

Warszawa 17 października 2002 r.

Opinia prawna
do projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek
samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 930)

Po zapoznaniu się z projektem ustawy wskazanym w tytule uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną:

I. Podjęta przez Sejm w dniu 26 listopada 1998 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zastąpiła ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. z 1995 r. Nr 30, poz. 164 z późn. zm.). Było to konieczne z uwagi na utworzenie powiatów i województw samorządowych. W swoich założeniach ustawa ta miała obowiązywać tylko w okresie dwóch lat tj. w 1999 i 2000r. Miał to być okres pozwalający na sprawdzenie funkcjonowania nowoutworzonych jednostek samorządu terytorialnego oraz pozwalający na wypracowanie nowego systemu finansowania samorządu. Tak jednak się nie stało i w dniu 13 października 2000 r. przedłużono obowiązywanie tej ustawy na rok 2001.

Również w dniu 14 listopada 2001 r, przedłużono jej funkcjonowanie na rok 2002. Należy jednocześnie wskazać, iż w okresie obowiązywania tej ustawy nowelizacja jej przepisów wynikała głównie ze zmian w innych ustawach.

Przedłożony przez Rząd projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 930) zawiera między innymi propozycję przedłużenia obowiązywania dotychczasowych rozwiązań na rok 2003.

W uzasadnieniu do projektu przedstawiono:

- przebieg podjętych prac nad nowymi rozwiązaniami dotyczącym finansowania jednostek samorządu terytorialnego,
- założenia nowych rozwiązań,
- przyczyny nie przedstawienia nowego projektu obejmującego zmianę zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjmując wyjaśnienia zawarte w uzasadnieniu należy stwierdzić, iż zapewnienie podstawy prawnej prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego swojej gospodarki finansowej wymaga przedłużenia obowiązywania dotychczasowych rozwiązań na kolejny rok.

Zgodnie z załączoną do projektu opinią przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

II. Oprócz przedłużenia mocy obowiązującej dotychczasowej ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego projekt zawiera również propozycje zmian przepisów tej ustawy związane ze zmianami innych ustaw.

1. W dniu 27 października 2002 r. wejdzie w życie ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.). Przystanie istnieć obligatoryjny związek gmin warszawskich i zastąpi go miasto na prawach powiatu. Zasadną zatem jest propozycja dotycząca wykreślenia w ustawie o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego przepisów regulujących szczególny tryb finansów obligatoryjnego związku.

2. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 162, poz. 112 z późn. zm.) przewidywała przyznanie gminom górniczym zwiększonych dochodów. Z uwagi na ściśle określony czas obowiązywania (do końca 2002 r.) niektórych jej przepisów istnieje potrzeba wykreślenia w ustawie o finansach jednostek samorządu terytorialnego przepisów dotyczących zwiększonego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Jednocześnie projekt przewiduje (art. 5) zmiany w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. pozwalające na zwolnienie gmin górniczych z wpłat przeznaczonych na zwiększenie subwencji ogólnej budżetu państwa od przypadającej jej części opłaty eksploatacyjnej.

3. Zmiana ustawy z dnia z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.) nadała nowe brzmienie art. 84. Obecnie nie ma podstaw do obniżania opłaty eksploatacyjnej za wydobytą kopalinę. Z tych też względów w projekcie przewiduje się wykreślenie przepisów 24 pkt2 litera b) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten dotyczył przyznania części rekompensującej subwencji ogólnej z tytułu obniżenia opłaty eksploatacyjnej.

Jednocześnie proponuje się wprowadzenie art. 61a do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art.1pkt 16 projektu) zawierającego rozwiązania przejściowe.

4. W projekcie proponuje się dalsze utrzymanie sposobu finansowania powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Będą one finansowane z dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa. Z uwagi na utratę z dniem 1 stycznia 2003 r. mocy obowiązującej przepisów w tym zakresie w projekcie proponuje się dodanie art. 60a do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

5. Proponuje się - art. 1 pkt 15 projektu - przedłużenie na rok 2003 możliwości zmiany przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań własnych zgodnie z zasadami określonymi w art. 61b ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

6. Obecnie przy wyliczaniu subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz dotacji przeznaczonych na wypłatę dodatków mieszkaniowych przyjmuje się liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych na terenie jednostki samorządu terytorialnego, według stanu na dzień 30 czerwca roku bazowego, podaną przez Główny Urząd Statystyczny.

W projekcie proponuje się aby w 2003 r. brać pod uwagę liczbę mieszkańców według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy.

W uzasadnieniu czytamy: „ *W związku z tym, iż w 2002 r. przeprowadzono Narodowy Spis Powszechny, Główny Urząd Statystyczny poinformował Ministerstwo Finansów, iż w związku z prowadzonymi pracami nad tym spisem GUS nie będzie w stanie opracować bilansu ludności na dzień 30 czerwca 2002 r. Dane te mają być dostępne po opracowaniu ostatecznych wyników spisu tj. w czerwcu 2003 r.*”

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 z późn. zm.) rodzaje wyników informacji statystycznych oraz formy i terminy ich udostępnienia są ustalane w programie badań statystycznych statystyki publicznej. Program badań statystycznych statystyki publicznej stosownie do art. 18 ustawy ustala Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia. Z przepisów tych wynika, iż nie opublikowanie określonych danych statystycznych może wynikać jedynie z przepisów stosownego rozporządzenia Rady Ministrów a nie z informacji GUS.

Przyjęcie do wyliczenia subwencji ogólnej innej liczby mieszkańców, jak podano w uzasadnieniu, oznaczać będzie zmniejszenie subwencji dla gmin o kwotę 198 tys. zł. Projekt jednak nie przewiduje możliwości wyrównania subwencji po opublikowaniu danych przez GUS.

7. W projekcie znalazły się również propozycje zmian związanych - jak podano w uzasadnieniu – z przyjętym przez Radę Ministrów projektem ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z tą nowelizacją proponuje się wprowadzenie innego sposobu rekompensowania gminom utraconych dochodów z tytułu ulg ustawowych dla zakładów pracy chronionej m.in. w podatkach i opłatach stanowiących dochód gmin.

Projekt przewiduje zatem zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynikające z projektu zmiany innej ustawy, który nie został jeszcze - jak wynika z uzasadnienia - skierowany pod obrady Sejmu. Taka praktyka jest niedopuszczalna.

III. W art. 1 pkt 16 i art. 2 pkt 1 jest mowa o przewodniczącym zarządu gminy i zarządzie gminy. Od 27 października 2002 r. organem wykonawczym w gminie będzie wójt, burmistrz, prezydent miasta. Należy zatem użyć poprawnych nazw organu wykonawczego.

Uwzględniając przedstawione powyżej uwagi wyrażam opinię, iż projekt został przygotowany w sposób pozwalający na prowadzenie nad nim dalszych prac legislacyjnych.

Należy jednocześnie wskazać, iż przedstawione w omawianym projekcie rozwiązanie nie spełniają oczekiwań jednostek samorządu terytorialnego. Jednak ocena projektu w tym zakresie nie jest przedmiotem tej opinii.

Sporządziła: Antonina Teresa Gajewska