



## Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa, tel. (022) 595 30 50, 595 30 51, faks (022) 595 30 52  
www.um.warszawa.pl

Warszawa, dnia 4 lipca 2014 r.

PB-PB-1.300. 9 .2014.MWI

**Sz. P.**

**Dr Mateusz Szczurek**

**Minister Finansów**

*Szanowny Panie Ministrze,*

Uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych uwag do projektu ustawy z dnia 27 czerwca b.r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy nowelizującej „Janosikowe” opracowany w Ministerstwie Finansów pomija kwestie podnoszone przez m.st. Warszawa, pomimo, iż skład Trybunału Konstytucyjnego orzekający w sprawie połączonych wniosków Rady m.st. Warszawy i Rady Miasta Krakowa o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego dostrzegł, że obecny system wpłat jest wadliwy i dysfunkcyjny.

W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 26 lutego 2013 r. (sygn. S 1/13) w związku z wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r. (sygn. K 14/11 Dz.U. poz. 193) Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi RP uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w przepisach ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP.

Trybunał ocenił krytycznie kryteria służące określaniu samorządów zobowiązanych do wpłat. W szczególności, zdaniem TK, kryterium liczby mieszkańców – obliczane według danych sprzed dwóch lat – nie uwzględnia specyfiki dużych miast. Zdaniem Trybunału „dodatkowa dysfunkcja” ustawy wynika z tego, że dla obliczenia wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej przyjmuje się dane dochodowe sprzed dwóch

lat, przez co nie uwzględnia się faktu, że sytuacja gminy czy powiatu może się w tym czasie radykalnie pogorszyć.

Jednocześnie można odnotować postępujące pogarszanie się stabilności finansowej największych płatników janosikowego, czego dowodem jest krytyczna sytuacja, w jakiej znalazło się Województwo Mazowieckie. Nie można wykluczyć, że – z uwagi na brak zmian prawodawczych – w nieodległej przyszłości w podobnej sytuacji mogą znaleźć się inni najwięksi płatnicy janosikowego.

W ocenie sędziów Trybunału, istnieje „konieczność kontynuowania działań ustawodawczych” zmierzających do zrjonalizowania wysokości wpłat do budżetu państwa na cześć równoważącą subwencji ogólnej i zasad ich rozdziału. Podkreślono, że wady ustawy mogą „w przyszłości prowadzić do naruszenia Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „pogłębiające się dysfunkcje w tym zakresie, w przypadku dalszego pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, mogą prowadzić do naruszenia zasady adekwatności, o której mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji”.

Z omówionego wyżej postanowienia sygnalizacyjnego TK wynika, że wyrok o zgodności z Konstytucją art. 29 i 30 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego miał charakter „warunkowy”. Trybunał uznał, że wadliwość systemu janosikowego powinna być pilnie wyeliminowana przez ustawodawcę i postanowił, że brak podjęcia stosownych działań legislacyjnych oraz dalsze pogłębianie się negatywnych dla finansów jednostek samorządu terytorialnego skutków działania mechanizmu nie wyklucza podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny ponownej oceny krytykowanych regulacji z punktu widzenia konstytucyjności.

Na podstawie analizy projektu ustawy z dnia 27 czerwca b.r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego można mówić o – po pierwsze – „braku podjęcia przez Ministra Finansów stosownych działań legislacyjnych” i – po drugie – o „dalszym pogłębianiu się negatywnych dla finansów jednostek samorządu terytorialnego skutków działania mechanizmu”, czyli o wystąpieniu okoliczności, na które wskazał TK w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 26 lutego 2013 r., jako dające możliwość ponownego wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów dotyczących wpłat do budżetu państwa na cześć równoważącą subwencji ogólnej.

W związku z powyższym zgłaszam następujące propozycje zmian w projekcie ustawy z dnia 27 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:



## PROPOZYCJA ZMIAN

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

1) w art. 29:

a) w ust. 2 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

„Kwotę rocznej wpłaty oblicza się, z zastrzeżeniem ust. 3, mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:”

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. W celu obliczenia kwoty rocznej wpłaty, wskaźnik G dla gminy, w której liczba mieszkańców jest większa od 1 miliona – dzieli się przez liczbę 1,35.”

2) w art. 30:

a) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Kwota rocznej wpłaty nie może przekroczyć 25% dochodów podatkowych powiatu za rok poprzedzający rok bazowy.”

## UZASADNIENIE

### 1. Niedostosowanie algorytmu do spowolnienia gospodarczego i zmian systemowych

Doświadczenia z lat 2008-2013 wskazują, że system wpłat do budżetu państwa nie jest odporny na zmiany systemowe oraz spowolnienie gospodarcze. Przykładowo w 2009 r. łączna wpłata m.st. Warszawy do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej wzrosła o 236 mln zł w stosunku do 2008 r., w sytuacji gdy dochody podatkowe w 2009 r. spadły o 254 mln zł, co spowodowało ujemne saldo na łączną kwotę 491 mln zł.

Wyszczególnienie	2008	2009	Dynamika
<b>Dochody podatkowe</b>			
<b>w tym:</b>	<b>5 800</b>	<b>5 546</b>	<b>-254</b>
PIT	3 514	3 475	-40
CIT	812	695	-117
PCC	509	408	-101
<b>Janosik, wpłata do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej</b>	<b>782</b>	<b>1 018</b>	<b>236</b>
<b>Saldo</b>			
<b>w wyniku zwiększenia Janosika i obniżki dochodów</b>	x	x	<b>-491</b>

## 2. Niedoszacowanie liczby mieszkańców m.st. Warszawy

Liczba ludności m.st. Warszawa według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wg stanu na dzień 31.12.2013 r. wynosi 1.715.517 osób. W oparciu o *Studium metodologiczne oszacowania rzeczywistej liczby ludności Warszawy* przygotowane przez Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych wnioskuje się, że faktyczna liczba osób mieszkających w Warszawie nie uwzględniona w oficjalnych statystykach GUS stanowi ok. 755 tys. osób, w tym:

1. 260 tys. osób - dotyczy ludności nocnej,
2. 495 tys. osób - dotyczy ludności dziennej.

Oznacza to, że faktyczna liczba mieszkańców m.st. Warszawa jest wyższa od oficjalnych statystyk GUS o niemal 45%. W związku z powyższym dochody podatkowe na 1 mieszkańca, (w oparciu o które oblicza się wpłaty do budżetu państwa) są znacząco zawyżone, w wyniku czego wpłaty m.st. Warszawy na część równoważącą subwencji ogólnej są wyższe o 366 mln zł niż gdyby do kalkulacji wpłat przyjęto rzeczywistą liczbę ludności, z tego:

1. o 157 mln zł – w związku z niedoszacowaniem ludności nocnej,
2. o 298 mln zł – w związku z niedoszacowaniem ludności dziennej.

Wyszczególnienie	Niedoszacowana liczba ludności	Wpłata m.st. Warszawa na część równoważącą subwencji ogólnej w 2014 r. [mln zł]		
		wg obowiązujących zasad	z uwzględnieniem niedoszacowania liczby ludności	Różnica
1	2	3	4	5
<b>z uwzględnieniem niedoszacowania ludności nocnej</b>	<b>260 000</b>	<b>719,46</b>	<b>562,76</b>	<b>-156,70</b>
część gminna		219,16	113,16	-106,00
część powiatowa		500,30	449,60	-50,70
<b>z uwzględnieniem niedoszacowania ludności dziennej</b>	<b>495 000</b>	<b>719,46</b>	<b>421,12</b>	<b>-298,34</b>
część gminna		219,16	17,36	-201,80
część powiatowa		500,30	403,77	-96,53
<b>z uwzględnieniem niedoszacowania ludności nocnej i dziennej</b>	<b>755 000</b>	<b>719,46</b>	<b>353,06</b>	<b>-366,40</b>
część gminna		219,16	0,00	-219,16
część powiatowa		500,30	353,06	-147,24

Źródło: opracowanie własne.

## 3. Pominięcie w algorytmie aspektu kosztów realizacji zadań

W konstrukcji algorytmu obowiązującej od 2004 r. pominięto aspekt kosztów realizacji zadań. Szacuje się, iż koszty zadań bieżących, jak i inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca są wyższe w dużych aglomeracjach o co najmniej 30%. W konsekwencji, siła nabywcza pieniądza, np. w m.st. Warszawie, jest mniejsza niż w licznie mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego.



**4. Współczynnik przeliczeniowy dla liczby ludności m.st. Warszawy jako korekta z tytułu niedoszacowania liczby mieszkańców i wyższych kosztów realizacji zadań.**

Zastosowanie w systemie wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej współczynnika ludnościowego dla miast na prawach powiatu o liczbie ludności powyżej 1 mln osób jest uzasadnione ze względu na:

- niedoszacowanie liczby mieszkańców m.st. Warszawy o 45%,
- nieuwzględnienie wyższych o ponad 30% kosztów realizacji zadań w dużych aglomeracjach.

Przyjęcie współczynnika przeliczeniowego w wys. 1,35 byłoby kompromisem pomiędzy wskaźnikiem w wys. 1,75 wynikającym z ww. czynników i obecnie obowiązującym stanem, w którym niedoszacowanie liczby mieszkańców i wyższe koszty realizacji zadań m.st. Warszawa nie są uwzględnione.

Ww. propozycje zmian ustawy w dużej części odpowiadają postulatom sformułowanym przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Stop Janosikowe, zawartym w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego złożonym w Sejmie RP w dniu 9 sierpnia 2011 r. po zebraniu 157 tys. podpisów obywateli ten projekt popierających.

*z porównaniem*

**PREZYDENT  
MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY**

*Hanna Gronkiewicz-Waltz*  
**Hanna Gronkiewicz-Waltz**