



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 5 października 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego  
oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 494)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Podstawowym celem ustawy – jak podniesiono w uzasadnieniu do jej projektu – jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego, dalej także jako „JST”, optymalnych warunków prowadzenia przez nie gospodarki finansowej w związku z Programem *Polski Ład*.

Proponowane rozwiązania ustawowe koncentrują się wokół kilku zagadnień:

- 1) zwiększenia stabilności i przewidywalności dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w sytuacji wahań koniunktury gospodarczej oraz projektowanych zmian prawnych w zakresie systemu podatkowego;
- 2) wzmocnienia potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego poprzez stworzenie nowej części subwencji ogólnej – subwencji rozwojowej;
- 3) uelastycznienia zarządzania budżetami JST przez modyfikację reguł fiskalnych obowiązujących JST, tj. wprowadzanie czasowych preferencji w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu JST oraz indywidualnego limitu spłaty zobowiązań;
- 4) wsparcia finansowego w realizacji zadań własnych samorządu terytorialnego przez skierowanie z budżetu państwa do budżetów JST dodatkowych środków finansowych w ramach subwencji ogólnej,
- 5) innych zmian wynikających z potrzeby ulepszenia rozwiązań ustawowych.

Ad 1. Długotrwałą stabilizację finansową w samorządach ma zapewnić nowy mechanizm służący ustalaniu dochodów JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. W związku z tym, ustawa przewiduje m.in.:

- ujednoczenie sposobu ustalania i przekazywania dochodów JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych;
- ustalenie kwot rocznego dochodu JST z PIT i CIT w oparciu o prognozowaną ogólną kwotę wpływów z tych podatków na dany rok budżetowy;
- obliczanie kwoty rocznych dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów we wpływach z PIT i CIT w powiązaniu z udziałem we wpływach podatkowych ustalonych na terenie danej JST na podstawie średniej ważonej z 3 lat obliczeniowych tj. roku poprzedzającego rok bazowy, roku poprzedzającego o dwa lata rok bazowy oraz roku poprzedzającego o trzy lata rok bazowy;
- wprowadzenie pojęcia tzw. referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT, będącej punktem odniesienia dla ustalenia oczekiwanego poziomu dochodów JST; referencyjna łączna kwota rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT będzie indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB w cenach bieżących oraz – w przypadku gmin w zakresie udziału we wpływach z PIT – wskaźnikiem będącym ilorazem wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w roku budżetowym i wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w roku bazowym;
- wprowadzenie reguły, zgodnie z którą gdy łączna kwota rocznego dochodu wszystkich JST z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT, prognozowana na rok budżetowy, będzie niższa od referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu z tego tytułu, ustalonej na ten rok, oraz różnica między tymi kwotami będzie wyższa od wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej, to wysokość tej części subwencji ogólnej (rozwojowej) będzie dodatkowo zwiększona do wysokości różnicy między tymi łącznymi kwotami rocznego dochodu, pomniejszonej o przekazywaną do JST obligatoryjną część subwencji rozwojowej;
- wprowadzenie mechanizmu korekty dochodów (korekta *ex post*) który będzie działał zarówno w razie zawyżenia jak i zaniżenia prognozy dochodów;

- możliwość wsparcia JST środkami kwoty stabilizującej części wyrównawczej subwencji ogólnej przewidzianymi na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku gdy łączna kwota rocznych dochodów gmin, powiatów lub województw z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT, prognozowanych na rok budżetowy jest niższa od referencyjnej łącznej kwoty rocznych dochodów z tych tytułów, ustalonej na ten rok, oraz w roku budżetowym część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw jest niższa od części wyrównawczej subwencji ogólnej dla tych jednostek w roku bazowym.

Ad. 2. Ustawa przewiduje wsparcie w obszarze inwestycyjnym dla jednostek samorządu terytorialnego każdego szczebla poprzez utworzenie nowej części subwencji ogólnej – inwestycyjnej. Zasady ustalania nowo wprowadzanej części subwencji ogólnej określa dodany art. 28a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym globalna kwota tej części subwencji, jak również jej podział na poszczególne jednostki samorządowe oparte są na parametrach, takich jak: poziom wydatków majątkowych JST i liczba mieszkańców. Kwota przeznaczona na część rozwojową subwencji ogólnej jest indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących, ustalonym jako średnia geometryczna za ostatnie osiem lat, liczonych do roku poprzedzającego o dwa lata rok budżetowy (czyli tym samym wskaźnikiem, który został przyjęty do wyliczania nowej reguły stabilizującej dochody JST).

Część rozwojowa będzie się składała z kwoty podstawowej, premii aktywizującej i premii inwestycyjnej. Kwota podstawowa będzie przysługiwała każdej JST, a jej podział będzie następował proporcjonalnie do liczby mieszkańców danej JST, z określaniem minimalnych i maksymalnych kwot. Premia aktywizująca ma przysługiwać gminie, powiatowi, województwu, w których dynamika wydatków majątkowych, z wyłączeniem wydatków finansowanych z dotacji z budżetu innej jednostki samorządu terytorialnego, w roku poprzedzającym rok bazowy w stosunku do roku go poprzedzającego, w przeliczeniu na 1-go mieszkańca, przekroczy analogiczny wskaźnik dla wszystkich odpowiednio gmin, powiatów i województw. Podział premii aktywizującej będzie następował proporcjonalnie do wydatków majątkowych odpowiednio gmin, powiatów, województw uprawnionych, ustalonych na 1-go mieszkańca.

Premia inwestycyjna będzie przysługiwała gminie, powiatowi oraz województwu, w których wskaźnik wydatków majątkowych w przeliczeniu na 1-go mieszkańca w roku

poprzedzającym rok bazowy przekracza analogiczny wskaźnik obliczony dla wszystkich odpowiednio gmin, powiatów i województw, zaś podział premii inwestycyjnej będzie następował proporcjonalnie do wydatków majątkowych uprawnionych odpowiednio gmin, powiatów, województw ustalonych na 1-go mieszkańca.

Ad. 3. Wprowadzone regulacje zmierzają do czasowego uelastycznienia reguł fiskalnych zawartych w ustawie o finansach publicznych, przez czasowe stosowanie preferencji w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu JST oraz indywidualnego limitu spłaty zobowiązań. Na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, począwszy od roku 2022, wyłączone zostają wolne środki z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu, określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk sejmowy nr 1531) – powyższe rozwiązanie miało na celu zapobieżenie przypadkom zaciągania przez JST nadmiernych kredytów i pożyczek w celu wygenerowania wolnych środków, aby możliwe było spełnienie ustawowego wymogu z art. 242 ww. ustawy. Zdaniem autorów przedłożenia, obecna sytuacja związana z epidemią COVID-19 uzasadnia przyznanie JST prawa czasowego równoważenia wydatków bieżących wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, czyli nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Jednocześnie zmiany wprowadzone do nowelizacji ustawy o finansach publicznych uchwalonej 14 grudnia 2018 r przewidują, iż JST, ustalając na lata 2022-2025 relację spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, będzie miała możliwość wyboru okresu, z którego liczony jest limit spłaty. Wyboru można dokonać pomiędzy obecną, ale przejściową 3-letnią średnią arytmetyczną a docelową od 2026 r. 7-letnią średnią arytmetyczną.

Dodatkowo należy dostrzec zmianę w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych, która pozwala JST na wyłączenie z limitu zadłużenia zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie, wkładu własnego (krajowego) przy realizacji projektów dofinansowywanych ze środków UE. Wyłączenie to może być obecnie stosowane w sytuacji, gdy dofinansowanie unijne wynosi co najmniej 60% ogólnych kosztów realizacji zadania objętego umową o dofinansowanie. Proponowana zmiana zakłada zmniejszenie tego limitu z 60 do 50%, co ma służyć poprawie zdolności JST do wykorzystania środków UE. Zmiana ta będzie miała

zastosowanie do wydatków wynikających z umów o dofinansowanie zawartych po dniu 1 stycznia 2022 r. i wydatków poniesionych po tym dniu.

Ad. 4. Ustawa stwarza podstawę prawną przekazania z budżetu państwa w roku 2021 JST dodatkowych dochodów (8 mld zł) jako uzupełnienie subwencji ogólnej. Rozdzielenie tych środków na część przysługującą gminom, powiatom i województwom nastąpi proporcjonalnie do wysokości udziału planowanych na 2022 r. dochodów z tytułu udziałów we wpływach z PIT gmin, powiatów i województw w łącznej kwocie dochodów wszystkich jednostek z tego tytułu, z zachowaniem zasad określonych w art. 8 ustawy. O przeznaczeniu otrzymanych środków decyduje organ stanowiący JST.

Ad. 5. Ustawa wprowadza także zmiany, które wynikają z praktycznego jej stosowania i dostrzeżonej potrzeby ulepszenia rozwiązań ustawowych. Wśród takich zmian należy wskazać:

- podwyższenie kwoty stanowiącej próg, którego przekroczenie powoduje obowiązek zmniejszenia lub zwrotu poszczególnych części subwencji lub zwiększenia kwoty wpłaty do budżetu państwa (obecnie kwota ta odnosi się do minimalnego wynagrodzenia za pracę, po wejściu w życie tej ustawy punktem odniesienia będzie trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę);
- modyfikację warunków, w których JST mogą otrzymać wsparcie finansowe ze środków rezerwy subwencji ogólnej (wsparcie przewidziane jest dodatkowo dla JST udzielających pomocy repatriantom i członkom ich rodzin oraz dla jednostek, które potrzebują wsparcia w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzebami społecznymi lub gospodarczymi tych jednostek);
- usprawnienie procesu dochodzenia należności budżetu państwa z tytułu zwrotu przez JST nienależnie otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, poprzez umożliwienie jednostce – po otrzymaniu przez nią sprawozdania z audytu lub dokumentu zawierającego wyniki kontroli – złożenia stosownego oświadczenia, w którym uznaje ona zasadność zwrotu tej kwoty; oświadczenie to stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1531) stanowił przedłożenie rządowe i był przedmiotem sejmowych prac w Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 16 września 2021 r. wniosły o jego uchwalenie w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 1576). W odniesieniu do przedłożenia rządowego zostały wprowadzone zmiany o charakterze uściślającym, porządkowym i legislacyjnym.

Podczas drugiego czytania zostało zgłoszonych 6 poprawek, lecz żadna z nich nie otrzymała pozytywnej rekomendacji komisji sejmowych.

Sejm uchwalił ustawę na 37. posiedzeniu w dniu 17 września 2021 r. w brzmieniu z przedłożenia sejmowych komisji.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 323 posłów, przy braku głosów przeciwnych, zaś 121 posłów wstrzymało się od głosu.

## **III. Uwagi szczegółowe**

Ustawa określa nowy mechanizm kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, iż istotny wpływ na ustalenie wysokości tych dochodów mają – obok zmian wprowadzanych niniejszą ustawą – także zmiany przewidziane w ustawach podatkowych tj. w projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1532). Przedmiotowy projekt był przedmiotem prac sejmowych na 38. posiedzeniu Sejmu i został uchwalony w dniu 1 października 2021 r. Brak korelacji czasowej w pracach nad obu ustawami znacznie utrudnia ocenę wpływu obu aktów prawnych na finanse JST.

Nie odnosząc się do merytorycznej istoty proponowanych zmian w zakresie kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy podnieść następujące kwestie o charakterze legislacyjnym.

**1.** Ustawa wprowadza istotną modyfikację zasad ustalania rocznych dochodów JST we wpływach z podatków dochodowego od osób fizycznych wprowadzając regułę ustalania tych dochodów w oparciu o prognozowaną ogólną kwotę wpływów z podatku dochodowego

od osób fizycznych na rok budżetowy (art. 9 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dalej także jako „ustawa o d.j.s.t.”). Wprowadzona zmiana nie została uwzględniona w **słowniczku ustawy** (art. 2 pkt 5 i 6), w którym definiowana jest *ogólna kwota wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych* poprzez odniesienie się do kwot faktycznych wpływów (vide: „przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty”). Analogiczna uwaga dotyczy definicji *ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych*. Należy także podnieść iż definicja *ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych* oparta jest na odesłaniu do art. 27 oraz art. 27f ust. 8–10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, co może oznaczać jej nieadekwatność ze względu na zmiany wprowadzane w projekcie ustawy podatkowej procedowanej na 38. pos. Sejmu (druk sejmowy nr 1532). W związku z tym, należy rozważyć doprecyzowanie powyższych definicji w sposób adekwatny do treści obu ustaw.

### **Propozycje poprawek**

w art. 1 przed pkt 1 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

...) w art. 2:

- a) w pkt 5 skreśla się wyrazy „; przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty, przy czym w kwocie zwrotów nie uwzględnia się kwoty stanowiącej różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8–10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych”,
- b) w pkt 6 skreśla się wyrazy „, przy czym przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty;”,

2. Mając na względzie regułę określoną w § 11 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którą w przepisach ustawy zamieszcza się wyłącznie takie wypowiedzi, które służą wyrażeniu norm prawnych, należy dokonać korekty niektórych przepisów ustawy, w których posłużono się niemającymi waloru normatywnego zwrotami: „na podstawie odrębnych przepisów” albo „wynika z przepisów odrębnych”. Odesłania są niezgodne również z § 156 Zasad techniki prawodawczej, który określa zasady formułowania odesłań, w tym odesłań zewnętrznych.

### **Propozycje poprawek**

w art. 1:

- a) w pkt 5, w art. 11 w ust. 1 skreśla się wyrazy „na podstawie odrębnych przepisów”,
- b) w pkt 17, w art. 36 w ust. 14 w pkt 1 skreśla się wyrazy „, których obowiązek sporządzenia wynika z przepisów odrębnych”;

3. Przepis art. 11 ust. 7 (zmiana w art. 1 pkt 5) ustawy o d.j.s.t. przewiduje pomniejszenie kwoty środków stanowiących dochody JST z tytułu udziałów we wpływach z PIT i CIT o kwotę prowizji należnej Narodowemu Bankowi Polskiemu. Literalne brzmienie tego przepisu sugeruje, iż kwota prowizji pobierana jest przy każdym przekazaniu środków stanowiących dochody JST z tytułu PIT i CIT co jest rozwiązaniem nowym – porównując do obecnej regulacji – i niekorzystnym dla samorządów. Natomiast analizując ten przepis w kontekście ust. 6, który stanowi o ponoszeniu przez JST kosztów ponownego przekazania środków ze względu na niedopełnienie obowiązku przekazania informacji o nowym rachunku bankowym, można przypuszczać, że pobranie prowizji miało stanowić rzeczony koszt. W takim przypadku przepis wymaga doprecyzowania. Należy także zauważyć, iż przepis nie precyzuje, w jakiej wysokości będzie pobierana ta prowizja. Być może należałoby wskazać limit prowizji, wskazując np. że prowizja nie może być wyższa niż rzeczywiste koszty poniesione przez NBP w związku z ponownym przelewem albo, że nie może być ona wyższa od prowizji pobieranych przez NBP w przypadku analogicznych transakcji płatniczych.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 5, w art. 11:

- a) w ust. 6 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„W takim przypadku kwota środków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych zostaje pomniejszona o kwotę prowizji należnej Narodowemu Bankowi Polskiemu, przy czym prowizja nie może być wyższa niż ..... /tu należałoby wskazać maksymalny limit prowizji/.”,

- b) skreśla się ust. 7;



4. Art. 28a ust. 1 (zmiana w art. 1 pkt 12) – w celu uniknięcia odesłania do przepisów, które już zawierają odesłania (tzw. odesłania kaskadowe), jako techniki nieprawidłowej w redagowaniu tekstu prawnego (§ 157 ZTP) proponuje się następującą poprawkę.

**Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 12, w art. 28a w ust. 1 wyrazy „, o którym mowa w art. 9b ust. 2 pkt 1 lit. a” zastępuje się wyrazami „średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w celach bieżących, o którym mowa w art. 38b pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”;

5. Ustawa w art. 36a ust. 1 pkt 2 lit. c i d (zmiana w art. 1 pkt 18) wskazuje **dwa nowe cele na które mogą być przeznaczone środki rezerwy**, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 – środki te mogą być przeznaczone dla JST, które udzielają pomocy repatriantom i członkom ich rodzin, oraz w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzebami społecznymi lub gospodarczymi jednostek samorządowych. Ustawa nie określa jednak kryteriów rozdysponowania środków rezerwy dla JST, które będą realizowały powyższe cele.

Należy zauważyć, iż w odniesieniu do dwóch innych celów określonych w art. 36a ust. 1 pkt 2 lit. a i b (realizacja przez JST zadań własnych z zakresu pomocy społecznej oraz konieczność pokrycia strat w majątku JST, które powstały w wyniku nieprzewidzianych zdarzeń) ustawa przewiduje taką regulację w art. 36a w ust. 2. Jednocześnie należy wskazać, iż modyfikacji uległo kryterium zawarte w art. 36a ust. 1 pkt 2 lit b – kryterium „*wystąpienia strat w infrastrukturze komunalnej w wyniku zdarzeń losowych*” zastąpiono wspomnianym wyżej kryterium „*konieczności pokrycia strat w majątku JST, które powstały w wyniku nieprzewidzianych zdarzeń*” – zmiana ta powinna pociągać za sobą korektę w art. 36a ust. 2 pkt 2. Ustalenie zasad podziału środków rezerwy na nowe cele jest decyzją merytoryczną ustawodawcy konieczną dla zapewnienia przejrzystości zasad finansowania JST.

Należy także rozważyć czy kryteria z w art. 36a ust. 1 pkt 2 lit. a i d są dostatecznie rozróżnialne, wydaje się bowiem, że cel zawarty w lit. d zawiera w sobie cel określony w lit. a. Wydaje się, że *realizacja uzasadnionych potrzeb społecznych* obejmuje *realizację zadań własnych z zakresu pomocy społecznej*.

6. Dodany art. 36a ustawy o d.j.s.t. (zmiana w art. 1 pkt 19) przewiduje możliwość zasilenia rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1, środkami z rezerwy celowej budżetu państwa, w przypadku wystąpienia zdarzeń wpływających na poziom dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego. W dalszej części przepis przyznaje kompetencję ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych do rozdysponowania tych środków między jednostki samorządu terytorialnego po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie wykluczono stosowanie art. 36a określającego sposób rozdysponowania środków tej rezerwy. W związku z tym należy zauważyć, iż ustawa nie określa kryteriów podziału tych środków; postuluje się więc uzupełnienie przepisu o stosowną regulację.

7. Art. 37 ust. 1b (zmiana w art. 1 pkt 20) wymaga zmian, które w sposób dostatecznie precyzyjny oddawałyby intencje ustawodawcy. Stanowi on, że przepisów art. 37 ust. 1 nie stosuje się (tj. przepisów zobowiązujących do zwrotu nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej poprzez zmniejszenie kwoty tej subwencji w roku budżetowym na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych), *jeżeli nienależna kwota części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1, jest niższa od trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na rok, na który ustalono zawyżoną kwotę tej części subwencji ogólnej, a na jednostce samorządu terytorialnego nie ciąży obowiązek zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej do budżetu państwa*. Przepis ten jest wewnętrznie sprzeczny, gdyż z jednej strony przewiduje, iż ze względu na niską kwotę nienależnej części subwencji oświatowej (kwota niższa niż 3-krotność minimalnego wynagrodzenia) nie podlega ona zwrotowi (nie wydaje się decyzji w tej sprawie) z drugiej strony wskazuje, że dotyczy to JST, na której **nie ciąży** obowiązek zwrotu nienależnej kwoty subwencji. Jednocześnie, ze względu na odesłanie do art. 37 ust. 1 pkt 1 przepis nie zwalnia z obowiązku zwrotu nienależnych kwot subwencji, które dotyczą subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy (art. 37 ust. 1 pkt 2), w związku z czym należy ustalić czy takie rozwiązanie jest zasadne i adekwatne do oczekiwań ustawodawcy. Poprawki proponowane poniżej usuwają wewnętrzną sprzeczność przepisu oraz przesądzają o stosowaniu tej normy prawnej do nienależnych kwot subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy.

**Propozycja poprawki:**

w art.1 w pkt 20, ust. 1b otrzymuje brzmienie:

„1b. Jeżeli nienależna kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest niższa od trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na rok, na który ustalono zawyżoną kwotę tej części subwencji ogólnej, decyzji, o których mowa w ust. 1, nie wydaje się, a na jednostce samorządu terytorialnego nie ciąży obowiązek zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej do budżetu państwa.”;

**albo**

„1b. Jeżeli nienależna kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest niższa od trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na rok, na który ustalono zawyżoną kwotę tej części subwencji ogólnej:

- 1) przepisów ust.1 nie stosuje się;
- 2) jednostka samorządu terytorialnego nie dokonuje zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej do budżetu państwa.”;

8. Dodany art. 37a ust. 1 i 2 (zmiana w art. 1 pkt 21) powinien zostać doprecyzowany w celu jednoznacznego wskazania dokumentów stanowiących podstawę do złożenia oświadczenia albo wniosku, o których mowa w tych przepisach. W przepisie jest bowiem mowa zarówno o „sprawozdaniu z audytu”, „dokumentach sporządzonych przez organy kontroli państwowej lub nadzoru” jak i o „wynikach kontroli”, jako podstawie do zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. Należy zauważyć także, że wymieniony w przepisie katalog dokumentów, z których stanowią podstawę do zwrotu powinien zarówno zostać określony precyzyjnie jak i być kompletny.

**Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 21, w art. 37a ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli ze sprawozdania z audytu lub wyniku kontroli sporządzonego przez organ kontroli państwowej lub nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego wynika, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała kwotę części oświatowej subwencji ogólnej wyższą od należnej, to dokumenty te stanowią podstawę do zwrotu nienależnej kwoty tej części subwencji.”;

9. Art. 38 ust. 1 (zmiana w art. 1 pkt 22) wskazuje, które przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa mają zastosowanie do nienależnie otrzymanych kwot poszczególnych części subwencji ogólnej. Analiza powyższych przepisów wskazuje, iż:

- a) dwukrotnie wyłączono stosowanie rozdziału 7a Ordynacji podatkowej do nienależnie otrzymanych w latach poprzedzających rok budżetowy kwot części oświatowej subwencji ogólnej (wyłączenie w pkt 2 oraz w pkt 4 art. 38 ust. 1),
- b) pomimo, iż przewidziano stosowanie przepisów działu III rozdziału 6 Ordynacji podatkowej (przepisy regulujące zasady pobierania odsetek za zwłokę) w przypadku, o którym mowa w art. 37 ust. 6 (naliczanie odsetek jak dla zaległości podatkowych od nienależnych kwot części oświatowej subwencji, w sytuacji wystąpienia przez JST z wnioskiem o skierowanie sprawy na drogę postępowania administracyjnego) nie zastosowano tego rozwiązania w analogicznej sytuacji tzn. gdy naliczenie odsetek od nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej następuje na skutek przekroczenia terminu dokonania czynności określonych w art. 37 ust. 2, czyli w sytuacji określonej w art. 37 ust. 7.

**Propozycje poprawek:**

w art. 1 w pkt 22 w lit. a, w ust. 1 w pkt 2 wyrazy „art. 37a ust. 6” zastępuje się wyrazami „art. 37a ust. 6 i 7”;

w art. 1 w pkt 22 w lit. a, w ust. 1 skreśla się pkt 4;

10. Rozdział 8a – Zasady ustalania dla województw w latach 2015–2024 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa, rezerwy subwencji ogólnej oraz dotacji celowej. Należy wskazać na nieprawidłową w świetle Zasad techniki prawodawczej, po raz kolejny zastosowaną metodę nowelizacji przepisów, które – jak wskazuje tytuł rozdziału 8a – mają czasowy zakres obowiązywania. Biorąc po uwagę, iż przepisy te od 2015 r. były wielokrotnie nowelizowane należy powątpiewać czy intencją ustawodawcy jest utrzymywanie ich epizodycznego charakteru. Pozostawienie powyższych rozwiązań jako tymczasowych wymusza opracowywanie kolejnych nowelizacji tej ustawy w celu przedłożenia ich obowiązywania. Warto aby ustawodawca dogłębnie rozważył i jednoznacznie przesądził, jaki charakter mają mieć rzezone przepisy.

**11.** Art. 6 – w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2021 r. poz. 1277) dokonano zmiany sposobu obliczania udziału tego związku we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, wprowadzając mechanizm zasadniczo zbieżny z tym, który został wprowadzony w ustawie o d.j.s.t. Niemniej – w celu uzyskania spójności terminologicznej korekty wymaga treść art. 52 ust. 4a, w którym odmiennie sformułowano regułę obliczania wskaźnika służącego ustaleniu kwoty rocznego udziału związku w PIT, niż to ma miejsce w art. 9 ust. 5 ustawy o d.j.s.t.

**Propozycja poprawki:**

w art. 6 w pkt 1 w lit b, w ust. 4a wyrazy „trzech lat” zastępuje się wyrazami „3 lat obliczeniowych” oraz wyrazy „, w którym złożono zeznanie podatkowe za poprzedni rok” zastępuje się wyrazami „następującego po roku obliczeniowym”;

**12.** Art. 6 – w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim, w art. 53 ust. 4 proponuje się usunąć część przepisu, która nie ma charakteru normatywnego a jedynie informacyjny.

**Propozycja poprawki:**

w art. 6 w pkt 2, w ust. 4 wyrazy „ W latach następujących po roku, w którym utworzono związek metropolitalny, część” zastępuje się wyrazem „Część”;

**13.** Art. 8 ust. 7 pkt 2 – należy przeformułować odesłanie do ustawy o d.j.s.t. stosując technikę przyjętą do tego celu w przepisach przejściowych.

**Propozycja poprawki:**

w art. 8 w ust. 7 w pkt 2 wyrazy „ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672)” zastępuje się wyrazami „ustawy zmienianej w art. 1”;

**14.** Art. 15 – przepis wymaga korekty w zakresie wskazania ustaw będących podstawą do rozliczenia środków stanowiących dochody JST i związku metropolitalnego

w województwie śląskim z tytułu udziału w PIT i CIT za rok 2021 – w przypadku JST powinna to być ustawa zmieniana w art. 1, zaś w odniesieniu do związku metropolitalnego – ustawa zmieniana w art. 6.

**Propozycja poprawki:**

w art. 15 po wyrazach „art. 1” dodaje się wyrazy „i art. 6”;

**15.** Art. 19 – przepis wymaga korekty językowej w celu zachowania spójności terminologicznej z art. 9b ustawy o d.j.s.t.

**Propozycja poprawki:**

w art. 19:

- a) w zdaniu wstępnym wyrazy „referencyjna kwota” zastępuje się wyrazami „referencyjna łączna kwota rocznych dochodów”,
- b) w pkt 1 i 2 skreśla się wyrazy „w zakresie rocznego dochodu”;

**16.** Ustawa przewiduje jako termin wejścia w życie większości jej przepisów – dzień następujący po dniu ogłoszenia. Oznacza to, że zasadnicza część ustawy wejdzie w życie bez okresu *vacatio legis*. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019, poz. 1461) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych powinny wchodzić w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Jedynie w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni (skrócenie okresu *vacatio legis*), natomiast całkowita rezygnacja z tego okresu jest możliwa, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Prawodawca ma obowiązek uargumentować takie odstępstwo w uzasadnieniu projektu danego aktu, wskazując jaki ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu prawnego oraz wykazując, że zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Uzasadnienie do projektu opiniowanej ustawy nie wyjaśnia w sposób dostateczny konieczności jej wejścia w życie z dniem następującym po dniu

ogłoszenia, w związku z czym należy rozważyć przywrócenie 14-dniowej *vacatio legis* dla tej ustawy.

**Propozycja poprawki:**

w art. 26 wyrazy „z dniem następującym po dniu ogłoszenia” zastępuje się wyrazami „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

*Renata Bronowska*

*Główny legislator*