



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 5 września 2022 r.

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

(druk nr 793)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest:

- 1) wsparcie finansowe w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, zwanych dalej „JST”;
- 2) umożliwienie JST silniejszego włączenia się w realizację zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców;
- 3) umożliwienie JST maksymalnego wykorzystania ich możliwości inwestycyjnych (zwiększenia poziomu rozwoju lokalnego) przy zachowaniu ich bezpieczeństwa finansowego.

Opiniowaną ustawą zmienia się: ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwaną dalej „ustawą o dochodach JST”, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, ustawę z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych oraz ustawę z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.

Dodawany do ustawy o dochodach JST art. 70j (art. 1 pkt 7 noweli) wprowadza podstawę prawną do przekazania JST w roku bieżącym dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT w łącznej wysokości 13 673 000 000 zł. Dochody te zostaną

przekazane samorządom do końca 2022 r. Ustawodawca przewidział możliwość przekazania tych środków w ratach. W następstwie regulacja spowoduje zmniejszenie w 2022 r. dochodów budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz zwiększenia dochodów JST z tytułu udziału w tym podatku.

Łączna kwota dodatkowych dochodów JST została podzielona na dwie kwoty składowe. Pierwsza – 7,793 mld zł – zostanie rozdzielona pomiędzy wszystkie samorządy, proporcjonalnie do wysokości dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT planowanych na 2023 r. Druga zaś – 5,880 mld zł – zostanie podzielona pomiędzy JST, dla których kwota obliczona w sposób określony w dodawanym art. 70j ust. 3, będzie niższa niż:

- 1) 2 888 418,57 zł – w przypadku gminy;
- 2) 6 076 607,20 zł – w przypadku powiatu;
- 3) 32 676 640,94 zł – w przypadku województwa.

Druga kwota składowa będzie służyła wyrównaniu szans JST, których dodatkowe dochody z PIT po podzieleniu pierwszej kwoty, nie przekroczą progu minimalnego określonego przez ustawodawcę.

Miastom na prawach powiatu (66 jednostek administracyjnych) będą przysługiwały dodatkowe dochody wyliczane jak dla gmin i powiatów, z każdej z części ustalonej odpowiednio dla gmin i powiatów.

Rozwiązanie zawarte w dodawanym do ustawy o dochodach JST art. 70k (art. 1 pkt 7 noweli) obliguje JST do przeznaczenia w latach 2022–2027 na zadania z zakresu efektywności energetycznej oraz ograniczania kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców, wydatków w kwocie nie mniejszej niż równowartość 15% dodatkowych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych otrzymanych w 2022 r. Jeżeli JST przeznaczy na te zadania mniej niż 15% dodatkowych dochodów – w 2029 r. nie otrzyma ona środków z rezerw subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ustawy o dochodach JST.

W związku z przekazaniem dodatkowych dochodów w bieżącym roku, JST nie otrzymają w 2023 r. części rozwojowej subwencji ogólnej o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach JST. W związku z tym, część rozwojowa subwencji ogólnej nie zostanie zaplanowana w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023.

Ustawodawca wydłuża także okres wydatkowania środków otrzymanych z budżetu państwa przez gminy w 2021 r. z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji

w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz w zakresie kanalizacji. Zaproponowane zmiany dadzą JST możliwość efektywniejszego, z punktu widzenia potrzeb społecznych, wykorzystania otrzymanych środków (art. 1 pkt 5 i 6 noweli).

Zmiany w zakresie art. 26 ustawy o dochodach JST (art. 1 pkt 1 noweli) mają na celu określenie zasad dofinansowania rzecznych przepraw promowych w roku, w którym oddany do użytkowania zostanie most lub tunel zastępujący dotychczasową rzeczną przeprawę promową. Natomiast modyfikacje w zakresie art. 28a ustawy o dochodach JST (tj. rozwiązań w zakresie sposobu podziału premii aktywizującej i inwestycyjnej) zmierzają do zwiększenia motywacji JST do utrzymywania wydatków majątkowych na stabilnym wysokim poziomie oraz uniknięcie wpływu jednorazowego skokowego wzrostu wydatków na poziom subwencji rozwojowej.

W dodawanym do ustawy o dochodach JST art. 70i (art. 1 pkt 7 noweli) określono zasady zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, wynikającego z decyzji, która stała się ostateczna przed dniem 1 stycznia 2022 r. i przed tym dniem nie podlegała wykonaniu z powodu wstrzymania wykonania decyzji lub uwzględnienia skargi na taką decyzję przez sąd administracyjny. Przyjęto, że w tym zakresie obowiązywał będzie mechanizm analogiczny do przewidzianego w art. 38 ust. 3–6 ustawy o dochodach JST.

Ponadto w art. 7 noweli ustawodawca przewidział dostosowanie reguł fiskalnych obowiązujących JST do obecnej sytuacji ekonomiczno-finansowej. W tym celu wprowadza się czasowe preferencje w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu JST oraz limitu długu. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, skutkiem tych rozwiązań ma być usprawnienie prowadzenia gospodarki przez JST oraz maksymalizacja wykorzystania możliwości inwestycyjnych samorządu terytorialnego.

Zmiany w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim sprowadzają się do wyeliminowania niespójności w regulacjach dotyczących udziału związku metropolitalnego w podatku dochodowym od osób fizycznych (por. art. 52 ust. 1 i 3 zmienianej ustawy; art. 3 pkt 1 noweli) oraz dodania przepisu epizodycznego, który określa sposób ustalenia części stałej składki rocznej gminy wchodzącej w skład związku metropolitalnego na 2023 r. (art. 3 pkt 2 noweli).

Modyfikacja art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (art. 4 noweli) podnosi maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań wynikających ze zmienianej ustawy w latach 2022–2031.

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 60. posiedzeniu w dniu 2 września 2022 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. Wpłynął on do Sejmu w dniu 24 sierpnia 2022 r. (druk sejmowy nr 2542) i tego samego dnia został skierowany do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 1 września 2022 r. wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2551). W drugim czytaniu zgłoszono 8 poprawek. Sejm przyjął dwie z nich. W trzecim czytaniu projekt poparło 430 posłów, nikt nie był przeciw oraz nikt się nie wstrzymał.

W trakcie prac nad przedłożeniem w Sejmie dokonano w odniesieniu do niego kilku zmian merytorycznych. Uwagę zwracają:

- 1) rozszerzenie zakresu przedłożenia o zmianę ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, podnoszącą maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań wynikających z tej ustawy w latach 2022–2031;
- 2) wydłużenie o dwa lata – do 2027 r. okresu, w którym JST będzie obowiązana do przeznaczania na zadania z zakresu efektywności energetycznej oraz ograniczania kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców, wydatków w kwocie nie mniejszej niż równowartość 15% dodatkowych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych otrzymanych w 2022 r.;
- 3) zrezygnowano z rozwiązania przewidującego, że do ustalenia na rok 2023 części wyrównawczej subwencji ogólnej dla JST oraz wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a ustawy o dochodach JST, a także dochodów, o których mowa w art. 36a ust. 1 pkt 1 tej ustawy, dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3, art. 22 ust. 3 i art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach JST, powiększa się o dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych otrzymane w 2022 r.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń legislacyjnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że w dodawanym do ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim przepisie epizodycznym (dodawany art. 61a, art. 3 pkt 2 noweli), dotyczącym ustalania części stałej składki rocznej gminy wchodzącej w skład związku metropolitalnego na rok 2023, odnosząc się do dodatkowego dochodu z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2022 r., odsyła się do art. 70j ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy o dochodach JST, a więc przepisów dotyczących **wyłącznie** „podstawowej” kwoty dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby przy ustalaniu części stałej składki gminy na rok 2023 nie uwzględniano się kwoty dodatkowych dochodów uzyskanej przez gminę na podstawie art. 70j ust. 4 ustawy o dochodach JST (uzupełniająca kwota dodatkowych dochodów)? Jeżeli przy ustalaniu stałej składki mają być uwzględniane wszystkie dodatkowe dochody gminy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, należałoby skorygować odesłanie w dodawanym przepisie epizodycznym. Przepis ten powinien odsyłać do art. 70j ust. 2 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach JST.

Jakub Zabielski

Główny legislator