób pozwalający na prawidłową realizację funkcji tej instytucji prawnej. Obecnie obowiązująca regulacja jest z tego punku widzenia wadliwa. Nie spełnia bowiem wymagań wynikających z Konstytucji RP i wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów prawa międzynarodowego. Celem niniejszego projektu jest naprawa tych wadliwości.

II. Konieczność reformy systemu wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego wynika przede wszystkim z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W ostatnim czasie Trybunał wydał w tym zakresie trzy orzeczenia:

a) **wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11**, wydanym na wniosek Rady Miasta Stołecznego Warszawy i Rady Miasta Krakowa, TK orzekł, że

- art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3–5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji,

- art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ww. ustawy są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji,

- art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3–5 ww. ustawy jest zgodny z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

- art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ww. ustawy w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

b) **postanowieniem z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13**, wydanym w związku z cyt. wyżej wyrokiem o sygn. akt K 14/11, TK postanowił w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przedstawić Sejmowi uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP.

W cyt. postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał stwierdził m.in., że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, obowiązująca od 2004 r., „działa obecnie w **odmiennych realiach społeczno-gospodarczych**. (…) zmiana koniunktury gospodarczej uwydatniła słabości obowiązującej metody ustalania wysokości wpłat wyrównawczych i doprowadziła do **pogorszenia sytuacji finansowej niektórych (zwłaszcza największych) płatników**”. W ocenie TK „pogłębiające się dysfunkcje w tym zakresie, w przypadku dalszego pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, mogą prowadzić do naruszenia zasady adekwatności, o której mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji”.

c) **wyrokiem z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11**, wydanym na wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego, TK orzekł, że art. 31 oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W cyt. wyroku Trybunał podkreślił m.in., że „ustawodawca, konstruując mechanizmy wyrównania poziomego, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekoniunktury (…). **Brak jakichkolwiek regulacji zabezpieczających samorząd przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych** w okresie takich zmian, które dodatkowo uwzględniałyby rzeczywistą kondycję finansową JST w chwili dokonywania wpłat wyrównawczych, powoduje, że mechanizm określony w art. 31 ust. 1 ustawy o dochodach należy uznać za **naruszający art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji**. (…) mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywną solidarnościową rolę między JST, jako instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą pozbawiać dochodów własnych podstawowego i stymulacyjnego znaczenia”. Zdaniem TK „mechanizm ten, w swoim założeniu korekcyjno-wyrównawczy, ze swej natury prowadzić powinien do wyrównywania dochodów JST w górę, ponad poziom przeciętnych dochodów województw w kraju. Sytuacja, w której prowadzi do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnych dochodów (…), jest **sprzeczna z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego**. Jeśli poziom dochodów na 1 mieszkańca w wyniku zastosowania wtórnego mechanizmu wyrównawczego spada poniżej przeciętnej, a nie ma już żadnej możliwości wyrównania go w górę ponad średnią krajową (ponieważ subwencje i dotacje zostały już rozdysponowane), mechanizm wyrównania poziomego prowadzi do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej i obniżenia możliwości finansowania ich potrzeb kosztem realizacji potrzeb członków pozostałych JST”. Trybunał podkreślił ponadto, że „konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów JST – powinna zawierać **gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych** województw na realizację ich zadań własnych. (…) Brak jakichkolwiek ograniczeń odbierania jednostkom samorządu ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że **ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych JST okazuje się iluzoryczne**”.

Należy dodać, że obecnie na rozpoznanie w TK oczekuje **11 wniosków rad powiatów** (połączonych do rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt K 33/14) o stwierdzenie, że

- art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są niezgodne z zasadą solidarności, wyrażoną w preambule Konstytucji, oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji;

- art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ww. ustawy są niezgodne z art. 167 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Powyższy wniosek i postawione w nim zarzuty zostały **w całości poparte przez Prokuratora Generalnego**, będącego uczestnikiem postępowania przed TK (zob. pismo Prokuratora Generalnego z dnia 24 kwietnia 2015 r., nr PG VIII TK 100/14).

Z wskazanych wyżej orzeczeń TK – a zwłaszcza z postanowienia sygnalizacyjnego o sygn. akt S 1/13 oraz wyroku o sygn. akt K 13/11, a także z argumentacji zawartej w 11 wnioskach złożonych w Trybunale przez powiaty – wynika, że system poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w obecnym kształcie jest **dysfunkcjonalny i rażąco niesprawiedliwy**. Powoduje bowiem nadmierny, nieproporcjonalny uszczerbek w budżetach jednostek będących płatnikami janosikowego, uniemożliwiając tym jednostkom prawidłowe wykonywanie zadań publicznych. Ponadto dochodzi do tego, że **płatnikami janosikowego są w rzeczywistości samorządy biedniejsze od tych, które korzystają** z tej formy wsparcia (zob. zwłaszcza dane finansowe, obrazujące skutki działania systemu, przedstawione we wnioskach powiatów do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 33/14). W systemie prawnym **brakuje również jakichkolwiek „barier ostrożnościowych”**, chroniących samorządy przed zapaścią finansową wynikającą z wahań koniunktury.

W tym świetle nie ulega wątpliwości, że system wpłat wyrównawczych wymaga pilnej zmiany, mającej na celu usunięcie patologii, z jaką mamy obecnie do czynienia. Samorządom, będącym płatnikami janosikowego, należy zagwarantować, że na skutek wpłaty nie utracą płynności finansowej i zdolności do wykonywania zadań publicznych.

III. Konstytucyjne organy państwa zobowiązane do wykonania orzeczeń TK – tj. Rada Ministrów oraz Sejm – jak dotychczas nie doprowadziły do usunięcia stanu niesprawiedliwości i niekonstytucyjności w obowiązujących przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nie przedstawiono nawet projektu założeń reformy.

Co prawda uchwalone zostały, z inicjatywy rządowej, dwie ustawy, których celem miało być wykonanie orzeczeń TK: **ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1609) i **ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 1574). Niezależnie jednak od deklarowanych intencji i publicznych wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Finansów, ustawy te nie wykonują w sposób prawidłowy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. ograniczyła się bowiem do „punktowej” zmiany regulacji uznanej za niekonstytucyjną wyrokiem TK o sygn. akt K 14/11 (ustawa ta została **negatywnie zaopiniowana przez Radę Legislacyjną** przy Prezesie Rady Ministrów – zob. opinia z dnia 20 września 2013 r., nr RL-0303-32/13), a ustawa z dnia 23 października 2014 r. wprowadziła rozwiązanie prowizoryczne, określające tymczasowy (na 2015 r.) mechanizm wyrównania na poziomie wojewódzkim, będące próbą reakcji na wyrok TK o sygn. akt K 13/11. Wyrok ten **nie został jednak wykonany, co w sposób jednoznaczny odnotował Trybunał Konstytucyjny** w tzw. informacji rocznej (zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku*, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne TK w dniu 8 kwietnia 2015 r. – w opinii TK wyrok o sygn. akt K 13/11, również po wejściu w życie ww. ustawy nowelizującej z dnia 23 października 2014 r., jest uznawany za w dalszym ciągu wymagający wykonania, a reakcja ustawodawcy na ten wyrok jest konieczna [zob. s. 167]; ponadto TK wyjaśnił, że wyrok ten wiąże się z koniecznością „systemowej nowelizacji” i zachodzi „potrzeba dokonania zmiany nie tylko przepisu wskazanego wprost w sentencji wyroku, lecz także nowelizacji całych instytucji prawnych” [zob. s. 49]).

Sejm nie uchwalił natomiast projektów ustaw, wychodzących naprzeciw wytycznym przedstawionym przez Trybunał Konstytucyjny oraz oczekiwaniom wspólnot samorządowych. W połowie 2011 r. powstał, z inspiracji ruchu społecznego „Stop Janosikowe”, **obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**. Został on poparty przez grupę ponad 157 tysięcy obywateli i następnie skutecznie wniesiony do laski marszałkowskiej (druk nr 19/VII kadencja). Ponadto, **na skutek inicjatywy samorządów – warszawskiego i mazowieckiego – powstały dwa kolejne projekty ustaw nowelizujących** (zob. projekt komisyjny druk nr 230/VII kadencja i projekt poselski druk nr 2667/VII kadencja). Wypada nadmienić, że ostatni ze wskazanych projektów został przygotowany przez **zespół ekspertów** z zakresu prawa finansowego i konstytucyjnego, powołany przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Prace nad połączonymi projektami obywatelskim i warszawsko-mazowieckim do pewnego momentu toczyły się sprawnie, co dawało nadzieję na uchwalenie ustawy odpowiadającej oczekiwaniom społecznym i konsumującej wytyczne Trybunału Konstytucyjnego. W Sejmie została powołana do tego celu **specjalna podkomisja** – tj. Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 19) oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 230). Po przeprowadzeniu dziewięciu posiedzeń, wysłuchaniu argumentów wszystkich stron, analizie opinii ekspertów i bardzo wnikliwej dyskusji ww. podkomisji udało się wypracować projekt o charakterze kompromisowym – usuwający główne wady obecnego systemu przy jak najmniejszym zaangażowaniu dodatkowych środków z budżetu państwa. Projekt ten został ujęty w **sprawozdaniu ww. podkomisji z dnia 23 lipca 2012 r.** (nr STR01N-0141-9-12). Uzyskał on również poparcie polityczne ze strony Prezesa Rady Ministrów. Dnia 23 października 2013 r. odbyło się drugie czytanie ww. projektów. Sejm podjął decyzję o ich przekazaniu właściwym komisjom (tj. Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Finansów Publicznych). Na tym jednak zatrzymały się prace nad tymi projektami. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że projekty te zostaną objęte dyskontynuacją w związku ze zbliżającym się końcem kadencji izb parlamentarnych. Problem „janosikowego” w dalszym ciągu pozostaje więc nierozwiązany, co prowadzi do pogłębiania się stanu niesprawiedliwości społecznej i niekonstytucyjności.

Dlatego też nie powinno budzić wątpliwości, że w pełni uzasadnione jest przedstawienie nowego projektu ustawy. Nie ma przy tym potrzeby tworzenia całkowicie nowej koncepcji rozwiązania problemu janosikowego. Został już bowiem wykonany ogromny wysiłek, z udziałem szerokich środowisk społecznych, politycznych i eksperckich. W konsekwencji, punktem wyjścia dla rozwiązań zaproponowanych w niniejszym projekcie są – po pierwsze – **wyniki prac ww. podkomisji nadzwyczajnej nad projektem obywatelskim (druk nr 19/VII kadencja) i komisyjnym projektem warszawsko-mazowieckim (druk nr 230/VII kadencja)**, zawierające rozwiązania kompromisowe, wielokrotnie przedyskutowane z udziałem przedstawicieli rządu, samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego, które uzyskały polityczne poparcie Prezesa Rady Ministrów, oraz – po drugie – rozwiązania opracowane przez najwybitniejszych polskich specjalistów z zakresu prawa samorządowego, finansowego i konstytucyjnego, działających **pod auspicjami Marszałka Województwa Mazowieckiego, zawarte w projekcie poselskim druk nr 2667/VII kadencja**.

IV. Proponowane zmiany obejmują następujące kwestie:

1) Zgodnie z proponowanym brzmieniem **art. 7 ust. 2** wpłaty wyrównawcze będą stanowić korektę dochodów jednostki samorządu terytorialnego i w konsekwencji będą ujmowane po stronie dochodów ze znakiem minus. Wpłata nie powinna być traktowana jako wydatek budżetu jednostki samorządu terytorialnego, tak jak ma to miejsce obecnie. Jest to bowiem w rzeczywistości nieuzyskany dochód, którego przekazanie do budżetu państwa nie ma związku z zadaniami danej jednostki samorządu.

Regulacja prawna w obecnym kształcie, nakazująca zaliczać wpłaty janosikowe do wydatków, prowadzi ponadto do tego, że dane statystyczne, obrazujące sytuację finansową poszczególnych samorządów, są niezgodne z rzeczywistością i nie odzwierciedlają prawidłowo stanu finansów samorządowych.

2) Zgodnie z obecnie obowiązującą regułą (**art. 7 ust. 3**) o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Jest to oczywista konsekwencja zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu. Należy jednak odnotować, że wpłaty wyrównawcze – i pochodząca z nich część równoważąca (regionalna) subwencji ogólnej – nie są przewidzianym konstytucyjnie źródłem finansowania samorządu. Są one częścią „subwencji ogólnej” wyłącznie z nazwy nadanej im przez ustawodawcę zwykłego, natomiast nie stanowią subwencji w rozumieniu konstytucyjnym (zob. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Tym samym do części równoważącej (regionalnej) nie odnoszą się w pełni konstytucyjne gwarancje w zakresie swobody dysponowania subwencją ogólną. Środki pochodzące z wpłat janosikowych mają charakter wyjątku i – zgodnie z orzecznictwem TK – powinny służyć wyrównaniu, w niezbędnym zakresie, potencjału finansowego biedniejszych samorządów. Z tego względu nie wydaje się racjonalne, aby samorządy będące beneficjentami janosikowego korzystały ze środków wypracowanych przez inne samorządy w sposób całkowicie dowolny, bez jakichkolwiek ograniczeń. Ustawodawca powinien zagwarantować, że środki te będą przeznaczone na cele, którym służą, tj. mają przyczyniać się do zwiększenia możliwości pozyskiwania dochodów przez biedniejsze samorządy w przyszłości. Dlatego proponuje się (**art. 7 ust. 4**), aby środki otrzymane z tytułu części równoważącej (regionalnej) subwencji ogólnej były środkami przeznaczonymi wyłącznie na inwestycje w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

3) Proponowana zmiana **art. 19** jest konsekwencją wprowadzenia – w **art. 29 ust. 4**, **art. 30 ust. 3** i **art. 31a ust. 4** – tzw. progów (barier) ostrożnościowych. Jest to – w świetle orzecznictwa TK – rozwiązanie konieczne dla przywrócenia zgodności ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją.

Wysokość wpłat janosikowych jest kalkulowana w oparciu o dane finansowe sprzed dwóch lat. Reguła ta nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny. Jednak nie zmienia to faktu, że w okresie dwóch lat sytuacja finansowa samorządu – jak również sytuacja gospodarcza w całym kraju – może się diametralnie zmienić. W takiej sytuacji samorząd będący płatnikiem janosikowego jest podwójnie obciążony – po pierwsze, spadkiem dochodów a po drugie, bardzo wysoką wpłatą, opartą na danych sprzed dwóch lat. W konsekwencji – co silnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny – samorządy, będące płatnikami janosikowego, powinny być zabezpieczone przed nieprzewidzianymi wahaniami koniunktury gospodarczej i przed ryzykiem utraty zdolności do wykonywania zadań publicznych.

Dlatego też w odniesieniu do gmin zaproponowano, że kwota rocznej wpłaty nie może przekroczyć 15% dochodów podatkowych gminy za rok poprzedzający rok bazowy, a w przypadku gmin, w których wskaźnik G jest wyższy od 2500% wskaźnika Gg – 25% dochodów podatkowych gminy za rok poprzedzający rok bazowy (art. 29 ust. 4). Gdy chodzi o powiaty i województwa, proponuje się, aby kwota rocznej wpłaty nie mogła przekroczyć 25% dochodów podatkowych jednostki samorządu za rok poprzedzający rok bazowy (art. 30 ust. 3 i art. 31a ust. 4).

4) Zmiany **art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 5** mają na celu zapewnienie, że niewykorzystane kwoty wpłat wyrównawczych (tzw. resztówki janosikowego) nie będą – jak ma to miejsce w obecnym stanie prawnym – trafiały do rezerwy, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych (na podstawie art. 36 ust. 4 pkt 1), lecz będą zwiększały pulę środków rozdzielanych najbiedniejszym gminom wiejskim i miejsko-wiejskim (tj. gminom wskazanym w art. 21a ust. 1 pkt 3, których dochód na jednego mieszkańca jest niższy niż 80% średnich dochodów w tego typu gminach w skali krajowej). Jest to rozwiązanie, które było zaproponowane w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej z dnia 23 lipca 2012 r.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zdaniem TK „jako dysfunkcję mechanizmu wyrównania poziomego należy wskazać (…) sytuację, w której suma środków przeznaczonych dla wszystkich gmin – beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej w sposób stały jest mniejsza niż suma kwot wpłacanych do budżetu państwa przez gminy – płatników. To może wskazywać, że obowiązkowe wpłaty samorządów w części gminnej w znaczny sposób przewyższały potrzeby wyrównawcze” (postanowienie sygnalizacyjne TK o sygn. akt S 1/13).

5) Proponuje się modyfikację zasad rozdziału środków pochodzących z wpłat wyrównawczych w odniesieniu do powiatów (**art. 23a**).

Zasadniczą wadą obecnego stanu prawnego jest to, że – z powodu braku powiązania wysokości dochodów podatkowych, części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów oraz wpłat wyrównawczych – dochody niektórych beneficjentów janosikowego w przeliczeniu na mieszkańca są wyższe niż dochody niektórych jednostek dokonujących wpłat. Ponadto aktualnie płatnicy janosikowego są równocześnie beneficjentami systemu. Do płatników wraca bowiem ok. 1/3 łącznej kwoty wpłat. Wynika to w dużej mierze z faktu, że obecne brzmienie art. 23a nie pozwala na obiektywne oszacowanie potrzeb wydatkowych powiatów. O ile bowiem ust. 5 tego przepisu zapewnia równomierną ocenę potrzeb wydatkowych miast na prawach powiatu, odwołując się do długości dróg krajowych i wojewódzkich na ich obszarze, o tyle ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 nakazują zawężenie analizy do potrzeb powiatów, w których relatywna długość dróg powiatowych przekracza pewien próg (tj. średnią długość dróg w przeliczeniu na mieszkańca kraju) – zawyżając tym samym potrzeby wydatkowe tych powiatów w stosunku do pozostałych jednostek.

Dlatego też proponuje się, aby podstawowym czynnikiem decydującym o wysokości przyznawanej części równoważącej był poziom dochodów podatkowych powiatu. Algorytm pozwalający na ustalenie wysokości otrzymywanej części równoważącej subwencji powinien jednak uwzględniać również – po pierwsze – efekty uzupełnienia dochodów przez część wyrównawczą subwencji ogólnej i – po drugie – szczególne potrzeby wydatkowe powiatów związane z zarządzaniem drogami powiatowymi oraz (w przypadku miast na prawach powiatu) drogami krajowymi i wojewódzkimi. Dla określenia wartości wydatków na ten cel należy oprzeć się na obiektywnych wskaźnikach, ujętych w klasyfikacji budżetowej. W ten sposób zasady rozdziału janosikowego na poziomie powiatowym będą lepiej odpowiadały zasadom sprawiedliwości, a także będą lepiej realizowały cel, jakim jest wyrównanie potencjału finansowego powiatów.

6) Proponuje się wprowadzenie nowych reguł rozdzielania kwot, pochodzących z wpłat wyrównawczych na poziomie wojewódzkim (**art. 25a**). Rozwiązanie zawarte w niniejszym projekcie w znacznym zakresie pokrywa się z projektem przygotowanym przez zespół ekspertów, powołany przez Marszałka Województwa Mazowieckiego (druk nr 2667/VII kadencja).

W obecnym stanie prawnym – obowiązującym tylko do końca 2015 r. (zob. art. 70b) – część regionalna subwencji ogólnej dla województw jest rozdzielana w oparciu o wysokość stopy bezrobocia i dochodów podatkowych województwa. Proponuje się, aby w nowym stanie prawnym część regionalną otrzymywały tylko te województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, skorygowany o dochody z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej (Wr), jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw w kraju (Wwr). W ten sposób dojdzie do ujednolicenia kryteriów pozwalających na zidentyfikowanie płatników i beneficjentów janosikowego. Jest to wymaganie płynące z potrzeby wykonania zaleceń Trybunału Konstytucyjnego przedstawionych w wyroku o sygn. akt K 13/11. W konsekwencji, pochodzącą z janosikowego część regionalną subwencji ogólnej będą otrzymywały tylko województwa o relatywnie niższych dochodach podatkowych.

7) Zmiana **art. 29** polega – poza „progiem ostrożnościowym”, o którym była mowa wyżej – na wprowadzeniu przelicznika służącego „urealnieniu” liczby mieszkańców największych miast.

Potrzeba wprowadzenia ww. rozwiązania wynika z tego, że jednym z głównych czynników, służących obliczeniu wysokości wpłat wyrównawczych, jest liczba mieszkańców gminy. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 4 ustawy wskaźnik liczby mieszkańców jest ustalany w oparciu o dane pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego. Tymczasem jest faktem powszechnie znanym, że w dużych miastach (w szczególności w Warszawie) liczba osób faktycznie zamieszkujących jest wyższa od, ujmowanej w oficjalnych statystykach, liczby osób zameldowanych na pobyt stały czy czasowy. Ustawa w obecnie obowiązującym kształcie nie uwzględnia tej okoliczności, przez co dochodzi do nieuzasadnionego i sztucznego zawyżania wysokości wpłat wyrównawczych. Dostrzegł to również Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 26 lutego 2013 r. stwierdził, że „kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia specyfiki dużych jednostek samorządu terytorialnego, takich jak Warszawa i Kraków, oraz struktury demograficznej czy sezonowego przypływu ludności w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie czy leczniczo, na co pozwoliłoby np. ustalenie współczynnika ludnościowego”.

Kierując się powyższymi względami, zaproponowano wprowadzenie do art. 29 ust. 3 tzw. współczynnika ludnościowego – zgodnie z projektem zawartym w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej z dnia 23 lipca 2012 r. W celu obliczenia kwoty rocznej wpłaty wskaźnik G będzie podlegał podzieleniu przez 1,025 (dla gminy, w której zamieszkuje od 300 do 500 tysięcy mieszkańców), 1,05 (dla gminy, w której zamieszkuje od 500 tysięcy do miliona mieszkańców) i 1,1 (dla gminy, w której zamieszkuje powyżej miliona mieszkańców).

8) Zmiana **art. 30** polega – poza „progiem ostrożnościowym”, o którym była mowa wyżej – na zmniejszeniu wysokości wpłat wyrównawczych, do jakich są zobowiązane powiaty.

W obecnym stanie prawnym na poziomie powiatowym najbardziej widoczna jest niesprawiedliwość i dysfunkcjonalność systemu wyrównawczego. Świadczą o tym przede wszystkim dane, zaprezentowane we wnioskach 11 powiatów do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 33/14. Okazuje się bowiem, że janosikowe jest płacone przez powiaty, których nie można zaliczyć do najbogatszych w kraju – co więcej, w pewnych przypadkach płatnikami są powiaty o relatywnie najgorszej sytuacji finansowej. Jest to rażące naruszenie zasad solidarności i sprawiedliwości społecznej.

Dlatego też bezwzględnie konieczne jest obniżenie wysokości wpłat powiatowych.

Proponuje się, aby obowiązek wpłat janosikowych obciążał powiaty, w których wskaźnik Pr jest większy od 110% wskaźnika Ppr. Kwota rocznej wpłaty będzie obliczana przez pomnożenie liczby mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

1) 80% nadwyżki wskaźnika Pr ponad 110% wskaźnika Ppr – dla powiatów, w których wskaźnik Pr jest nie większy niż 120% wskaźnika Ppr;

2) 8% wskaźnika Ppr, powiększoną o 90% nadwyżki wskaźnika Pr ponad 120% wskaźnika Ppr – dla powiatów, w których wskaźnik Pr jest większy niż 120% wskaźnika Ppr.

9) Celem **art. 31a** jest wprowadzenie „progu ostrożnościowego” oraz nowych zasad obliczania wysokości wpłat wyrównawczych na poziomie wojewódzkim. Obecnie – po wyroku TK o sygn. akt K 13/11 o niekonstytucyjności art. 25 i 31 – obowiązują w tym zakresie prowizoryczne reguły, ustalone ustawą nowelizującą z dnia 23 października 2014 r. (zob. art. 70a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Proponowane brzmienie art. 31a jest odzwierciedleniem propozycji sformułowanej w projekcie „eksperckim”, przygotowanym przez zespół działający przy Marszałku Województwa Mazowieckiego (druk nr 2667/VII kadencja). Zgodnie z tym projektem wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw będą dokonywały województwa, w których wskaźnik Wr jest większy od 110% wskaźnika Wwr. Natomiast kwota rocznej wpłaty będzie obliczana się przez pomnożenie liczby 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 47,5% nadwyżki wskaźnika Wr ponad 170% wskaźnika Wwr – dla województw, w których wskaźnik Wr jest większy niż 170% wskaźnika Wwr.

Ponadto dla województw, które zamieszkuje powyżej 3 milionów mieszkańców, proponuje się wprowadzenie tzw. współczynnika ludnościowego. Argumenty przemawiające za uwzględnieniem przepływów ludności w dużych miastach (przedstawione wyżej) są aktualne także wobec województw, na obszarze których takie miasta są położone. Obecność dużych miast, pełniących funkcję centralną dla regionów, wpływa na rozwój całego regionu, a w szczególności mniejszych miejscowości, których ludność statystycznie jest przypisana do tych miejscowości, głównie jednak korzysta z infrastruktury transportowej i komunikacji służącej codziennemu dotarciu do/z tego dużego miasta. Generuje to po stronie samorządów wojewódzkich konieczność poniesienia dodatkowych nakładów w związku z rozbudowaniem oferty transportowej i infrastruktury drogowej.

W konsekwencji w celu obliczenia kwoty rocznej wpłaty wskaźnik Ww dla takiego województwa będzie podlegał podzieleniu przez liczbę 1,1 (art. 31a ust. 3).

10) Zmiana **art. 32 ust. 1** jest konsekwencją wprowadzenia nowych wskaźników „Pr”, „Ppr”, „Wr” i „Wwr”, natomiast zmiana **art. 32 ust. 2** jest konsekwencją zmiany art. 23a.

11) Proponowany **art. 32a** jest do pewnego stopnia wzorowany na obecnie obowiązującym – aczkolwiek wyłącznie w 2015 r. i tylko w odniesieniu do województw – art. 70a ust. 4 i 5.

Celem tego rozwiązania jest wprowadzenie dodatkowego zabezpieczenia jednostek samorządu, będących płatnikami janosikowego, przed nadmiernym i nieprzewidzianym uszczerbkiem spowodowanym obowiązkiem dokonania wpłaty w sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej i wiążącą się z tym obniżką wpływów z podatków dochodowych.

Proponuje się, że w sytuacji gdy dochody podatkowe jednostki samorządu terytorialnego, uzyskane w pierwszym półroczu roku budżetowego, będą niższe o więcej niż 10% w porównaniu do tych dochodów uzyskanych w pierwszym półroczu roku poprzedzającego rok bazowy (a więc dwa lata wcześniej), wpłata jednostki samorządu terytorialnego będzie ulegała proporcjonalnemu obniżeniu.

12) Dodanie do **art. 33 ust. 1a** jest konsekwencją wprowadzenia „progów ostrożnościowych” (art. 29 ust. 4, art. 30 ust. 3 i art. 31a ust. 4).

13) Celem proponowanej zmiany **art. 35** jest wzmocnienie gwarancji – przede wszystkim gwarancji proceduralnych – ochrony samodzielności finansowej jednostek samorządu zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych.

Proponuje się skreślenie regulacji zawartej obecnie w art. 35 ust. 4. Zgodnie z tym przepisem w aktualnym brzmieniu do wpłat janosikowych nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących odraczania terminu płatności podatku lub zapłaty zaległości podatkowej, rozkładania na raty podatku lub zapłaty zaległości podatkowej, a także umarzania zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę. Oznacza to, że jednostka samorządu, która obiektywnie – z przyczyn od niej niezależnych (np. związanych z nieprzewidzianą zmianą sytuacji gospodarczej) – nie jest w stanie zapłacić raty janosikowego, nie ma środka prawnego pozwalającego jej na ochronę stabilności finansowej.

Powyższy przepis jest niekonstytucyjny. W systemie prawnym powinny istnieć instrumenty pozwalające na indywidualną ocenę sytuacji finansowej każdej jednostki samorządu, która nie dokonała w terminie wpłaty w przewidzianej prawem wysokości. Wypada dodać, że zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Jednostka samorządu powinna więc mieć proceduralną możliwość przedstawienia swoich racji w postępowaniu administracyjnym, a następnie złożenia skargi do sądu administracyjnego. Natomiast w szczególnie uzasadnionych wypadkach powinna istnieć prawna możliwość rozłożenia płatności na raty, odroczenia, a nawet umorzenia.

Z tych względów proponuje się, że jeżeli jednostka samorządu nie dokonała w terminie wpłaty, gdyż nie dysponuje wystarczającymi środkami koniecznymi do pokrycia kosztów realizacji zadań publicznych, to powinna zawiadomić o tym ministra właściwego do spraw finansów publicznych i – w zależności od okoliczności – wnieść o odroczenie, rozłożenie płatności na raty lub o umorzenie wpłaty (art. 35 ust. 5). Minister – nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania ww. informacji – powinien mieć kompetencję do wydania decyzji o odroczeniu terminu płatności wpłaty, rozłożeniu wpłaty na raty albo o umorzeniu wpłaty w całości lub w części (art. 35 ust. 6). Taka decyzja będzie podlegała kontroli sądu administracyjnego (art. 36 ust. 7), przez co dojdzie do zagwarantowania wymaganej przez art. 165 ust. 2 Konstytucji ochrony sądowej jednostek będących płatnikami janosikowego.

14) Proponowane zmiany **art. 36 ust. 1, ust. 6 pkt 1 i ust. 7** oraz **art. 36a ust. 6 pkt 3** są konsekwencją wprowadzenia art. 31a, regulującego nowe zasady obliczania wysokości wpłat wojewódzkich.

15) Proponuje się zmianę **art. 36 ust. 10** idodanie do tego przepisu **ust. 11**. W obecnym brzmieniu art. 36 ust. 10 mówi, że „W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat”.

Powyższy przepis powinien zostać zmieniony ze względu na jego niekonstytucyjność. Z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji samodzielności finansowej jednostek samorządu (art. 167 Konstytucji) i zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) niedopuszczalna jest sytuacja, w której środki przekazane przez samorząd w kwocie wyższej od należnej – mimo braku podstaw prawnych do ich pobrania – lub środki nieuzyskane przez samorząd – mimo istnienia podstaw prawnych do ich wypłaty – są zatrzymywane w budżecie państwa (por. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy druk nr 2667/VII kadencja, a także zarzuty postawione we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w sprawie o sygn. akt K 46/14). Każde uszczuplenie finansów samorządowych na rzecz budżetu państwa powinno znajdować uzasadnienie w konieczności realizacji określonych wartości konstytucyjnych. W przypadku określonym w art. 36 ust. 10 nie istnieje taka konieczność.

Dlatego też proponuje się, aby jednostka, która otrzymała zaniżoną subwencję, mogła ubiegać się o stosowne podwyższenie kolejnych przekazywanych rat subwencji (proponowane brzmienie art. 36 ust. 10). Natomiast jednostka, która dokonała zawyżonej wpłaty wyrównawczej, powinna mieć prawo do domagania się zwrotu nadpłaty, na zasadach określonych w Ordynacji podatkowej (proponowane brzmienie art. 36 ust. 11).

16) Uchylenie **art. 36a ust. 4 pkt 1** jest konsekwencją zmiany art. 21a ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 6, o której była mowa wyżej.

17) W związku z wprowadzeniem nowych zasad obliczania i rozdysponowywania wpłat wyrównawczych dla województw, należy uchylić prowizoryczne rozwiązanie zawarte w **rozdziale 8a**, wprowadzonym ustawą nowelizującą z dnia 23 października 2014 r.

18) Propozycja nowelizacji **art. 235 ust. 2** ustawy o finansach publicznych i skreślenia **art. 249 ust. 4 pkt 4** tej ustawy jest konsekwencją proponowanej zmiany art. 7 ust. 2, o której była mowa wyżej (por. też poselski projekt ustawy druk nr 2667/VII kadencja).

19) Nowe rozwiązania zaproponowane w niniejszej ustawie powinny znaleźć zastosowanie jak najszybciej, ze względu na pogłębiający się stan niesprawiedliwości społecznej i niekonstytucyjności, z jakim mamy obecnie do czynienia. Dlatego też proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, a mechanizmy zawarte w projekcie zaczęły działać od początku 2016 r. (zob. **art. 5** i **art. 7** niniejszego projektu).

Proponuje się, aby nowe przepisy – zgodnie z ogólną zasadą prawa międzyczasowego *lex retro non agit* – działały na przyszłość. W sprawach dotyczących wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa, ustalonych na rok 2015 r. i lata wcześniejsze, powinny znajdować zastosowanie – co do zasady – przepisy dotychczasowe (**art. 6** niniejszego projektu). Nie ma jednak potrzeby, aby w dalszym ciągu do spraw wszczętych i niezakończonych znajdował zastosowanie budzący wątpliwości konstytucyjne przepis art. 35 ust. 4, który wyłącza możliwość odroczenia zaległej wpłaty wyrównawczej, rozłożenia jej na raty lub umorzenia.

20) Skutkiem wejścia w życie projektu będzie zmniejszenie wpłat dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do budżetu państwa. W konsekwencji dojdzie do zmniejszenia części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej. Rolą budżetu państwa powinno zatem być pokrycie powstałych w ten sposób niedoborów w budżetach niektórych jednostek samorządu. Chodzi o powiaty i województwa, gdyż skutki finansowe projektu nie spowodują uszczerbku po stronie gmin będących beneficjentami janosikowego (wynika to ze zmian dotyczących przeznaczenia tzw. resztówek janosikowego, o czym była mowa wyżej).

W tym celu w **art. 3** przewidziano, że w latach 2016 i 2017 powiaty i województwa, które były w 2015 r. beneficjentami janosikowego, uzyskają uprawnienie do otrzymywania z budżetu państwa tzw. części korygującej subwencji ogólnej. W ten sposób po wejściu w życie ustawy – mimo zmniejszenia wysokości wpłat – stabilność finansowa dotychczasowych beneficjentów janosikowego pozostanie nienaruszona.

Natomiast w dalszej perspektywie czasowej (od 2018 r.) rolą Rady Ministrów powinno być oszacowanie dynamicznie zmieniających się potrzeb jednostek samorządu, wynikających ze zmienionej regulacji, i zaproponowanie – w miarę możliwości, jakie będzie dawał budżet państwa – rozwiązań zapewniających ciągłość finansowania tych jednostek. Dlatego też w projekcie przewidziano (**art. 4**), że do dnia 30 czerwca 2017 r. Prezes Rady Ministrów przedłoży Sejmowi analizę finansową skutków obowiązywania nowych przepisów. Na podstawie tak dokonanej analizy, do dnia 30 września 2017 r., Rada Ministrów – po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego – przygotuje projekt odpowiedniej ustawy nowelizującej.

V. Projekt zmierza do uporządkowania sytuacji finansowej jednostek samorządu i do uczynienia systemu poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu bardziej sprawiedliwym i odpowiadającym standardowi konstytucyjnemu. Przywrócenie konstytucyjności nie może odbyć się bez udziału ze strony budżetu państwa. Nie sposób bowiem pominąć faktu, że to państwo – a nie wspólnoty lokalne – odpowiada za stworzenie w 2003 r. wadliwego mechanizmu prawnego. Niedopuszczalne byłoby więc przerzucanie ciężaru zmian, wynikających z konieczności dostosowania obecnie obowiązującego prawa do wymogów konstytucyjnych, wyłącznie na wspólnoty lokalne.

W konsekwencji budżet państwa powinien partycypować w pokryciu uszczerbku, który mógłby powstać w budżetach niektórych samorządów na skutek wejścia w życie niniejszego projektu.

VI. Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

**SKUTKI FINANSOWE**

**1. Gminy[[2]](#footnote-2)**

W warunkach 2014 r. projekt spowodowałby obniżenie wpłat ogółem o **41 561 004 zł**.

W 2014 r. dostępne było 553 806 372 zł na część równoważącą subwencji ogólnej, z czego 512 934 016 zł z wpłat gmin do budżetu państwa oraz 40 872 356 zł z niewykorzystanych środków naliczonych na kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji (art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t.). Na podstawie art. 21a ust. 2, 3 i 4 ustawy o dochodach j.s.t. pomiędzy gminy rozdzielono jedynie 452 023 749 zł (w formie części równoważącej subwencji ogólnej). Pozostałe środki, w wysokości 101 782 623 zł, zasiliły rezerwę subwencji, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

Proponowana w niniejszym projekcie zasada, zakładająca przesunięcie środków nierozdzielonych na podstawie art. 21a ust. 2 i 3 ustawy o dochodach j.s.t. do trzeciego tytułu części równoważącej dla gmin (przeznaczonego dla gmin o najniższych dochodach) spowoduje, że środki rozdzielane w ramach tego tytułu znacząco się zwiększą (w warunkach 2014 r. o ok. 43%).

W konsekwencji na poziomie gminnym projekt jest **neutralny dla budżetu państwa**, przy czym – ze względu na przesunięcie środków przekazywanych dotychczas do rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach j.s.t. – nie spowoduje obniżenia dochodów gmin uprawnionych do części równoważącej subwencji ogólnej.

**2. Powiaty[[3]](#footnote-3)**

W warunkach 2015 r. projekt spowodowałby obniżenie wpłat powiatowych do budżetu państwa łącznie o **643 341 571 zł** (z 1 061 805 262 zł do 418 463 691 zł). Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów uległaby obniżeniu do 418 463 691 zł.

Zmniejszenie części równoważącej subwencji oraz zmiana sposobu jej podziału na poszczególne powiaty prowadzi do konieczności uzupełnienia dochodów powiatów otrzymujących część równoważącą subwencji. W warunkach 2015 r. łączną kwotę potrzebną do sfinansowania z budżetu państwa tzw. części korygującej subwencji ogólnej dla powiatów można oszacować na **438 801 835 zł**. Kwota ta jest mniejsza od kwoty zmniejszenia subwencji równoważącej, ponieważ projekt eliminuje otrzymywanie części równoważącej subwencji przez powiaty dokonujące wpłat.

**3. Województwa**

W warunkach roku 2015 projekt prowadziłby do zmniejszenia łącznej wysokości wpłat o **159 329 934 zł**. W 2015 r. wpłata Województwa Dolnośląskiego wyniosła 52 423 159 zł. Obowiązywanie rozwiązań zaproponowanych w niniejszym projekcie doprowadziłoby do jej obniżenia do 33 739 292 zł (a więc o 18 683 867 zł). Gdy chodzi o drugiego płatnika, tj. Województwo Mazowieckie, to wartości te wynoszą odpowiednio 271 450 469 zł (wpłata w 2015 r.) i 130 804 402 (wpłata przy zastosowaniu metody zaproponowanej w niniejszym projekcie) – a więc wpłata obniżyłaby się o 140 646 067 zł.

Spowodowałby to konieczność uzupełnienia z budżetu państwa dochodów województw, otrzymujących część regionalną, w łącznej kwocie **461 174 694 zł**, a więc o 162 594 391 zł więcej niż w 2015 r. (w porównaniu z tegorocznym uzupełnieniem z budżetu państwa dochodów województw – w formie dotacji, o której mowa w art. 70c ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Należy podkreślić, że zwiększenie koniecznego udziału budżetu państwa jest wynikiem nie tylko zmniejszenia wpłat, ale również zmiany kryteriów podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw.

Efektem zmiany kryteriów podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw jest ponadto zwiększenie kwot należnych Województwu Małopolskiemu i Województwu Śląskiemu – łącznie o 33 844 760 zł.

**4. Podsumowanie**

Konsekwencją wejścia w życie niniejszej ustawy będzie potrzeba zaangażowania środków z budżetu państwa w wysokości **ok. 900 mln zł**. Należy zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym – jak stanowi art. 70c ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t. – udział budżetu państwa (adresowany tylko do województw) wynosi 268 mln zł.

1. Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938 i 1664, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626 i 1877 oraz z 2015 r. poz. 238 i 532. [↑](#footnote-ref-1)
2. Symulację przeprowadzono w warunkach 2014 r. z powodu braku dostępu do danych na temat podziału części równoważącej na poszczególne tytuły w 2015 r. [↑](#footnote-ref-2)
3. Symulacja ma charakter przybliżony ze względu na brak dostępu do odpowiednio aktualnych danych na temat długości dróg powiatowych oraz dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze miast na prawach powiatu. [↑](#footnote-ref-3)