



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(934)

108. posiedzenie
Komisji Gospodarki
i Finansów Publicznych
w dniu 8 października 2003 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 58)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Genowefa Ferenc)

Zastępca Przewodniczącego Genowefa Ferenc:

Jeśli można...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Panie Senatorze, rozpoczynamy posiedzenie komisji.

Mamy do rozpatrzenia ustawę o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, druki sejmowe nr 2026 i nr 2043, druk senacki nr 492.

Ustawa jest bardzo krótka i w związku z tym nie będzie pewnie nasuwała wielu wątpliwości.

Rząd jest reprezentowany przez pana ministra Jacka Uczkiewicza z Ministerstwa Finansów.

Panie Ministrze, bardzo proszę o przedstawienie ustawy.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Uczkiewicz:**

Dziękuję bardzo.

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Ustawa jest krótka, ale i ważna. Rzeczywiście jest ona próbą rozwiązania pewnego problemu natury legislacyjno-konstytucyjnej, który pojawił się w momencie, gdy w związku z przyjętym przez Komisję Finansów Publicznych reżimem pracy, a właściwie sekwencją posiedzeń komisji, okazało się, że uchwalenie ustawy o dochodach JST mającej obowiązywać od 1 stycznia 2004 r. nie będzie możliwe przed 15 października bieżącego roku. I tu pojawił się problem podstaw prawnych do realizacji przez ministra finansów jednego z obowiązków związanych z pracami nad budżetem państwa i budżetami jednostek samorządowych. Mianowicie chodzi o obowiązek przekazania jednostkom samorządu terytorialnego do 15 października informacji o poziomie subwencji, wpłat gmin tudzież wpływów z podatków na podstawie projektu ustawy budżetowej. W tym zakresie minister finansów ma dwa obowiązki, wymienione w ustawie. Ten jest pierwszy i chodzi tu o dane wstępne, dane orientacyjne, według projektu ustawy, a więc takie, które umożliwiłyby samorządom orientowanie się, w jakim kierunku zmierzają prace nad budżetem centralnym. Drugi obowiązek natomiast polega na przekazaniu danych ostatecznych – jak mówi ustawa – wynikających z

ustawy budżetowej, i ten obowiązek minister finansów ma wypełnić nie później niż czternaście dni od ogłoszenia przyjętej już ustawy budżetowej.

Mówię o tym dlatego, żeby rozróżnić charakter tych dwóch informacji. Pierwsza jest orientacyjna i właściwie zawiera dane bardziej prognostyczne niż te konkretne, już obowiązujące – takimi one na pewno nie są. Ta druga natomiast dotyczy właśnie danych już obowiązujących, a ich przekazanie ma charakter decyzji administracyjnej.

W tym momencie jednak, ponieważ projekt ustawy budżetowej zakłada już – co naturalne – wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w przyjętym przez rząd projekcie ustawy o dochodach JST, nie ma podstawy prawnej do określenia nowych rodzajów subwencji według projektu ustawy o dochodach JST, ani podstaw do określenia wpłat innych niż gminy rodzajów samorządów, a więc powiatów i województw, bo nowa ustawa zakłada, że tym systemem solidarnościowych wpłat zostaną objęte również inne rodzaje samorządów.

W tej sytuacji rząd wystąpił ze stosownym projektem zmiany obecnie obowiązującej ustawy o dochodach, która wygasa z końcem tego roku, w celu stworzenia takich podstaw prawnych do przekazania samorządom do 15 października koniecznych danych. Te przyjęte przez rząd projekty spotkały się jednak z wątpliwościami natury konstytucyjnej. Ja nie mam przy sobie ekspertyzy Biura Studiów i Ekspertyz, ale uczestniczyłem w spotkaniu z ekspertami, a tam była mowa raczej o wątpliwościach w tej sprawie niż o... Wątpliwości takich nie miał RCL ani inni prawnicy, również z Biura Legislacyjnego Sejmu. Ale wątpliwości się pojawiły i w związku z tym Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, która rozpatrywała w pierwszym czytaniu projekt rządowy, zdecydowała się w tej sytuacji – ażeby uniknąć wątpliwości konstytucyjnych, których rozstrzygnięcie jest zawsze niewiadomą – zaprezentować Sejmowi inne rozwiązanie, polegające na wydłużeniu terminów, w których minister finansów jest obowiązany wykonać tę powinność informowania samorządów.

I w ten sposób Sejm przyjął, przy akceptacji – chcę to wyraźnie podkreślić – rządu, ustawę o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003. I właśnie w art. 1 pkt 1 lit. a dokonuje się przesunięcia tego terminu, o którym mówiłem, czyli terminu dla ministra, z 15 października na 1 grudnia. Podobnie zmienia się termin, do którego wojewoda ma poinformować samorządy o planowanych dotacjach. I wreszcie konsekwentnie zmieniają się dwa inne terminy, a więc na 15 grudnia – termin przygotowywania projektów budżetów gmin i na 31 grudnia – planów finansowych jednostek budżetowych podległych samorządom terytorialnym.

Przyjęcie tego rozwiązania ma oczywiście swoje konsekwencje dla samorządów terytorialnych, i to konsekwencje organizacyjne, polegające na tym, że najprawdopodobniej w wielu przypadkach samorządy, gdy będą chciały zamknąć i zatwierdzić budżet, będą korzystały z tego przepisu mówiącego, że w szczególnych przypadkach możliwe jest przyjmowanie budżetu do 31 marca. Nie wydaje się jednak, żeby ten termin czy ta ustawa były kontestowane przez środowiska samorządowe. Przynajmniej ja takich informacji nie mam.

No i jeszcze inne okoliczności: to rozwiązanie będzie skuteczne oczywiście pod warunkiem – to już sprawa Sejmu, no, całego parlamentu, ale przede wszystkim to prace Sejmu są obecnie etapem kluczowym – przyjęcia i ogłoszenia do 1 grudnia tej ustawy o dochodach JST na rok 2004 i kolejne lata.

W związku z tym w imieniu rządu zwracam się do Wysokiej Komisji z prośbą o pozytywne zaopiniowanie tej ustawy i potraktowanie jej jako nadzwyczaj pilnej, po-

nieważ ona musi być przyjęta i podpisana przez pana prezydenta, ażeby wybrnąć z tego zapętlenia prawno-legislacyjnego czy konstytucyjno-legislacyjnego, do 15 października. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Genowefa Ferenc:

Dziękuję bardzo.
Bardzo proszę, Biuro Legislacyjne.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Renata Bronowska:**

Dziękuję bardzo.
Szanowni Państwo!

Bardzo przepraszam za brak opinii, ale po prostu pilny tryb prac nad tą ustawą uniemożliwił jej przygotowanie. Chciałabym powiedzieć, iż ustawa zasadniczo nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych. Mam tylko jedną drobną uwagę: dla pewnej czystości systemowej byłoby dobrze, gdyby terminy przesuwane w tej ustawie, a wynikające z ustawy o finansach publicznych i ustaw samorządowych, były zmieniane właśnie w samych tych ustawach, a nie w ustawie o dochodach jednostek. Mówię to oczywiście z pełną świadomością, że wprowadzenie tutaj jakiegokolwiek poprawki jest praktycznie niemożliwe ze względu na terminy, o których przed chwilą pan minister mówił. To wszystko. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Genowefa Ferenc:

Dziękuję bardzo, Pani Legislator.
Bardzo proszę, czy są pytania? Nie ma?

Wobec tego może ja skieruję do pana ministra pytanie dotyczące właśnie ustawy o jednostkach samorządu terytorialnego: na jakim etapie ona jest w Sejmie? Jeśli pan minister jest zorientowany... Bo po prostu chodzi o to, żebyśmy wiedzieli, co nas czeka w najbliższym czasie. Dziękuję.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Uczkiewicz:**

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Jestem co nieco zorientowany i chętnie udzielę odpowiedzi na to pytanie. Według mnie prace w podkomisji przebiegły przede wszystkim sprawnie, a może należałoby to ująć tak: przebiegły w bardzo dobrej atmosferze i sprawnie. W dobrej atmosferze, to znaczy poza drobnymi... Ale to moja osobista opinia, o taką jednak pani przewodnicząca... Poza jakimiś drobnymi próbami... Generalnie dominowała atmosfera konstruktywnego szukania najlepszych rozwiązań, ponieważ prace w podkomisji toczyły się z udziałem przedstawicieli środowisk samorządowych, którzy zresztą byli i są bardzo aktywni w jej pracach. Mimo że oczywiście ustawa była konsultowana i opiniowana, to jednak... A więc pracowano w duchu takiego bardzo dobrego konstruktywnego współdziałania po to, żeby ten kompromis, który musimy osiągnąć – chodzi

o możliwości budżetowe oraz chęć unowocześniania państwa i decentralizacji władzy publicznej – mógł być osiągnięty. Podkomisja zakończyła więc prace. I jak powiedziałem, Komisja Finansów Publicznych zechciała najpierw rozpatrzyć ustawy podatkowe, a dzisiaj Komisja Finansów Publicznych i Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej razem, bo te dwie komisje wspólnie rozpatrują projekt tej ustawy, powracają do tego tematu. Będzie jeszcze autopoprawka rządu w sprawach społecznych, ale to jest drobniejszy problem. Komisje rozpoczynają więc prace nad sprawozdaniem podkomisji. O ile mi wiadomo, w porządku obrad kolejnego posiedzenia Sejmu jest przewidziane rozpatrzenie sprawozdania komisji.

A więc gdyby to tempo zostało utrzymane, a przede wszystkim ta atmosfera, która – jak mówię – jest tak na 80% bardzo dobra... No, jak to zwykle bywa, są różne potrzeby polityczne różnych ugrupowań, ale na szczęście polityka nie zdominowała tej ustawy – to właśnie chciałem powiedzieć. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Genowefa Ferenc:

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Moje pytanie zadawałam, myśląc o tym, czy nie są zagrożone te terminy, które przyjmujemy w tej ustawie.

Proszę bardzo, pan senator Mietła.

Senator Mieczysław Mietła:

Pani Przewodnicząca! Panie Ministrze!

Ja chciałbym powiedzieć, że w ostatnim tygodniu byłem z wojewodą małopolskim w dwóch powiatach, gdzie rzeczywiście wszyscy oczekują tej ustawy, ponieważ jest ona niezbędna do konstruowania budżetu. Główne pytanie kierowane do nas brzmiały: czy środki, które będą w dyspozycji samorządów, nie będą mniejsze niż w roku poprzednim? Czy pan minister mógłby nam na to pytanie odpowiedzieć? Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Genowefa Ferenc:

Dziękuję bardzo.

Co prawda to pytanie wybiega poza przedmiot naszej ustawy, ale...

Bardzo proszę, Panie Ministrze. Może tylko nie szczegółowo, proszę raczej o jakąś ogólną odpowiedź.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Uczkiewicz:**

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

To, co powiem, mówię na wszystkich spotkaniach samorządowych, na których bywam ostatnio bardzo dużo. Otóż głównym celem ustawy o dochodach JST nie jest zwiększenie dochodów każdego samorządu. Jej głównym celem jest wprowadzenie systemowych, trwałych rozwiązań w taki sposób, ażeby w warunkach wyjściowych wprowadzenie tych rozwiązań nie generowało kategorii jednostek tracących, czyli żeby punkt wyjścia był tutaj zerowy.

Odwołanie się do dochodów podatkowych należnych konkretnym jednostkom samorządu przy dużym rozrzucie poziomu tych dochodów sprawia, że system wyrównawczy musi być bardzo silny i musi być zasilany z budżetu państwa. Po to, żeby można było to rozwiązanie wprowadzić, niezależnie od kwoty ekwiwalentnej zamienianej dotychczas subwencji na zadania własne, dodatkowo właśnie ten system wyrównawczy musi być zasilony kwotą 1,7–1,8 miliarda zł z budżetu państwa, czyli można powiedzieć, że tyle będzie więcej z tytułu systemu wyrównawczego.

Rozumiem, że pytanie pana senatora odnosi się do tego, ile ogólnie środków będzie w przyszłym roku: czy ich będzie więcej, czy mniej. To będzie zależało od rozstrzygnięć w ustawach podatkowych, chociaż my w resorcie zakładamy, że jeżeli te wskaźniki podatkowe będą na przykład skorygowane czy zmienione w trakcie prac parlamentarnych, to oczywiście stosownie do tego skorygujemy je albo będziemy wносить o ich korektę w tej ustawie, ażeby wyjść na ten wolumen, o którym mówiłem na początku.

Ja przepraszam, Pani Przewodnicząca, że jednak troszkę dłużej mówię na ten temat, ale sprawa jest esencjonalna.

Ponieważ jednym z celów ustawy jest ściślejsze wiązanie kondycji samorządów terytorialnych z ogólną koniunkturą państwa, no to może to mieć również swoje odzwierciedlenie już w realnych wpływach. Ja chcę powiedzieć, że znaczenie tej ustawy o dochodach, którą wnosimy do Sejmu, polega również na tym, że w dość znacznym stopniu zrywamy z tą zasadą, że samorządom się tylko należy. My wiążemy je bardziej z koniunkturą. Oczywiście, luzujemy zasady dysponowania środkami, bo liczymy na lepsze, bardziej efektywne, odważniejsze wykorzystywanie tych środków. Ale tego się nie da osiągnąć w ten sposób, że my gwarantujemy, że będzie na przykład tyle i tyle, i ani złotówki mniej, ani więcej. To będzie zależało w znacznej mierze od tego, jaka będzie sytuacja gospodarcza, aczkolwiek przewidujemy w ustawie również pewne rezerwy i mechanizmy monitorujące wdrażanie tej ustawy, ażeby można było reagować, gdyby pojawiło się zagrożenie w wykonywaniu zadań. Dziękuję.

Przewodnicząca Genowefa Ferenc:

Dziękuję bardzo.

Panie Senatorze, czy ta odpowiedź na tym etapie panu wystarcza?

Dziękuję panu ministrowi za szczegółowe wyjaśnienia.

W związku z tym, że nie ma pytań do ustawy, stawiam wniosek o przyjęcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, przedstawionej w druku nr 492, bez poprawek.

Kto jest za? (5)

Jednogłośnie za. Dziękuję bardzo.

Chęć bycia sprawozdawcą zadeklarował pan senator Wnuk.

Posiedzenie uważam za zamknięte.

Dziękuję.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 18)

Kancelaria Senatu

Opracowanie: Anna Namysł

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851