



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-112-19

Druk nr 3697
Warszawa, 18 lipca 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

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 2018 r. poz. 1530, 2161, 2193 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 525) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 36:

a) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego w roku budżetowym, z przyczyn od niej niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej przysługuje prawo do wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub zwrot zawyżonej kwoty dokonanych wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a.”,

b) dodaje się ust. 11 i 12 w brzmieniu:

„11. Przyznanie wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub zwrotu zawyżonej kwoty dokonanych wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, następuje w drodze decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Wniosek o wyrównanie różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub zwrot zawyżonej kwoty dokonanych wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, jednostka samorządu terytorialnego może złożyć do końca roku następującego po roku budżetowym, w którym otrzymała zaniżoną kwotę subwencji ogólnej lub dokonała wpłat do budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej.

12. Od kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tego tytułu lub od kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy zawyżoną kwotą wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, a kwotą należną, jednostce samorządu terytorialnego przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych, liczone od ostatniego dnia roku budżetowego,

w którym jednostka otrzymała zaniżoną kwotę subwencji ogólnej lub dokonała wpłat do budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej.”;

- 2) tytuł rozdziału 8a otrzymuje brzmienie:

„Zasady ustalania dla województw w latach 2015–2021 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa, rezerwy subwencji ogólnej oraz dotacji celowej”;

- 3) użyte w art. 70a w ust. 1 i w art. 70b w ust. 1 wyrazy „W latach 2015–2019” zastępuje się wyrazami „W latach 2015–2021”;

- 4) po art. 70c dodaje się art. 70d w brzmieniu:

„Art. 70d. 1. W latach 2020 i 2021 w budżecie państwa tworzy się rezerwę subwencji ogólnej, z przeznaczeniem dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

2. Rezerwę, o której mowa w ust. 1, ustala się w ustawie budżetowej w wysokości zapewniającej, aby dochody województw z tytułu części wyrównawczej i części regionalnej subwencji ogólnej pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej nie były niższe niż dochody z tych tytułów wyliczone na podstawie art. 24 i art. 25, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 listopada 2014 r., pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej, wyliczone zgodnie z art. 31, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 listopada 2014 r.

3. Rezerwę, o której mowa w ust. 1, rozdziela minister właściwy do spraw finansów publicznych w sposób określony w ust. 4, między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.

4. Kwotę, o której mowa w ust. 1, rozdziela się między województwa w następujący sposób:

- 1) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich w kraju i liczby mieszkańców kraju;
- 2) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku, dla danego województwa wskaźnik równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich w województwie i liczby mieszkańców tego województwa;

- 3) ustala się województwa, dla których wskaźnik określony w pkt 2 jest wyższy niż wskaźnik określony w pkt 1;
- 4) oblicza się – dla województw ustalonych zgodnie z pkt 3 – sumę wskaźników, o których mowa w pkt 2;
- 5) oblicza się, z dokładnością do dziesiątego miejsca po przecinku – dla każdego z województw ustalonych zgodnie z pkt 3 – współczynnik udziału wskaźnika, o którym mowa w pkt 2, w sumie wskaźników obliczonej zgodnie z pkt 4;
- 6) wysokość kwoty należnej województwu oblicza się jako iloczyn współczynnika udziału, obliczonego w sposób określony w pkt 5, i kwoty, o której mowa w ust. 2.

5. Minister właściwy do spraw finansów publicznych informuje o wysokości środków z rezerwy subwencji ogólnej właściwe województwa w terminach określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2. Przepis art. 33 ust. 1a stosuje się odpowiednio.”.

Art. 2. 1. W latach 2020 i 2021, dla województw, które nie są obowiązane do dokonywania wpłat, o których mowa w art. 70a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ustala się różnicę pomiędzy sumą:

- 1) części wyrównawczej subwencji ogólnej, wyliczonej na rok budżetowy zgodnie z art. 24 ust. 1–8 ustawy zmienianej w art. 1,
 - 2) części regionalnej subwencji ogólnej, wyliczonej na rok budżetowy zgodnie z art. 70b ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą,
 - 3) środków z rezerwy subwencji ogólnej, wyliczonych na rok budżetowy zgodnie z art. 70d ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą
- a sumą części wyrównawczej i części regionalnej subwencji ogólnej, wyliczonych na rok budżetowy zgodnie z art. 24 i art. 25 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 14 listopada 2014 r.

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

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

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

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

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

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

Art. 3. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w zakresie ustalenia części regionalnej subwencji ogólnej dla województw i rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 70d ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do:

- 1) opracowania projektu ustawy budżetowej i projektów uchwał budżetowych na rok 2020;
- 2) ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2020.

Art. 4. Przepis art. 36 ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej oraz wpłat do budżetu państwa, wyliczonych na rok 2020.

Art. 5. Na potrzeby opracowania wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), na rok 2020 i lata następne, samorządy województw przyjmują kwoty części regionalnej subwencji ogólnej, o których mowa w art. 2 ust. 4, ustalone na rok 2020.

Art. 6. W sprawach dotyczących rozliczenia i zwrotu dotacji celowych, o których mowa w art. 70c ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1, udzielonych w latach 2015–2019, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel wydania ustawy

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.), regulujące zasady ustalania wpłat województw do budżetu państwa i sposób ich podziału, obowiązują do dnia 31 grudnia 2019 r.

Analizy Ministerstwa Finansów, jak również opinie strony samorządowej wskazują, iż system korekcyjno-wyrównawczy dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) wymaga zmiany i powinien dotyczyć nie tylko województw samorządowych, ale również gmin i powiatów.

Prace nad nowym systemem korekcyjno-wyrównawczym dla JST są prowadzone w ramach Zespołu ds. analiz systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego, w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich organizacji samorządowych, reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Strona samorządowa pozytywnie ocenia kierunki proponowanych zmian, które zmierzają do wyeliminowania dotychczasowych dysfunkcji w obecnym systemie korekcyjno-wyrównawczym, tym bardziej, że są one prowadzone przy współpracy z ekspertami Banku Światowego, co daje możliwość skorzystania z najlepszych doświadczeń międzynarodowych i obiektywnej oceny proponowanych rozwiązań.

W ocenie strony samorządowej zmian nie należy ograniczać jedynie do systemu korekcyjno-wyrównawczego, ale konieczne są znacznie szersze reformy dotyczące finansów JST. Należy jednak mieć na uwadze, iż przygotowanie reform będzie wymagać czasu, bowiem ostateczny zakres zmian w dochodach JST musi być wkomponowany w system finansów publicznych.

Przedstawiciele strony samorządowej na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego uznali, że na obecnym etapie prac racjonalne jest ich kontynuowanie w ramach ww. Zespołu i prowadzenie dalszych pogłębionych analiz i rachunków symulacyjnych, bowiem przyjęte rozwiązania będą miały wpływ na sytuację finansową poszczególnych JST. Wypracowane przez Zespół rozwiązania będą stanowiły podstawę do opracowania nowych zasad finansowania JST. To stanowisko podzieliła Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Dlatego też niezbędne było przygotowanie proponowanej regulacji, mając także na uwadze fakt, iż jej brak oznaczałby, że samorządy województw nie otrzymają w 2020 r. i kolejnych latach części regionalnej subwencji ogólnej pochodzącej z wpłat, gdyż nie będzie podstawy

prawnej do ustalania zarówno wpłat, jak i subwencji. Pozbawiłoby to większość województw istotnej części dochodów.

W związku z powyższym przygotowana obecnie nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego będzie obejmować przedłużenie obowiązywania przepisów – w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego (z pewnymi modyfikacjami), tj. zasady ustalania wpłat do budżetu państwa i ich podział, w odniesieniu do samorządów województw.

Projekt ustawy, w miejsce dotychczasowej rezerwy celowej budżetu państwa, przeznaczonej na dotacje dla województw na dofinansowanie dróg wojewódzkich, wprowadza rezerwę subwencji ogólnej. Wprowadzenie tego rozwiązania uelastyczni dysponowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa przez samorzady województw i jednocześnie wychodzi naprzeciw postulatом zgłaszanym przez samorzady województw.

W budżecie państwa na rok 2020 oraz lata kolejne zostaną zabezpieczone środki, które będą zasilaly budżety samorządów województw.

Wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r. sygn. akt K 18/17 (Dz. U. poz. 525) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty, określonej w art. 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w kwocie wyższej od należnej. Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego traci moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2019 r. W związku z tym projekt ustawy wykonuje wyrok Trybunału w przedmiotowym zakresie.

Omówienie projektowanych rozwiązań prawnych

I. Zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

W art. 1 przewiduje się:

1. Przedłużenie na lata 2020 i 2021 obowiązywania ustawy w zakresie zasad ustalania wpłat województw do budżetu państwa oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej, wprowadzonych ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a następnie prolongowanych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawą

z dnia 14 września 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Tym samym, tak jak w obecnych regulacjach:

- 1) wpłat do budżetu państwa będą dokonywać województwa, których dochody podatkowe przekraczają 125% średnich dochodów podatkowych na mieszkańca;
 - 2) przewidziano możliwość obniżenia wpłat województw w trakcie roku budżetowego, w przypadku znacznie niższych dochodów podatkowych, co uwzględni rzeczywistą kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego w roku, w którym dokonują one wpłat;
 - 3) wpłaty województw nie przekroczą 35% ich dochodów podatkowych;
 - 4) kwotę części regionalnej subwencji ogólnej otrzymają tylko te województwa, których dochody podatkowe, powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, będą niższe od 125% średnich dochodów podatkowych województw;
 - 5) część regionalna subwencji ogólnej zostanie rozdzielona z uwzględnieniem stopy bezrobocia oraz dochodów województw (dochody podatkowe powiększone o część wyrównawczą subwencji ogólnej).
2. Zmianę brzmienia ust. 10 w art. 36 oraz dodanie ust. 11 i 12 w tym artykule. Projektowana zmiana art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt K 18/17).

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w kwocie wyższej od należnej, jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zalecił wprowadzenie możliwości dochodzenia należności przez JST w sytuacji, w której jednostka, w wyniku błędnego naliczenia subwencji ogólnej lub wpłat, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie

niższej od należnej bądź dokonała wpłaty, określonej w art. 29, art. 30 i art. 70a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w kwocie wyższej od należnej.

Projektowany przepis przewiduje, że jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo do wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji a kwotą należną z tych tytułów lub zwrot zawyżonych kwot dokonanych wpłat, w przypadku gdy nieprawidłowe naliczenie kwoty wynika z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego.

Przepis posługuje się ogólnym pojęciem „przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego”, nie jest bowiem możliwe enumeratywne wyliczenie wszystkich przesłanek, związanych z przyczynami niezależnymi od jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też wprowadzono regulację o charakterze ogólnym, bez wyszczególniania tych przyczyn.

Przyznanie wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą subwencji lub zwrot zawyżonej kwoty wpłat będzie następować w drodze decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przy zastosowaniu terminów, przewidzianych w tym akcie prawnym.

Od zwracanych kwot jednostkom samorządu terytorialnego będą przysługiwały odsetki jak dla zaległości podatkowych.

3. W miejsce dotychczasowej rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na dotacje dla województw na dofinansowanie dróg wojewódzkich zostanie wprowadzona rezerwa subwencji ogólnej. Rezerwa subwencji będzie przeznaczona dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zapewni to elastyczność samorządom województw zarówno na etapie planowania, jak i wydatkowania środków.

4. Podobnie jak w obowiązującej ustawie przewiduje się, że minister właściwy do spraw finansów publicznych poinformuje województwa o części regionalnej subwencji ogólnej w wysokości 90% ustalonej kwoty. W przypadku gdy kwota wpłat województw do budżetu państwa (z których tworzona jest część regionalna) nie zostanie zmniejszona, minister

właściwy do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 30 września roku budżetowego, poinformuje jednostki o odpowiednim zwiększeniu tej kwoty subwencji.

Pozostałe zmiany mają charakter legislacyjny i doprecyzowujący.

II. Przepisy przejściowe

1. w art. 2 projektu – wprowadzono mechanizm wyrównania różnic pomiędzy kwotą części wyrównawczej, części regionalnej subwencji ogólnej i rezerwy subwencji, wyliczonych na dany rok budżetowy a kwotą ustaloną według zasad, obowiązujących przed dniem 14 listopada 2014 r. z tytułu części wyrównawczej i części regionalnej subwencji ogólnej.

Konstrukcja mechanizmu zakłada, że:

- a) dla województw, które w danym roku nie są obowiązane do dokonywania wpłat, porównuje się sumy części wyrównawczej, części regionalnej subwencji ogólnej i rezerwy subwencji, wyliczonych na dany rok budżetowy na zasadach określonych w projekcie ustawy z sumą części wyrównawczej i części regionalnej subwencji ogólnej, wyliczonych na rok budżetowy, według zasad, obowiązujących przed dniem 14 listopada 2014 r.,
 - b) województwu „zyskującemu” na nowych rozwiązaniach zostanie pomniejszona część regionalna subwencji ogólnej wyliczona dla tego województwa - w przypadku konieczności wyrównania różnicy dla województw tracących,
 - c) środki przeznaczone dla województw „tracących” będą pochodzić od województw „zyskujących” na nowych rozwiązaniach; w przypadku gdy kwota „zysku” jest wyższa od kwoty „strat”, to nadwyżka środków wraca do województw „zyskujących”.
2. W art. 3 przewiduje się wprowadzenie regulacji w zakresie opracowania projektów uchwał budżetowych i projektu ustawy budżetowej.
 3. W art. 4 wprowadzono przepis przejściowy, dotyczący art. 36 ust. 10, zgodnie z którym regulacje, zawarte w tych przepisach, będą obowiązywać od 1 stycznia 2020 r. i będą mieć zastosowanie po raz pierwszy do poszczególnych części subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa, ustalonych na rok 2020. Natomiast w sprawach, dotyczących subwencji ogólnej i wpłat za lata wcześniejsze, będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

4. W art. 5 przewidziano wprowadzenie na rok 2020 i lata następne regulacji w zakresie opracowania wieloletniej prognozy finansowej.

Samorzady województw przygotowują uchwały w sprawie wieloletnich prognoz finansowych obejmujące rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne lata. Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy są spójne z przepisami ustawy o finansach publicznych i pozwolą samorządom przygotować prognozy finansowe na podstawie przewidywalnych dochodów z tytułu subwencji ogólnej. Wieloletnie prognozy finansowe na kolejne lata samorzady województw opracują, przyjmując kwoty części regionalnej ustalone według zasad przewidzianych w projekcie ustawy.

5. W art. 6 uregulowano kwestie stosowania przepisów dotychczasowych do dotacji celowej na zadania województwa z zakresu dróg wojewódzkich, wyliczonych na rok 2019 i lata poprzednie.

III. Termin wejścia w życie

W art. 7 określono termin wejścia w życie przepisów ustawy. Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

Zgodność projektowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Uwagi końcowe

Zawarte w projekcie regulacje nie mają wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, z późn. zm.).

Projekt nie wymaga przedstawienia go organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, str. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie

specjalne rozdz. 1, t. 1, str. 446) projekt nie wymaga konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Projektowana ustawa nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Żaden z podmiotów, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<p>Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Tomasz Robaczyński, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów.</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Pan Marek Wiewióra – Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego, tel. 22 694 34 16, e-mail: Sekretariat.ST@mf.gov.pl.</p>	<p>Data sporządzenia: 17.06.2019 r.</p> <p>Źródło: Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac legislacyjnych:</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Konieczność podjęcia prac nad nowelizacją ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest związana z utratą z dniem 31 grudnia 2019 r. mocy obowiązujących przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, regulujących zasady ustalania wpłat województw do budżetu państwa i sposób ich podziału.

Brak proponowanych regulacji pozbawi większość województw samorządowych istotnej części dochodów, bowiem nie będzie podstawy prawnej do ustalania i dokonywania wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej oraz ustalania i wypłacania tej części subwencji samorządom województw.

Obecnie są prowadzone prace nad nowym systemem korekcyjno-wyrównawczym dla jednostek samorządu terytorialnego. Do czasu wypracowania nowych rozwiązań, dotyczących wszystkich rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, konieczne jest przyjęcie proponowanych zmian.

W świetle obowiązujących przepisów prawa samorzady województw otrzymują dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami. Województwa postulowały o zmianę formy przekazywania środków z dotacji na subwencję ogólną. Samorzady województw uzasadniały ten postulat potrzebą uelastycznienia dysponowania środkami z budżetu państwa. Projekt ustawy, wychodząc naprzeciw postulatowi samorządów, przewiduje zastąpienie dotychczasowej rezerwy celowej budżetu państwa, z której środki były przekazywane w formie dotacji celowej, rezerwą subwencji ogólnej.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt

Projektowane zmiany przewidują m.in.:

- 1) przedłużenie obowiązywania na lata 2020 i 2021 obecnych przepisów w zakresie zasad ustalania wpłat województw do budżetu państwa oraz podziału części regionalnej subwencji ogólnej;
- 2) wprowadzenie mechanizmu wyrównania różnic pomiędzy kwotą części wyrównawczej, części regionalnej subwencji ogólnej i rezerwy subwencji, wyliczonych na dany rok budżetowy, a kwotą z tytułu części wyrównawczej i części regionalnej subwencji ogólnej, ustaloną według zasad, określonych przed 14 listopada 2014 r.;
- 3) zastąpienie dotychczasowej rezerwy celowej z budżetu państwa przeznaczonej na dotacje dla województw na dofinansowanie dróg wojewódzkich, rezerwą subwencji ogólnej; wprowadzenie tego rozwiązania uelastyczni dysponowanie środkami z budżetu państwa przez samorzady województw i jednocześnie wychodzi naprzeciw postulatowi zgłaszanemu przez samorzady województw;
- 4) zmianę brzmienia ust. 10 w art. 36; projektowana zmiana jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt K 18/17) i dotyczy sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty w kwocie wyższej od należnej.

Powyższe rozwiązania pozwolą na ustalenie wpłat województw do budżetu państwa i przekazanie środków pochodzących z tych wpłat w formie części regionalnej subwencji ogólnej dla województw. Ponadto zostanie zwiększona elastyczność w gospodarowaniu środkami otrzymanymi przez województwa z budżetu państwa.

Pozostałe zmiany, zawarte w projekcie ustawy, mają charakter legislacyjny i doprecyzowujący.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Przepisy Unii Europejskiej nie regulują kwestii, będącej głównym przedmiotem projektu ustawy. Sprawy, dotyczące mechanizmu wyrównywania finansowego, są regulowane przez indywidualne rozwiązania legislacyjne obowiązujące w poszczególnych krajach UE.

W krajach europejskich zastosowane rozwiązania w zakresie stosowanych mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych różnią się ze względu na charakter państwa i uwarunkowania historyczne. Uwzględniane są potrzeby wydatkowe oraz potencjał dochodowy. W zakresie kryteriów różnicujących potrzeby wydatkowe uwzględnia się szeroki katalog czynników demograficznych (liczba ludności, struktura wiekowa), geograficznych, ekonomicznych oraz związanych z infrastrukturą.

Poszczególnym kryteriom nadawana jest waga będąca podstawą szacunków.

Ponadto w niektórych krajach systemy wyrównywania finansowane są przede wszystkim ze środków pochodzących z budżetu państwa, podczas gdy w innych krajach (np. Szwecja, Dania) większa część środków pochodzi z wpłat zamożniejszych jednostek samorządu terytorialnego. W niektórych państwach systemy subwencji przewidują pełne wyrównywanie możliwości finansowych samorządów (np. w Anglii), jednak w innych zakłada się tylko częściowe wyrównywanie (np. w Danii, Norwegii). Zróżnicowana jest także liczba kryteriów, które mają zastosowanie przy alokacji subwencji. W systemie brytyjskim, norweskim, duńskim i szwedzkim stosuje się wiele różnych, rozbudowanych wskaźników, mających odzwierciedlać potrzeby i koszty usług publicznych. Z kolei w niektórych krajach (np. Niemcy, Belgia, Holandia) wykorzystuje się mniejszą liczbę kryteriów, ale uznanych za kluczowe. We Włoszech i w Hiszpanii system jest uproszczony, a zasadniczym kryterium alokacji subwencji jest liczba mieszkańców.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Samorządy województw	wszystkie	JST i GUS	Pozytywne, projekt zapewni województwom (zwłaszcza województwom mniej zamożnym) istotną część dochodów niezbędną do realizacji zadań publicznych, a także umożliwi JST dochodzenie należności w przypadku zaniżenia subwencji lub zawyżenia wpłat, jeżeli nastąpiło to z przyczyn niezależnych od jednostki.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego został skierowany do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 2 lipca 2019 r. projekt uzyskał pozytywną opinię Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych, kluczowego w sprawach finansów samorządu terytorialnego, spośród zespołów tej Komisji.

Nie przeprowadzono konsultacji publicznych z uwagi na pilny tryb prac nad projektem ustawy oraz z uwagi na fakt, iż dotyczy on sfery działalności jednostek samorządu terytorialnego, w związku z tym został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, o której mowa powyżej.

Z uwagi na zakres projektu, który nie dotyczy problematyki praw i interesów związków pracodawców oraz zadań związków zawodowych, projekt nie został przekazany do zaopiniowania przez reprezentatywne organizacje pracodawców i związków zawodowych.

Projekt nie dotyczy także spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232).

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wydatki ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowane rozwiązania nie spowodują zwiększenia wydatków ani zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	-	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak.							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak.							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak.							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie ma wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe. Projekt nie wpływa na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.								

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
<input type="checkbox"/> nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz: Wdrożenie ustawy zmniejszy nakłady administracyjne związane z rozliczaniem dotacji celowych na dofinansowanie zadań województw z zakresu dróg wojewódzkich w związku z przekształceniem rezerwy celowej budżetu państwa na rezerwę subwencji ogólnej.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na rynek pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Brak wpływu.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
14 dni od dnia ogłoszenia.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Proponowane rozwiązania będą obowiązywały od roku 2020, zatem wielkość subwencji będzie znana najwcześniej w II połowie 2019 r. Jednocześnie będą kontynuowane prace nad rozwiązaniami systemowymi dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw), uwzględniające wprowadzenie reform, które będą miały wpływ na dochody jednostek samorządu terytorialnego.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		



Warszawa, 12 lipca 2019 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.919.2019/8/MSz

dot.: RM-10-112-19 z 10.07.2019 r.

Pan
Tomasz Szczegielniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia
o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.
Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Zagranicznych
Ryszard Wawrzyk
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:
Pan Marian Banaś
Minister Finansów