

**Uchwała Nr V/69/2015**  
**Sejmiku Województwa Opolskiego**  
**z dnia 31 marca 2015 r.**

*w sprawie przyjęcia Stanowiska Sejmiku Województwa Opolskiego w sprawie projektu nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.*

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.) oraz § 20 ust. 1 Statutu Województwa Opolskiego (Dz. U. Województwa Opolskiego z 2005 r., Nr 57, poz. 1670 z późn. zm.), Sejmik Województwa Opolskiego uchwala, co następuje:

§ 1

Przyjmuje się *Stanowisko Sejmiku Województwa Opolskiego w sprawie projektu nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2

Stanowisko przekazuje się Prezesowi Rady Ministrów, Członkom Rady Ministrów, Marszałkowi Senatu RP, Marszałkowi Sejmu RP, Senatorom RP, Posłom na Sejm RP, Zarządom Województw, Związkowi Województw RP.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Województwa.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

## **Stanowisko Sejmiku Województwa Opolskiego w sprawie projektu nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 marca 2014 r. (Sygn. akt K 13/11) powołał się na konstytucyjne zasady, które powinna spełniać ustawa określająca dochody jednostek samorządu terytorialnego, w tym na:

1. Zasadę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą obowiązek wyposażenia samorządów w adekwatne do zadań dochody dotyczy odrębnie każdej jednostki samorządowej.
2. Konieczność odczytywania art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji w powiązaniu z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Z tego ostatniego wynika zasada wykonywania „istotnej części zadań publicznych przez samorząd” w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zdaniem Trybunału konstytucyjnego oznacza to, że każda jednostka samorządu terytorialnego na realizację „istotnej części zadań” musi mieć zagwarantowany „równie istotny” poziom dochodów, którymi będzie dysponowała w sposób samodzielny (w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność).
3. Uznanie iż istnienie obowiązku dokonywania wpłat może być konstytucyjnie uzasadnione wyłącznie potrzebami wyrównywania systemowych niedoborów dochodów własnych samorządów uboższych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dla właściwej realizacji zasady solidarności przy konstruowaniu kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, ustawodawca powinien ukształtować jednolite kryteria, biorąc pod uwagę zarówno pełen katalog dochodów jak i potrzeby wydatkowe różniących się pod wieloma względami jednostek samorządu terytorialnego, aby w sposób jak najbardziej obiektywny i pełny odzwierciedlić potencjał dochodowy i ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego.

Sejmik Województwa Opolskiego oczekuje, że przygotowywany przez Ministerstwo Finansów projekt nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego będzie uwzględniał powyższe zasady nie tylko w stosunku do Województwa Mazowieckiego, ale również w stosunku do wszystkich pozostałych województw, w tym w stosunku do Województwa Opolskiego, w myśl konstytucyjnej zasady określonej w art. 2, 3 i 5 Konstytucji, iż Rzeczypospolita Polska jest państwem jednolitym, uwzględniającym zasady sprawiedliwości społecznej, kierującym się zasadą zrównoważonego rozwoju kraju.

Powołując się na art. 190 ust. 1 Konstytucji, który stanowi iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, przywołane przez Trybunał Konstytucyjny zasady powinny znaleźć odzwierciedlenie w pracach nad nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem następujących przesłanek:

1. Aktualnie województwa w przeciwieństwie do gmin nie posiadają żadnego władztwa podatkowego. Dochody z tytułu udziałów w podatkach PIT i CIT są dochodami własnymi tylko w rozumieniu obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 2). W rzeczywistości są to podatki państwowe uchwalane

przez Sejm zgodnie z polityką podatkową rządu, a możliwości województw w zakresie „stymulacji” wielkości tych podatków (na którą we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego powołuje się Sejmik Województwa Mazowieckiego) są bardzo ograniczone. Oprócz dominującej roli państwa wpływ na „stymulację” podatków dochodowych posiadają również pozostali beneficjenci tych podatków, czyli: powiaty i gminy. Spośród trzech szczebli samorządu terytorialnego to właśnie gminy posiadają największe możliwości „stymulacyjne” tych podatków.

2. Zgodnie z aktualną ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego organy województwa decydują samodzielnie o realizacji zadań własnych finansowanych z dochodów własnych i subwencji. Powyższe źródła dochodów w sumie tworzą „dochody rozporządzalne”. W 2015 roku „dochodami rozporządzalnymi” w stosunku do dwóch województw (Mazowsza i Dolnego Śląska) są dochody własne pomniejszone o wpłatę do budżetu państwa (janosikowe), a w stosunku do pozostałych czternastu województw jest to suma dochodów własnych oraz subwencji wyrównawczej i regionalnej. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego fakt ten powinna brać pod uwagę przy konstruowaniu źródeł dochodowych i mechanizmów wyrównawczych w zakresie dochodów podatkowych. To właśnie „dochody rozporządzalne” są jedynym źródłem dochodowym umożliwiającym prowadzenie samodzielnej polityki jednostek samorządu terytorialnego (w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność). Będzie to stanowić właściwą realizację tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który oceniając legalność ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego pod kątem jej zgodności z Konstytucją uznał, iż każda jednostka samorządu terytorialnego, w tym województwo, na realizację „istotnej części zadań” musi mieć zagwarantowany „również istotny” poziom dochodów, którymi będzie dysponowała w sposób samodzielny.
3. Obowiązująca ustawa o finansach publicznych w art. 243 uzależnia możliwości prowadzenia polityki w zakresie długu od tak zwanej „nadwyżki operacyjnej”. Nadwyżka operacyjna, stanowiąca różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, wypracowywana jest wyłącznie z „dochodów rozporządzalnych”. Każda zmiana w zakresie tych dochodów obniża lub poprawia ustawową zdolność kredytową jednostki samorządu terytorialnego oraz decyduje o osiągnięciu ustawowych limitów zadłużenia w stosunku do wcześniej zaciągniętego długu. To nadwyżka operacyjna jest jedynym możliwym źródłem spłaty długu. Dotacje i środki europejskie ze swojej istoty i zasad rozliczania nie mogą być źródłem nadwyżki operacyjnej, a tym samym źródłem spłaty zadłużenia.

**Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki Sejmik Województwa Opolskiego oczekuje, że przygotowywany przez Ministerstwo Finansów projekt nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapewni Województwu Opolskiemu poziom „dochodów rozporządzalnych” (którymi będzie dysponować w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność) adekwatny do nałożonych zadań i umożliwiający prowadzenie samodzielnej polityki w zakresie długu. Zgodnie z zasadą określoną przez Trybunał Konstytucyjny, system wyposażenia samorządów w dochody na szczeblu województw, którego komponentem jest mechanizm wyrównania poziomego, musi uwzględniać wpływy regulacji systemowych na każde województwo. Oznacza to, że jeżeli mechanizm wyrównywania dochodów na określonym szczeblu samorządu terytorialnego doprowadziłby w jakiegokolwiek jednostce tego samorządu do naruszenia zasady samodzielności lub adekwatności, to należałoby ten system ocenić jako niezgodny z cytowanymi zasadami Konstytucji.**

## Uzasadnienie

Województwo Opolskie od początku obowiązywania ustawy o dochodach j.s.t tj. od 2004 roku jest jednym z czternastu – piętnastu (w zależności od roku) beneficjentów ustawowego „mechanizmu wyrównania poziomego dochodów podatkowych województw” potocznie zwanego „janosikowym”. Fakt ten istniał pomimo dynamicznego wzrostu wpływów podatkowych do budżetu województwa w latach 2004-2009 i był wynikiem generalnie wzrostu wpływów podatkowych w całym kraju. Wpływy podatkowe do budżetu Województwa Opolskiego wyniosły w 2004 roku – 68 824 849 zł, w 2008 – 115 146 578 zł, w 2009 – 111 644 194 zł, w 2010 – 90 954 892 zł, a w 2014 – 89 998 784 zł, tj. w stosunku do 2008 roku o 25 147 794 zł mniej (21,8%). W 2015 roku na niski poziom wpływów podatkowych nałożyły się dodatkowo znaczne ograniczenia wielkości subwencji wyrównawczej i subwencji regionalnej, które w stosunku do 2014 roku obniżyły się o kwotę 45 761 765 tj. o 47,3%, a uwzględniając dotację drogową w wysokości 24 930 111 zł o kwotę 20 831 654 zł tj. o 21,5%. Jednocześnie województwo z tytułu tytułów dłużnych zaciąganych do 2011 roku ( w 2011 roku łączny dług wynosił 254,5 mln zł i był wyższy od dochodów rozporządzalnych stanowiących jedyne możliwe źródło spłaty długu o kwotę 87,1 mln zł) zmuszone jest przeznaczyć na obsługę długu kwotę 33 082 000 zł, tj. 22,1 % dochodów rozporządzalnych. Stosunkowo wysokie są również nakłady na dotowanie kolejowych przewozów regionalnych, które w 2015 roku planowane są na poziomie 42 850 000 zł (dotacja na cele bieżące), tj o 15,3% więcej niż w 2010 r. i o 515,4% więcej niż w 2003 r. tj. ostatnim roku finansowania PR z dotacji budżetu państwa. Powyższe fakty spowodowały począwszy od 2011 roku konieczność ograniczania finansowania wielu obszarów budżetowych ważnych dla regionalnej wspólnoty mieszkańców Województwa Opolskiego. W stosunku do 2010 ze środków rozporządzalnych (liczonych łącznie z dotacją drogową) w 2015 roku obniżyły się nakłady między innymi na:

- bieżące utrzymanie dróg oraz zarządzanie siecią drogową o kwotę 11 961 tys. zł, tj. o 39,6%;
- instytucje kultury o kwotę 12 289 tys. zł tj. o 39,5%;
- jednostki oświatowe o kwotę 9 389 tys. zł, tj. o 40,2%;
- sport o kwotę 8 948 tys. zł, tj. o 78,2%;
- ochronę zabytków o kwotę 1 948 tys. zł tj. o 100,0%;
- upowszechnianie kultury o kwotę 968 419 tys. zł tj. o 76,3%;
- ochronę zdrowia o kwotę 26 148 tys. zł, tj. o 92,8%;
- turystykę o kwotę 606 tys. zł tj. o 62,4%;
- rolnictwo o kwotę 800 tys. zł tj. o 80%;
- promocje województwa o kwotę 2 115 tys. zł tj. o 98,3%.

Powyższa sytuacja powoduje, że Województwo Opolskie jest żywotnie zainteresowane konkretnymi rozwiązaniami dotyczącymi dochodów budżetów województw w przygotowywanej nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2014 roku (Sygn. akt K 13/11) w sprawie wniosku Województwa Mazowieckiego dot. „janosikowego”. Dlatego też zwracamy uwagę na istotne aspekty rozwiązań systemowych, które w toczącej się dyskusji na ten temat często są pomijane.

1. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że udziały w podatkach CIT i PIT stanowią dochód własny województw. Powyższy fakt był podstawą kwestionowania we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Sejmik Województwa Mazowieckiego „mechanizmu wyrównania poziomego” dochodów

podatkowych województw . W rzeczywistości podatek dochodowy od osób prawnych jest regulowany ustawą z dnia 15.02.1992 r. (Dz. U z 2014, poz. 851 z późn. zm.) o podatku dochodowym od osób prawnych. Powyższa ustawa przyjęta przez Sejm reguluje między innymi: obowiązki i prawa podatników, stawki podatkowe, koszty uzyskania przychodu, ulgi podatkowe, sposób pobierania podatku przez urzędy skarbowe. Państwo również poprzez urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli skarbowej weryfikuje podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie prawidłowego naliczenia wielkości podatku. Natomiast ustawa o dochodach j.s.t. ustanawia wielkość udziałów poszczególnych szczebli j.s.t. w podatku CIT. Województwa otrzymują, 14,75%, powiaty – 1,4%, gminy – 6,71%, a pozostałą część tj. 77,14% zatrzymuje sobie państwo. To również urzędy skarbowe przekazują poszczególnym j.s.t należne im udziały w CIT w oparciu o składane do Urzędów skarbowych deklaracje CIT-ST, których województwa nie są w stanie weryfikować. Obowiązek składania tych deklaracji przez podatników wynika z Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie rozliczeń dochodów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (Dz. U. Nr 230, poz. 1693). Niestety rozporządzenie to nie stanowi żadnej sankcji prawnej za nieprawdziwe dane podane w tej deklaracji. Ponadto deklaracja ta nie wpływa na wielkość należnego udziału budżetowi państwa. Powyższe fakty powodują, że brak jest zainteresowania Ministra Finansów oraz aparatu skarbowego weryfikacją danych w deklaracji CIT-ST celem prawidłowego podziału CIT pomiędzy poszczególne j.s.t, w tym województwa (najbardziej znanym przypadkiem w tym zakresie jest sprawa Rossmana). Podobne rozwiązania funkcjonują w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. **Jak z powyższego wynika województwa nie mają żadnego wpływu na politykę podatkową w zakresie podatku CIT i PIT, gdyż są to wyłączne kompetencje państwa. Województwa nie są również największym beneficjentem tych podatków, bo tym jest państwo. Na pewno CIT i PIT nie jest również podatkiem wojewódzkim, gdyż województwa nie posiadają żadnego władztwa podatkowego w tym zakresie. W związku z powyższym możliwości województw w zakresie stymulacji wielkości wpływów podatkowych CIT i PIT są znikome. A traktowanie udziałów w CIT i PIT jako dochodów własnych województw jest wyłącznie kategorią umowną w rozumieniu ustawy o dochodach j.s.t.**

Najlepszym udokumentowaniem tej tezy jest :

- fakt istnienia znacznego zróżnicowania wpływów podatkowych per capita pomiędzy poszczególnymi województwa od pierwszego roku obowiązywania ustawy o dochodach j.s.t tj. od 2004 roku, tj. w momencie gdy województwa istniały dopiero pięć lat i nie miały możliwości realnego wpływu na otaczającą ich rzeczywistość gospodarczą,
- fakt, że począwszy od 2010 roku spadek wpływów podatku CIT od podmiotów posiadających siedzibę na terenie województwa mazowieckiego jest wyższy od średniej krajowej, inna interpretacja oznaczałaby, że to polityka Województwa Mazowieckiego spowodowała negatywną stymulację podatkową. W okresie 2007-2013 wpływy podatkowe wszystkich województw spadły o 786 705 914 zł (-13,33%). W 2013 r. w stosunku do 2012 roku nastąpił spadek o 273 033 095 zł (-5,07%). W Województwie Opolskim w tym samym okresie wpływy podatkowe spadły o 16 795 934 zł (-14,11%). W 2013 w stosunku do 2012 roku nastąpił wzrost o 9 838 414 zł (+10,64%). Natomiast w Województwie Mazowieckim wpływy podatkowe spadły o 625 827 544 zł (-31,31%). Powyższa kwota

stanowiła 79,55% spadku krajowego. W 2013 w stosunku do 2012 roku nastąpił spadek o 193 143 231 zł (-22,33%), co stanowi 70,74% spadku krajowego .

Z matematycznego punktu widzenia ten ostatni fakt tłumaczy problem wielkości „janosikowego”, naliczanego Mazowszu pomimo tego, że od załamania wpływów z CIT w 2010 roku minęło już 5 lat. Zgodnie z algorytmem załamanie się bieżących wpływów podatkowych powinno skutkować nieadekwatnie wysokim w stosunku do dochodów z PIT i CIT „janosikowym” dla Mazowsza tylko w 2010 i 2011 roku. A utrzymywanie się tego zjawiska w latach następnych jest wynikiem większego spadku wpływów z CIT na Mazowszu w stosunku do średniej krajowej.

**Wskaźnik dochodów podatkowych w latach 2007 - 2014: *dochody podatkowe (PIT,CIT)/liczbę mieszkańców***

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Woj. Mazowieckie	385,3	358,12	312,38	283,97	299,09	295,46	258,29	279,97
Dynamika	x	92,9%	87,2%	90,9%	105,3%	98,8%	87,4%	105,1%
Woj. Opolskie	114,78	111,46	108,28	88,43	92,47	91,47	101,79	89,60
Dynamika	x	97,1%	97,1%	81,7%	104,6%	98,9%	111,3%	88,6%
wskaźnik dla wszystkich województw	154,87	148,37	132,74	126,97	140,1	139,86	132,9	137,69
Dynamika	x	95,8%	89,5%	95,7%	110,3%	99,8%	95,0%	102,4%

2. Przy konstruowaniu rozwiązań systemowych w zakresie źródeł dochodów j.s.t. nie można pominąć art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) , który ustala algorytm wyliczania limitu długu dla poszczególnych j.s.t wg poniższego wzoru:

$$\frac{\text{Rok 2012}}{\frac{\text{Db-Wb+Dm}}{\text{D}}} + \frac{\text{Rok 2013}}{\frac{\text{Db-Wb+Dm}}{\text{D}}} + \frac{\text{Rok 2014}}{\frac{\text{Db-Wb+Dm}}{\text{D}}} = \text{Limit zadłużenia}$$

Zgodnie z tym algorytmem o wielkości limitu zadłużenia na dany rok budżetowy (LZ) przesądza średnia z trzech wcześniejszych lat różnica pomiędzy dochodami bieżącymi (Db) a wydatkami bieżącymi (Wd) stanowiącą **nadwyżkę operacyjną**. Tym samym wysokość nadwyżki operacyjnej decyduje o zdolności kredytowej j.s.t

Pismem z dnia 6 lutego 2015 r. minister Finansów poinformował Zarząd Województwa Opolskiego, że ostateczna subwencja regionalna na 2015 r. dla Województwa Opolskiego wyniesie **4 484 557** zł, tj. o **9 879 021** zł mniej niż wielkość podana w październiku 2014 r. do projektu budżetu na 2015 r. Natomiast dotacja drogowa wyniesie **24 930 111** zł tj. o **10 976 690** zł więcej niż wielkość podana do projektu budżetu na 2014 r.

Przyjęty kierunek zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jakie wprowadziło Ministerstwo Finansów realizując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. był bardzo niekorzystny dla województw. Zastąpienie bieżącego dochodu rozporządzalnego jakim była subwencja regionalna

dochodem celowym, częściowo majątkowym jakim jest dotacja drogowa ogranicza samodzielność finansową województw. Tylko zagwarantowanie w nowej ustawie Województwu Opolskiemu odpowiedniego poziomu „dochodów rozporządzalnych” (którymi będzie dysponować w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność) adekwatnego do nałożonych zadań umożliwi prowadzenie samodzielnej polityki w zakresie długu.

Negatywne dla wskaźników długu skutki wprowadzenia tej zmiany do budżetu Województwa Opolskiego przedstawia tabela poniżej:

**Budżet Województwa Opolskiego na 2015 r.**

Wyszczególnienie		28.02.2015	Skutki zmiany subwencji informacją MF z dnia 06.02.2015
1	2	3	
<b>Dochody ogółem</b>	<b>431 190 106</b>	<b>432 287 775</b>	
- w tym: rozporządzalne	159 510 897	149 631 876	
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>416 173 829</b>	<b>417 271 498</b>	
<b>Nadwyżka budżetowa</b>	<b>15 016 277</b>	<b>15 016 277</b>	
<b>Nadwyżka operacyjna</b>	<b>44 187 854</b>	<b>36 817 854</b>	
LZ	2016	11,33%	10,77%
	2017	11,12%	10,57%
	2018	12,24%	11,67%
WD	2016	8,02%	8,02%
	2017	7,65%	7,65%
	2018	8,22%	8,22%

Dotacja drogowa w kwocie **24 930 111** zł została ostatecznie wprowadzona do budżetu Województwa Opolskiego w kwocie około **17 560 111** zł jako dotacja na wydatki bieżące i w kwocie **7 370 000** zł jako dotacja na wydatki majątkowe. Ponieważ zastąpiła ona subwencję regionalną, która w całości była dochodem bieżącym spowodowało to obniżenie nadwyżki operacyjnej o **7 370 000** zł.

Zmniejszenie się nadwyżki operacyjnej o kwotę **7,4** mln zł w 2015 r. powoduje zmniejszenie się limitów zadłużenia na lata 2016-2018 o około **0,6** pp. W 2016 roku stanowi to około 20% planowanej nadwyżki limitu zadłużenia nad poziomem zadłużenia. Utrzymanie tego rozwiązania w nowej ustawie o dochodach spowoduje dalsze obniżenie się limitu zadłużenia dla Województwa Opolskiego. **Jak z powyższego widać dla limitu zadłużenia zgodnie z ustawą o finansach publicznych znaczenie posiada nie tylko wielkość dochodów ale również źródła ich pochodzenia.**