



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 24

Warszawa, 19 listopada 2015 r.

Panie i Panowie Posłowie
na Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję wniesiony w VII kadencji w dniu 27 września 2012 r. na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a także na podstawie art. 32 ust. 1 regulaminu Sejmu, **obywatelski projekt ustawy**

- o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy został wniesiony zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 2, art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Do reprezentowania Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej – na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli – został wskazany Pan Andrzej Porawski, a jako osoba uprawniona do jego zastępstwa w pracach nad projektem ustawy wskazany został Pan Paweł Tomczak.

MARSZAŁEK SEJMU

(-)Marek Kuchciński

USTAWA
z dnia 2012 r.
o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1.

W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. nr 80, poz. 526, ze zmianami) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4 ust. 2 liczbę „39,34 %” zastępuje się liczbą „48,78 %”;
- 2) w art. 5 ust. 2 liczbę „10,25 %” zastępuje się liczbą „13,03 %”;
- 3) w art. 6 ust. 2 liczbę „1,60 %” zastępuje się liczbą „2,03 %”;
- 4) w art. 7 ust. 1 po punkcie 4 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) ekologicznej – dla gmin.”

- 5) w art. 7 po ust. 1 dodaje się ust. 1a – 1c w brzmieniu:

„1a. Subwencja ogólna jest uzupełniana o część rekompensującą, która obejmuje dochody utracone w wyniku zmian w ustawach dotyczących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

1b. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady i tryb przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego kwot części rekompensującej, o której mowa w ust. 1a.

1c. Kwotę części rekompensującej, o której mowa w ust. 1a, określa dla każdego roku budżetowego ustawa budżetowa.”

- 6) w art. 9 ust. 1 liczbę „0,3934” zastępuje się liczbą „0,4878”;
- 7) w art. 9 ust. 2 liczbę „0,1025” zastępuje się liczbą „0,1303”;
- 8) w art. 9 ust. 3 liczbę „0,0160” zastępuje się liczbą „0,0203”;
- 9) Po art. 28 dodaje się art. 28a w brzmieniu:

„Art. 28 a.

1. Gmina, na terenie której znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, określone w ust. 2, otrzymuje subwencję ekologiczną – jako część ekologiczną subwencji ogólnej.

2. Subwencję ekologiczną dla gminy oblicza się według następującego wzoru:

$$S_e = (k_s \times u^1 \times P_1) + (k_s \times u^2 \times P_2) + (k_s \times u^3 \times P_3) + [...] + (k_s \times u^6 \times P_6),$$

gdzie:

S_e – subwencja ekologiczna dla gminy, na terenie której znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione [PLN]

k_s – bazowa kwota subwencji, z uwzględnieniem wskaźnika inflacji rok do roku;

u – waga ochrony dla poszczególnych rodzajów obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych:

u^1 – park narodowy wraz z otuliną: 1,

u^2 – rezerwat przyrody wraz z otuliną, jeżeli nie jest położony na terenie parku narodowego: 1,

u^3 – park krajobrazowy wraz z otuliną: 0,5,

u^4 – obszar chronionego krajobrazu: 0,3,

u^5 – obszar specjalnej ochrony ptaków – OSO, jeżeli nie jest położony na terenie innego obiektu lub obszaru: 0,8,

u^6 – specjalny obszar ochrony siedlisk – SOO, jeżeli nie jest położony na terenie innego obiektu lub obszaru: 0,9;

P_x – powierzchnia obiektu lub obszaru chronionego określonego rodzaju [ha].

3. Bazowa kwota subwencji ekologicznej k_s wynosi 200 PLN na hektar obiektu lub obszaru, o którym mowa w ust. 1. Subwencję ekologiczną dla poszczególnych gmin ustala minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska.”

10) W art. 34 ust. 1 po punkcie 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a. część ekologiczną subwencji ogólnej, w dwunastu ratach miesięcznych – w terminie do 15 dnia każdego miesiąca;”

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 roku.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

W latach 2005 - 2011 nastąpiły liczne zmiany ustawowe, które:

- a) spowodowały zmniejszenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- b) przekazały nowe zadania albo rozszerzyły zakres dotychczas realizowanych zadań bez odpowiednich zmian w dochodach JST,
- c) wprowadziły inne zmiany w przepisach ustaw szczegółowych, w wyniku których nastąpiło zmniejszenie dochodów własnych JST.

Skutki tych zmian, zestawione poniżej, spowodowały łączny ubytek w dochodach gmin, powiatów i województw w wysokości co najmniej 8 mld PLN w skali roku, przy czym kwota ta obejmuje tylko te zmiany ustaw, których konsekwencje finansowe zostały oszacowane w ocenie skutków regulacji, zawartej w uzasadnieniach projektów ustaw, albo w innych opracowaniach rządowych, w tym zwłaszcza sprawozdaniach i materiałach Ministerstwa Finansów.

Osobno podano przykłady ustaw, które zostały uchwalone pomimo braku oceny skutków finansowych w projektach, to znaczy w sposób niezgodny z art. 50 ustawy o finansach publicznych. Projektodawcy przyznawali, że skutki finansowe będą, ale - ich zdaniem - nie można było ich oszacować. Skutki te przekraczają 1 mld PLN rocznie, jednak nie uwzględniamy ich w projekcie, aby nie narazić się na zarzut jednostronnej oceny.

Najpoważniejsze negatywne skutki finansowe dla gmin, powiatów i województw spowodowały zmiany w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych, uchwalone w latach 2006 i 2007. Powstałe w ten sposób ubytki w dochodach własnych JST nie zostały zrekompensowane, ponieważ w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach JST z roku 2003 pominięto przepisy, które w poprzedniej wersji tej ustawy gwarantowały rekompensowanie samorządom spadku dochodów własnych, będącego skutkiem zmian w ustawach. Dlatego w niniejszym projekcie proponujemy przywrócenie zasady rekompensowania takich ubytków w dochodach własnych JST, zgodnie z gwarancjami konstytucyjnymi. Jest ona sformułowana analogicznie do przepisów zawartych w art. 19-27 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach JST w latach 1999-2003.

Trzeba zaznaczyć, że rząd w ostatnim czasie zrekompensował ubytki, jakie powstały w wyniku zmian w podatku PIT, w budżecie państwa. Jednak dla samorządów rekompensaty te (wzrost stawki podatku VAT, akcyzy do paliw, składki rentowej) oznaczają wzrost kosztów realizacji zadań, a więc dalsze pogorszenie stanu finansów JST.

Celem ustawy jest częściowe wyrównanie ubytków w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie ich dochodów własnych i subwencji), spowodowanych wprowadzeniem w latach 2005-2011 wielu zmian w ustawach.

Tylko w ten sposób będzie możliwe zmniejszenie spadku tempa rozwoju polskich gmin, powiatów i województw, co wpłynie korzystnie na poziom życia obywateli i ich wspólnot. Powstrzymanie spadku poziomu inwestycji lokalnych i regionalnych zapewni też większe wpływy do budżetu państwa z podatku VAT i podatków dochodowych, które generują inwestycje rozwojowe.

2. Aktualny stan finansów samorządowych na tle publicznych

2.1. Skutki zmian w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych

16 listopada 2006 roku Sejm uchwalił zmiany w ustawie o podatku PIT (Dz. U. z r. 2006, nr 217, poz. 1588), które wprowadziły m.in. nową, dwustopniową skalę podatkową (18 i 32 %, zamiast 19, 30 i 40 %). Weszła ona w życie 1 stycznia 2009 roku i rodziła skutki w tymże roku (zaliczkowe wpłacanie PIT-u przez pracodawców).

5 września 2007 roku Sejm (już podczas trwającej kampanii wyborczej) uchwalił kolejne zmiany w ustawie o podatku PIT (Dz. U. z r. 2007, nr 191, poz. 1361), które wprowadziły ulgi na wychowywane dzieci (tzw. „prorodzinne”). Weszły one w życie od razu, począwszy od roku 2008, bo wtedy można było je odliczyć (rozliczając rok 2007).

Efekty tych zmian zostały określone kwotowo i procentowo w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST w roku 2009 i 2010:

- w roku 2009 wpływy JST z udziałów w PIT spadły o 5,5 % w stosunku do roku 2008,
- w roku 2010 wpływy JST z udziałów w PIT spadły o 0,3 % w stosunku do roku 2009.

W sprawozdaniu Ministerstwa Finansów za rok 2009¹ resort stwierdza, że:

Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego oraz skutki wprowadzenia zmian systemowych w obszarze podatków spowodowały, że w 2009 r. zanotowano spadek w stosunku do 2008 r. dochodów z podatków PIT i CIT. (str. 9),

oraz, że:

W 2009 r. - według danych Ministerstwa Finansów - na rachunki JST przekazane zostały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 26.977.057 tys. zł, tj. 90,9% kwoty zaplanowanej przez Ministra Finansów z tego tytułu, która wynosiła 29.677.630 tys. zł. W 2009 r., w porównaniu do 2008 r., JST otrzymały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych niższe o 5,5%. (str. 14).

Z kolei w sprawozdaniu za rok 2010² resort zaznacza, że:

W 2010 r. - według danych Ministerstwa Finansów - na rachunki JST przekazane zostały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 26.894.357 tys. zł, tj. 97,8% kwoty zaplanowanej przez Ministra Finansów z tego tytułu, która wynosiła 27.487.310 tys. zł. W 2010 r., w porównaniu do 2009 r., JST otrzymały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych niższe o 0,3%. (str. 17).

Oczywiście na te kwoty składają się nie tylko skutki systemowych zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ale także efekty innych, doraźnych zmian oraz skutki spowolnienia gospodarczego.

Jednak sprawozdania z wykonania budżetu państwa z kolejnych lat podają dokładny skutek wprowadzenia ulgi prorodzinnej oraz szacunkowy skutek zmiany skali podatkowej. Ministerstwo Finansów, przytaczając te dane³, podaje że:

- 1) skutek ulgi prorodzinnej w roku 2008 (rzeczywista kwota odliczeń) wyniósł 5,4 mld zł, z czego 2,8 mld dotyczyło budżetu państwa, a **2,6 mld** – budżetów JST;
- 2) skutek zmiany skali podatkowej (stawek oraz progów) w roku 2009 wyniósł 8,6 mld zł, z czego blisko **4,2 mld** dotyczyło budżetów JST.

Przyjmując, że skutki te są podobne w kolejnych latach można oszacować łączny ubytek wynikający z tych zmian dla JST na poziomie **6,8 mld zł**.

¹ „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, Rada Ministrów, Warszawa 2010

² „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, Rada Ministrów, Warszawa 2011

³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, wersja z dnia 20 lutego 2012.

2.2. Zmniejszenia dochodów JST w wyniku innych zmian ustawowych

1) Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej – art. 2 (zmiany zakresu czynności objętych opłatą skarbową; zmiany w innych przepisach) – skutek finansowy wg OSR: gminy – **87,6 mln zł**;

2) Ustawa z 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – art. 1 zm. 7 (zwolnienie z podatku od nieruchomości niektórych budowli kolejowych) i zm. 8 i 9 (zmiany w podatku od środków transportu) – skutek finansowy wg OSR: gminy – **199 mln zł** (70 mln w podatku od nieruchomości i 129 mln w podatku od środków transportu);

3) Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych – art. 1 (podatek od spadków i darowizn – zwolnienie osób najbliższych) i art. 2 (zmiany w podatku od czynności cywilnoprawnych) – skutek finansowy wg OSR: gminy – **150 mln zł** (dot. tylko podatku od spadków i darowizn; brak OSR dla zmian w podatku od czynności cywilnoprawnych);

4) Ustawa z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – art. 1 (liczne zmiany dotyczące podatku PIT), art. 2 (liczne zmiany dotyczące podatku CIT) – skutek: zmniejszenie wpływów z PIT i CIT w wyniku wielu zmian w ustawach o podatkach dochodowych; ustawa stanowi kompilację projektu rządowego (druk 1075) i dziesięciu projektów komisyjnych; skutki finansowe wg OSR: JST – **64,1 mln zł** oraz inne „niemożliwe do oszacowania”; dodatkowo według negatywnej opinii rządu do druku 781 łączne skutki w podatkach PIT i CIT wyniosą minimum **0,3 mld zł**;

5) Ustawa z 5 marca 2009 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – art. 1 (zmiany w podatku PIT) i art. 2 (zmiany w podatku CIT) – skutek: zmniejszenie wpływów z PIT oraz CIT w wyniku wprowadzenia zmian dla „małych podatników” oraz dla podmiotów prowadzących działalność innowacyjno-rozwojową; skutki finansowe wg OSR dla JST: PIT - **97 mln zł**; CIT – **40 mln zł**;

2.3. Przekazanie nowych lub zwiększenie zakresu dotychczasowych zadań JST bez zwiększenia dochodów

1) Ustawa z 19 września 2008 r. o zmianie ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego i ustawy o opłacie skarbowej – art. 1 (zmiany w art. 6 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, dodane art. 6a - 6c) – skutek: wzrost zatrudnienia w USC; skutek finansowy wg OSR: gminy – **4,7 mln zł**;

2) Ustawa z 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych – wprowadzenie systemu opłat za autostrady i drogi krajowe; wg projektu spowoduje przeniesienie ruchu na drogi wojewódzkie; skutek finansowy wg OSR: województwa – **260 mln zł**;

3) Ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej – całkowicie nowa regulacja, która nakłada nowe zadania w zasadniczej części ustawy oraz (art. 23) wprowadza zmiany w Prawie geodezyjnym i kartograficznym dot. głównie powiatów (ewidencja gruntów i budynków), a także gmin (ewidencja miejscowości, ulic i adresów); OSR zawiera ogólne szacunki kosztów nowych zadań, bezpośrednio związanych z wdrożeniem dyrektywy INSPIRE; OSR zakłada, że wystąpią ponadto bardzo duże koszty modernizacji istniejących baz danych (np. kataster – **600 mln zł**), które będą sfinansowane z budżetów organów administracji (w tym wypadku powiatów);

- 4) Ustawa z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami – rozdz. 8 (nowe zadanie powiatu - nadzór) i rozdz. 16 (gminy - badania i szkolenia kierowców OSP); skutek finansowy wg OSR: gminy - **3 mln zł** (średnio 10-15 mln. co 5 lat); powiaty - **5 mln zł**;
- 5) Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej – nowa regulacja; art. 10 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 – obowiązkowe audyty i zadania informacyjne; skutek finansowy wg OSR: wszystkie JST – **7,5 mln zł** (tylko zadania informacyjne, bez audytów);

2.4. Przykłady innych ustaw, rodzących skutki dla finansów JST, uchwalonych bez oszacowania tych skutków w OSR

- 1) Ustawa z 25 lipca 2008 r. o szczególnych rozwiązaniach dot. podatników uzyskujących przychody poza granicami RP – art. 1 (nowy ust. 9b w art. 27 ustawy o PIT) i art. 2 i 3 (zmniejszenie wpływów z PIT) – projekt poselski (druk 548); brak oceny skutków finansowych w OSR, co podkreślono w negatywnej opinii rządu o projekcie; według opinii Ministerstwa Finansów, przedstawionej na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i ST, skutek dla JST wyniesie ok. 100 mln zł;
- 2) Ustawa z 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane – art. 1 zm. 1a (zmiana definicji budowli w odniesieniu m.in. do elektrowni wiatrowych) – nie było jej w projekcie rządowym; została wprowadzona podczas prac w sejmie bez oceny skutków finansowych dla gmin; spowodowała spadek dochodów z podatku od nieruchomości;
- 3) Ustawa z 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych – art. 1 pkt 1; skutek – zmniejszenie dochodów gmin; bez oceny skutków finansowych dla gmin w OSR;
- 4) Ustawa z 10 września 2009 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – wprowadzenie obowiązków dot. gromadzenia i udostępniania aktów normatywnych i innych dokumentów; wg OSR skutki „niemożliwe do oszacowania”;
- 5) Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych – art. 65 zm. 1 (zmiana definicji obiektu liniowego, odwrotna niż proponował rząd w projekcie) – posłowie wprowadzili tę zmianę pod naciskiem lobby branżowego, bez oceny skutków finansowych dla gmin; spowodowała spadek dochodów z podatku od nieruchomości;
- 6) Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – nowa regulacja, która dotyczy częściowo realizowanych już zadań publicznych, jednak wprowadza liczne nowe zadania i obowiązki; GMINY: art. 10-17: nowe zadanie gmin: asystent rodzinny (zakaz łączenia z pracą pracownika socjalnego; standard: 1 asystent na 20 rodzin problemowych; roczny koszt 1 asystenta: 55.000 zł (płaca + pochodne); dochodzą koszty pośrednie: 48,42 % kosztów płacy, tzn. 22.000 zł/etat); liczne inne nowe zadania gmin (art. 18, 176-9); POWIATY: art. 32nn, 77-79: Nowe zadanie: koordynator pieczy zastępczej (zakaz łączenia j.w.; standard: 1 koordynator na 15 rodzin/instytucji zastępczych; roczny koszt 1 koordynatora: 55.000 PLN (płaca + pochodne); dojdą koszty pośrednie (j.w.): 22.000 zł/etat); liczne inne nowe zadania (art. 93nn, 180-2); w OSR nie oszacowano kosztów realizacji nowych zadań; ustawa w dziale VII nie wskazała żadnych źródeł finansowania nowych zadań własnych gmin, powiatów i województw; skutki te można ostrożnie szacować na setki milionów złotych.

Łącznie skutki wymienione w punktach 2.2 i 2.3 wynoszą **1,218 mld zł** oraz jednorazowo 600 mln zł. na modernizację katastru w powiatach i miastach na prawach powiatu. Razem ze skutkami zmian w podatku PIT, wymienionymi w punkcie 2.1, ubytki w dochodach JST wynoszą więc **co najmniej 8 mld zł**, bez uwzględnienia innych zmian, na przykład wymienionych w punkcie 2.4.

2.5. Główne tendencje w dynamice finansów JST

Różne ośrodki, które profesjonalnie zajmują się analizą sektora finansów publicznych, wskazują, że skutki niekorzystnych zmian w przepisach dotyczących finansów jednostek samorządu terytorialnego znacznie przekraczają 10 mld w skali roku. Wynika to m.in. z publikowanych i prezentowanych publicznie analiz prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Departament Strategii i Analiz Banku PKO BP (raporty roczne).

Niekorzystne zmiany prawne spowodowały wzrost kosztów realizacji zadań własnych, przede wszystkim w oświacie oraz polityce społecznej. Także inne, nowe zadania są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego bez adekwatnych środków finansowych. Jednak największy wpływ na stan finansów JST miał spadek dochodów własnych. Poniższe zestawienie obrazuje ten stan zarówno w ujęciu kwotowym jak i w relacji do łącznych dochodów gmin, powiatów i województw. Udział ten spadł znacząco.

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
dochody ogółem DO	64,9	72,6	79,6	80	79,1	91,5	102,9	117	129,8	142,6	154,8	162,8	171,3
dochody własne DW	28,3	30,3	32,5	33,5	34,5	47,1	54,9	62,9	74,1	78,3	75,3	78,6	83,7
udział DW w DO (%)	43,6	41,7	40,8	41,9	43,6	51,5	53,4	53,8	57,1	54,9	48,6	48,3	48,9
wydatki ogółem JST	65,8	75,8	82,7	83,2	82	91,4	103,8	120	129,1	143,9	167,8	177,8	181,6
wydatki majątkowe	12,5	13,5	14,1	13,5	12,6	15,2	18,4	25	27,1	31,2	43,1	44,2	42,4
wskaźnik inwestowania (%)	19	17,9	17	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21	21,5	25,7	24,9	24,8
DEFICYT JST	-0,9	-3,2	-3,1	-3,2	-2,9	0,1	-0,9	-3	0,7	-1,3	-13	-15	-10,3
zobowiązania 31.12	6,2	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,2	24,9	25,9	28,8	40,3	55,1	64,2
wskaźnik zadłużenia (%)	9,6	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26	33,8	37,5
wsk. zadł. bez UE (%)	x	x	x	x	x	x	19,5	19,2	17,9	18,7	24,5	30,8	bd

Wysiłek inwestycyjny zdecentralizowanej części państwa polskiego jest widoczny. Ma on związek zarówno z oczekiwaniami i aspiracjami społeczności lokalnych i regionalnych, jak i z wymaganiami związanymi z udziałem JST w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Bezpośredni udział środków z tych funduszy i wkładu własnego do projektów unijnych nie jest wprawdzie dominującą częścią wydatków majątkowych podsektora, ale inwestycje unijne często są uzupełniane przez własne przedsięwzięcia, które powodują, że osiągnięty efekt jest lepszy.

Pomimo niekorzystnych zmian w finansach JST poziom inwestycji w latach 2009-2011 mieścił się w przedziale 42-44 mld zł rocznie (w roku 2008 było to tylko ok. 30 mld zł). Ten wysiłek rozwojowy musiał być częściowo sfinansowany ze źródeł zwrotnych, co spowodowało wzrost deficytu samorządów do poziomu 10-15 mld rocznie. Trzeba zaznaczyć, że częściowo deficyt ten był wynikiem zaciągania kredytów na prefinansowanie i współfinansowanie projektów unijnych.

Stan ten, który oznacza **systemową nierównowagę** w zdecentralizowanej części finansów publicznych, **będzie się pogłębiał**, co nie tylko zahamuje rozwój lokalny i regionalny, ale także zagrozi realizacji zadań własnych gmin, powiatów i województw.

2.6. Skutki zmian w finansach JST dla finansów i rozwoju państwa

Najpoważniejszym skutkiem opisanej sytuacji będzie radykalne zmniejszenie poziomu inwestycji lokalnych i regionalnych, a więc zahamowanie rozwoju Polski. Jeśli zmniejszenie poziomu inwestycji osiągnie poziom wynikający z zebranych przez resort finansów wieloletnich prognoz finansowych JST (spadek z 44 mld do 19 mld zł), to w skali roku wpływy budżetu państwa tylko z podatku VAT od inwestycji samorządowych zmniejszą się o ok. 10 mld zł. A przecież inwestycje prorozwojowe generują także wzrost podatków dochodowych, które w przeważającej części zasilają budżet państwa.

Opisana sytuacja, osłabiając możliwości rozwojowe zdecentralizowanej części państwa polskiego, zmniejszyła potencjał wykorzystania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, który został zaplanowany przez polski rząd na lata 2007-2013 w NSRO na 6 mld € (**25 mld zł**).

Oslabienie dochodów własnych JST, przy jednoczesnym wzroście zadań własnych oraz obowiązków związanych z wykorzystaniem przez Polskę funduszy UE, spowodowało konieczność uzupełnienia luki w finansach samorządowych ze środków zwrotnych. Deficyt podsektora samorządowego, wcześniej nieznaczny, osiągnął w latach 2009 - 2011 poziom ok. **1% PKB**. Dług podsektora wzrósł na koniec 2011 r. do poziomu **64,2 mld zł (37,5% wykonanych dochodów)**. Stanowi to **7,9%** polskiego długu publicznego.

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projektowany stan prawny:

- zwiększy udziały gmin w podatku PIT z 39,34 do 48,78 % (zmiany 1 i 6);
- zwiększy udziały powiatów w podatku PIT z 10,25 do 13,03 % (zmiany 2 i 7);
- zwiększy udziały województw w podatku PIT z 1,60 do 2,03 % (zmiany 3 i 8);
- wprowadzi nową, ekologiczną część subwencji ogólnej dla tych gmin, na terenie których występują prawnie chronione obiekty lub obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, co ogranicza lokalne możliwości rozwojowe (zmiany 4, 9 i 10).

Łączny wynik finansowy tych zmian - w warunkach roku 2011 - wyniesie **8 mld zł**. Proporcjonalnie wyliczony udział gmin we wpływach budżetu państwa z PIT został zmniejszony o kwotę **800 mln zł**, która trafi do gmin w formie subwencji ekologicznej⁴. Skutki finansowe są dla wszystkich typów JST wprost proporcjonalne do ich udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i wynoszą (mln zł):

Kategoria JST	PIT 2011	PIT wg projektu bez subw.ek.	PIT wg projektu z subw.ek.	wyrównanie ubytków
Gminy miejskie	3 706	4 713	4 580	874
Gminy wiejskie	3 774	4 800	4 665	891
Gminy miejsko-wiejskie	3 860	4 909	4 771	911
Gminy razem	11 340	14 423	14 017	2 677
subwencja ekologiczna	0	0	800	800
Miasta na prawach powiatu	13 997	17 802	17 409	3 412
Powiaty	3 132	3 983	3 983	851
Województwa	962	1 224	1 224	262
RAZEM JST	29 430	37 430	37 432	8 001

Dodatkowo projektowana zmiana 5 przywróci do systemu dochodów JST część rekompensującą subwencji ogólnej, zgodnie z rozwiązaniem ustawowym obowiązującym w Polsce do końca roku 2003. Usunięcie od stycznia 2004 r. z obiegu prawnego zasady rekompensowania JST ubytków, jakie w ich dochodach własnych powodują zmiany prawne, w znaczącym stopniu przyczyniło się do powstania sytuacji, która legła u podstaw naszej inicjatywy ustawodawczej. Z chwilą wprowadzenia zasada ta nie zrodzi żadnego skutku finansowego. Natomiast po jej uchwaleniu każda zmiana ustawy, która spowoduje zmniejszenie dochodów własnych JST, będzie musiała być zrekompensowana w sposób określony w tej zmianie i w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu wykonawczym.

⁴ W załączeniu opracowanie eksperckie, zawierające uzasadnienie proponowanego kształtu części ekologicznej subwencji ogólnej (oprac. dr inż. Janusz Stanisławski, IME Consulting)

4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne (OSR)

Projektowana ustawa wymaga przeprowadzenia konsultacji z organizacjami wchodzącymi w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Będzie to możliwe po uzyskaniu osobowości prawnej przez Komitet wnoszący niniejszy projekt.

Skutki prawne projektowanej ustawy omówiono powyżej w punkcie 3. Projekt nie powoduje konieczności zmian w innych ustawach.

4.1. Skutki społeczne

Projektowana ustawa przyniesie korzystne skutki społeczne. Reforma ustrojowa państwa – oceniana najlepiej spośród różnych przemian trwających w naszym kraju – nie została dokończona. Decentralizacji obowiązków i zadań publicznych nie towarzyszyły niezbędne zmiany prawne, a stopień decentralizacji finansów publicznych nie odpowiada ani zakresowi przekazanych obowiązków, ani wielkości nałożonych na gminy, powiaty i województwa zadań rozwojowych. Społeczności lokalne i regionalne oczekują na dokończenie reformy ustrojowej poprzez wyposażenie obywateli i ich wybranych przedstawicieli w narzędzia prawne i finansowe, które umożliwią wywiązanie się z odpowiedzialności za kraj.

4.2. Skutki gospodarcze

Projektowane zmiany przyniosą znaczące efekty gospodarcze, ponieważ wszystkie środki, które trafią z powrotem do samorządów gmin, powiatów i województw, zostaną zainwestowane. Beneficjentami takiego rozwiązania będą nie tylko te społeczności, ale także podmioty gospodarcze na ich terenie, a przede wszystkim obywatele, dla których będzie więcej miejsc pracy.

Zainwestowanie dodatkowych 8 mld zł przyniesie też wzrost podatku VAT, który w całości wpływa do budżetu państwa (co najmniej 1,5 mld zł), jak również wzrost wpływów z podatków dochodowych, które w większości zasilają budżet centralny, ale ważną ich część stanowi dochody JST.

4.3. Skutki finansowe

Projekt ustawy nie rodzi skutków finansowych dla całego sektora finansów publicznych, powoduje natomiast przesunięcie kwoty 8 mld zł z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, niwelując w następnych latach przesunięcia, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich 7 lat w odwrotnym kierunku: z budżetów JST do budżetu państwa.

Planowane przesunięcie, zwiększając poziom inwestycji lokalnych i regionalnych, co wykazano powyżej, przyniesie także dodatkowe wpływy do budżetu państwa, zwłaszcza w podatku VAT, a pośrednio także w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Można oszacować, że w tych formach „wróci” do budżetu centralnego kwota ok. 2 mld zł.

5. Źródła finansowania

Projekt zakłada przesunięcie środków z budżetu centralnego do budżetów JST. Po uwzględnieniu wskazanych powyżej transferów podatkowych przesunięcie to wyniesie 6 mld zł. Można rozważyć, czy część ekologiczna subwencji ogólnej mogłaby pochodzić z opłat związanych z korzystaniem ze środowiska naturalnego, wpływających do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwłaszcza że wprowadzenie subwencji ekologicznej będzie zachęcać społeczności lokalne do tworzenia obszarów chronionych, co mieści się w polityce zrównoważonego rozwoju.

6. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt przewiduje wydanie przez ministra finansów jednego rozporządzenia, które będzie zawierać przepisy podobne do zawartych w art. 19-27 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach JST w latach 1999-2003.

7. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ratyfikowaną przez Polskę bez zastrzeżeń i wyłączeń 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607). Projekt zapewnia przywrócenie stosowania w Polsce zasad zawartych w art. 9 Karty (zwłaszcza w ust. 1, 2, 4 i 5), które w ostatnich latach nie były respektowane, co doprowadziło do wykazanych w niniejszym uzasadnieniu skutków, które spowodowały podjęcie naszej inicjatywy ustawodawczej.

Projekt nie jest objęty regulacjami zawartymi w innych przepisach Unii Europejskiej.

Andrzej PORAWSKI

Pełnomocnik

Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej
dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy
o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

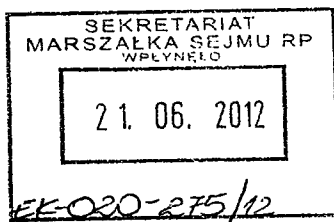
ul. Robocza 46a

61-517 POZNAŃ

e-mail:

tel.

Warszawa, 21 czerwca 2012 r.



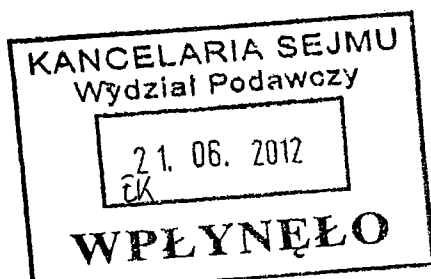
Szanowna Pani
Ewa KOPACZ
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pozwalam sobie złożyć na Pani ręce niniejsze zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Do niniejszego zawiadomienia dołączam:

- 1) oświadczenie założycieli, zawierające dane, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy,
- 2) oświadczenie pierwszych 15 sygnatariuszy Komitetu, zawierające dane dotyczące pełnomocnika (moje) i jego zastępcy, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy,
- 3) projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i załącznikiem, spełniający wymogi, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy,
- 4) wykaz podpisów osób popierających projekt, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy.

Łączę wyrazy szacunku





**Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

BPSP-020-3(4)/12

Warszawa, 5 lipca 2012 r.

Pan

Andrzej PORAWSKI

Pełnomocnik

Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej
dotyczącej projektu ustawy o zmianie
ustawy o dochodach jednostek
samorządu terytorialnego

Uprzejmie przekazuję postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 2012 r. o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Załącz.: 1.



Ewa Kopacz



POSTANOWIENIE NR 10
MARSZAŁKA SEJMU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia 5 lipca 2012 r.

o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy
Ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach
jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688) postanawiam o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

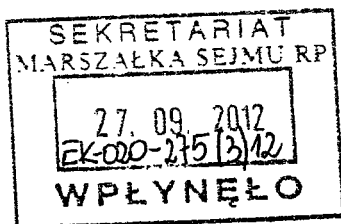


MARSZAŁEK SEJMU


Ewa Kopacz

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej
dotyczącej projektu ustawy
o zmianie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r.
o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
ul. Robocza 46a; 61-517 Poznań (Biuro ZMP)

Warszawa, 27 września 2012 r.



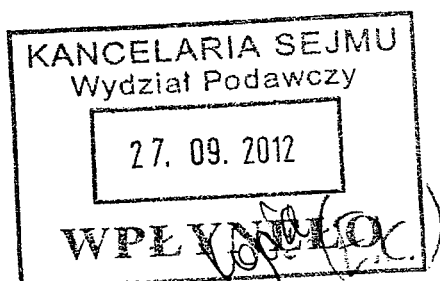
Szanowna Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu RP

Na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli przedkładam w imieniu Komitetu, działającego na podstawie postanowienia nr 10 Pani Marszałek z dnia 5 lipca 2012 r., obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w brzmieniu identycznym jak złożone na podstawie art. 6 ust. 1.

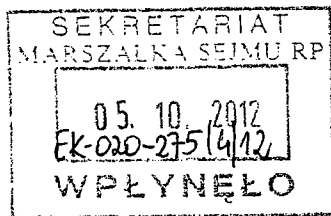
W dniu dzisiejszym przedkładam wykaz podpisów ²¹¹⁷⁸⁹..... obywateli popierających projekt. Akcja zbierania podpisów zakończy się 4 października br., więc w dniu upływu terminu ustawowego (5 października 2012 r.) dostarczę do Biura Podawczego pozostałe zebrane przez Komitet podpisy.

Z wyrazami szacunku

Andrzej Porawski
Pełnomocnik Komitetu



Komitet Inicjatywy Ustawodawczej
dotyczącej projektu ustawy
o zmianie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r.
o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
ul. Robocza 46a; 61-517 Poznań (Biuro ZMP)



Warszawa, 5 października 2012 r.

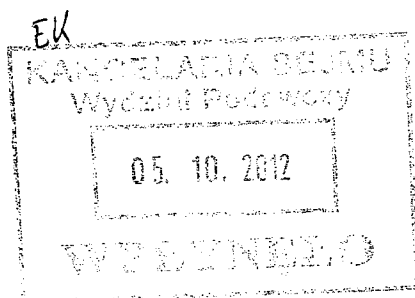
Szanowna Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu RP

Na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli przedłożyłem w dniu 27 września br. w imieniu Komitetu, działającego na podstawie postanowienia nr 10 Pani Marszałek z dnia 5 lipca 2012 r., obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w brzmieniu identycznym jak złożone na podstawie art. 6 ust. 1), a także wykaz podpisów 211.789 obywateli popierających projekt.

Akcja zbierania podpisów zakończyła się 4 października br. W dniu dzisiejszym – dniu upływu terminu ustawowego (5 października 2012 r.) przekazuję do Biura Podawczego pozostałe zebrane przez Komitet podpisy, w liczbie 67.368, w dwóch kartonach z logo akcji.

Z wyrazami szacunku

Andrzej Porawski
Pełnomocnik Komitetu





SZEF
KANCELARII SEJMU

Warszawa, 10 października 2012 r.

BPSP-020-3(10)/12

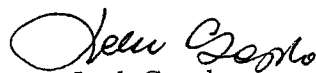
Pani
Ewa KOPACZ
Marszałek Sejmu

Uprzejmie informuję, iż po wniesieniu w dniu 27 września 2012 r. do Marszałka Sejmu, przez Pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; projektu ww. ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli udzielających poparcia przedłożonemu projektowi, Biuro Prawne i Spraw Pracowniczych sprawdziło czy projekt jest tożsamy z projektem przyjętym przez Marszałka Sejmu postanowieniem z dnia 5 lipca 2012 r. oraz czy została złożona wymagana liczba podpisów.

Na podstawie § 8 ust. 1 i 2 zarządzenia Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 września 2000 r. w sprawie określenia trybu postępowania w Kancelarii Sejmu dotyczącego inicjatywy ustawodawczej obywateli powołano zespół liczący do sprawdzenia prawidłowości złożonych podpisów. Zespół w dniach od 1 do 4 października 2012 r. dokonał następującego ustalenia: wykaz podpisów obywateli zawiera 16880 stron znajdujących się w 34 teczkach; ogółem zweryfikowano 107894 podpisy znajdujące się na pierwszych 8500 stronach (17 teczek), z których 105747 uznano za złożone prawidłowo, natomiast 2147 podpisów złożono wadliwie. Wobec powyższego uznać należy, że spełniony został wymóg złożenia co najmniej 100000 podpisów osób udzielających poparcia projektowi ustawy.

Przy sprawdzaniu prawidłowości udzielenia poparcia projektowi ustawy badano czy dostarczone wykazy podpisów spełniają wymogi zawarte w art. 9 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688), zwanej dalej „ustawą”, tj. czy zawierają: imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania (ze wskazaniem nazwy miejscowości, nazwy ulicy, numeru domu oraz numeru mieszkania), a także numer ewidencyjny PESEL i podpis osoby udzielającej poparcia projektowi ustawy. Ponadto sprawdzano, czy każda strona wykazu zawiera nazwę Komitetu oraz tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia.

Na podstawie przeprowadzonych czynności ustalono, iż projekt wraz załączonymi wykazami podpisów został złożony w przewidzianym ustawą terminie, treść przedłożonego projektu nie została zmieniona w stosunku do projektu przyjętego przez Marszałka Sejmu w dniu 5 lipca 2012 r. a do projektu załączono wymaganą liczbę prawidłowo złożonych podpisów osób udzielających poparcia projektowi ustawy. Wobec powyższego, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy, istnieje podstawa do skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania w Sejmie i zawiadomienia o tym Pełnomocnika Komitetu.


Lech Czapla





**Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

BPSP-020-3(11)/12

Warszawa, 10 października 2012 r.

Pan

Andrzej PORAWSKI

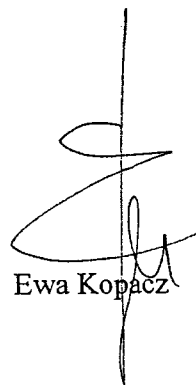
Pełnomocnik

Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej
dotyczącej projektu ustawy o zmianie
ustawy o dochodach jednostek
samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688) zawiadamiam, że wniesiony w dniu 27 września 2012 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zostanie skierowany do pierwszego czytania w Sejmie.

Jednocześnie pragnę nadmienić, iż w myśl art. 14 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli w pracach nad projektem ustawy Komitet reprezentuje przedstawiciel lub osoba uprawniona do jego zastępstwa, powołana w trybie określonym w art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Załącznik: 1.



Ewa Kopacz

Warszawa, 29 października 2012 r.

BAS-WAPEiM-2743/12

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: Andrzej Porawski)

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy nowelizuje ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 525 ze zm.), zwaną dalej „ustawą”.

Projekt ustawy zmienia wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskiwanych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy, powiatu i województwa (art. 1 ust. 1 – 3 projektu ustawy). Postanawia też, że subwencja ogólna, przysługująca gminom, powiatom i województwom na mocy art. 7 ust. 1 ustawy, będzie uzupełniona o część rekompensującą, która obejmie dochody utracone w wyniku zmian w ustawach dotyczących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Projekt ustala też zasady określania części rekompensującej (art. 1 ust. 4 projektu ustawy). Projekt zmienia również wartość czynników, które mnoży się w celu ustalenia kwoty udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskiwanych przez gminy, powiaty i województwa (art. 1 ust. 6 – 9 projektu ustawy). Projekt wprowadza też nowy rodzaj subwencji ekologicznej. Subwencja ta przysługiwać ma gminom, na terenie których znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, określone w projekcie ustawy (art. 1 ust. 5 i 9 - 10 projektu ustawy).

Projekt ustawy w art. 2 przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy
Prawo UE nie reguluje materii objętej projektem ustawy.

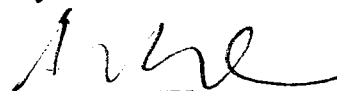
3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa UE.

4. Konkluzja

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Zbigniew Wrona



Warszawa, 29 października 2012 r.

BAS-WAPEiM-2744/12

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: Andrzej Porawski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

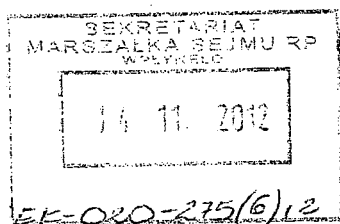
Projekt ustawy nowelizuje ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 525 ze zm.), zwaną dalej „ustawą”. Projekt ustawy zmienia wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskiwanych od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy, powiatu i województwa (art. 1 ust. 1 – 3 projektu ustawy). Postanawia też, że subwencja ogólna, przysługująca gminom, powiatom i województwom będzie uzupełniona o część rekompensującą, która obejmie dochody utracone w wyniku zmian w ustawach dotyczących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 4 projektu ustawy). Projekt zmienia również wartość czynników, które mnoży się w celu ustalenia kwoty udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskiwanych przez gminy, powiaty i województwa (art. 1 ust. 6 – 9 projektu ustawy). Projekt wprowadza też nowy rodzaj subwencji ekologicznej. (art. 1 ust. 5 i 9 - 10 projektu ustawy).

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego **nie jest** projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej
dotyczącej projektu ustawy
o zmianie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r.
o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
ul. Robocza 46a; 61-517 Poznań (Biuro ZMP)



Poznań, 14 listopada 2012 r.

Szanowna Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu RP

Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pozwalam sobie poinformować Panią Marszałek, że – w wyniku konsultacji z 15 osobami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy – do reprezentowania Komitetu w pracach Sejmu i Senatu zostali wskazani: pełnomocnik Komitetu oraz jego zastępca, to znaczy:

1. Andrzej Porawski,
pełnomocnik Komitetu, jako przedstawiciel Komitetu w pracach Sejmu i Senatu,
2. Paweł Tomczak,
zastępca pełnomocnika, jako jego zastępca w tych pracach.

Stosowne oświadczenie, podpisane przez 15 osób, zostanie dostarczone natychmiast po skompletowaniu podpisów, co ma miejsce w trybie korespondencyjnym, ponieważ każda z tych osób mieszka w innej części Polski.

Z wyrazami szacunku

Andrzej Porawski
Pełnomocnik Komitetu

IMECONSULTING

INVESTMENT MANAGEMENT ENVIRONMENT
CONSULTING

ul. Warsztatowa 47 55-010 Biestrzyków
e-mail: biuro@imeconsulting.com.pl

Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce – subwencja ekologiczna

Zamawiający:

**Związek Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej**
ul. Kantaka 4,
61-812 Poznań

**Zespół autorski
pod nadzorem:
dr inż. Janusz Stanisławski**

Biestrzyków, maj 2012

SPIS TREŚCI

1. Wstęp	4
1.1. Podstawa formalna i prawna opracowania.	4
1.2. Struktura opracowania.	5
2. Wprowadzenie	5
3. Przykładowe rozwiązania w niektórych państwach	8
4. Propozycja subwencji ekologicznej dla gmin polskich	9
4.1 Czynniki decydujące o wysokości subwencji wraz z zasadami kwotowego naliczania subwencji.	10
4.2. Wprowadzenie subwencji ekologicznej do polskiego systemu prawa.	12
5. Wnioski	13

SPIS TABEL

Tabela 1. Prawne formy ochrony przyrody w Polsce.

Tabela 2. Waga jednostki ochrony dla różnych form ochrony przyrody.

Tabela 3. Wysokość subwencji ekologicznej w skali Polski dla różnych stawek bazowych.

także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000, (Dz.U. 2010, Nr 77, poz. 510).

□ŷŷ 34u' 4u' 0°Σ° A0ŷ

W kolejnych rozdziałach w opracowaniu omówiono zagadnienia dotyczące możliwości systemowego wsparcia finansowego gmin, na terenie których znajdują się tereny chronione i obejmuje:

1. Rozpoznanie istniejących rozwiązań prawnych i organizacyjnych funkcjonujących w innych krajach w omawianym zakresie ze wskazaniem jakie czynniki decydują o subwencji oraz czy subwencja naliczana jest według określonego wzoru.
2. Uzasadnienie potrzeby subwencjonowania gmin z tytułu utraconych dochodów w przypadkach uniemożliwienia korzystania z zasobów naturalnych na terenie chronionym.
3. Wyniki analizy istniejących w polskim systemie prawnym (m.in. ochrony środowiska) możliwości utworzenia mechanizmów wsparcia w omawianym zakresie.
4. Propozycje działań zmierzających do zaimplementowania w polskim systemie prawnie – finansowych mechanizmu rekompensat dla gmin posiadających tereny chronione.
5. Wnioski końcowe.

□ŷ 7 ∞Σ° §j • A0ŷ

Obszary prawnie chronione są postrzegane przez społeczności lokalne jako bariera rozwoju. Wynika to z ustanawianych na tych terenach ograniczeń w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami (przyrodniczymi, surowcowymi, wodami itp.). Poprzez mądre działania państwa, realizującego wpisana w Konstytucję politykę zrównoważonego ekologicznie rozwoju, mogą stać się źródłem dochodów gmin, na terenie których obszary takie są zlokalizowane. Wiąże się to z koniecznością wprowadzenia zmian (tzw. koncepcja ekologicznej reformy redystrybucji podatków) w systemie subwencjonowania gmin z tytułu utraconych korzyści, jakie Gmina mogłaby odnieść, gdyby nie wprowadzone koniecznością prawnej ochrony ograniczenia. Debata na temat możliwości finansowego wspierania takich jednostek samorządu terytorialnego (JST) trwa od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia w wielu krajach świata, a np. w Portugalii, Brazylii, Australii, USA i poszczególnych landach w Niemczech wprowadzono konkretne rozwiązania finansowego zasilania. W dyskusji słusznie zauważa się, że korzyści z tytułu obecności na terytorium danego kraju ciekawych lub unikalnych form przyrodniczych odnoszą obywatele całego kraju (możliwości wypoczynku, obcowania z określonymi formami naturalnymi itp.), a wynikające z tego obciążenia rodzące się z obowiązku zachowania prawnych ograniczeń spadają na społeczności lokalne.

W Polsce jak dotąd kompensacje finansowe dla obszarów chronionych funkcjonują tylko w formie szczątkowej. Istnieje bowiem możliwość subwencjonowania gmin ze względu na utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień podatku leśnego dla lasów ochronnych. Jednakże w rzeczywistości stanowią one ulgę dla właścicieli lasów ochronnych, poprzez

zmniejszenie do 50% podatku leśnego, a dla gmin są jedynie formą wyrównania i tak należnych dochodów. Ponadto istnieją możliwości korzystania z programów rolno – środowiskowych dla zrekompensowania prywatnym użytkownikom gruntów nakładów ponoszonych dla ochrony środowiska. Jednak nie oddziałują one na dochody gmin.

Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych, podlegająca prawnej ochronie wynosi w Polsce 10 143 125 ha, co stanowi 32,4% terytorium kraju (stan na 31.12.2010 r.).

Formami ochrony przyrody według Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody [2] (tekst jednolity Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zmianami) są wyszczególnione w tabeli 1. poniżej:

Tabela 1. Prawne formy ochrony przyrody w Polsce.

Forma ochrony przyrody	Liczba obiektów	powierzchnia, ha
parki narodowe	23	314 474,5
rezerваты przyrody	1463	164 202,1
parki krajobrazowe	121	2 529 022,0
obszary chronionego krajobrazu	386	6 990 047,7
Razem	1 993	9 997 746,3
stanowiska dokumentacyjne	155	885,2
użytki ekologiczne	6877	51 029,5
zespoły przyrodniczo - krajobrazowe	318	93 463,6
pomniki przyrody	36293	-
Razem	7 350	145 378,3
Ogółem w Polsce	9 343	10 143 125

Źródło: Ochrona Środowiska 2011, GUS, Warszawa 2011 r.

Ponadto do form takich są zaliczane obszary Natura 2000 oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

Analizując definicje prawne każdej z ustawowych form ochrony przyrody przyjęto dla potrzeb dalszych rozważań jako istotne dla wyznaczania wielkości przepływów subwencji ekologicznej w Polsce tylko formy ochrony o charakterze przestrzennym, tj. zdefiniowane w następujący sposób:

Park narodowy - obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1 000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.

Rezerwat przyrody - obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się

szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi.

Park krajobrazowy - obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości.

Obszar chronionego krajobrazu - obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Osobną kwestią są obszary prawnej ochrony funkcjonujące jako **Sieć obszarów Natura 2000**. Jest to spójna funkcjonalnie europejska sieć ekologiczna, tworzona w celu zachowania siedlisk przyrodniczych oraz gatunków ważnych dla Wspólnoty Europejskiej i obejmuje:

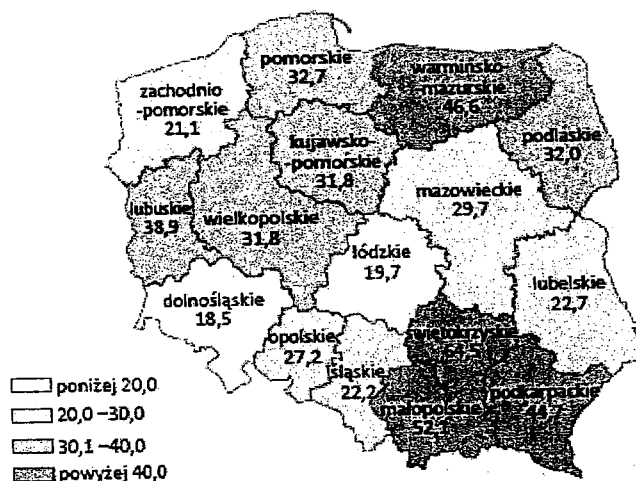
Obszary specjalnej ochrony ptaków - OSO [10] to obszary wyznaczone, w celu ochrony populacji dziko występujących gatunków ptaków oraz **Specjalne obszary ochrony siedlisk - SOO (obszary mające znaczenie dla Wspólnoty - OZW)** [9], które są wyznaczone w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt. Ochrona przyrody w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 ma zupełnie inny charakter niż ochrona w ramach form stosowanych dotychczas w dziedzinie ochrony przyrody w naszym kraju, odmienne są też relacje tej formy ochrony z rozwojem społeczno-gospodarczym. Ponadto jest ona wprowadzana obowiązkowo, a nie – jak dotychczasowe formy – dobrowolnie. Obszary Natura 2000 funkcjonują niezależnie od istniejących parków narodowych, rezerwatów przyrody i innych form ochrony, często jednak, w dużym stopniu, się z nimi pokrywają. Ogólne zasady postępowania na obszarach Natura 2000 określono w ustawie o ochronie przyrody [2]. Zgodnie z jej zapisami zabrania się tam prowadzenia działalności mogącej zakłócić stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt oraz wywierającej niekorzystny wpływ na populacje gatunków. Natomiast wykaz obszarów należących do sieci na terenie Polski zawiera Rozporządzenie [11], aktualizowane w miarę tworzenia kolejnych obszarów.

Czynnikiem wprowadzającym poważne komplikacje w ocenie terytorialnej powierzchni prawnie chronionych są obszary Natura 2000, ponieważ mogą one obejmować swym zasięgiem część lub całość obszarów i obiektów objętych innymi formami przyrody.

W Polsce powierzchnie OSO i SOO (OZW) wynoszą odpowiednio 4 922 366 ha i 3 431 858 ha i pochodzą z sumy powierzchni obszarów Natura 2000 leżących w granicach administracyjnych województw, nie uwzględniając obszarów leżących na morzu.

Poniższa mapka prezentuje udział powierzchni obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem województw:

Udział powierzchni obszarów prawnie chronionych
w powierzchni ogółem według województw w 2010 r.
w %



Udział powierzchni obszarów prawnie chronionych
w powierzchni ogółem w latach 2000–2010

□ Przykładowe rozwiązania w niektórych państwach

W opracowaniu analizie poddano rozwiązania kompensacji finansowej dla gmin posiadających obszary prawnie chronione funkcjonujące w wybranych państwach świata. Rozwiązania te mają charakter instrumentu ekonomicznego, który oprócz waloru kompensacji staje się narzędziem dla zachowania różnorodności przyrodniczej na danym obszarze.

W Niemczech istnieje system dotacji dla gmin na szczeblu federalnym i landowym. Są one ukierunkowane na konkretne wydatki związane z ochroną środowiska, takie jak: ochrona gruntów, rekultywacja zanieczyszczonych obszarów, ochrona wód i zasobów wodnych, zaopatrzenie w wodę do picia, odprowadzanie ścieków, ochrona przyrody i krajobrazu, zakłady utylizacji odpadów, oszczędzanie energii, ochrona terenów dla rekreacji i wypoczynku. W różnych landach wielkość jak i rodzaj dotacji jest zróżnicowana. Zwraca jednak uwagę słabe wsparcie dla gmin w zakresie ochrony przyrody i bioróżnorodności. Dlatego rozważane są obecnie dwa modele swoistego ekologicznego transferu finansowego z budżetu do gmin obciążonych obszarami chronionymi (na przykładzie landu Saksonia): transfery ryczałtowe lub bezwarunkowe dotacje ekologiczne. W obu modelach dla obszarów chronionych wprowadza się tzw. „jednostki ochrony”(CU) w zależności od rodzaju ochrony w skali 0,3 – 1,0. W modelu pierwszym wyznaczono wartości CU w przeliczeniu na obszary chronione i na jednego mieszkańca. Wprowadzając stawkę bazową odmienną dla miast i inną dla terenów wiejskich dla jednego CU odpowiednio mnożąc ją przez liczbę mieszkańców uzyskano wysokość subwencji dla danej Gminy. W drugim modelu wielkość subwencji ekologicznej w skali landu jest wyznaczana jako suma rocznych wydatków na utrzymanie dróg, usuwanie z nich nadmiaru śniegu oraz świadczeń na usługi kulturalne. W przypadku Saksonii wydatki na te cele wynoszą ok. 2,7% budżetu landu i taką wartość proponuje się

jako globalną dla swoistego funduszu kompensacyjnego. Byłby on rocznie rozdzielany na poszczególne gminy proporcjonalnie do uzyskanych jednostek ochrony.

W **Brazylia** wprowadzono subwencje ekologiczne (w stanie Parana już w 1992 r.) wykorzystując pojęcie „jednostki ochrony”(CU) jako wskaźnika ekologicznego używanego we wszystkich stanach i odnoszącego się do różnych kategorii ochrony przyrody. W redystrybucji podatku od wartości dodanej (VAT) do gmin 2,5% tej wielkości jest rozdzielane na podstawie wyznaczonych wartości CU w poszczególnych gminach, a kolejne 2,5% jest rozdzielane proporcjonalnie do obszarów ochrony zasobów wody pitnej.

Od 1 stycznia 2007 r. w **Portugalii** obowiązuje nowe prawo podatkowe, które zawiera subwencje ekologiczną dla gmin. Subwencje dla gmin były rozdzielane przez rządowy Generalny Fundusz Gmin (FGM) wg kryteriów:

- 5% jest dzielone w proporcji do zamieszkałych poniżej 15 roku życia,
- 40% jest dzielone proporcjonalnie do gęstości zaludnienia i średniej liczby gości hotelowych
- 25% jest dzielone proporcjonalnie do wielkości obszaru
- 5% jest dzielone proporcjonalnie do wielkości obszarów zajmowanych przez obszary Natura 2000 i parki narodowe, parki przyrodnicze, rezerваты i pomniki przyrody oraz obszary chronionego krajobrazu.

Obecnie są wprowadzane zmiany w alokacji środków z tego funduszu.

Podsumowując można stwierdzić, że wprowadzane rozwiązania kompensacyjne dla gmin obciążonych obszarami chronionymi generują, poza Brazylią, niewielkie środki i nie mają większego wpływu na budżety gmin. Stanowią jednak ważny symbol polityki państwa odwołujący się do szczególnego solidaryzmu społecznego w zakresie ochrony przyrodniczo cennych obszarów kraju.

□ ŷ 0≤0-0 π£™ 21¢Σ • AE™ ' 0'0BQ AE T\$™ B≠ @E-0≥' @Ry

W Polsce problem kompensaty finansowej dla gmin ograniczonych rozwojem gospodarczym ze względu na obecność prawnie chronionych obszarów przyrodniczych zaczął narastać niemal od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Przykłady innych państw oraz tocząca się dyskusja dotycząca wyboru modelu kompensacji sprawiają, że jest konieczne zaprezentowanie spójnego systemu subwencjonowania, zwłaszcza, że kwestia ta dotyczy ponad 32% terytorium Polski oraz ok. 1300 gmin. Proponuje się więc wprowadzenie pojęcia **subwencji ekologicznej dla gmin**, na obszarze których są zlokalizowane następujące prawnie chronione formy przyrody: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu. Łącznie stanowią one 9,997 mln ha powierzchni. Ze względu na nie do końca rozwiązane w Polsce kwestie obszarów Natura 2000 (zwłaszcza ze względu na nakładanie się tych obszarów na w/w obszary prawnie chronione) w I etapie wprowadzania tej subwencji proponuje się uwzględnienie w obliczaniu wysokości subwencji tylko tych obszarów Natury 2000, które są zlokalizowane poza dotychczas ustalonymi obszarami prawnie chronionymi. W celu uniknięcia podwójnego subwencjonowania obszarów Natury 2000 konieczne będzie jednak dokładne ich wydzielenie z terenów prawnie chronionych. Dla

potrzeb symulacji niniejszego opracowania przyjęto, że 5% obszarów OSO i 10% obszarów SOO leżą poza w/w obszarami prawnie chronionymi.

☒ **Czynniki decydujące o wysokości subwencji wraz z zasadami**

Proponuje się, aby subwencja ekologiczna dla gmin, w których występują wymienione powyżej obszary prawnie chronione była bezwarunkowa i nieobarczona żadnymi obciążeniami (np. koniecznością zainwestowania kwoty subwencji na określony cel). Oznacza to, że uprawnione gminy posiadałyby pełną swobodę w wydatkowaniu kwot pochodzących z tej subwencji. Kwota ta byłaby obliczana jako iloczyn następujących czynników:

1. powierzchnia obszaru chronionego – powierzchnia lądowa danego obszaru wyrażona w ha leżąca w granicach administracyjnych danej gminy,
2. waga jednostki ochrony – współczynnik korygujący o podobnym charakterze jak opisany w rozdz.3 o wartości zależnej od formy prawnej ochrony wg schematu jak w tabeli 2,
3. stawka kwoty bazowej – ustalona dla danego roku wartość kompensaty finansowej w przeliczeniu na 1 ha powierzchni prawnie chronionej.

Powierzchnia obszaru chronionego wynikałaby z zatwierdzanych dokumentami planistycznymi (np. planami ochrony, inwentaryzacjami przyrodniczymi itp.) faktycznych powierzchni objętych określoną formą ochronną. Potwierdzenie wielkości (granic) obszaru chronionego wydawać będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska województwa, na terenie którego leży dana gmina.

Tabela 2. Waga jednostki ochrony dla różnych form ochrony przyrody.

Forma ochrony przyrody		Waga jednostek ochrony przyrody	Uzasadnienie
obiekty chronione wg ustawy Prawo ochrony przyrody	parki narodowe	1,0	ograniczenia gospodarowania
	rezerваты przyrody	1,0	zakaz gospodarowania
	parki krajobrazowe	0,5	możliwości nieuciążliwego gospodarowania
	obszary chronionego krajobrazu	0,3	j.w. oraz gospodarowanie zgodne z ograniczeniami
obszary Natura 2000	obszary specjalnej ochrony ptaków - OSO	0,8	niewielkie możliwości gospodarowania
	specjalne obszary ochrony siedlisk - SOO	0,9	minimalne możliwości gospodarowania

Źródło: Opracowanie własne.

Natomiast w tabeli 2 zaprezentowano propozycję wartości wag jednostek ochrony przyrody w zależności od formy prawnej ochrony. Przyjęto przy tym zasadę, że wartość tego współczynnika jest tym wyższa im większe ograniczenia związane z możliwościami rozwoju gospodarczego są prawnie obowiązujące.

W odniesieniu do stawki bazowej proponuje się przyjęcie wartości, jaką dla obszarów wiejskich przyjęto dla podobnych potrzeb w Portugalii, tj. kwotę ok. 40 Euro, czyli 160 zł/ha. Konieczne byłoby także ustalenie sposobu corocznej waloryzacji tej stawki np. zgodnie z tempem przyrostu PKB (tylko gdy dodatni), albo wzrostem współczynnika inflacji. W tabeli 3 przedstawiono wyniki symulacji wielkości subwencji ekologicznej w ciągu roku w skali Polski dla różnych stawek bazowych.

Tabela 3. Wysokość subwencji ekologicznej w skali Polski dla różnych stawek bazowych.

	Forma ochrony przyrody	Liczba obiektów	powierzchnia, ha	waga jedn. ochr	kwota 160 zł/ha	kwota 200 zł/ha
obiekty chronione wg ustawy Prawo ochrony przyrody	parki narodowe	23	314 474,5	1,0	50 315 920 zł	62 894 900 zł
	rezerваты przyrody	1463	164 202,1	1,0	26 272 336 zł	32 840 420 zł
	parki krajobrazowe	121	2 529 022,0	0,5	202 321 760 zł	252 902 200 zł
	obszary chronionego krajobrazu	386	6 990 047,7	0,3	335 522 290 zł	419 402 862 zł
	Razem	1 993	9 997 746,3		614 432 306 zł	768 040 382 zł
obszary Natura 2000	Obszary specjalnej ochrony ptaków - OSO		246 118,3	0,8	31 503 142 zł	39 378 928 zł
	Specjalne obszary ochrony siedlisk - SOO		343 185,8	0,9	49 418 755 zł	61 773 444 zł
	Razem		589 304,1		80 921 898 zł	101 152 372 zł
	Ogółem w Polsce		10 587 050,4		695 354 203 zł	869 192 754 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Przeciętna wysokość subwencji ekologicznej dla jednej gminy wg kwoty bazowej 160 zł/ha wyniosłaby 473 tys. zł i 535 tys. zł z obszarami Natury 2000 oraz wg kwoty bazowej 200 zł/ha wyniosłaby 590 tys. zł i 668 tys. zł z obszarami Natury 2000. Roczna globalna wielkość tej subwencji będzie wynosiła w zależności od przyjętego sposobu jej obliczania od ok. 615 mln zł do ok. 870 mln zł.

Interesującym byłoby wprowadzenie systemu premiowania gmin np. posiadających uporządkowaną gospodarkę odpadami poprzez zwiększenie dla nich wysokości subwencji o 10%. Mógłby to być skuteczne narzędzie zachęcające gminy do wprowadzania racjonalnych rozwiązań w dziedzinie gospodarki komunalnej.

Ponadto proponuje się rozważenie partycypacji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w tworzeniu kwot przeznaczanych na subwencję ekologiczną dla gmin w wysokości 50% rocznych wydatków budżetu państwa na ten cel. Wymagałoby to zmiany ustawy prawo ochrony środowiska [4] i statutu NFOŚiGW. Wynika to z faktu, że środki publiczne NFOŚiGW są środkami funduszu celowego i mogą być przyznawane np. gminom w postaci dotacji na podstawie odrębnych wniosków ubiegających się o nie przyszłych beneficjentów. Jednakże dotacja taka musi być przeznaczona na określony cel i każdorazowo rozliczona wg zasad i kryteriów obowiązujących w Funduszu. Nie taka jest jednak filozofia proponowanej subwencji ekologicznej. Aby gminy mogły swobodnie z niej korzystać należy rozważyć następujące okoliczności:

1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).
2. W art. 400a ust. 1, pkt.42 prawo ochrony środowiska określono, że finansowane środkami NFOŚiGW mogą być inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa – oznacza to punkt zaczepienia do wprowadzenia w tym artykule kolejnego punktu mówiącego o subwencjonowaniu gmin obciążonych obszarami prawnie chronionymi.
3. Środki stanowiące przychód NFOŚiGW pochodzą, poza opłatami i karami za gospodarcze korzystanie ze środowiska, z różnorodnych wpływów z opłat, o których mowa w przepisach stosownych ustaw „pakietu ekologicznego”, które po stronie rozchodów mogą być przeznaczane na określone wydatki. Tym samym funkcjonuje w obrębie NFOŚiGW 13 „subfunduszy”, spośród których nie wszystkie środki mogą w ciągu roku budżetowego być wydane. Jednym z najmniej wykorzystywanych „subfunduszy” jest pochodzący z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Być może z tych środków będzie można zasilić skarb państwa w wysokości 400 mln zł rocznie dla pokrycia 50% subwencji ekologicznej dla gmin.
4. Nie ma wypracowanych praktycznych działań bezpośredniego zasilania budżetu państwa przez państwową osobę prawną. Dlatego można wprawdzie rozważać mechanizm bezpośredniego przekazywania środków NFOŚiGW do gmin na

podstawie uzgodnionych z ministerstwem finansów kwot, jednak wydaje się lepszym mechanizm przekazywania jednej globalnej kwoty dysponentowi budżetu państwa – ministrowi finansów.

□y7 ~~AKO~~ ©

1. Wprowadzenie subwencji ekologicznej stanowi wyraz realizacji przez państwo polityki zrównoważonego ekologicznie rozwoju. Ma charakter subwencji wyrównawczej i sprawiedliwie kompensuje utracone dochody gmin ze względu na ograniczenia w gospodarowaniu na terenach prawnie chronionych.
2. Jak wskazuje praktyka np. Brazylii [8] subwencja taka ma nie tylko znaczenie kompensacyjne, ale przyczynia się też do tworzenia i rozwoju nowych obszarów chronionych.
3. Źródłem finansowania subwencji może być nie tylko budżet państwa, ale także NFOŚiGW.
4. Zastosowanie mechanizmu finansowego wyrównywania przez gminę utraconych przychodów związanych obecnością na jej obszarze obszarów prawnie chronionych jest traktowane przez coraz większą liczbę państw także jako nowoczesna forma ochrony. Proponowana kompensata sprawia bowiem, że zainteresowanie gminy takim obszarem i stosowanie prawnych warunków ograniczających prowadzenie działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza produkcyjnej, wzrasta, co wyraża się bardziej aktywnymi formami propagowania przestrzegania tych ograniczeń.
5. Aby wprowadzona subwencja miała znaczenie scharakteryzowane powyżej i odnosiła zamierzony skutek musi wynikać jedynie z faktu obecności na terenie gminy jednej z opisanych w opracowaniu form ochronnych i być bezwarunkowa ze względu na cele wydatkowania przez nią środków z tej subwencji.
6. Poprzez ustalone zwiększenie subwencji o określony procent państwo może zachęcać gminy do porządkowania określonych sektorów gospodarki komunalnej nagradzając w ten sposób te gminy, które wykażą się spełnianiem prawem narzuconych wymagań.