

Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski
Biuro Studiów i Ekspertyz

Raport nr 143
(IP-81 P)

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk Sejmowy nr 343)

I. Uwagi ogólne

1. Nie ulega wątpliwości, że głównym powodem opracowania projektu ustawy stał się zamiar wprowadzenia do naszego systemu prawnego powiatów i województw samorządowych. Ustawy w tej sprawie zostały niedawno uchwalone przez Sejm, lecz nie rozpatrzył ich Senat i ponownie Sejm. Nie są też podpisane i ogłoszone przez Prezydenta RP, a teoretycznie rzecz biorąc mogą być jeszcze badane przez Trybunał Konstytucyjny. Jakby więc łaskawie nawet na sprawę patrzeć, to trudno być pewnym ostatecznego kształtu tych ustaw. Tymczasem projekt ustawy odwołuje się do nich, jak i zresztą do innych nie uchwalonych jeszcze projektów ustaw (np. do projektu ustawy o finansach publicznych oraz do tajemniczych jeszcze projektów ustaw wprowadzających dodatki do podatków dochodowych) w taki sposób, jakby ustawy te były już obowiązujące i można byłoby nawiązywać do ich treści. Takie postępowanie **stanowi poważne naruszenie Zasad Techniki Prawodawczej**.

2. Uzasadnienie projektu ustawy **nie dostarcza żadnych argumentów przemawiających za potrzebą uchwalenia tej ustawy. Nie wyjaśnia też powodów przyjętej koncepcji legislacyjnej, która tylko pozornie opiera się na założeniu kodyfikacji przepisów dotyczących dochodów samorządu terytorialnego**. W pkt. 1 uzasadnienia wyraźnie podkreśla się bowiem, że przy opracowywaniu projektu ustawy kierowano się następującymi założeniami:

a) “nie dokonuje się istotnych zmian w finansach gmin”, a wobec tego po co uchylać ustawę o finansowaniu gmin, skoro **wystarczy ją znowelizować?**;

b) “gwarantuje się wzajemną niezależność finansową poszczególnych szczebli samorządowych”, a więc nie ma potrzeby regulowania ich dochodów w jednej ustawie, **należało natomiast uczynić to w odrębnych ustawach dotyczących gmin, powiatów i województw**;

c) “zapewnia się jak największy - w miarę możliwości - udział dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządowych”, co jest chyba dość niepoważnym żartem, gdy spojrzy się na proponowaną strukturę dochodów powiatów i województw oraz na rozbudowaną w stosunku do stanu obecnego gamę dotacji i subwencji dla gmin.

3. Kolejna niespodzianka tkwi w tym, że projekt przewiduje rezygnację z udziałów we wpływach z podatków dochodowych i ich zmianę na formę dodatków (gminnych, powiatowych, wojewódzkich) od obu podatków dochodowych. Sprawa ta budzi zastrzeżenia z kilku powodów:

a) z przepisu art. 5 pkt. 11 projektu ustawy można wnioskować, że wprowadzenie owych tajemniczych dodatków nastąpi poprzez uchwalenie ustaw o podatkach dochodowych (chyba chodzi o zmianę istniejących ustaw), to zaś sugeruje, **że zostaną zwiększone dotychczasowe obciążenia podatników obu podatków**, a więc to oni będą utrzymywać powiaty i województwa samorządowe! Gdyby jednak szczęśliwie okazało się to być nieprawdą, to nie

jest zrozumiałe dlaczego ten rodzaj dochodu ma nazywać się dodatkiem, a nie udziałem we wpływach, kogo on będzie obciążał (jeśli nie będzie obciążał podatników) i dlaczego jego wprowadzenie ma nastąpić w ustawach o podatkach dochodowych, skoro chodzi o podział wpływów z podatków dochodowych, a nie o zmianę ich konstrukcji;

b) dlaczego dodatki do podatków dochodowych są zaliczane do dochodów własnych samorządów terytorialnych, skoro budżet państwa nie rezygnuje z tych dochodów?;

c) dlaczego samorzady mają samodzielnie ustalać stawki dodatków do podatków dochodowych, **skoro Konstytucja RP nie wyposaża samorządów w prawa do nakładania podatków?**;

d) w jaki sposób wprowadzenie dodatków do podatków dochodowych zwiększy samodzielność finansową samorządów (pkt. 2 Uzasadnienia), skoro jednocześnie przewiduje się potrzebę utworzenia specjalnej rezerwy łagodzącej skutki finansowe nowych rozwiązań (pkt. 7 Uzasadnienia)?;

e) dlaczego dodatki do podatków dochodowych już w chwili ich wprowadzenia zostaną w części odebrane samorządom na rzecz budżetu państwa (pkt 9 Uzasadnienia)?

4. W uzasadnieniu projektu ustawy nie przeczytamy też, dlaczego proponowane wprowadzenie kolejnych dotacji i subwencji dla gmin, powiatów i województw samorządowych uznaje się za przejaw zwiększenia samodzielności samorządów, skoro jest dokładnie odwrotnie i wie to każdy, kto rozumie pojęcie dotacji i subwencji.

5. Wadą projektu ustawy jest to, że świadomie rezygnuje on z regulacji zagadnień wydatków samorządów, a jednocześnie wprowadza regulacje obce sprawom dochodów (np. wieloletnie programy rozwojowe województw, kontrakty regionalne).

6. Nie jest zrozumiałe, dlaczego projekt ustawy przewiduje kompetencje finansowe dla podmiotu, który nie jest organem państwowym i niesłusznie jest uznawany za reprezentację jednostek samorządu terytorialnego (Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego). **Narusza to przepisy Konstytucji RP w części dotyczącej samodzielności samorządu terytorialnego.**

7. Kpiną jest twierdzenie (pkt 11 Uzasadnienia), że “wejście w życie rozwiązań proponowanych w tej ustawie nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, ani dla dotychczasowych, czyli gminnych jednostek samorządu terytorialnego”. Kpina polega na tym, że zapłacą podatnicy, nie zaś budżet państwa lub budżety gmin.

8. Nie inaczej można też określić propozycję, aby projekty budżetów powiatów i budżetów województw opracował na 1999 r. Minister Finansów! To jest chyba prawdziwa miara samorządności proponowanej w projekcie.

II. Uwagi szczegółowe

1. Tytuł projektu ustawy nie jest jednoznaczny, ponieważ dotyczy on nie tylko dochodów, lecz także innych spraw. Ponadto tytuł zawiera zwrot “jednostek samorządu terytorialnego” zamiast wprost odnosić się do gmin, powiatów i województw samorządowych.

2. Art. 1 brzmi w sposób niepełny, ponieważ projekt reguluje również inne sprawy (np. art. 34 - 38 oraz art. 42 - 48).

3. Art. 2 jest zbędny, ponieważ projekt ustawy nie dotyczy budżetów i nie można stosować ustawy, której nie ma.

4. Art. 3 jest zbędny, ponieważ stanowi powtórzenie art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

5. Art. 4 jest sprzeczny z przepisami o subwencjach oświatowych i drogowych, które z

natury rzeczy mają charakter celowy i nie mogą być przeznaczone w sposób dowolny na podstawie decyzji organu stanowiącego samorządu terytorialnego.

6 Art. 5:

a) pkt 1 - 3, 11 odsyłają do nieistniejących aktów prawnych;

b) pkt 4 - Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie jest konstytucyjnym ani ustawowym reprezentantem samorządu terytorialnego. Ma zupełnie inny cel i z natury swego składu nie może stanowić o takiej reprezentacji w sprawach dochodów;

c) pkt 8 - ciekawe, w jaki sposób GUS ustali **faktyczną liczbę mieszkańców zamieszkałych na terenie jednostki na dzień 30 czerwca?**

d) pkt 10 - to jest zupełnie nowa koncepcja zadań własnych, z której nie wynika, czy są nimi także zadania wykonywane na podstawie umów (jakich ?) bądź porozumień?

e) pkt 11 - 15: nie wiadomo po co wprowadza się pojęcia typu "dochody należne gminy, powiatu, województwa" lub "podstawowe dochody podatkowe";

f) pkt 15 różni się od pkt 12, ponieważ raz przewiduje się dodatki wojewódzkie od obu podatków dochodowych, a innym razem tylko jeden dodatek.

7. Art. 6 pkt 3 i 4 - nie ma podstaw prawnych do pobierania tych dodatków.

8. Art. 8:

a) zwrot "mogą być" nie jest precyzyjny, ponieważ one są dochodami, tyle że ich wpływ nie zawsze zależy od gminy;

b) pkt 1 - kto i z jakich środków wypłaci "subwencję rekompensującą"?

c) pkt 10 - to są dochody z majątku gminy (art. 6 pkt 6).

9. Art. 8:

a) nie jest tego wiele, co oznacza że powiat trzeba będzie utrzymać (tylko po co?);

b) czy nie będzie dodatku powiatowego do podatku dochodowego od osób prawnych i dlatego taka łaskawość spotyka tę grupę podatników ?

10. Art. 9: patrz tożsame uwagi w pkt 8 a i c.

11. Art. 10: skromnie, jak na tak wielki szum o województwa!

12. Art. 11: patrz tożsame uwagi w pkt 8 a i c.

13. Art. 12 ust. 3: kto i z jakich źródeł zapłaci te odsetki?

14. Art. 14 ust. 2 - 4: to jest chyba nieporozumienie. Skoro są to dochody samorządu to przewodniczący zarządu nie może w imieniu podatnika składać wniosków w formie postanowienia (ust. 4) do urzędu skarbowego lub też wyrażać zgodę, ponieważ naczelnik urzędu skarbowego nie jest jego podwładnym.

15. art. 15: wyraża całą prawdę o samodzielności finansowej samorządów!

16. Art. 19: zwrot "przeliczeniowa liczba mieszkańców" nie jest wyjaśniony w art. 5.

17. Delegacje zawarte w art. 22 ust. 2 i w art. 23 ust. 2 oraz w art. 26 ust. 2 nie spełniają wymogów stawianych aktom wykonawczym do ustawy przez Konstytucję RP (art. 92 ust. 1).

18. Art. 33 ust. 1: nie wiadomo, kto kogo ma upoważnić, skoro istnieją regionalne izby obrachunkowe?

19. Art. 34: to nie jest materia tej ustawy (o dochodach).

20. Tytuł rozdziału 2 (art. 37 - 38) nie jest zrozumiały, ponieważ pojawia się w nim nowy zwrot ("zadania powierzone").

21. Art. 41 ust. 4 narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ nawet nie wskazuje nazwy organu, któremu udziela się delegacji.

22. Art. 42 ust. 1: to jest materia ustawy budżetowej i nie można o tym decydować

apriorycznie. Ponadto, co to znaczy “ubytek dochodów”?

23. Art. 43 ust. 1: jedyna nadzieja w tym, że powiaty i województwa i tak nie będą samorządowe, ponieważ pozostaną w kieszeni Ministra Finansów zawsze przy takim układzie ich dochodów.

24. Art. 46 i art. 47: to dalsze potwierdzenie prawdziwych intencji rozszerzenia samorządności i samodzielności.

25. Art. 48: jest zrozumiałe, że jak zabierze się samorządom ich dochody (art. 46 i 47), to trzeba im następnie pożyczyć jakieś pieniądze.

26. Art. 49: niepotrzebnie, należałoby raczej dokonać zmiany tej ustawy oraz postanowienia dotyczące dochodów powiatów i województw wprowadzić do ustaw wprowadzających te instytucje.

27. Art. 50: ta ustawa niczego nie reguluje, a więc termin jej wejścia w życie jest bez znaczenia, zwłaszcza że nowe dochody będą wprowadzone dopiero innymi ustawami, a opracowanie projektów budżetów powiatów i województw ma być załatwione przez Ministra Finansów.

28. W projekcie nie dostrzeżono, że przyjęcie ustawy powoduje zmiany w ustawie o samorządzie terytorialnym i w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych.

III. Wnioski końcowe:

1. Projekt ustawy nie powinien być uchwalony, ponieważ opiera się na wadliwej koncepcji legislacyjnej. O dochodach gmin, powiatów i województw należy rozstrzygnąć w ustawach dotyczących tych jednostek.

2. Projekt ustawy zawiera kilka przepisów niezgodnych z Konstytucją RP (są one zaznaczone wytłuszczonym drukiem).

3. Projekt ustawy ma liczne usterki merytoryczne i redakcyjne (patrz uwagi szczegółowe).

Łódź, maj 1998 r.