

**ZARZĄD**

**PREZES**

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

**WICEPREZESI**

Tadeusz Chrzan  
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz  
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski  
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

**CZŁONKOWIE**

Mirosław Czapla  
POWIAT MALBORSKI

Zbigniew Deptuła  
POWIAT MAKOWSKI

Jarosław Dudkowiak  
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak  
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka  
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa  
POWIAT BRZESKI

Radosław Roszkowski  
POWIAT PRUDNICKI

Dariusz Szustek  
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski  
POWIAT KOŁOBRZESKI

Mirosław Walicki  
POWIAT GARWOLIŃSKI

**KOMISJA REWIZYJNA**

**PRZEWODNICZĄCY**

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

**Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO**

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

**CZŁONKOWIE**

Zdzisław Brezdeń  
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański  
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka  
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński  
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/74/24

Warszawa, 11 kwietnia 2024 roku

Szanowny Pan

**Dariusz Salamończyk**

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do korespondencji z 27 marca 2024 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (SH.020.101.2024) przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich do przedmiotowego projektu.

Materia projektowanej regulacji obejmuje przywrócenie dodatkowego wynagrodzenia rocznego w instytucjach kultury. Jak słusznie wskazali projektodawcy w uzasadnieniu nowelizacji, do roku 2000 w części instytucji kultury wypłacano dodatkowe wynagrodzenie roczne. Na skutek zmiany polegającej na usunięciu z ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zapisu dotyczącego prowadzenia gospodarki finansowej na zasadach ustalonych dla zakładów budżetowych, instytucje kultury nie kwalifikowały się już do katalogu podmiotów, do których ma zastosowanie ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek strefy budżetowej. Potwierdziło to chociażby postanowienie Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 19 września 2001 r. (III ZP 6/01) gdzie Sąd wskazał, że „Ograniczenie zakresu podmiotowego zastosowania ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.) może nastąpić w sposób pośredni przez odpowiednią zmianę przepisów dotyczących pracowników instytucji kultury (w wyniku przekształcenia tych jednostek z prowadzących gospodarkę finansową na zasadach określonych dla zakładów budżetowych w jednostki działające na zasadzie samodzielności gospodarczej).”

Pozbawienie instytucji kultury wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego jak już zostało zauważone nastąpiło w 2000 r. Data ta ma istotne znaczenie, ponieważ w momencie kiedy kształtował się nowy system dochodów samorządów i przyjmowano ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (która zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2004 r.), wydatek związany

z ewentualną wypłatą dodatkowego wynagrodzenia rocznego w instytucjach kultury nie był uwzględniany i kalkulowany w dokonywanych wyliczeniach w zakresie niezbędnych dochodów samorządów na realizację ustawowych zadań.

Aktualnie ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie przystaje do potrzeb i zakresu realizowanych przez samorzady zadań, a na skutek wprowadzanych w ostatnich latach zmian ustawowych i ulg podatkowych system dochodów jednostek samorządu terytorialnego został zupełnie zdewastowany. Powyższe potwierdzają m.in. wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK opublikowane końcem marca 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli wykazała, że samorzady są na skraju bankructwa i konieczna jest gruntowna reforma systemu ich finansowania (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/samorzady-na-skraju-bankructwa.html>). Dodatkowo Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku analizy materiału dowodowego, zgromadzonego w toku kontroli dotyczących prawidłowości zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego (JST) finansowania zadań publicznych i wsparcia finansowego samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19, skierowała zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa m.in. z art. 231 kk i in. wobec byłego Prezesa Rady Ministrów, byłej Minister Finansów, byłego Wiceministra Finansów oraz innych funkcjonariuszy państwowych, odpowiedzialnych za wskazane działania. Pełna treść komunikatu dostępna jest tutaj: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/podzial-srodkow-dla-jst.html>.

Jak szacują projektodawcy skutek finansowy projektowanej zmiany może wynieść w przypadku samorządowych instytucji kultury ok. 470 mln zł, a dla instytucji kultury państwowych 90 mln zł. Pomimo dyspozycji art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu projektodawcy nie wskazali w uzasadnieniu projektu źródła finansowania proponowanych zmian. A niewątpliwie projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę, że obecnie samorzady w ramach posiadanych dochodów własnych nie są w stanie skutecznie realizować już nałożonych na nie zadań i kompetencji, każda zmiana w tym zakresie spowoduje jeszcze większy problem i konieczność finansowania nowych zadań kosztem tych już dotychczas realizowanych. Permanentny stan niedoszacowania dochodów własnych JST spowodował – na co zwróciła uwagę też Najwyższa Izba Kontroli – naruszenie konstytucyjnych zasad finansowania JST, doprowadzając do nieadekwatności systemu finansowania do gwarancji zapewnionych przez Konstytucję RP. Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP gwarantuje bowiem samorządom udział w dochodach publicznych, który powinien być proporcjonalny do zadań i kompetencji nałożonych na JST. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego muszą być równoważone odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Bez tego typu gwarancji, każdorazowa próba zmian w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego nie będzie mogła zostać oceniona inaczej, jak tylko negatywnie. Aktualnie prowadzone są prace nad zmianą w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jest to więc dobry moment, aby w postulatach, które zgłaszane są w ramach tych prac, wybrzmiał też ten o który zabiegają projektodawcy. Zmiany jednak w tym zakresie powinny nastąpić równocześnie wraz ze zmianami w dochodach samorządów, aby na realizację każdego zadania zostały zapewnione adekwatne środki w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Związek Powiatów Polskich zwraca dodatkowo uwagę, że zgodnie z art. 27 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł. Instytucje kultury już aktualnie mają więc możliwość gratyfikowania swoich pracowników. W ramach przychodów którymi dysponują, mogą bowiem (na gruncie art. 31 ust. 3 ustawy) w regulaminach wynagradzania lub układach zbiorowych pracy określić zasady wynagradzania za pracę pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
Andrzej Płonka

