

**UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

**Informacja o projekcie:**

<b>Tytuł</b>	Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
<b>Autor</b>	Ministerstwo Finansów
<b>Projekt z dnia</b>	19 sierpnia 2024 r.

**Informacje o zgłaszającym uwagi:**

<b>Urząd</b>	
<b>Organizacja samorządowa</b>	Związek Powiatów Polskich
<b>Osoba do kontaktu</b>	Grzegorz Kubalski
<b>e-mail</b>	biuro@zpp.pl
<b>tel.</b>	18 477 86 00

**Uwagi:**

<b>Lp.</b>	<b>Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)</b>	<b>Treść uwagi (propozycja zmian)</b>	<b>Uzasadnienie uwagi</b>	<b>Stanowisko resortu</b>	<b>Odniesienie do stanowiska resortu</b>
	Uwaga ogólna		Praktycznie żadna z uwag zgłaszanych przez Związek Powiatów Polskich na wcześniejszych etapach prac nie została w projekcie uwzględniona. Oznacza to, że obecna wersja jest bardziej wyrazem determinacji Ministerstwa Finansów do wprowadzenia rozwiązań korzystnych dla budżetu państwa, niż faktycznym stworzeniem nowego, kompleksowego i spójnego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W niniejszym zestawieniu uwag nie zamieszczamy zatem wszystkich naszych uwag – koncentrując się na takich, które są możliwe do wprowadzenia na obecnym etapie prac i choć trochę poprawiają obecny kształt projektu.		

1.	Uwaga ogólna – uzasadnienie/OSR	Uzupełnić zestawienie indywidualnych skutków proponowanych zmian o dochody, jakie uzyskiwałyby poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, gdyby nie były wprowadzone zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu.	W toku prac nad ustawą przedstawiciele Związku Powiatów Polskich podnosili konieczność porównania zaproponowanych rozwiązań z sytuacją, jaka miałaby miejsce, gdyby nie nastąpiło wprowadzenie zmian w ramach Polskiego Ładu. Jest to o tyle istotne, że jednoznacznie pokazuje na ile zaproponowane zmiany przywracają pierwotną wydajność finansową.		
2.	Uwaga ogólna – uzasadnienie/OSR	Uzupełnić zestawienie indywidualnych skutków proponowanych zmian o projekcję dochodów na lata 2026-2027.	Ustawa ma charakter systemowy, a nie incydentalny, tymczasem szczegółowo rozpisane skutki są przedstawione wyłącznie dla jednego roku – roku 2025, który jest o tyle niemiernodajny, że obowiązują w nim odmienne zasady (odcięcie nadmiernego wzrostu dochodów, gwarantowana kwota wzrostu). Pełne działanie mechanizmów ustawowych będzie widoczne dopiero w 2026 r., a zatem powinny być przedstawione dane pokazujące efekt działania systemu po roku 2025. Zaznaczyć przy tym należy z góry, że ewentualne tłumaczenie Ministerstwa Finansów, iż jest to niemożliwe jest o tyle niewiarygodne, że na podstawie przepisów ustawy skarbnicy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego mają być w stanie dokonywać rzetelnego szacowania przyszłych dochodów na potrzeby WPF. Zakładamy, że analitycy MF mają umiejętności nie mniejsze niż skarbnicy JST.		
3.	Art. 3 ust. 2	Wykreślić	Konstrukcja udziałów w podatkach dochodowych zaproponowana w		

			projekcie ustawy nie spełnia sformułowanych w doktrynie – zarówno krajowej, jak i międzynarodowej – cech dochodu własnego. Tym samym wskazany przepis jest po prostu zakłamywaniem rzeczywistości.		
4.	Art. 8 po ust. 2	Dodaje się ust. 3-4 w brzmieniu: „3. Wielkość udziałów, o których mowa w ust. 1 i 2 ulega proporcjonalnemu zwiększeniu w przypadku wprowadzenia nowych kategorii dochodów (przychodów) wolnych (zwolnionych) od podatku, a także zwiększenia obecnie istniejących zwolnień. 4. Zwiększenie następuje w proporcji, w jakiej dotychczasowe dochody podatników mają się do tych dochodów po uwzględnieniu wprowadzanych zwolnień.”	Podstawowym założeniem nowej ustawy miało być niezależenie dochodów podsektora samorządowego od polityki podatkowej rządu. Tak jednak nie jest. Zgodnie z art. 2 pkt 6 i 7 od stanowiącego podstawę obliczania udziałów poszczególnych jednostek samorządu dochodu (przychodu) podatników odlicza się dochody (przychody) wolne (zwolnione) od podatku. Oznacza to, że wprowadzanie nowych zwolnień (włącznie z ewentualnym zwiększeniem kwoty wolnej od podatku) może wpływać na poziom dochodów. Zaproponowane przepisy mają temu przeciwdziałać.		
5.	Art. 10 ust. 1 pkt 1 lit. a	Przenosi się treść normatywną wskazanego przepisu do nowego ust. 1a w brzmieniu: „1a. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami w wysokości pokrywającej koszty realizacji tych zadań.”	Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (podobnie jak i inne zadania zlecone ustawami) są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego w interesie państwa w związku z jego potrzebami (por. art. 166 ust. 2 Konstytucji). Nieporozumieniem jest więc pisanie, że jednostki samorządu <u>mogą</u> otrzymać na ten cel dotację. One ją <u>muszą</u> otrzymać i to w wysokości pokrywającej koszty realizacji zleconych im zadań. Zaproponowana zmiana jest zresztą		

			zgodna z treścią art. 51 ust. 1 ustawy.		
6.	Art. 28 ust. 1	Wykreślić fragment „oraz środków przeznaczonych na inwestycje”	Zgodnie z założeniem ogólna kwota potrzeb rozwojowych w danej kategorii jednostek samorządu terytorialnego ma być równa kwocie wydatków majątkowych poniesionych ze środków własnych. Z tego względu rozumiałe jest odjęcie dochodów majątkowych z tytułu inwestycji. Pojęcie „środków przeznaczonych na inwestycje” bez dalszego doprecyzowania odnosi się jednak do wszystkich środków, a nie tylko środków zewnętrznych.		
7.	Art. 30 ust. 1	Nadać brzmienie: „1. Potrzeby uzupełniające jednostki samorządu terytorialnego ustala się w wysokości odpowiadającej kwocie potrzeb uzupełniających z roku poprzedzającego rok budżetowy, przy czym w przypadku powiatów kwotę tę waloryzuje się o prognozowany wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej”	Już w ramach obecnego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego powiaty miały dochody zaniżone w stosunku do potrzeb w porównaniu z innymi kategoriami jednostek samorządu terytorialnego. Najdobitniejszym tego dowodem jest wynikający jednoznacznie z danych GUS znacznie niższy poziom wynagrodzeń pracowników starostw powiatowych – pomimo że pracownicy ci w wielu wypadkach muszą dysponować specjalistyczną wiedzą (vide zadania z zakresu geodezji, architektury, geologii, itd.). Nowy system nie poprawia sytuacji powiatów – a wręcz ją pogarsza. Jak wynikało ze szczegółowych danych 3/4 powiatów wymagało otrzymania środków uzupełniających, gdyż ich systemowe dochody w nowym systemie były albo niższe niż w obecnym, albo nie gwarantowały minimalnej dynamiki wzrostu rok do		

			roku. Pomijając już nawet fakt, że sytuacja taka w praktyce podważa całkowicie racjonalność tworzonego systemu to zamrożenie dla tej kategorii jednostek samorządu terytorialnego kwoty potrzeb uzupełniających jest w praktyce receptą na ich postępującą niewydolność finansową. Stąd niezbędne jest wprowadzenie mechanizmu waloryzacyjnego.		
8.	Art. 36 ust. 5 pkt 1	Skreśla się	Zaproponowany mechanizm pomniejszania potrzeb finansowych w oparciu o dane historyczne jest nieakceptowalny, zwłaszcza w odniesieniu do potrzeb oświatowych. W nowym systemie – w interesie budżetu państwa – utrzymywany jest dotychczasowy, krytykowany powszechnie w środowiskach samorządowych mechanizm podziału kwot przeznaczonych w budżecie państwa na oświatę – zamiast mechanizmu naliczania kwot w oparciu o rzeczywiste potrzeby. Już samo to oznacza, że podział potrzeb oświatowych będzie zaburzony. Zaproponowany mechanizm powoduje, że w związku z sytuacją mającą miejsce w innych jednostkach samorządu (np. utworzeniem nowej klasy specjalnej) wszystkie inne jednostki będą miały obniżane środki. Rozwiązanie takie jest niesprawiedliwe. Budżet państwa może i powinien pokryć konsekwencje zaniżenia potrzeb, ale nie kosztem innych jednostek.		

9.	Po art. 39	Dodaje się art. 39a w brzmieniu „W terminach, o których mowa odpowiednio w art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 minister właściwy do spraw finansów publicznych podaje do publicznej wiadomości wszystkie dane źródłowe wykorzystane do wyliczenia dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego: 1) potrzeb finansowych, o których mowa w art. 23; 2) korekt z tytułu zamożności; 3) należnych dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowych od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.”	Nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego opiera się w dużej mierze na algorytmicznych obliczeniach opartych na danych, które nie są bezpośrednio dostępne (dotyczy to zwłaszcza wyliczania niektórych elementów potrzeb finansowych). Przejrzystość finansów publicznych nakazuje zatem, aby dane źródłowe były podane do publicznej wiadomości – celem umożliwienia niezależnych analiz.		
10.	Art. 51 ust. 1	Nadać brzmienie: „1. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości pokrywającej koszty realizacji zadań.”	Używane obecnie pojęcie „wysokości zapewniającej realizację zadań” nie gwarantuje pokrycia rzeczywistych kosztów realizacji zadań.		
11.	Art. 51 ust. 2	Nadać brzmienie: „2. Kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się w oparciu o standard kosztów realizacji poszczególnych zadań.”	Obecne brzmienie przepisów nie gwarantuje pokrycia rzeczywistych kosztów realizacji zadań zleconych, pojęcie „wydatków podobnego rodzaju” jest niejasne, a „zasady przyjęte w budżecie państwa” to z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego prawo powielaczowe. Przy okazji systemowej zmiany dochodów należy jednoznacznie uporządkować kwestię finansowania zadań zleconych, a oczywistą drogą prowadzącą do tego celu jest		

			przeprowadzenie standaryzacji kosztów realizacji zadań.		
12.	Po art. 51 ust. 2	Dodaje się ust. 2a w brzmieniu: „Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują szczegółową kalkulację uzyskiwanej dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami”	Obecna praktyka uniemożliwia często ustalenie na jakie zadania została naliczona dotacja. W poprzedniej kadencji Sejmu w ramach prowadzonych przez Związek Powiatów Polskich analiz ujawniono pomijanie niektórych zadań zleconych w kalkulacji dotacji wypłacanych przez wojewodów. Z tej przyczyny niezbędne jest zagwarantowanie poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego informacji jakie zadania zostały uwzględnione w kalkulacji i jak kalkulacja kosztów została przeprowadzona.		
13.	Art. 55 ust. 6	Skreślić	Utrzymywany przepis jest wyrazem ochrony interesów budżetu państwa kosztem jednostek samorządu terytorialnego. Mówiąc w dużym skrócie – obecny mechanizm przewiduje, że jeśli w danym DPS koszt jest niższy niż średnia, to finansowanie jest oparte o rzeczywisty koszt; jeśli natomiast wyższy – to w oparciu o średnią. Wyższy średni koszt utrzymania pensjonariusza w danym DPS nie wynika z błędów zarządczych, tylko ze specyfiki poszczególnych placówek. W sposób szczególny jest to widoczne w odniesieniu do DPS, w których przebywają osoby z zaburzeniami psychicznymi. Od lat Związek Powiatów Polskich podkreśla konieczność zmiany systemu. Jego bezkrytyczne przepisanie do nowej ustawy jest		

			dobrym przykładem ignorowania nie tylko głosu środowiska samorządowego, ale też potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji – w interesie budżetu państwa		
14.	Po art. 82	Dodaje się art. 82a w brzmieniu: „Art. 82a. 1. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w terminie do 30 czerwca 2025 roku dokona wyliczenia przewidywanych kosztów realizacji zadań oświatowych w roku 2025 przez jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem zadań, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1-4. 2. Kwota potrzeb oświatowych, o których mowa w art. 23 pkt 2, dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na rok 2026 zostaje ustalona w wysokości kwoty, o której mowa w ust. 1, przy odpowiednim zastosowaniu art. 26 ust. 1 i 2.”	Strona samorządowa konsekwentnie wskazuje, że przez lata następowało drastyczne zmniejszenie skali pokrycia przez część oświatową subwencji ogólnej bieżących wydatków oświatowych. Oczywistym oczekiwaniem było, że przy tworzeniu nowego systemu dochodów nastąpi rozwiązanie tego problemu. Zamiast tego nastąpiło w praktyce przeniesienie obecnych rozwiązań do nowej ustawy – o tyle gorsze, że tym razem wydatki oświatowe są w praktyce ponoszone w pierwszej kolejności z udziałów w podatkach dochodowych. Rozumiejąc, że w roku 2025 nie ma przestrzeni na przywrócenie normalności proponujemy, aby w przyszłym roku Ministerstwo Edukacji Narodowej przeprowadziło rzetelne obliczenia wydatków i na tej podstawie ustaliło kwotę potrzeb oświatowych na rok 2026.		
15.	Po art. 93	Dodaje się art. 93a w brzmieniu: „Art. 93a. Właściwi ministrowie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w terminie do 30 września 2025 r. dokonają ustalenia standardu kosztów realizacji poszczególnych zadań zleconych z	Zaproponowana zmiana jest skorelowana z zaproponowanym nowym brzmieniem art. 51 ust. 2. Patrząc na dotychczasowe doświadczenia należy uznać, że bez ustawowego wymuszenia standaryzacji kosztów zadań zleconych nie uda się tego doprowadzić do finału w skończonym czasie.		



		zakresu administracji rządowej, a także innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie ustaw.”			
16.	Po art. 93	Dodaje się art. 93b w brzmieniu: „Art. 93b. Ministrowie upoważnieni do ustalania w drodze rozporządzenia wysokości opłat za czynności wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 30 września 2025 roku ustalą nowe wysokości opłat w wysokości nie niższej niż dotychczasowa opłata zwaloryzowana o skumulowany wskaźnik inflacji z okres od dnia ustalenia po raz pierwszy dotychczasowej wysokości opłaty do końca miesiąca poprzedzającego ustalenie nowej wysokości opłaty.”	Jednym ze źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego są wpływy z opłat wynikających z odrębnych przepisów. Często wysokości tych opłat są ustalone w drodze rozporządzenia właściwego ministra. Jako że są to dochody samorządu, a nie rządu bardzo często nie są one przez lata waloryzowane – czasami jest to już okres liczony w dekadach (tak jest zwłaszcza przy opłatach ustalanych przez Ministra Infrastruktury). W ramach tworzenia nowego systemu dochodów niezbędne jest wymuszenie aktualizacji tych opłat i taki cel ma zaproponowany przepis.		