

USTAWA

z dnia 2011 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 2010 r. Nr 80, poz. 526 oraz Nr 127, poz. 857) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 7:
 - a) w ust. 1 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:
 - ”1) dla gmin - wyrównawczej;
 - 2) dla powiatów - wyrównawczej;”;
 - b) uchyla się ust. 2;
- 2) po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu:

„Art. 8a. Jednostki samorządu terytorialnego dokonują, na zasadach określonych w ustawie, wpłat do budżetu państwa.”;
- 3) 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. 8a, odpowiednio dla gmin, powiatów i województw określa ustawa budżetowa.”;
- 4) w art. 20 w ust. 9 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

”Kwota uzupełniająca, wyliczona w sposób określony w ust. 8, zwiększa dotacje dla gmin, o których mowa w art. 42a ust. 1.”;
- 5) uchyla się art. 21, art. 21a, art. 23 i art. 23a;
- 6) art. 29–31 otrzymują brzmienie:

„Art. 29.1. Gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150 % wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na dotacje, o których mowa w art. 42a ust. 1.

 2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:
 - 1) 16 % nadwyżki wskaźnika G ponad 150 % wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest nie większy niż 200 % wskaźnika Gg;

- 2) 8 % wskaźnika Gg, powiększoną o 20 % nadwyżki wskaźnika G ponad 200 % wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 200 % i nie większy niż 300 % wskaźnika Gg;
 - 3) 28 % wskaźnika Gg, powiększoną o 24 % nadwyżki wskaźnika G ponad 300 % wskaźnika Gg - dla gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 300 % wskaźnika Gg.
3. W przypadku gmin liczących powyżej 350 tys. mieszkańców, w celu ustalenia wysokości wskaźnika G, o którym mowa w ust. 1 i 2, bierze się pod uwagę liczbę mieszkańców gminy, o której mowa w art. 2 pkt 4, pomnożoną przez 1,1, a w przypadku miasta stołecznego Warszawy – przez 1,5.
- Art. 30. 1. Powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110 % wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na dotacje, o których mowa w art. 42a ust. 2.
2. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:
 - 1) 64 % nadwyżki wskaźnika P ponad 110 % wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120 % wskaźnika Pp;
 - 2) 6,4 % wskaźnika Pp, powiększoną o 76 % nadwyżki wskaźnika P ponad 120 % wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120 % i nie większy niż 125 % wskaźnika Pp;
 - 3) 10,2 % wskaźnika Pp, powiększoną o 78,4 % nadwyżki wskaźnika P ponad 125 % wskaźnika Pp - dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 125 % wskaźnika Pp.
 3. W przypadku miast na prawach powiatu liczących powyżej 350 tys. mieszkańców, w celu ustalenia wysokości wskaźnika P, o którym mowa w ust. 1 i 2, bierze się pod uwagę liczbę mieszkańców miasta na prawach powiatu, o której mowa w art. 2 pkt 4, pomnożoną przez 1,1, a w przypadku miasta stołecznego Warszawy – przez 1,5.
- Art. 31. 1. Województwa, w których wskaźnik W jest większy od 110 % wskaźnika Ww, 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) 64 % nadwyżki wskaźnika W ponad 110 % wskaźnika Ww - dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170 % wskaźnika Ww;
- 2) 38,4 % wskaźnika Ww, powiększoną o 76 % nadwyżki wskaźnika W ponad 170 % wskaźnika Ww - dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170 % wskaźnika Ww.”;

7) w art. 32:

a) ust. 1–3 otrzymują brzmienie:

- „1. Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, 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.
2. Podstawę do wyliczenia kwoty, o której mowa w art. 25 ust. 10, 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.
3. W celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat, przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego - średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia kwoty stawek stosowane przez gminę w danym roku, nie niższe jednak niż średnia kwota stawki podatku stosowana przez gminy w danym roku. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.”,

b) uchyla się ust. 4,

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

- „5. Do wyliczenia kwot subwencji ogólnej przyjmuje się dane o powierzchni dróg wojewódzkich, zawarte w informacji o sieci dróg publicznych, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.), przekazane przez ministra właściwego do spraw transportu - według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy.”;
- 8) w art. 34 w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:
- „3) część regionalną subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych - w terminie do 25 dnia każdego miesiąca.”;
- 9) w art. 36:
- a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
- „W przypadku gdy ustalona dla jednostki samorządu terytorialnego część wyrównawcza lub regionalna subwencji ogólnej jest wyższa od należnej lub wpłata, o której mowa w art. 29-31, została ustalona w kwocie niższej od należnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze decyzji.”;
- b) ust. 7 otrzymuje brzmienie:
- „7. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, z przyczyn od siebie niezależnych, otrzymała część wyrównawczą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie wyższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29-31, w kwocie niższej od należnej, nie nalicza się odsetek, o których mowa w ust. 1.”;
- c) ust. 10 otrzymuje brzmienie:
- „10. W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych art. 29-31, w kwocie wyższej od należnej - jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat.”;
- 10) w art. 38 w ust. 1:
- a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:
- „1) art. 55 § 2 i rozdziału 7a tej ustawy w odniesieniu do nienależnie otrzymanych w roku budżetowym kwot części wyrównawczej lub regionalnej subwencji ogólnej wraz z odsetkami;”;
- b) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) art. 67a § 1 pkt 3 tej ustawy w odniesieniu do nienależnie otrzymanych w latach poprzedzających rok budżetowy kwot części wyrównawczej lub regionalnej subwencji ogólnej wraz z odsetkami.”;

11) w art. 39 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) kwoty części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej i kwoty wpłat, obliczone na rok budżetowy dla wszystkich, istniejących w roku poprzedzającym rok bazowy, jednostek samorządu terytorialnego, leżących na obszarze dzielonych jednostek samorządu terytorialnego, dzieli się między nowe jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, z uwzględnieniem zmian w podziale administracyjnym kraju wprowadzonych po dniu 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy;”;

12) po art. 42 dodaje się art. 42a w brzmieniu:

- „Art. 42a. 1. Gminy mogą otrzymywać dotacje pochodzące z wpłat gmin do budżetu państwa, o których mowa w art. 29 ust. 1, oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ust. 9.
2. Powiaty mogą otrzymywać dotacje pochodzące z wpłat powiatów do budżetu państwa, o których mowa w art. 30 ust. 1.
 3. Dotacji udziela się, gdy jest to konieczne z uwagi na sytuację finansową danej jednostki samorządu terytorialnego.
 4. Dotacji, o których mowa w ust. 1 i 2, na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, udziela minister właściwy do spraw administracji publicznej po przeprowadzeniu konkursu.
 5. Dotacje, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą być przeznaczone na sfinansowanie lub dofinansowanie zadań własnych realizowanych w roku budżetowym, w którym złożono wniosek, lub w roku następnym. Przy rozdziale dotacji uwzględnia się w szczególności wnioski, w których przeznaczenie dotacji obejmuje usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych.
 6. Wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać w szczególności:
 - 1) oznaczenie jednostki samorządu terytorialnego;
 - 2) planowane koszty realizowanego zadania;

- 3) inne źródła finansowania realizowanego zadania (jeżeli występują);
 - 4) kwotę wnioskowanej dotacji;
 - 5) szczegółowy opis zadania;
 - 6) termin realizacji zadania;
 - 7) uzasadnienie, wskazujące w szczególności okoliczności, o których mowa w ust. 3 lub ust. 5 zdanie drugie.
7. W celu przeprowadzenia konkursu minister właściwy do spraw administracji powołuje komisję konkursową, w której skład, w liczbie nie mniejszej niż połowa, wchodzi przedstawiciele organizacji, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759).
 8. Kierując się oceną wniosków dokonaną przez komisję konkursową, decyzję w sprawie udzielenia dotacji podejmuje minister właściwy do spraw administracji publicznej.
 9. Decyzja ministra określa w szczególności:
 - 1) szczegółowy opis zadania, na które dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
 - 2) wysokość dotacji i tryb płatności;
 - 3) wysokość udziału środków własnych (jeżeli występują);
 - 4) termin wykorzystania dotacji;
 - 5) termin i sposób rozliczenia dotacji;
 - 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji;
 - 7) uzasadnienie, wskazujące w szczególności ocenę występowania lub braku okoliczności, o których mowa w ust. 3 lub w ust. 5 zdanie drugie.
 10. Jednostka samorządu terytorialnego, której dotyczy decyzja ministra, może wnieść do sądu administracyjnego skargę od tej decyzji, zarzucając jej niezgodność z prawem.
 11. Sumę wpłat niewykorzystanych w roku budżetowym na dotacje, o których mowa w ust. 1 i 2, przeznacza się na dotacje w następnym roku budżetowym, przy czym o taką kwotę zmniejsza się proporcjonalnie wpłaty gmin i powiatów do budżetu w następnym roku budżetowym.
 12. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) tryb udzielania dotacji, o których mowa w ust. 1 i 2, w tym:
 - a) liczbę konkursów przeprowadzanych w ciągu roku, nie rzadziej jednak niż dwa razy w ciągu roku,
 - b) termin, miejsce i sposób składania wniosków, uwzględniając możliwość składania wniosków drogą elektroniczną,
 - c) termin rozstrzygnięcia konkursów, nie dłuższy jednak niż sześćdziesiąt dni od dnia upływu terminu na zgłaszanie wniosków,
 - d) wzór wniosku o dofinansowanie projektu;
- 2) kryteria oceny wniosków
 - uwzględniając konieczność gospodarnego wykorzystania oraz rozliczenia przez jednostki samorządu terytorialnego otrzymanych w formie dotacji środków.”.

Art. 2.

W odniesieniu do nienależnie otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części równoważącej przepisy art. 38 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stosując się w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3.

W 2012 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymują subwencję ogólną i dokonują wpłat do budżetu państwa na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 4.

Wypłata dotacji udzielonych na podstawie art. 42a ustawy, o której mowa w art. 1, dodawanego niniejszą ustawą, nastąpi po roku budżetowym, w którym ustawa weszła w życie.

Art. 5.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

UZASADNIENIE

Przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzają obowiązek corocznego dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego wpłat do budżetu państwa (tzw. wpłat „janosikowych”), które tworzą następnie pulę środków przeznaczonych na sfinansowanie części subwencji ogólnej (tzw. części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów).

Celem wpłat „janosikowych” miało być wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z wprowadzeniem 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 zbalansowanie 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.

W konsekwencji, 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 punktu widzenia wadliwa. Nie spełnia bowiem wymagań wynikających z Konstytucji RP i wiążących Rzeczpospolitą Polską aktów

prawa międzynarodowego, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia. Celem niniejszego projektu ustawy jest naprawa tych wadliwości.

CEL USTAWY.

Celem ustawy jest:

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

Przed wszystkim chodzi o zmniejszenie wysokości wpłat „janosikowych” oraz o ustalenie motywacyjnego sposobu rozdzielania środków pochodzących z tych wpłat między gminy i powiaty.

Proponuje się także, przy obliczaniu wysokości wpłat do budżetu państwa, urealnienie liczby mieszkańców największych miast (w szczególności stolicy). Największe miasta – które stanowią lokalne centra finansowe, biznesowe, oświatowe, kulturalne itp. – tracą bowiem obecnie na tym, że znaczna liczba ich mieszkańców nie dokonuje stosownej rejestracji faktu zmiany miejsca zamieszkania w urzędzie skarbowym, a w konsekwencji nie jest uwzględniana przy obliczaniu udziału miasta we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto, obecnie obowiązujący mechanizm nie uwzględnia specyfiki Warszawy, związanej z pełnieniem przez to miasto funkcji stolicy państwa.

Proponowane zmiany dotyczą więc przede wszystkim przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie części równoważącej subwencji ogólnej.

DOTYCHCZASOWY MECHANIZM TWORZENIA I ROZDZIAŁU SUBWENCJI OGÓLNEJ.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Dochody jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z 1) dochodów własnych, 2) subwencji ogólnej oraz 3) dotacji celowej z budżetu państwa.

Dochodami własnymi jednostek są: 1) wpływy z podatków i opłat lokalnych (tylko w przypadku gmin), 2) dochody z majątku i niektórych innych źródeł, 3) udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych.

Dotacje celowe pochodzą z budżetu państwa.

Z punktu widzenia celu projektowanej ustawy najistotniejsze jest przybliżenie struktury subwencji ogólnej, oraz zasad ustalania jej źródeł, a także zasad wypłacania gminom i powiatom środków w ramach tej subwencji.

Struktura subwencji ogólnej

Subwencja ogólna dla gmin i powiatów składa się z:

- 1) części **wyrównawczej** (w skład której wchodzi kwota **podstawowa** i kwota **uzupełniająca**),
- 2) części **równoważącej**, która składa się:
 - a) kwoty pochodzącej z **wpłat gmin (wpłaty „janosikowe”)**,
 - b) kwoty pochodzącej z **pominięcia** niektórych gmin w **rozdziale** wymienionej wyżej **kwoty uzupełniającej** (kwota uzupełniająca występuje tylko w przypadku gmin).

Źródła pochodzenia środków na subwencję ogólną

Subwencja ogólna dla gmin składa się: 1) ze środków przeznaczonych na nią w budżecie państwa oraz z 2) wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa (wpłat „janosikowych”).

Sposób rozdzielania subwencji ogólnej między gminy

Co do zasady wskaźnikiem decydującym o subwencji ogólnej dla gmin jest suma **dochodów podatkowych** gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Do sumy dochodów podatkowych wlicza się jednak tylko niektóre źródła dochodów własnych gminy (wymienione art. 20 ust. 3). Mianowicie, spośród 24 możliwych źródeł dochodów gminy (wymienionych w art. 4), do obliczenia dochodów podatkowych bierze się pod uwagę tylko 10. Przykładowo pomija się dochody z majątku gminy, czy dochody z kar pieniężnych i grzywien.

Kwotę **podstawową** części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują gminy, w których dochody podatkowe są mniejsze niż 92% średniej wysokości dochodów podatkowych dla wszystkich gmin. Wysokość kwoty podstawowej, jaką otrzymuje gmina uzależniona jest od wielkości różnicy między dochodami podatkowymi gminy, a średnimi dochodami podatkowymi dla wszystkich gmin.

Kwotę **uzupełniającą** części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Jeśli jednak w gminie spełniającej ów warunek dochody podatkowe są wyższe niż 150% średniej dla

wszystkich gmin, to gmina ta nie otrzymuje kwoty uzupełniającej, a kwota, która przypadłaby tej gminie zasila pulę części równoważącej.

Część **równoważąca** subwencji ogólnej (na którą składają się: nierozdzielna pula kwoty uzupełniającej oraz **wpłaty „janosikowe”** dokonane przez bogatsze gminy) jest rozdzielana między:

- 1) miasta, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe w przeliczeniu na mieszkańca były wyższe niż 80% średniej dla miast (połowa puli na część równoważącą),
- 2) gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe w przeliczeniu na mieszkańca były wyższe niż 90% średniej dla tych gmin (ćwierć puli na część równoważącą),
- 3) gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których suma dochodów podatkowych z tytułu udziału we wpływach z PIT, oraz podatku rolnego i leśnego była niższa od 80% średnich wpływów dla tych gmin (ćwierć puli na część równoważącą).

Sposób rozdzielania subwencji ogólnej między powiaty i województwa

W przypadku powiatów i województw istnieje podobny mechanizm dokonywania wpłat do budżetu (wpłaty „janosikowe”), oraz podobny mechanizm rozdzielania subwencji ogólnej, z poniższymi różnicami.

W przypadku powiatów kwota uzupełniająca rozdzielana jest między powiaty o największej stopie bezrobocia. Część równoważąca (pochodząca z **wpłat „janosikowych”**) rozdzielana jest przede wszystkim w oparciu o długość dróg publicznych, a także w zależności od tego czy kwota planowanych dochodów powiatu jest mniejsza niż kwota planowanych dochodów w poprzednim roku; ponadto uwzględnia się wydatki powiatu na rodziny zastępcze oraz fakt, że w powiecie nie działa urząd pracy.

W przypadku województw kwotę uzupełniająca rozdziela się między województwa o liczbie mieszkańców mniejszej niż 3 miliony. Zamiast części równoważącej występuje część **regionalna** (pochodząca z **wpłat „janosikowych”**) rozdzielana przede wszystkim w zależności od powierzchni dróg wojewódzkich, a także – w mniejszym stopniu – od stopy bezrobocia, wysokości PKB, wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie i kwoty planowanych dochodów.

Płatnicy „janosikowego”

Do **wpłat „janosikowych”** zobowiązane są gminy, które uzyskują dochody podatkowe w wysokości większej niż 150% średniej dochodów podatkowych dla wszystkich gmin. W

przypadku powiatów i województw obowiązek wpłaty powstaje po przekroczeniu już 110% średniej. W konsekwencji „janosikowe” najbardziej uderza w większe miasta, które mają status powiatu – płacą bowiem „janosikowe” dwa razy.

Przykładowo, suma kwot wpłat „janosikowych” na rok 2010 r. wynosi w skali kraju 2 727 417 000 zł, w tym w przypadku:

- gmin – 637 977 000 zł,
- powiatów – 1 133 798 000 zł,
- województw – 955 642 000 zł.

W roku 2010 r. gmin zobowiązanych do wpłaty „janosikowego” jest 87 (na 2479 gmin), natomiast powiatów (w tym miast na prawach powiatu) – 55 (na 379 powiatów i miast na prawach powiatu).

Suma kwot wpłaconych przez gminy wynosi, jak podano ponad 637 mln zł, z czego ponad 394 mln zł wnosi Warszawa jako gmina. Oznacza to, że Warszawa jako gmina wnosi 62% gminnego „janosikowego” w kraju. Dodajmy jednak, że Warszawa ma status powiatu, co oznacza, że dodatkowo wnosi „janosikowe” jako powiat – 572 mln zł, co oznacza ponad 50% janosikowego płaconego w skali kraju przez powiaty i miasta na prawach powiatu.

Ogółem Warszawa wnosi ponad 54% janosikowego, licząc gminne i powiatowe razem.

Do powyższego należy dodać, że wpłata „janosikowa” Warszawy jest nieproporcjonalnie wysoka. Według uchwały budżetowej na rok 2010, wynosi ona ok. **966 mln zł**, co stanowi ok. **9.77% wydatków bieżących**, ok. **27.93% wydatków majątkowych** oraz ok. **10.29% dochodów własnych** miasta.

WADY DOTYCZĄCYCH MECHANIZMU.

I. Mechanizm wyrównawczy w kształcie obowiązującym obecnie prowadzi do sytuacji, że nie wszystkie gminy względnie bogate (np. ze względu na dochody z majątku gminy albo ze względu na dochody z kar pieniężnych i grzywien, które nie są wliczane do dochodów podatkowych) są zobowiązane do wpłaty janosikowego, natomiast nie wszystkie gminy faktycznie biedniejsze są beneficjentami środków wyrównawczych. Ustawa nakazuje wszakże wliczać sztucznie tylko niektóre dochody własne gminy do dochodów podatkowych, uwzględnianych przy stosowaniu wyrównania. Sposób obliczania wysokości „janosikowego” nie uwzględnia też wydatków gmin.

Mechanizm ten może powodować po stronie gminnych piastunów władzy publicznej swoisty „efekt zniechęcający”. Organy gminy, licząc na to, że środki na wykonywanie zadań publicznych gmina uzyska z budżetu państwa lub z budżetu bardziej zapobiegliwych i pracowitych wspólnot samorządowych, mogą ograniczać podejmowanie działań mających na celu powiększenie budżetu gminy przez poszerzenie bazy podatkowej (zwiększenie liczby podatników i ich dochodów będących przedmiotem opodatkowania).

Ponadto, mechanizm ten – zobowiązując gminy mające większe dochody podatkowe do wpłaty „janosikowego” – nie uwzględnia w ogóle wydatków tych gmin, a zatem nie odnosi się do ich faktycznej sytuacji finansowej. Duże miasta co prawda mają duże dochody podatkowe, ale jednocześnie pełniąc rolę centrów regionalnych, świadczą wiele usług dla regionu i osób, które codziennie odwiedzają te miasta (np. w zakresie infrastruktury drógowej i kolejowej); mają przez to wydatki znacznie wyższe od przeciętnych wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca (np. w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego).

Poza tym mechanizm, o którym mowa, przy obliczaniu średnich dochodów podatkowych na jednego mieszkańca bierze pod uwagę tylko mieszkańców zarejestrowanych. Oznacza to, że w przypadku wielkich miast – a w szczególności Warszawy, w której mieszkają i pracują setki tysięcy osób niezarejestrowanych w warszawskim urzędzie skarbowym (pracujący studenci, inne osoby z różnych miejscowości poszukujące pracy w dużym mieście itp.) – miasto świadczy dla nich wiele usług infrastrukturalnych (korzystają z dróg, parków miejskich, działań straży miejskiej itd.), a nie otrzymuje należnego udziału we wpływach z płaconego przez nich PIT-u. Osoby te płacą bowiem ten podatek w swoich macierzystych gminach. Warszawa, mając największe wydatki, związane między innymi z faktem pełnienia funkcji stolicy kraju, nie może zarazem uwzględnić faktu, że mieszka tu i pracuje bardzo duża liczba osób niezarejestrowanych. Osoby te zarejestrowane są nadal w gminach, z których się przeniosły do Warszawy i w urzędach skarbowych właściwy dla tych gmin płacą też podatek dochodowy od osób fizycznych. Stąd stosowny procent ich podatku nie jest wliczany do podstawy udziału we wpływach z podatku dochodowego dla gminy, w której faktycznie mieszkają, lecz do udziału we wpływach dla gminy, w której mieszkali przed faktyczną zmianą miejsca zamieszkania.

Kolejnym problemem jest to, że do obliczania dochodów podatkowych gminy stosuje się górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku, niezależnie od faktycznej wysokości podatków pobieranych przez gminy. Powoduje to, że gminy nie są zainteresowane obniżaniem podatków, ponieważ pobiera się od tych gmin wpłatę w takiej wysokości, jakby stosowały najwyższe z możliwych stawek podatkowych.

Splot powyższych regulacji powoduje, że przyjęty mechanizm wyrównawczy jest niesprawiedliwy. Nie pełni on również w sposób prawidłowy swojej funkcji, albowiem gminy są mniej zainteresowane inwestycjami mającymi na celu poszerzenie bazy podatkowej, np. poprzez zwiększenie liczby bardziej zamożnych podatników, a bardziej podnoszeniem podatków zastanej bazy podatkowej.

Wadą owego mechanizmu jest wreszcie to, że choć niektóre części subwencji gminy otrzymują w zależności od pewnych potrzeb gminy (np. część równoważąca uzależniona jest od wydatków na dodatki mieszkaniowe), to jednak przepisy przewidują, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji decyduje rada gminy. Środki te mogą więc być w rzeczywistości przeznaczone na dowolny cel (a nie na dodatki mieszkaniowe), a nawet na cel niesłużący inwestycjom, które mogłyby procentować wyższymi dochodami gminy.

II. Z powyższych przyczyn uzasadniony jest wniosek, że obecna regulacja jest niesprawiedliwa oraz dysfunkcyjna, przez co można jej postawić zarzut niezgodności z Konstytucją, a także z przepisami prawa międzynarodowego (w szczególności z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego).

Adresatem wyrównania powinny być tylko społeczności relatywnie słabsze finansowo, a działania wyrównawcze powinny służyć wyłącznie sprawiedliwemu łagodzeniu obiektywnych różnic w sytuacji finansowej jednostek samorządowych. Ponadto, poziome instrumenty wyrównawcze powinny mieć charakter wyjątkowy i działać dopiero wówczas, gdy biedniejsze jednostki samorządu nie są w stanie prawidłowo realizować przypisanych im prawnie zadań w ramach zwyczajnych środków finansowych (dochodów własnych oraz subwencji i dotacji z budżetu państwa).

Szczególnie istotne jest więc stosowanie racjonalnych i przejrzystych kryteriów, których spełnienie uprawniałoby samorząd do uzyskania świadczenia z puli stworzonej z wpłat „janosikowych” – tak, aby wyeliminować sytuacje, w których środki te trafiałyby do samorządów niepotrzebujących bezwzględnie wsparcia finansowego. Brak sprawiedliwego mechanizmu redystrybucji puli stworzonej z wpłat „janosikowych” jest zasadniczą wadą obecnej regulacji.

Mechanizm wyrównania w kształcie określonym przez obecnie obowiązujące przepisy nie pełni prawidłowo powyższych funkcji. W konsekwencji, ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządu, w stopniu wynikającym z obowiązku dokonywania wpłat „janosikowych”, jest nieuzasadnione i wymaga zmiany.

III. Wadą obecnie obowiązującej regulacji jest również całkowite pominięcie funkcjonalnej specyfiki Warszawy. Za potrzebą szczególnego potraktowania Warszawy przemawia bowiem okoliczność, że miasto to pełni konstytucyjną funkcję stolicy państwa (art. 29 Konstytucji). Powoduje to konieczność uwzględnienia dodatkowych zadań, które wykonuje Warszawa, co pociąga za sobą istotne zwiększenie potrzeb finansowych tego miasta.

W szczególności, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 41, poz. 361 ze zm.), Warszawa powinna zapewnić warunki niezbędne do: funkcjonowania w mieście naczelnych i centralnych organów państwa, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych; przyjmowania delegacji zagranicznych; funkcjonowania urzędzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta. Warszawa nie otrzymuje jednak dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa na realizację powyższych zadań. Ponadto liczne inne zadania realizowane przez Warszawę, związane np. z przedsięwzięciami infrastrukturalnymi, takimi jak budowa odcinka centralnego II linii metra czy trasy Mostu Północnego, mają niewątpliwie znaczenie ponadlokalne i są związane z pełnieniem przez Warszawę funkcji stolicy państwa.

Specyfika funkcjonalna Warszawy wyraża się również w tym, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r., miasto stołeczne jako jedyna gmina w kraju zostało zobowiązane do utworzenia dzielnic, będących w istocie *quasi*-gminami, o dużym stopniu samodzielności. Obowiązkiem Warszawy jest więc zapewnienie dzielnicom odpowiednich środków finansowych.

PROPONOWANE ZMIANY.

Zmniejszenie wpłat do budżetu państwa („janosikowego”) o 20%

Należy przede wszystkim ograniczyć kwotę wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Większa niż dotychczas część dochodów wypracowanych przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego powinna pozostawać w rękach wspólnoty samorządowej. Proponuje się zatem **ograniczenie wpłat do budżetu państwa, na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego o 20%** (nowelizacja art. 29 ust. 2, art. 30 ust. 2 i art. 31 ust. 2).

Urealnienie liczby mieszkańców wielkich miast oraz miasta stołecznego Warszawa

Przy obliczaniu wskaźnika dochodów podatkowych należy urealnić liczbę osób, która faktycznie mieszka w największych miastach. Proponuje się, aby do obliczania wskaźników G i P, w przypadku obliczania czy jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest do wnoszenia wpłat do budżetu i w jakiej wysokości, dla Warszawy urealniono liczbę mieszkańców poprzez pomnożenie liczby formalnie zarejestrowanych tu podatników przez liczbę 1,5, a w przypadku pozostałych gmin (miast na prawach powiatu) liczących powyżej 350 tys. mieszkańców – 1,1 (proponowane nowe brzmienie art. 29 ust. 3 i art. 30 ust. 3; obecnie proponowana regulacja objęłaby 7 miast: Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Bydgoszcz, Gdańsk, Szczecin, wkrótce prawdopodobnie Lublin).

Zastąpienie części równoważącej subwencji ogólnej dotacjami (dla gmin i powiatów)

Należy też odstąpić od automatycznego rozdzielania, w postaci części równoważącej subwencji, sumy wpłat gmin i powiatów do budżetu państwa (janosikowego). W tym celu proponuje się likwidację części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (uchylenie art. 21, art. 21a, art. 23 i art. 23a). Środki, które dotychczas były przeznaczane na tą część subwencji powinny być przeznaczone na nowy rodzaj dotacji dla gmin i powiatów.

Proponowane dotacje (projektowany art. 42a) tym różniłyby się od dotacji dotychczasowych, że byłaby z góry przeznaczona na nie suma środków, czyli tak jak dotychczas w przypadku części równoważącej, a od części równoważącej – tymi, że przyznawane byłyby gminom, nie automatycznie, lecz w drodze postępowania konkursowego. Oznacza to, że udowodnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego, że ma niskie dochody podatkowe, nie będzie wystarczającym warunkiem do uzyskania dotacji. Niezbędne będzie przede wszystkim wykazanie przez gminę ubiegającą się o dotację, że jej sytuacja finansowa jest na tyle niekorzystna, iż konieczne staje się uruchomienie mechanizmu wyrównawczego, a także zaproponowanie przez gminę bardziej konkurencyjnego od innych gmin, sposobu wykorzystania tej dotacji. Pewną preferencję przyznano by przy tym jednostkom, w których wystąpiły zdarzenia nadzwyczajne, związane np. z klęskami żywiołowymi. Ponadto oceny wniosków o udzielenie dotacji nie będzie dokonywał samodzielnie minister, lecz we współdziałaniu komisją konkursową, w której składzie co najmniej połowa osób będzie wyznaczana przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Decyzja ministra będzie przy tym podlegała kontroli sądowej.

Jednocześnie utrzymuje się możliwość udzielania dotychczasowych dotacji na niezmiennych zasadach.

Nie zmienia się także przepisów regulujących zasady wypłacania części regionalnej subwencji ogólnej dla województw, poza wspomnianym zmniejszeniem wpłat województw do budżetu państwa o 20%.

Obliczanie dochodów podatkowych gminy w oparciu o sumę rzeczywiście pobranych podatków

Proponuje się, by w celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat stosować do ich obliczenia kwoty stawek faktycznie stosowane przez gminę, nie niższe jednak niż średnia kwota stawki podatku stosowana przez wszystkie gminy w danym roku. Proponowany mechanizm spowoduje, że gminy nie będą faktycznie zmuszane – tak jak to ma miejsce obecnie – do stosowania wysokich stawek podatków, jeśli nie wymagają tego potrzeby danej gminy. Do tej pory zmuszane były do tego okolicznościami zupełnie zewnętrznymi – koniecznością wnoszenia wpłat do budżetu państwa w oparciu o możliwe maksymalne granice stawek podatków. Pozwalało to bowiem gminom odrobić straty poniesione w wyniku konieczności wpłaty do budżetu państwa. Jednocześnie proponowany mechanizm zawiera gwarancję, że gminy nie będą celowo stosować najniższych stawek podatkowych dla „swoich” podatników, licząc na to, że niskie dochody podatkowe gminy zostaną skompensowane przez subwencje (czyli *de facto* przez podatników z innych gmin). Gwarancją tą będzie to, że za dochody podatkowe gminy nie będą mogły być uznane dochody ze stawek niższych niż przeciętne stawki stosowane we wszystkich gminach (zmiana art. 32 ust. 3).

SKUTKI SPOŁECZNE, GOSPODARCZE, FINANSOWE I PRAWNE.

Każda ingerencja w życie społeczne i ekonomiczne dokonywana przez stanowienie, zmianę lub uchylanie przepisów prawnych ma na celu wywołanie pozytywnych skutków w regulowanym prawnie obszarze. Nie inaczej jest w przypadku uzasadnianej nowelizacji.

Przede wszystkim celem ustawy jest zwiększenie motywacji jednostek samorządu terytorialnego w poszerzaniu bazy podatkowej, tak by w konsekwencji zwiększyć wpływy podatkowe jednostek samorządu, a także eliminacja niesprawiedliwości i dysfunkcyjności obowiązującego dzisiaj mechanizmu. Celem ustawy jest również doprowadzenie obecnego

prawa do stanu zgodnego z Konstytucją RP i standardami międzynarodowymi, z uwzględnieniem specyfiki dużych miast, a przede wszystkim stolicy państwa.

Ponieważ dotychczasowe środki, w postaci wypłacanych automatycznie subwencji równoważących, nie wymagały od gmin podejmowania żadnych kroków przeciwdziałających sytuacji, która powoduje konieczność tego rodzaju subwencjonowania tych gmin, konieczne jest zaproponowanie takiego rodzaju transferu środków z gmin bardziej zasobnych do mniej zasobnych, który będzie miał bardziej motywacyjny charakter.

Proponowane dotacje są tak skonstruowane, aby w przeciwieństwie do kilku innych rodzajów dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego, nie generowały konieczności poniesienia dodatkowych kosztów, choćby w postaci wyasygnowania pewnej kwoty środków własnych. Nie przewiduje się więc przy ubieganiu się o dotacje obowiązku wyasygnowania środków własnych (będzie to tylko możliwością). Konstrukcja ta pozwala ubiegać się o dotacje także bardzo biednym jednostkom samorządu (które nie mają środków na „dopełnienie” dotacji), pod warunkiem że zaproponują konkurencyjny cel, na który jest udzielana dotacja.

Ten motywacyjny efekt można wywołać wtedy, gdy brak działań, do których zachęca proponowana instytucja, albo negatywna ocena wniosku przez komisję skutkuje nieudzieleniem dotacji (czego nie było dotychczas w przypadku subwencji równoważących). W przypadku części gmin i powiatów może to więc oznaczać zubożenie budżetu o dotychczasową, spodziewaną wysokość subwencji. Szczególnie dotyczy to powiatów, w których część równoważąca subwencji stanowi większy ułamek całej sumy subwencji ogólnej dla jednostki samorządu niż w przypadku gmin.

Sutkiem uchwalenia ustawy będzie konieczność wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w takim terminie, aby po wejściu w życie ustawy mogła nastąpić procedura konkursowa, a następnie – z dniem 1 stycznia 2013 r. – wypłata pierwszych dotacji dla gmin i powiatów.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z **początkiem 2012 r.**, po to by jeszcze w owym roku można było rozpocząć uruchamianie mechanizmu opracowywania, składania i oceny wniosków.

W 2012 r. część równoważąca subwencji będzie wypłacana na dotychczasowych zasadach. Na dotychczasowych zasadach będą też dokonywane wpłaty do budżetu.

Dopiero z początkiem 2013 r. nastąpią pierwsze wypłaty nowych dotacji, w sprawie których decyzje będą mogły zapadać – w związku z proponowaną konstrukcją przepisów przejściowych i końcowych – w ciągu 2012 r.

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA.

Sumarycznie projekt nie spowoduje żadnych przesunięć między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowe wpłaty jednostek samorządu terytorialnego były sztucznym przesunięciem tych środków do budżetu, po to by za chwilę trafić do budżetów jednostek samorządu ponownie, w formie części równoważącej subwencji ogólnej. Projekt powoduje tylko zmniejszenie kwoty owego sztucznego przemieszczania środków o 20%.

Projekt zakłada natomiast zmniejszenie kwot wpłat własnych (co dotyczy jednostek, które zobowiązane są tych wpłat dokonywać) oraz inne rozdzielenie środków pochodzących z tych wpłat. Tak jak dotychczas, nadal mogą pojawiać się niedobory środków w budżetach poszczególnych gmin i powiatów, choć niekoniecznie tych samych, których dotyczyłyby pod rządami dotychczasowych regulacji. Wejście w życie projektu spowoduje bowiem, że środków tych może brakować gminom, których władze nie wykazują się potencjałem do bardziej efektywnych działań.

ZAŁOŻENIA PROJEKTU AKTU WYKONAWCZEGO.

Zgodnie z art. 42a ust. 12 projektu, zagadnienia szczegółowe związane z procedurą udzielania dotacji powinny zostać uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Rozporządzenie to powinno określać przede wszystkim tryb udzielania dotacji, o których mowa w art. 42a ust. 1 i 2 projektu ustawy. Rada Ministrów powinna ustalić w szczególności liczbę konkursów przeprowadzonych w ciągu roku, termin, miejsce oraz sposób składania wniosków, a także termin, w którym nastąpi rozstrzygnięcie konkursów – kierując się wytycznymi zawartymi w projekcie ustawy.

Ponadto w rozporządzeniu powinny zostać zamieszczone szczegółowe kryteria oceny wniosków, przy czym prawodawca powinien mieć na uwadze ustawowe przesłanki uzyskania dotacji, o których to przesłankach mowa w art. 42a ust. 3 oraz ust. 5 zdanie drugie. Kryteria powinny być więc sformułowane w taki sposób, aby dotacje trafiały wyłącznie do tych jednostek samorządu, których sytuacja finansowa uzasadnia konieczność zastosowania mechanizmu wyrównawczego. Należy również uwzględnić dyrektywę, zgodnie z którą szczególnym uzasadnieniem przyznania dotacji powinna być potrzeba usunięcia

bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych.

Powyższe materie dotyczą zagadnień, co do których nie jest wymagana bezpośrednia regulacja ustawowa, a więc dopuszczalne jest sformułowanie w tym zakresie upoważnienia do wydania rozporządzenia. Ponadto względy pragmatyczne, związane ze szczegółowością oraz koniecznością zapewnienia elastyczności regulacji prawnej, przemawiają w tym przypadku za udzieleniem kompetencji prawodawczej Radzie Ministrów.

OŚWIADCZENIE W PRZEDMIOCIE ZGODNOŚCI PROJEKTU Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ.

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.