

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 8 września 2022 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 2 września 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 w pkt 7:
 - a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „art. 70i–70n” zastępuje się wyrazami „art. 70i–70m”,
 - b) skreśla się art. 70l;

- 2) w art. 1 w pkt 7, w art. 70j w ust. 1 wyrazy „z zakresu poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców” zastępuje się wyrazami „zadań, o których mowa w art. 70k ust. 1”;

- 3) w art. 1 w pkt 7, w art. 70j:
 - a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Kwotę dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych rozdziela się między:

 - 1) gminy – w wysokości 10 031 880 100 zł;
 - 2) powiaty – w wysokości 2 878 166 500 zł;
 - 3) województwa – w wysokości 762 953 400 zł.”,
 - b) skreśla się ust. 4–6,
 - c) w ust. 7 skreśla się wyrazy „z każdej”;

- 4) w art. 1 w pkt 7, w art. 70j ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku

dochodowego od osób fizycznych minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2022 r., przy czym dochody te będą przekazane w ratach:

- 1) 50% kwoty dochodów – do dnia 31 października 2022 r.;
- 2) 30% kwoty dochodów – do dnia 30 listopada 2022 r.;
- 3) 20% kwoty dochodów – do dnia 31 grudnia 2022 r.”;

5) w art. 1 w pkt 7, w art. 70k ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. W latach 2022–2027 jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do przeznaczenia na zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii w rozumieniu art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1378 i 1383) oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców, wydatków w kwocie nie mniejszej niż równowartość 6,45% kwoty dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

2. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego przeznaczyła na finansowanie zadań, o których mowa w ust. 1, wydatki w kwocie mniejszej niż wynikająca z ust. 1, to w roku 2029 nie otrzymuje środków z rezerw subwencji ogólnej.”;

6) w art. 1 w pkt 7, w art. 70k po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Do wydatków, o których mowa w ust. 1, wlicza się również wydatki:

- 1) samorządowej instytucji kultury, dla której jednostka samorządu terytorialnego jest organizatorem w rozumieniu art. 10 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194);
- 2) samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, dla którego jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem tworzącym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633, 655, 974, 1079);

- 3) spółki kapitałowej, w której wartość nominalna udziałów albo akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego stanowi nie mniej niż 51% kapitału zakładowego spółki oraz jednostka samorządu terytorialnego dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo walnym zgromadzeniu.”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 8 września 2022 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw i uchwalił do niej 6 poprawek.

Poprawka nr 1 eliminuje przepis, który przewiduje, że w 2023 r. jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymają części rozwojowej subwencji ogólnej. W ocenie Senatu skutkiem ustawy nie może być obniżenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego w 2023 r. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, celem uchwalonych rozwiązań jest wsparcie finansowe w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, umożliwienie tym jednostkom silniejszego włączenia się w realizację zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców oraz umożliwienie maksymalnego wykorzystania możliwości inwestycyjnych samorządu (zwiększenia poziomu rozwoju lokalnego) przy zachowaniu bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego części rozwojowej subwencji ogólnej w 2023 r. stoi w sprzeczności z deklarowanym celem ustawy. Racjonalny ustawodawca musi być konsekwentny aksjologicznie i prakseologicznie. Wartości i cele, które przyświecają ustawodawcy powinny być spójne.

Poprawka nr 2 zapewnia spójność terminologiczną i merytoryczną pomiędzy dodawanymi do ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 70j ust. 1 i art. 70k ust. 1. W obu przepisach ten sam katalog zadań jednostki samorządu terytorialnego, które będą musiały być finansowane z dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, został określony inaczej.

Poprawki nr 3 i 5 zmierzają do rezygnacji z podziału dodatkowych dochodów jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na dodatkowy dochód podstawowy i dodatkowy dochód uzupełniający. W ocenie Senatu nie ma racjonalnego uzasadnienia różnicowania metody podziału dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęty podział może prowadzić do rażących dysproporcji w zakresie udziału poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w dodatkowym dochodzie *per capita*. Rozpatrzona ustawa premiuje jednostki samorządu

terytorialnego, w których planowany na 2023 r. dochód z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych jest najniższy (wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zależą przede wszystkim od liczby mieszkańców danej jednostki oraz jej potencjału gospodarczego). Uchwalając poprawkę nr 3 uznano, że podział dodatkowych dochodów jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych powinien być przeprowadzony w oparciu o obiektywne kryteria, analogiczne dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto poprawka nr 5 zmierza do tego, aby warunek wydatkowania w latach 2022–2027 określonego procenta środków uzyskanych z tytułu dodatkowych dochodów na zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców, odnosił się do realnych dodatkowych środków, które zostaną przekazane jednostkom samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że 7,7 mld zł stanowi przeniesienie łącznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z 2023 r. na rok 2022 r. Nie można zatem mówić o realnym wzroście dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tej kwoty. Dodawany do ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 70k nakłada na samorzady nowe zadanie własne, a z drugiej strony przyjęty w ustawie mechanizm nie gwarantuje, że wszystkie samorzady otrzymają nadwyżkę 15% środków ponad tę kwotę, którą otrzymałyby one gdyby ustawy nie było.

Poprawka nr 4 przewiduje, że dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych będą przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w ratach oraz określa procentowo wysokość rat i termin ich przekazania. Poprawka ma na celu zapewnienie stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz pewności co do terminów, w których jednostki te będą miały do dyspozycji określone środki. Uchwalony przez Sejm przepis gwarantuje jedynie, że przekazanie środków nastąpi do końca 2022 r. Tym samym jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać środki na 2022 r. ostatniego dnia tego roku, co *de facto* uniemożliwi ich racjonalne wydatkowanie w tym roku. Trzeba mieć przy tym na uwadze również inflację i wysokie stopy procentowe (7 września br. Rada Polityki Pieniężnej po raz 11. z rzędu podniosła stopy procentowe; stopa referencyjna wzrosła o 25 pkt bazowych, do 6,75%; to najwyższy poziom od przełomu 2002 r. i 2003 r.), które wpływają na wartość (siłę nabywczą) środków przekazywanych jednostce samorządu terytorialnego. Niewątpliwie ta wartość będzie niższa pod koniec roku

2022, niż w październiku i listopadzie tego roku. Senat proponuje, aby 50% kwoty dochodów było przekazane do dnia 31 października 2022 r., 30% – do dnia 30 listopada 2022 r., zaś 20% – do dnia 31 grudnia 2022 r.

Poprawka nr 6 zmierza do tego, aby do wydatków, które jednostka samorządu terytorialnego będzie obowiązana ponieść w związku z otrzymaniem dodatkowych dochodów, wliczane były wydatki poniesione przez samorządową instytucję kultury, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem tworzącym oraz spółkę kapitałową, w której wartość nominalna udziałów albo akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego stanowi nie mniej niż 51% kapitału zakładowego spółki oraz jednostka samorządu terytorialnego dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo walnym zgromadzeniu. W ocenie Senatu do limitu wydatków jakie samorząd będzie obowiązany przeznaczyć na zadania związane z polityką energetyczną powinny być wliczane również wydatki na te zadania ponoszone przez samorządowe osoby prawne. Dotyczyłoby to np. wydatków na termomodernizację szpitala powiatowego czy gminnego domu kultury.