

Warszawa, dnia 18 maja 2023 r.

BAS-WASiE-403/23

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia
dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-694/23
w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia
przepisów dotyczących subwencji transportowej

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-144-IX-694/23 została wniesiona przez

Przedmiotem petycji jest postulat *podjęcia działań prawnych (legislacyjnych) w celu utworzenia „subwencji transportowej” dla organizatorów komunikacji miejskiej średnich miast wymienionych w aktualizacji delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy).*

Wnioskodawca w uzasadnieniu petycji przedstawia diagnozę, iż *krajowy lokalny transport zbiorowy jest po pandemicznym kryzysie. Szacuje się, że średni spadek pasażerów jest o ok. 50% w stosunku do 2019 r. pomimo skutków gospodarczych epidemii COVID-19 oraz rosnącej w szybkim tempie inflacji w tym cen paliw i energii, wciąż najbardziej popularnym środkiem transportu jest samochód osobowy. Wydatki na autobusowy transport miejski na przestrzeni 2022 r. wzrosły pow. 30% w odniesieniu do 1 wozokilometra. Organizator transportu lokalnego (gmina) albo redukował ilość*

wozokilometrów, lub wprowadzał plany restrukturyzacyjne gminnych spółek przewozowych albo oferował system zachęt (niskopłatność, bezpłatność). Niestety nie zmniejszyło to pogłębiania się dystansu miast średnich (do 99,9 tys. mieszk.) wobec miast większych (od 100 tys. mieszk. do 199,9 tys. mieszk.). Ponadto postępuje również marginalizacja średnich miast w stosunku do wielkich miast od 200 tys. mieszk. na niekorzyść tych mniejszych. Miasta średnie są mało atrakcyjne osiedleńczo, migracyjnie, gospodarczo itp. w stosunku do dużych aglomeracji miejskich. Bardzo niepokoi szybkie wyludnianie średnich miast. Przykładowo w Starachowicach (siedziba wnioskodawcy) w l. 2025-2022 ubyło aż 11% ludności.

Wnioskodawca proponuje aby organizatora komunikacji miejskiej – czyli gminę uczynić beneficjentem bezzwrotnej pomocy państwa w postaci subwencji transportowej, która byłaby wzorowana na subwencji oświatowej. Otrzymane środki gmina przekazywałaby operatorowi komunikacji miejskiej (zazwyczaj spółce przewozowej). Wnioskodawca proponuje następujący sposób wyliczenia subwencji transportowej:

Całkowite koszty funkcjonowania komunikacji miejskiej w danym mieście (dzielna) przez liczbę mieszkańców danego miasta na 31 grudnia roku poprzedzającego otrzymanie subwencji (dzielnik). Wynik z niniejszego ilorazu pozwala określić współczynnik charakteryzujący wydatki funkcjonowania komunikacji miejskiej na 1 mieszkańca danej gminy x 8% w/w współczynnika (odpowiada VAT z tytułu opłat za bilety).

Przykład

17 600 000 – roczne wydatki na komunikację miejską (dzielna)

(obliczone jako koszt 1 wozokilometra razy ilość zaplanowanych na rok wozokilometrów)

przez

40 000 – liczba zamieszkałych mieszkańców miasta na 31.12 (dzielnik)

Iloraz: 440 zł / mieszk. tj. współczynnik x 8% = 35 zł / mieszk.

Powyższy przykład odnosiłby się do podstawowej subwencji transportowej. Wnioskodawca proponuje subwencję transportową wyższą tj. 16% bezzwrotnej pomocy Państwa od wartości bazowego współczynnika wyliczonego indywidualnie dla danej gminy. Tego typu wyższa subwencja dotyczyłaby samorządów, które posiadałyby

system komunikacji niskopłatnej (ok. 50% niższa cena za bilet wyceniony w danym mieście). Ponadto wnioskodawca proponuje subwencję transportową najwyższą, tj. 24% bezzwrotnej pomocy od Państwa od wartości bazowego współczynnika wyliczonego indywidualnie dla danej gminy. Najwyższy próg subwencji transportowej dotyczyłby tych gminnych organizatorów lokalnego transportu publicznego, którzy posiadaliby w swoich miastach tzw. model komunikacji bezpłatnej. Z pewnością subwencja najwyższa (dla miast, które posiadać będą bezpłatną komunikację) rekompensowałaby ponad 1/5 planowanych wydatków na lokalny transport, który w dotychczasowej formie jest w 100% finansowany z budżetu miast.

W dalszej części uzasadnienia petycji Wnioskodawca prezentuje także:

- ocenę skutków proponowanych rozwiązań,
- potencjalne korzyści z proponowanych rozwiązań,
- wpływ proponowanych rozwiązań w kontekście prawa Unii Europejskiej,
- propozycje finansowania subwencji transportowej,
- podmioty, na które oddziaływać będzie propozycja.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja, będąca przedmiotem niniejszej opinii, obejmuje żądanie wprowadzenia rozwiązania wymagającego zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r.² w związku z art. 112 Konstytucji precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

¹ Dz. U. 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.

² M. P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Zasady subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³ (dalej; u.d.j.s.t.). Ponadto istotę subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określają także normy zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Z kolei coroczne rozstrzygnięcia co do wielkości środków przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w formie subwencji zawierają ustawy budżetowe.

Art. 7 u.d.j.s.t. ustanawia podział subwencji ogólnej na części oraz jej przeznaczenie. Z przepisu tego wynika, że:

- gminy, powiaty i województwa mogą otrzymywać część oświatową subwencji;
- gminy, powiaty i województwa mogą otrzymywać część wyrównawczą subwencji;
- gminy i powiaty mogą otrzymywać część równoważącą subwencji;
- województwa mogą otrzymywać część regionalną subwencji;
- gminy, powiaty i województwa mogą otrzymywać część rozwojową subwencji.

W art. 7 ust. 3 u.d.j.s.t. znajduje wyraz normatywna cecha ogólności subwencji. Przepis stanowiący, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oznacza w praktyce, że nazwy części subwencji ogólnej nawiązują jedynie do materialnoprawnych kryteriów obliczania ich wysokości a środki przekazywane w formie subwencji nie mają określonego przeznaczenia.

E. Kornberger-Sokołowska zauważa, że *system subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego kształtował się ewolucyjnie, był w kolejnych latach przekształcany i uzupełniany o nowe elementy. W efekcie powstał skomplikowany system zasilania budżetów samorządowych, oparty na wielu różnych kryteriach, niebędący wynikiem konsekwentnych i racjonalnych działań prawodawcy*⁵.

Spostrzeżenie, że obecny system dochodów jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujący już przeszło 17 lat w kontekście dynamicznych zmian w otoczeniu

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

⁵ Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2012, str. 109-110.

gospodarczym i prawnym generalnie wymaga dostosowania do nowych realiów, potwierdzają m.in. analizy własne Ministerstwa Finansów, publikacje środowisk naukowych oraz opinie samych jednostek samorządu terytorialnego.

Aktualnie prace nad nowym systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego są prowadzone w ramach powołanego na mocy ustaleń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Zespołu ds. przeglądu finansów samorządowych, w skład którego wchodzi przedstawiciele rządu i samorządu. W grudniu 2020 roku na spotkaniu Zespołu - Ministerstwo Finansów zaprezentowało wstępną koncepcję zmian w systemie finansowania samorządów obejmującą kluczowe kategorie ich dochodów, w tym - opartą na doświadczeniach współpracy z Bankiem Światowym - kompleksową zmianę mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego, uwzględniającego w systemie potrzeby wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego. Na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Samorządu Terytorialnego Komisji Wspólnej, które odbyło się 31 maja 2021 r., strona samorządowa stwierdziła, że prace w tym zakresie są potrzebne i powinny być kontynuowane⁶.

W tym kontekście celowym wydaje się wprowadzanie do obowiązującego systemu subwencjonowania jedynie pilnych rozwiązań wspierających finansowo jednostki samorządu terytorialnego wobec bieżących problemów.

V. Wnioski

Propozycja zawarta w petycji dotyczy podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia przepisów dotyczących subwencji transportowej. Petycja nie przedstawia propozycji konkretnej zmiany obowiązujących przepisów. Wypracowanie ewentualnych przepisów prawnych, pozwalających na utworzenie subwencji transportowej dla operatorów komunikacji miejskiej w kontekście delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze wymagałoby współpracy z Ministerstwem Finansów oraz stroną samorządową.

Należy podkreślić, że według powszechnej opinii obecne zasady subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego wymagają dostosowania do aktualnych realiów. W tym kontekście wprowadzenie kolejnego elementu do systemu

⁶ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-wsparciu-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-związku-z-programem-polski-lad-poprzedni-tytuł-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego-oraz-niektórych-innych-ustaw>

subwencionowania pogłębiłoby tylko różnorodność tego systemu i brak spójności wewnętrznej. Wydaje się, że wnioskowana w petycji propozycja zmiany mogłaby natomiast zostać rozpatrzona na innym forum w ramach prac prowadzonych nad nowym systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Autor:

Monika Korolewska

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy REX: Petycja, transport, subwencje, gmina.

Weryfikacja: Z. Szpringer