

Uzasadnienie

Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: projekt) ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego regulacji zapewniających stabilny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Samorzady odpowiadają bowiem za świadczenie większości podstawowych usług publicznych dla mieszkańców.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356; dalej: ustawa z 2003 r.) funkcjonuje od ponad 20 lat. Z uwagi na dynamicznie zmieniające się otoczenie społeczno-gospodarcze oraz prawne, system ten wymaga dostosowania do obecnych realiów. O zmianę wnioskuje od wielu lat środowiska naukowe oraz w szczególności same JST, które postulują przeprowadzenie stosownych reform.

Zmiany systemu podatkowego przeprowadzone w latach 2019-2022 miały istotny wpływ na poziom dochodów własnych JST. Stosowane rozwiązania dotyczące uzupełniania środków finansowych dla JST nie sprzyjały stabilności, przejrzystości oraz przewidywalności prowadzenia gospodarki finansowej przez samorzady. Działania te miały charakter tymczasowy. W efekcie samorzady nie wiedziały, na jakie wsparcie mogą liczyć w danym roku, co wpływało negatywnie na realistyczność budżetów i wieloletnich prognoz finansowych JST.

Dlatego też koniecznym jest zbudowanie nowego systemu finansowania zadań realizowanych przez JST, gwarantującego samodzielność finansową i stabilizację dochodów JST, na co również wskazywała Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym P/23/049 – Prawdliwość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych.

Główne cele proponowanych zmian to:

- Cel 1 - Wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów. Zgodnie z rozwiązaniami proponowanymi w projekcie głównym źródłem dochodów JST będą dochody podatkowe, zaś subwencje z budżetu państwa będą mieć charakter uzupełniający.

- Cel 2 – Oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, co istotnie ustabilizuje dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT oraz uwolni je od wpływu zmian podatkowych.
- Cel 3 – Obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST. Konieczne jest przywrócenie systemowi dochodów JST przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków. Proponowany w projekcie system dochodów JST oparty jest na obiektywnych parametrach (mierzalnych za pomocą danych statystycznych i niepodatnych na manipulacje).
- Cel 4 – Zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych. Proponowany w projekcie system dochodów JST uwzględnia m.in. specyfikę poszczególnych kategorii JST, obejmując przy tym nie tylko kwestię zróżnicowań dochodowych ale również - pomijaną w obecnym systemie - kwestię potrzeb wydatkowych JST wynikających z realizowanych zadań.
- Cel 5 - Uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST. W obecnym systemie dochodów JST, zamożne samorzady dokonują wpłat do budżetu państwa (tzw. janosikowe), a jednocześnie są beneficjentami tych środków. Proponowane w projekcie rozwiązania zmierzają do ograniczenia przepływów środków pomiędzy samorządami a budżetem państwa, tak by samorzady nie dokonywały wpłat do budżetu państwa.
- Cel 6 - Zwiększenie wpływu Strony Samorządowej na podział środków dla JST. Projekt przewiduje wprowadzenie do systemu dochodów JST rozwiązań stwarzających możliwość podziału - przy udziale Strony Samorządowej - środków finansowych w zależności od zmieniających się z roku na rok warunków realizacji zadań w JST.

Proponowane w projekcie rozwiązania, realizujące przyjęte cele, obejmują przede wszystkim:

1. Zmiany w zakresie dochodów JST z tytułu udziału w podatkach dochodowych (podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: podatku PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: podatku CIT)

Proponuje się, aby dochody samorządów z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT liczone były jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu danej JST (obecnie dochód samorządów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT naliczany jest na podstawie podatku należnego). Co do zasady, byłby to dochód podatników z ostatniego najbardziej aktualnego roku, za który dane o dochodach podatników są dostępne. Jednocześnie dochód podatników PIT/CIT byłby waloryzowany do warunków roku budżetowego. Główną zaletą proponowanego rozwiązania jest to, że na dochody JST nie będą miały wpływu zmiany systemu podatkowego (m.in. żadne odliczenia od dochodu, wprowadzane ulgi i zwolnienia podatkowe, czy podwyższenia kwoty wolnej od podatku).

Ta zasadnicza zmiana uniezależni samorzady od skutków zmian w systemie podatkowym. Dochody podatkowe JST zostaną odseparowane od wpływu bezpośredniego wpływu zmian podatkowych. Należy jednocześnie podkreślić, że w nowym systemie samorzady terytorialne będą miały silniejszą motywację do wspierania rozwoju gospodarczego na swoim terenie, gdyż im wyższe będą dochody podatników, tym wyższe będą dochody samorządu, bez względu na wprowadzone zmiany w podatkach.

Zmiana podstawy naliczania dochodów JST z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT skutkuje koniecznością określenia nowych procentowych udziałów w tych dochodach. Wskaźniki procentowe w nowym systemie, dla każdej kategorii JST zapewniają dochody, które przewyższają dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT z dotychczasowego systemu i - co do zasady - pokrywają jednocześnie znaczną część obecnych subwencji.

Proponuje się również rozszerzenie obecnego katalogu dochodów z PIT, w których samorzady terytorialne partycypują, także o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, co jest zgodne z wieloletnimi postulatami przedstawicieli JST.

2. Określanie potrzeb finansowych JST oraz oparcie ich finansowania na dochodach własnych

Projektowana ustawa wprowadza, zamiast obecnych części subwencji ogólnej, pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby będą podlegać finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, a - w przypadku, gdy będą one niewystarczające - subwencją ogólną z budżetu państwa. Potrzeby finansowe będą elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa.

W projektowanej ustawie proponuje się następujące potrzeby finansowe:

a) potrzeby wyrównawcze

Projekt w obszarze potrzeb wyrównawczych wprowadza zasadniczą zmianę związaną z uwzględnieniem nowego elementu, jakim są zróżnicowane potrzeby wydatkowe JST. Potrzeby wydatkowe poszczególnych samorządów są bowiem zróżnicowane. Mają na to wpływ m.in.: czynniki społeczno- demograficzne, jak np.: liczba i struktura wiekowa ludności, liczba dzieci, bezrobotnych, ubogich lub grup wymagających opieki społecznej, czy różnice w koszcie dostarczenia danej usługi.

Wobec powyższego, JST o identycznym potencjale dochodowym, ze względu na występowanie różnych obiektywnych czynników wpływających na zwiększone potrzeby wydatkowe, znajdują się w innej sytuacji finansowej.

W projekcie uwzględnione zostaną zatem nie tylko dysproporcje dochodowe (jak to ma miejsce obecnie), ale również zróżnicowanie potrzeb wydatkowych JST.

Proponuje się wprowadzenie jednolitych kryteriów identyfikacji poziomu zamożności samorządów z uwzględnieniem nie tylko dysproporcji dochodowych między poszczególnymi JST, ale również zróżnicowania potrzeb wydatkowych.

Obecnie część wyrównawcza subwencji w zakresie kwoty podstawowej ustalana jest na podstawie dochodów podatkowych na mieszkańca faktycznego. W projekcie proponuje się zmianę polegającą na ustaleniu potrzeb wyrównawczych z uwzględnieniem liczby mieszkańców przeliczeniowych. Liczba tych mieszkańców będzie ustalana na podstawie liczby mieszkańców faktycznie zamieszkałych w danej JST, skorygowanej o indeks potrzeb wydatkowych. Takie podejście jest dostosowane do realiów, wynikających m.in. z trudności w opracowaniu jednolitych standardów kosztowych dla poszczególnych rodzajów usług realizowanych przez samorządy. Podejście do kwestii uwzględniania

zróżnicowanych potrzeb wydatkowych zostało oparte w dużej mierze na metodologii, która została wypracowana przez Ministerstwo Finansów we współpracy z Bankiem Światowym.

b) potrzeby oświatowe

Projektowane przepisy zakładają, że globalna kwota potrzeb oświatowych ustalana byłaby co do zasady analogicznie jak obecna część oświatowa subwencji ogólnej, czyli podstawą ustalenia pozostawałaby kwota z roku poprzedniego, z uwzględnieniem zmiany zakresu realizowanych zadań oświatowych. Podział globalnej kwoty potrzeb oświatowych następowałby zgodnie z rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw oświaty.

W odróżnieniu do obecnych rozwiązań, proponuje się:

- zwiększenie globalnych potrzeb oświatowych o równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (zamiana formy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego z dotacji celowych z budżetu państwa na dochody własne).

Propozycja ta uelastyczni sposób wykorzystania środków przez JST wskutek odejścia od transferu dotacyjnego na rzecz dochodów własnych ustalanych w tej samej wysokości.

- zwiększenie globalnych potrzeb oświatowych o skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego.

Propozycja zmierza do uwzględniania w potrzebach oświatowych skutków podwyżek wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach prowadzonych przez JST. Obecnie w kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej, subwencionowane są wyłącznie skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez JST.

c) potrzeby rozwojowe

Proponuje się, aby potrzeby rozwojowej ustalane były w podziale na poszczególne kategorie JST, co stwarza możliwość bardziej precyzyjnego wspierania rozwoju poszczególnych kategorii samorządu.

Globalna kwota środków dla danej kategorii JST odpowiadałaby 23% kwoty wydatków majątkowych pomniejszonych o równowartość wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje.

Następnie, ustalona dla każdej kategorii JST kwota potrzeb rozwojowych, dzielona będzie na dwie pule:

- 60% pulę podstawową, rozdysponowaną pomiędzy JST proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym proponuje się ustalenie minimalnej kwoty dla najmniejszych ludnościowo samorządów;
- 40% pulę inwestycyjną, dzieloną pomiędzy JST proporcjonalnie do udziału przeliczeniowych wydatków majątkowych jednostki w przeliczeniowych wydatkach majątkowych danej kategorii JST. Przeliczeniowe wydatki majątkowe JST byłyby wyliczane jako średnia z trzech ostatnich lat, przy zastosowaniu wag określonych w ustawie, gdzie najwyższe wagi miałyby wydatki własne, potem wydatki majątkowe na programy finansowane z udziałem środków unijnych, a najmniejsze inwestycje realizowane ze środków rządowych.

Taka konstrukcja podziału potrzeb rozwojowych zagwarantuje każdej JST dochody z tego tytułu.

Jednocześnie proponuje się wprowadzenie możliwości, aby Strona Samorządowa mogła współdecydować o wartościach wag wydatków majątkowych na rok budżetowy, innych niż określone w ustawie.

d) potrzeby ekologiczne

Potrzeby ekologiczne to dodatkowe wsparcie finansowe dla JST. Ustalane byłyby dla wszystkich JST, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, m.in.: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu oraz strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000.

Proponuje się, aby wielkość potrzeb ekologicznych zależała od powierzchni poszczególnych form ochrony przyrody oraz stawki przyjętej dla danej formy ochrony. W przypadku gdy jeden obszar jest objęty różnymi formami ochrony przyrody, do wyliczeń potrzeb ekologicznych przyjmowany będzie obszar o najwyższej wadze. Potrzeby te dla danego samorządu terytorialnego obliczane będą jako suma iloczynów powierzchni danego obszaru chronionego i stawki za 1 ha powierzchni obszaru chronionego, przy czym proponuje się nadanie poszczególnym formom ochrony przyrody różnych wag, w zależności od wartości przyrodniczej oraz stopnia ograniczeń działalności gospodarczej danego obszaru. Stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru

chronionego na 2025 r. zostanie określona ustawowo i będzie corocznie waloryzowana wskaźnikiem inflacji.

Wsparcie to ograniczy bariery w tworzeniu i rozwoju obszarów chronionych w Polsce i wpłynie pozytywnie na zmianę podejścia mieszkańców i samych JST do nowych obszarów chronionych, co będzie sprzyjało zrównoważonemu rozwojowi kraju.

e) potrzeby uzupełniające

W projekcie proponuje się ustalenie, na pierwszy rok obowiązywania ustawy poziomu dochodów JST gwarantującego wzrost dochodów każdej JST w stosunku do dochodów ustalonych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z 2003 r. W kolejnych latach potrzeby uzupełniające JST ustalone będą w wysokości odpowiadającej kwocie uzupełnienia dochodów z roku poprzedniego.

Istotną zmianą w projektowanej ustawie w stosunku do obecnie istniejących rozwiązań jest sposób finansowania naliczonych potrzeb finansowych. Finansowanie będzie następować poprzez zwiększone dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT lub gdy to zwiększenie dochodów podatkowych będzie niewystarczające do pokrycia potrzeb finansowych – wówczas taka JST otrzyma także subwencję ogólną.

Korekta zamożności

Mając na uwadze duże zróżnicowanie dochodowe JST w Polsce, utrzymany zostanie system korekty zamożności z wprowadzonymi jednak zasadniczymi zmianami. Korekta zamożności dotyczyłaby tylko najbogatszych samorządów, przy czym w stosunku do obecnej korekty w postaci wpłat tzw. „janosikowego” proponuje się następujące zmiany:

- korekta zamożności liczona byłaby zarówno na podstawie dochodów podatkowych, jak i subwencji ogólnej, która w obecnym systemie nie jest uwzględniana,
- parametry korekty będą jednolite dla wszystkich kategorii JST (jeżeli wskaźnik zamożności danej JST będzie większy od 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST, to korekta zamożności stanowić będzie 50% nadwyżki wskaźnika zamożności danej JST ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST),

- JST nie będzie ponosić wydatków na rzecz budżetu państwa w postaci wpłat tzw. „janosikowego”. Korekta zamożności dokonywana będzie co do zasady poprzez obniżenie kwoty zwiększonych dochodów z PIT i CIT.

W efekcie, nowe rozwiązania spowodują, że korekta zamożności będzie mniejsza niż dotychczasowe wpłaty tzw. „janosikowego”.

3. Wydzielenie miast na prawach powiatu, jako oddzielnej kategorii JST w ramach systemu dochodów samorządu terytorialnego

Obecnie miasta na prawach powiatu finansowane są w części gminnej i części powiatowej. Wydzielenie miast na prawach powiatu zmierza do bardziej precyzyjnego ustalenia potrzeb finansowych JST. Takie rozwiązanie pozwoli m.in. na uwzględnienie:

- specyfiki wydatkowej samorządów, od której zależą potrzeby wyrównawcze samorządów (zgodnie z przeprowadzonymi przez Ministerstwo Finansów analizami, miasta na prawach powiatu mają inną strukturę wydatków bieżących netto niż gminy i powiaty),
- potrzeb rozwojowych poszczególnych kategorii samorządów.

Wydzielenie obejmuje wszystkie elementy systemu dochodów samorządu terytorialnego, zarówno w zakresie udziału w podatkach PIT i CIT, jak i ustalenia potrzeb finansowych.

4. Wprowadzenie jednej rezerwy uzupełniającej dochody JST

Proponuje się odejście od obecnych kilku mniejszych, rozdrobnionych rezerw. Projektowana ustawa wprowadza jedną rezerwę uzupełniającą dochody JST, z elastycznymi kryteriami podziału. Wielkość rezerwy ustalona będzie jako 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich JST. Rezerwa będzie przeznaczona w danym roku budżetowym na dofinansowanie zadań o szczególnie ważnym dla samorządu terytorialnego znaczeniu społecznym lub gospodarczym. Proponuje się, aby podział tej rezerwy następował z większym wpływem Strony Samorządowej.

Omówienie szczegółowo proponowanych zmian w systemie dochodów JST

Rozdział 1 Przepisy ogólne

W rozdziale tym określono zakres spraw uregulowanych projektowaną ustawą oraz definicje użytych w niej kluczowych pojęć z punktu widzenia funkcjonowania systemu dochodów JST.

Projekt ustawy określa:

- źródła dochodów JST,
- zasady ustalania i przekazywania JST dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa,
- zasady ustalania potrzeb finansowych JST i ich finansowania.

W projekcie przewiduje się, na potrzeby przedmiotowej ustawy, wprowadzenie nowej kategorii JST, miasta na prawach powiatu. Zgodnie z ustawą z 2003 r. miasta na prawach powiatu finansowane są zarówno w części gminnej i części powiatowej. Wydzielenie miast na prawach powiatu zmierza do bardziej precyzyjnego ustalenia potrzeb finansowych JST. Takie rozwiązanie pozwoli m.in. na uwzględnienie specyfiki wydatkowej samorządów, od której zależą potrzeby wyrównawcze samorządów.

W projekcie ustawy, odmiennie niż w ustawie z 2003 r., rokiem bazowym, kluczowym dla ustalania dochodów JST, będzie rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata.

Proponuje się również rozszerzenie obecnego katalogu dochodów z PIT, w których samorządy terytorialne partycypują, także o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Mając na uwadze różnice systemowe pomiędzy podatkiem pobieranym na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej oraz podatkiem pobieranym od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19% a podatkiem ryczałtowym od przychodów ewidencyjnych (ryczałtowcy nie wykazują kosztów), zaproponowano, aby dochody z ryczałtu zostały ustalone jako 14% przychodów ryczałtowych. Taki sam procent stanowią - w relacji do przychodów - dochody ze skali podatkowej, czy podatku liniowego z pozarolniczej działalności gospodarczej. Poszerzenie bazy podatkowej o ryczałt od przychodów ewidencjonowanych będzie neutralizować negatywne skutki dla budżetów samorządowych wynikające ze zmiany opodatkowania przez podatników i przechodzenia na ryczałt.

Rozdział 2 Źródła dochodów JST

Źródła dochodów własnych JST, stosownie do Konstytucji RP, zostały podzielone na dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa.

Źródła dochodów własnych w porównaniu do ustawy z 2003 r., nie uległy zmianie. W związku z wydzieleniem miast na prawach powiatu, jako oddzielnej kategorii JST, przypisano im dochody własne takie jak dla gmin i powiatów.

Zasadniczej zmianie uległa podstawa naliczania dochodów JST z tytułu udziału w podatkach dochodowych oraz ich procentowy udział. Dochody JST z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT liczone będą od dochodów podatników danego podatku odpowiednio zamieszkałych lub mających siedzibę na obszarze danej JST.

W związku z wydzieleniem miast na prawach powiatu w oddzielną kategorię JST przypisano im osobną od gmin i powiatów wysokość udziału w podatku PIT i CIT. W odróżnieniu od obecnych rozwiązań nie jest to suma wysokości (stawek) udziałów we wpływach z podatkach PIT i CIT w części gminnej i powiatowej. Proste sumowanie stawek byłoby niespójne z ideą kategoryzacji miast i nie uwzględniałoby całości zmian w dochodach w nowym systemie, a w szczególności faktu, że wskutek kategoryzacji miastom na prawach powiatu ustalone zostają o wiele wyższe potrzeby finansowe, a tym samym w nowym systemie miasta te uzyskają wyższe kwoty dochodów niż obecnie. W szczególności można wskazać np. ponad 2,3 - krotny wzrost kwoty potrzeb wyrównawczych w nowym systemie w stosunku do obecnych subwencji wyrównawczych (z poziomu 549 mln zł do 1.287 mln zł). Na podstawie bowiem ustawy z 2003 r. miasta na prawach powiatu – po rozdzieleniu na część gminną i powiatową - były relatywnie bardziej zamożne na tle pozostałych gmin i powiatów i w efekcie poprzednio w mniejszym zakresie były beneficjentami części wyrównawczej subwencji ogólnej. W nowym systemie natomiast, po wydzieleniu miast na prawach powiatu w oddzielną kategorię, porównywanie zamożności następuje wyłącznie w ramach miast na prawach powiatu i dzięki temu część miast, uznawanych w poprzednim systemie za względnie bogate, stało się beneficjentami kwot wyrównawczych. Podobne, korzystne dla miast na prawach powiatu następstwa kategoryzacji zachodzą m.in. w potrzebach rozwojowych.

Zgodnie z projektowanymi przepisami gminy i miasta na prawach powiatu będą miały, podobnie jak w dotychczasowym systemie, relatywnie większą stawkę udziału w podatku

PIT, zaś powiaty i województwa w podatku CIT. Proponuje się by wysokość udziału w podatku PIT wynosiła dla:

- gminy 7,0%,
- miasta na prawach powiatu 8,6%,
- powiatu 2,0%,
- województwa 0,35%.

Natomiast wysokość udziału w podatku CIT wynosić będzie dla:

- gminy 1,6%,
- miasta na prawach powiatu 2,2%,
- powiatu 1,7%,
- województwa 2,3%.

Proponowane wielkości udziałów w PIT i CIT spowodują zwiększenie dochodów JST z omawianych źródeł. Jednocześnie zwiększy to motywację samorządu do wspierania rozwoju gospodarczego poprzez pozyskiwanie inwestorów, wspierania nowych miejsc pracy, czy usprawniania procedur administracyjnych obsługi przedsiębiorców i obywateli.

Rozdział 3 Zasady ustalania i przekazywania dochodów własnych JST

Projektowana ustawa wprowadza nowe zasady ustalania dochodów JST z tytułu udziału w podatkach dochodowych.

Zgodnie z projektowanymi przepisami kwota rocznego dochodu JST z tytułu udziału w podatku PIT ustalana będzie jako iloczyn dochodów podatników podatku PIT zamieszkałych na obszarze danej JST i udziału w podatku PIT (tj. dla gmin 7,0%, miast na prawach powiatu 8,6%, powiatów 2,0%, województw 0,35%). Do wyliczeń będą wykorzystywane najbardziej aktualne dane, które są dostępne, czyli za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata. Analogiczne podejście proponuje się dla ustalania kwoty rocznego dochodu JST z tytułu udziału w podatku CIT.

W celu urealnienia danych o dochodach podatników podatkach PIT i CIT do warunków roku budżetowego, proponuje się ich waloryzację. W przypadku dochodów podatników podatku PIT proponuje się waloryzację wskaźnikiem dynamiki przeciętnego wynagrodzenia i dynamiki zatrudnienia. Natomiast w przypadku dochodów podatników podatku CIT, waloryzacja następowałaby dynamiką nominalnego PKB,

uwzględniającego zarówno wzrost gospodarczy jak i inflację. Przyjęte wskaźniki są wskaźnikami obiektywnymi, powszechnie znanymi i prognozowanymi oficjalnie dla potrzeb budżetowych.

Dane o dochodach podatników, na podstawie których obliczane będą roczne dochody JST z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, pochodzić będą ze złożonych zeznań podatkowych za rok bazowy, a jeżeli nie będą one dostępne, wówczas najbardziej aktualne dane, według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy.

Dochody z tytułu udziałów w podatkach PIT i CIT, wyliczone na rok 2025 na podstawie proponowanych rozwiązań będą wyższe od dochodów z tych tytułów, wyliczonych na podstawie dotychczasowych przepisów, łącznie dla wszystkich JST o 92,8 mld zł, tj. o prawie 85,4%.

Kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatkach w PIT i CIT dla danej jednostki została zdefiniowana w projekcie ustawy jako kwota kalkulacyjna. Kwota kalkulacyjna będzie porównywana z potrzebami finansowymi przewidzianymi w tym projekcie. W efekcie tych porównań jednostka może otrzymać subwencję ogólną.

W części zawierającej przepisy dotyczące środków stanowiących dochody JST, które na podstawie odrębnych przepisów pobiera naczelnik urzędu skarbowego, wprowadzono zmiany dostosowujące zasady dystrybucji wpływów z tytułu podatku od spadków i darowizn do obowiązujących przepisów w zakresie właściwości organu podatkowego w sprawach tego podatku. Jednocześnie wprowadzono w tym zakresie zmiany zapewniające bardziej równomierny i sprawiedliwy podział wpływów do budżetów gmin z podatków majątkowych i opłaty skarbowej.

Rozdział 4 Zasady ustalania potrzeb finansowych JST i ich finansowania

W nowym systemie dochodów JST proponuje się wprowadzenie pojęcia potrzeb finansowych JST. Potrzeby finansowe JST składać się będą z:

- 1) potrzeb wyrównawczych,
- 2) potrzeb oświatowych,
- 3) potrzeb rozwojowych,
- 4) potrzeb ekologicznych,
- 5) potrzeb uzupełniających.

Kluczowa zmiana polega na tym, że najpierw będą naliczane potrzeby finansowe dla każdej JST, a następnie wyliczone potrzeby będą porównywane ze zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT. W przypadku JST, w których dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT okażą się niewystarczające do pokrycia naliczonych potrzeb finansowych, to takie jednostki, oprócz zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, będą otrzymywały również subwencję ogólną z budżetu państwa.

Potrzeby wyrównawcze

W stosunku do obecnego systemu wyrównawczego, zawartego w ustawie z 2003 r., w projektowanej ustawie wprowadza się nowy element, jakim są zróżnicowane potrzeby wydatkowe JST. Zaproponowano, aby wyrównywanie potencjału dochodowego między jednostkami danej kategorii JST następowało na podstawie dochodów podatkowych na mieszkańca przeliczeniowego. Z kolei liczba mieszkańców przeliczeniowych byłaby ustalana w oparciu o faktyczną liczbę mieszkańców skorygowaną o indeks potrzeb wydatkowych (w ustawie określony jako IPW). W zakresie katalogu dochodów podatkowych, branych pod uwagę przy naliczaniu potrzeb wyrównawczych, wprowadzane regulacje stanowią powtórzenie dotychczasowych rozwiązań.

Istotnym elementem odróżniających proponowane rozwiązania w zakresie wyrównywania dochodów, od rozwiązań zawartych w ustawie z 2003 r., jest wprowadzenie indeksu potrzeb wydatkowych, czyli liczbowej miary potrzeb wydatkowych w samorządzie uwzględniającej obiektywne determinanty zróżnicowanych wydatków w największych obszarach działalności samorządów. Metodologia wyliczania indeksu potrzeb wydatkowych to proces składający się z czterech kroków.

Pierwszym, zarazem podstawowym krokiem, była identyfikacja głównych obszarów zadań stanowiących największą część wydatków bieżących (netto) budżetów JST. Podstawą, przyjętą do wyliczeń, były dane ze sprawozdań budżetowych, za ostatnie dostępne lata, czyli okres 2021-2023. Kluczowe znaczenie miały wydatki bieżące netto, czyli wydatki ogółem pomniejszone o wydatki majątkowe, ponieważ różnice w zakresie nakładów na infrastrukturę powinny być korygowane poprzez transfery inwestycyjne. Z wydatków bieżących wyłączono również:

- wydatki, które mają swoje własne źródła finansowania (dotyczy to przede wszystkim zadań oświatowych w wysokości otrzymanej subwencji oświatowej, zadań

finansowanych dotacjami oraz pobieranymi na konkretne cele opłatami (np. opłata śmieciowa),

- wydatki na projekty finansowane ze środków europejskich i innych źródeł zagranicznych (środki europejskie mają charakter fakultatywny i nie stanowią trwałego źródła finansowania usług publicznych),
- wydatki na finansowanie długu (z tytułu odsetek), które są powiązane z kredytami zaciągniętymi na potrzeby inwestycji,
- środki z tytułu wpłat na system wyrównawczy.

Oznacza to, iż w poszczególnych obszarach wydatkowych przeanalizowano wydatki bieżące pomniejszone o dochody bieżące w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej, wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.).

W celu ustalenia największych obszarów wydatkowych bieżących netto dla każdej kategorii samorządu wyliczone zostały średnie wydatki bieżące netto z 3 ostatnich lat w danym obszarze wydatkowym. W ten sposób zminimalizowany został wpływ zjawisk i wydarzeń incydentalnych (jednorazowych), co ma szczególne znaczenie dla mniejszych jednostek samorządowych.

Pozostałe wydatki (nie przypisane do głównych obszarów wydatkowych) również były uwzględniane przy wyliczaniu potrzeb wydatkowych, ale nie były dla nich identyfikowane indywidualne determinanty wydatków, ponieważ te kategorie wydatków są zwykle małe i zróżnicowane. W niniejszej metodologii zaproponowano użycie populacji (liczby ludności), jako wspólnej determinanty dla pozostałych wydatków.

Drugim krokiem było dokonanie wyboru obiektywnych determinant mogących wpływać na zróżnicowanie wielkości wydatków bieżących JST. Był to kluczowy element metodologii szacowania potrzeb wydatkowych JST. Istotnym było wybranie determinant (zmiennych), które wyjaśniają wydatki zidentyfikowane w głównych obszarach działania JST. Ten etap obejmował szczegółową analizę obszarów wydatkowych JST. Wybrane determinanty spełniały założone kryteria, aby uznać je za dobre zmienne objaśniające główne obszary wydatkowe. Właściwości, jakie spełniały determinanty to:

- mierzalność za pomocą danych statystycznych,
- niepodatność na manipulacje,

- możliwość wskazania zależności przyczynowo- skutkowej między kryterium a potrzebami wydatkowymi,
- kryteria nie mogą zniechęć do skutecznej polityki rozwoju gospodarczego.

Podstawą były dane pochodzące m.in. z Banku Danych Lokalnych prowadzonego przez GUS. Dlatego ważnym jest, aby dane przekazywane przez JST do GUS były jak najbardziej wiarygodne.

Trzecim krokiem była analiza zmiennych, podczas której zbadano ich korelację z wydatkami bieżącymi netto w wybranych obszarach. Równocześnie wykorzystano analizę regresji, która pozwalała na badanie związku pomiędzy wielkościami danych.

Wyniki analiz przedstawiają się następująco:

GMINY

<i>Obszar wydatkowy</i>	<i>Waga</i>	<i>Determinanta</i>	<i>Korelacja</i>
Administracja publiczna	24%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej*	0,93
Oświata i wychowanie- wychowanie przedszkolne	19%	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola	0,96
Oświata i wychowanie – szkoły	17%	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych	0,82
Polityka społeczna	12%	Liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej	0,86
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	7%	Ilość wody dostarczonej i ścieków bytowych odprowadzonych siecią kanalizacyjną 2022 [dam3]	0,81
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	7%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej	0,93
Transport i łączność	6%	Liczba mieszkańców w wieku 20-64	0,82
Pozostałe	8%	Liczba mieszkańców	0,84

*) przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w relacji do średniej krajowej jest publikowane przez GUS na poziomie powiatu, dla gmin zostały przyjęte wartości powiatu, w którym jest gmina.

MIASTA NA PRAWACH POWIATU

<i>Obszar wydatkowy</i>	<i>Waga</i>	<i>Determinanta</i>	<i>Korelacja</i>
Transport i łączność	18%	Liczba pracujących ogółem	0,99
Oświata i wychowanie- wychowanie przedszkolne	17%	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola	0,98
Administracja publiczna	15%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,98

Oświata i wychowanie – szkoły	15%	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych	0,98
Polityka społeczna	15%	Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej - β - 0,8065 Liczba zarejestrowanych bezrobotnych - β - 0,1935	0,93 0,86
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	6%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,99
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5%	Suma powierzchni parków spacerowo-wypoczynkowych, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej oraz średniej powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie letnim i powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie zimowym – będąca w gestii miasta (w ha)	0,41
Pozostałe	9%	Liczba mieszkańców	0,98

POWIATY

<i>Obszar wydatkowy</i>	<i>Waga</i>	<i>Determinanta</i>	<i>Korelacja</i>
Administracja publiczna	40%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,91
Polityka społeczna	25%	Liczba mieszkańców zakładów stacjonarnych pomocy społecznej podległych samorządowi powiatu (łącznie z filiami) - β - 0,3712 Liczba bezrobotnych zarejestrowanych - β - 0,6288	0,39 0,55
Oświata i wychowanie - szkoły	16%	Liczba oddziałów w szkołach ponadpodstawowych i policealnych	0,45
Transport i łączność	12%	Długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej [w km] - β - 0,1632 Liczba mieszkańców w wieku 20-64 - β - 0,8368	0,40 0,84
Pozostałe	7%	Liczba mieszkańców	0,64

WOJEWÓDZTWA

<i>Obszar wydatkowy</i>	<i>Waga</i>	<i>Determinanta</i>	<i>Korelacja</i>
Transport i łączność	36%	Suma długości dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej i długości linii kolejowych eksploatowanych [w km]	0,77
Administracja	24%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,94
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	16%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,96
Polityka społeczna	8%	Suma liczby bezrobotnych zarejestrowanych i liczby osób w wieku poprodukcyjnym	0,70
Ochrona zdrowia	5%	Liczba mieszkańców	0,77
Pozostałe	11%	Liczba mieszkańców	0,91

Jednocześnie należy podkreślić, że w projekcie ustawy przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym Strona Samorządowa będzie miała możliwość wyboru innych wartości wag obszarów wydatkowych i determinant niż wynikające z ustawy. Takie rozwiązanie da Stronie Samorządowej możliwość wpływu na ustalenie potrzeb wyrównawczych w sposób dostosowany do warunków realizacji zadań i oczekiwań danej kategorii samorządów w poszczególnym roku budżetowym. Jeśli Strona Samorządowa nie wskaże preferencji co do ustalenia indeksu potrzeb wydatkowych w danej kategorii JST, przyjmowane będą kryteria ustawowe (tj. ustawowa struktura wydatkowa oraz ustawowo określone determinanty potrzeb wydatkowych).

Czwartym krokiem było obliczenie liczby mieszkańców przeliczeniowych z wykorzystaniem indeksu potrzeb wydatkowych. Przeliczeniowa liczba mieszkańców JST ustalana będzie jako iloczyn indeksu potrzeb wydatkowych danej jednostki i liczby mieszkańców danej kategorii JST; przy czym indeks potrzeb wydatkowych JST jest sumą częściowych indeksów potrzeb wydatkowych tej jednostki ustalonych dla głównych obszarów wydatkowych. Częstki indeks bieżących potrzeb wydatkowych dla danego obszaru obliczany będzie według następującego wzoru.

$$IPW_{f1j} = \lambda_{f1} \times \left[\beta_1 \times \left(\frac{\text{Determinanta}_{1f1j}}{\sum_{j=1}^k \text{Determinanta}_{1f1j}} \right) + \beta_2 \times \left(\frac{\text{Determinanta}_{2f1j}}{\sum_{j=1}^k \text{Determinanta}_{2f1j}} \right) \right],$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

IPW_{f1j} – częściowy indeks bieżących potrzeb wydatkowych dla I obszaru wydatkowego (f_1) dla jednostki samorządu terytorialnego (j),

k - liczba jednostek samorządu terytorialnego danej kategorii,

λ_{f1} – waga I obszaru wydatkowego,

β_1, β_2 – współczynniki regresji, gdzie $\beta_1 + \beta_2 = 1$.

Ostatnim krokiem wyliczenia potrzeb wyrównawczych dla danej JST jest ustalenie jej wskaźnika zamożności. Wskaźnik ten liczony będzie według następującej formuły:

$$WSK_{zamożności} = \frac{\text{podstawowe dochody podatkowe}}{\text{Ludność} \times \text{IPW}}$$

Proponuje się, aby potrzeby wyrównawcze ustalane były dla JST, w których wskaźnik zamożności w przypadku:

- gmin, powiatów i województw – nie jest wyższy od 100% wskaźnika zamożności ustalonego odpowiednio dla danej kategorii JST,

- miast na prawach powiatu – nie jest wyższy od 80% wskaźnika zamożności ustalonego dla wszystkich miast na prawach powiatu.

Zatem proponowane w ustawie wyrównywanie będzie przedstawiać się następująco:

	Przedział	Wyrównywanie
Gminy, Powiaty i Województwa	do 80%	100%
	80 - 100%	80%
Miasta na prawach powiatu	do 80%	100%

Jak widać, w nowym systemie przedziały i poziomy wyrównywania zostały ustalone w sposób jednolity dla wszystkich kategorii JST, z drobnym wyjątkiem dla miast na prawach powiatu, który to wyjątek mimo to i tak zapewnia istotny wzrost potrzeb wyrównawczych dla tej kategorii w stosunku do obecnego systemu, o czym wspomniano wyżej.

Przykłady wyliczenia potrzeb wyrównawczych:

- dla gminy (powiatu, województwa)
 - jeżeli $\frac{\text{wskaźnik zamożności jednostki } [Z(j)]}{\text{wskaźnik zamożności danej kategorii JST } [Zg]} \leq 80\%$,

to potrzeby wyrównawcze wylicza się jako:

$$(\text{ludność przelicz.}) * [100\% * (80\% * Zg - Z(j)) + 80\% * (Zg - 80\% * Zg)]$$

- jeżeli $80\% < \frac{\text{wskaźnik zamożności jednostki } [Z(j)]}{\text{wskaźnik zamożności danej kategorii JST } [Zg]} \leq 100\%$,

to potrzeby wyrównawcze wylicza się jako:

$$(\text{ludność przelicz.}) * (80\% * (Zg - Z(j)))$$

PRZYKŁAD 1. – dla gminy (j), gdy $\frac{Z(j)}{Zg} \leq 80\%$:

liczba przeliczeniowa mieszkańców = 2.100

wskaźnik $Z(j) = 3.000$

wskaźnik $Zg = 4.500$

czyli $\frac{Z(j)}{Zg} = 66,7\%$, to potrzeby wyrównawcze = $2.100 * [100\% * (80\% * 4.500 - 2.700) + 80\% * 4.500] = 2.772.000$.

PRZYKŁAD 2. – dla gminy (j), gdy $\frac{Z(j)}{Z_g} \leq 100\%$:

liczba przeliczeniowa mieszkańców = 2.100

wskaźnik $Z(j) = 4.200$

wskaźnik $Z_g = 4.500$

czyli $\frac{Z(j)}{Z_g} = 93,3\%$, to potrzeby wyrównawcze = $2.100 * (80\% * (4.500 - 4.200)) = 504.000$.

Ważne znaczenie ma fakt, że w nowym systemie każdej JST zapewnia się potrzeby wyrównawcze na poziomie co najmniej 80% dochodów podatkowych danej kategorii w relacji do ludności przeliczeniowej.

Potrzeby oświatowe

W zakresie finansowania zadań oświatowych proponowane regulacje stanowią w przeważającej części powtórzenie dotychczasowych rozwiązań. Analogicznie, jak obecna część oświatowa subwencji ogólnej, ustalone będą potrzeby oświatowe dla wszystkich JST, tj. w wysokości nie mniejszej niż w roku poprzedzającym rok budżetowy, skorygowane o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizacji zadań oświatowych. Podział globalnej kwoty potrzeb oświatowych na poszczególne JST następował będzie zgodnie z rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

W projektowanej ustawie został jednak rozszerzony katalog zadań uwzględnianych przy ustalaniu potrzeb finansowych. W nowym systemie w kwocie potrzeb oświatowych uwzględniane będą skutki wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli prowadzonych przez JST. Należy zauważyć, że w obecnie obowiązujących rozwiązaniach w kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej brane są pod uwagę wyłącznie skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli w szkołach i placówkach prowadzonych przez JST.

Ponadto, globalne potrzeby oświatowe ulegną zwiększeniu o równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Zmiana ta uelastyczni sposób wykorzystania środków przez JST wskutek odejścia od transferu dotacyjnego na rzecz dochodów własnych ustalanych w tej samej wysokości.

Potrzeby rozwojowe

Zaproponowano, aby potrzeby rozwojowe ustalane były w podziale na poszczególne kategorie JST. Takie podejście stworzy możliwość bardziej precyzyjnego wspierania rozwoju poszczególnych kategorii samorządu terytorialnego. W odróżnieniu od obowiązujących przepisów w zakresie części rozwojowej subwencji ogólnej, zaproponowano powiązanie globalnej kwoty potrzeb rozwojowych z „własnymi” wydatkami majątkowymi JST. Globalna kwota środków dla danej kategorii JST odpowiadała będzie 23% kwoty wydatków majątkowych pomniejszonych o równowartość wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz innych środków przeznaczonych na inwestycje. Następnie, ustalona dla każdej kategorii JST kwota potrzeb rozwojowych, dzielona będzie na dwie pule:

- 60% pulę podstawową, rozdysponowaną pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym zaproponowano ustalenie minimalnej kwoty dla najmniejszych ludnościowo samorządów;
- 40% pulę inwestycyjną, dzieloną pomiędzy jednostki proporcjonalnie do udziału przeliczeniowych wydatków majątkowych jednostki w przeliczeniowych wydatkach majątkowych danej kategorii JST. Przeliczeniowe wydatki majątkowe danej kategorii JST byłyby wyliczane przy zastosowaniu odpowiednich wag, z których najwyższa przypisana byłaby do wydatków własnych, mniejsza - do wydatków majątkowych na programy finansowane z udziałem środków unijnych, a najmniejsza waga do wydatków na inwestycje realizowane ze środków rządowych.

W celu wyeliminowania incydentalnych zdarzeń, do ustalania globalnej kwoty potrzeb rozwojowych, jak również przy podziale na poszczególne JST, przyjęto średnie dochody i wydatki z trzech ostatnio dostępnych lat.

Aby wzmocnić udział JST w podziale środków, wprowadzono możliwość, aby Strona Samorządowa mogła współdecydować o wartościach wag wydatków majątkowych na rok budżetowy, innych niż określone w ustawie.

Potrzeby ekologiczne

Wychodząc naprzeciw postulatam JST, wprowadzono nową formę wsparcia w postaci potrzeb ekologicznych. Potrzeby ekologiczne obliczane będą dla JST, na terenie której

znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, przez które należy rozumieć parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu, a także obszary Natura 2000. Kwota potrzeb ekologicznych będzie obliczana na podstawie powierzchni ww. obszarów na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem wagi danego obszaru chronionego i stawki bazowej właściwej dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przyjęto, że obszary prawnie chronione wprowadzające największe ograniczenia będą mieć wyższą wagę niż obszary z mniejszymi ograniczeniami. Najwyższą wagę przypisano parkom narodowym (2) i rezerwatom przyrody (1), bowiem, parki narodowe, z uwagi na większą powierzchnię mają większy wpływ na możliwości rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też mają wyższą wagę niż rezerwaty przyrody. W przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu waga danego obszaru uzależniona jest od reżimu ochronnego obowiązującego w danym obszarze. Biorąc pod uwagę, że zakres ograniczeń w tych obszarach zależny jest od zakresu zakazów wprowadzonych na terenie danego obszaru, uzależniono wagę danego obszaru od liczby zakazów, jakie na jego terenie obowiązują. Przy czym brane są tu pod uwagę, jedynie zakazy istotnie ograniczające możliwości rozwojowe a nie wszystkie możliwe zakazy w tych formach ochrony przyrody. Do takich należą zakazy, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4-9 lub art. 24 ust. 1 pkt 2 i 4-9 ustawy o ochronie przyrody. W przypadku obszarów z co najmniej pięcioma istotnymi zakazami waga wynosi więc 0,3, a w przypadku obszarów z co najmniej jednym istotnym zakazem – 0,1. Dodatkowo dla terenu parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, na którym wyznaczono strefy ochrony krajobrazu, waga wynosi 0,6, ponieważ w granicach ww. stref obowiązuje wyższy reżim ochronny niż na pozostałym terenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Z kolei w przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, gdzie nie wprowadzono żadnego z przedmiotowych zakazów, nie będą one brane pod uwagę przy obliczaniu przeliczeniowej powierzchni obszarów prawnie chronionych, a tym samym przy obliczaniu kwoty potrzeb ekologicznych. Dla obszarów Natura 2000 przyjęto wagę 0,15, biorąc pod uwagę, że samo wyznaczenie obszaru Natura 2000 nie jest jednoznaczne z wprowadzeniem istotnych ograniczeń rozwojowych z uwagi na brak bezpośrednio obowiązujących zakazów na terenie obszarów Natura 2000. Jednocześnie proponuje się

zasadę, że do wyliczeń potrzeb ekologicznych danej jednostki przyjmuje się powierzchnię obszarów prawnie chronionych o najwyższej wadze.

W projekcie ustawy przyjęto założenie, że stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego, będzie zróżnicowana dla różnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego i w roku 2025 wyniesie: 310 zł dla gmin oraz miast na prawach powiatu, 70 dla powiatów i 35 zł dla województw. Przyjęte zróżnicowanie stawek wynika z kilku przesłanek:

- ustanowienie formy ochrony przyrody wiąże się z wprowadzeniem ograniczeń dotyczących możliwych kierunków i sposobów zagospodarowania terenu (np. ograniczenia dla zabudowy, zakaz realizacji działań, które wpływają na zmianę stosunków wodnych), jak również kierunków prowadzenia działalności gospodarczej (np. ograniczenia dla realizacji przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko, ograniczenie rozwoju branży leśno-drzewnej, pozyskiwania do celów gospodarczych skał, torfu i minerałów), skutki finansowe tych ograniczeń dotyczą w największym stopniu samorządów gminnych/miast na prawach powiatu;
- w przypadku powołania nowej formy ochrony przyrody największe długookresowe skutki finansowe, które są pochodną zmniejszenia wpływów podatkowych (m.in. z tytułu podatku leśnego, a w dłuższej perspektywie również podatku od nieruchomości, w konsekwencji ograniczeń rozwojowych) ponoszą gminy/miasta na prawach powiatu;
- ustanowienie formy ochrony przyrody generuje szanse rozwojowe (np. związane z rozwojem turystyki i usług związanych z turystyką i rekreacją), jednak wykorzystanie tych szans rozwojowych wymaga inwestycji w infrastrukturę, a następnie ponoszenia kosztów jej utrzymania (m.in. mała infrastruktura turystyczna, infrastruktura drogowa oraz infrastruktura ochrony środowiska), które w największym stopniu obciążają budżety gmin;
- większe powierzchniowo jednostki terytorialne, przy braku zróżnicowania stawek uzyskiwałyby niewspółmiernie większe zwiększenie poziomu dochodów ze względu na kumulację powierzchni obszarów chronionych. Na etapie ustalania stawek uwzględniono potencjalny wpływ na zwiększenie poziomu dochodów poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego. Punktem odniesienia były dane dotyczące dochodów ogółem gmin, powiatów i województw w roku

2023 (na podstawie danych GUS). Dla przyjętego wariantu średnie zwiększenie poziomu dochodów jest wyrównane w różnych typach jednostek samorządu terytorialnego - dla gmin i powiatów (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) wskaźnik potencjalnego wzrostu poziomu dochodów wynosi 0,63%, natomiast w przypadku województw 0,50%;

- w części gmin formy ochrony stanowią duży udział ogólnej powierzchni. W związku z tym gminy mają dużo mniejsze możliwości kompensacji ograniczeń wynikających z wprowadzenia form ochrony przyrody na obszarach nie objętych ochroną, niż powiaty i województwa.

W kolejnych latach stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego podlegać będzie waloryzacji o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku poprzedzającego rok budżetowy, w stosunku do analogicznego okresu roku bazowego, przy czym wskaźnik cen ustalany będzie na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie pierwszego półrocza.

Ustalanie kwot potrzeb ekologicznych dla poszczególnych JST przypisane będzie ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., biorąc pod uwagę, że część form ochrony przyrody nakłada się na siebie (np. rezerwaty przyrody i obszary Natura 2000) powierzchnia objęta formami ochrony przyrody, która będzie podstawą do wyliczeń potrzeb ekologicznych, zgodnie z proponowanymi przepisami, wynosi odpowiednio: 314.496 ha dla parków narodowych, 173.694 ha dla rezerwatów przyrody, 3.090.499 ha dla obszarów Natura 2000, 7.283.311 ha dla parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na których ustanowiono przynajmniej pięć zakazów, oraz 966.638 ha dla parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, na których ustanowiono przynajmniej jeden zakaz.

Potrzeby uzupełniające

W projekcie ustawy zostały wprowadzone potrzeby uzupełniające, które mają na celu zapewnienie jednostkom wzrost dochodów w stosunku do obecnej sytuacji. Kwota tych potrzeb na 2025 r. została szczegółowo wyliczona w przepisach przejściowych.

W kolejnych latach potrzeby uzupełniające JST ustalane będą w wysokości odpowiadającej kwocie uzupełnienia dochodów z roku poprzedniego.

W celu wsparcia realizacji zadań JST wprowadzono również możliwość zwiększenia na dany rok budżetowy potrzeb uzupełniających wszystkich JST lub JST danej kategorii ponad gwarantowaną wysokość. Podział tego zwiększenia będzie następował proporcjonalnie do udziału potrzeb uzupełniających danej jednostki na rok budżetowy w łącznej kwocie potrzeb uzupełniających wszystkich JST lub JST danej kategorii.

Subwencja ogólna

Na 2025 r. subwencja ogólna z budżetu państwa ustalona będzie dla JST, w której naliczone potrzeby finansowe będą wyższe niż kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT. Kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT została zdefiniowana w projekcie ustawy jako kwota kalkulacyjna. Kwota ta dla roku 2025 ustalana jest jako różnica między łączną kwotą dochodu danej JST z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, ustaloną na rok 2025 na podstawie projektowanych przepisów a łączną kwotą jej dochodów z tych tytułów ustaloną na rok 2025 zgodnie z art. 9 i 9a ustawy z 2003 r. W kolejnych latach kwota ta będzie iloczynem kwoty kalkulacyjnej danej jednostki z roku poprzedzającego rok budżetowy i wskaźnika ustalonego jako iloraz jej dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT z roku budżetowego, i jej dochodów z tych tytułów z roku poprzedzającego rok budżetowy.

W kolejnych latach subwencja ogólna z budżetu państwa będzie naliczana dla JST w przypadku kiedy wzrost zwiększonej części dochodów podatkowych, czyli wzrost kwoty kalkulacyjnej, będzie niewystarczający do pokrycia wzrostu potrzeb finansowych. Ponadto przewidziano, że subwencję ogólną z budżetu państwa otrzymywać będzie także JST:

- 1) w przypadku wzrostu potrzeb finansowych w trakcie roku budżetowego wynikającego ze zmiany zakresu zadań danej kategorii JST - w wysokości odpowiadającej wzrostowi potrzeb finansowych;
- 2) z tytułu podziału w trakcie roku budżetowego środków rezerwy na uzupełnienie dochodów JST.

Ponieważ projektowana ustawa zakłada, że podstawowym źródłem dochodów JST będą dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, subwencja ogólna będzie miała charakter uzupełniający te dochody.

Korekta zamożności

W związku z występującym w Polsce dużym zróżnicowaniem dochodowym JST, utrzymany został element korygujący dla JST o ponadprzeciętnych dochodach. Jednakże w stosunku do dotychczasowych rozwiązań zawartych w ustawie z 2003 r. element ten został znacząco zmieniony. W projekcie ustawy nie nalicza się wpłat do budżetu państwa, lecz oblicza się korektę z tytułu zamożności. Przyjęto przy tym jednolite dla wszystkich kategorii JST parametry korekty. W przypadku gdy wskaźnik zamożności danej JST jest większy od 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST, to korekta z tytułu zamożności wynosić będzie 50% nadwyżki wskaźnika zamożności danej JST ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST.

Proponuje się, aby wskaźnik zamożności danej JST oraz danej kategorii JST liczony był na mieszkańca przeliczeniowego, co jest spójne z metodologią przyjętą w przypadku potrzeb wyrównawczych. Ponadto zmianie uległ katalog dochodów, które brane są pod uwagę przy naliczaniu korekty zamożności. W projekcie ustawy oprócz obecnych dochodów podatkowych, uwzględniane są dochody z tytułu subwencji ogólnej z wyłączeniem kwot potrzeb oświatowych i rozwojowych. Przyjęto podejście, w świetle którego kwoty naliczane na oświatę i rozwój jednostki nie powinny być uwzględniane w mechanizmie korekty z tytułu zamożności.

Kolejną istotną zmianą jest to, że JST, którym naliczona została korekta z tytułu zamożności, nie będą dokonywały wpłat do budżetu państwa, czyli nie będą dokonywać wydatków ze swoich budżetów. Korekta ta dokonywana będzie poprzez obniżenie kwoty dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT. W przypadku gmin, miast na prawach powiatu i powiatów pomniejszane będą w pierwszej kolejności dochody z tytułu udziału w podatku PIT, natomiast w przypadku województw – dochody z tytułu udziału w podatku CIT. Jeżeli zaś, korekta z tytułu zamożności została naliczona dla JST, której również naliczono subwencję ogólną, w pierwszej kolejności dokonywane będzie pomniejszenie subwencji ogólnej.

Rezerwa na uzupełnienie dochodów JST

W stosunku do dotychczasowych rozwiązań, zgodnie z którymi w ramach subwencji ogólnej tworzone były trzy rezerwy, projektowana ustawa przewiduje utworzenie jednej rezerwy w wysokości 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich JST.

Należy zaznaczyć, że równowartość projektowanej rezerwy w stosunku do obecnie obowiązujących łącznie trzech rezerw nie zmniejszy się. W przeważającej części powtórzone zostały dotychczasowe obszary podziału środków z rezerwy. Tak jak obecnie, rezerwą dysponować będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych. Proponuje się, aby o przeznaczeniu 80% środków rezerwy współdecydowała reprezentacja JST, poprzez przekazanie propozycji obszarów wymagających dofinansowania oraz środków na poszczególne obszary wskazywane przez Stronę Samorządową. Jeśli Strona Samorządowa nie przedstawi jednolitych propozycji podziału rezerwy dochodów, to z mocy ustawy rezerwa zostanie podzielona na zadania z zakresu oświaty. W przypadku zaś kwoty stanowiącej 20% wysokości rezerwy, proponuje się, aby podziału dokonywał minister właściwy do spraw finansów publicznych, w ramach przyjętych w ustawie obszarów. Wydzielenie 20% rezerwy ma na celu zabezpieczenie środków finansowych na zadania, których nie można przewidzieć przed rozpoczęciem roku budżetowego.

W projektowanej ustawie przewiduje się również możliwość zwiększenia rezerwy środkami z innych części budżetu państwa w przypadku wystąpienia zdarzeń wpływających na poziom dochodów lub wydatków JST. Podziału tych środków między JST dokonywać będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii reprezentacji JST.

Rozdział 5 Korekta nieprawidłowo ustalonych potrzeb finansowych

Przepisy rozdziału 5 wprowadzają mechanizm korygowania nieprawidłowo ustalonych potrzeb finansowych oraz wynikającej z tych potrzeb kwoty subwencji ogólnej.

Mechanizm polega na tym, że po zakończeniu roku ponownie wyliczane byłyby potrzeby finansowe na ten rok, który się zakończył. Następnie właściwy minister porówna potrzeby wyliczone przed rozpoczęciem roku z potrzebami wyliczonymi po jego zakończeniu. W przypadku gdy wystąpi różnica między tymi kwotami potrzeb finansowych następowałaby odpowiednia korekta dochodów w roku budżetowym. Korekta ta obejmowałaby m.in. wzrost zadań szkolnych i pozaszkolnych, który nastąpił w trakcie zakońzonego roku i nie został wyrównany środkami rezerwy na uzupełnienie dochodów JST. Propozycja ta pozwoli na systemowe rozwiązanie obecnego problemu wzrostu zadań oświatowych w trakcie roku budżetowego.

Korekta dochodów JST będzie dokonywana tylko wtedy, gdy różnica między porównywanymi kwotami potrzeb finansowych jest równa lub wyższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na rok, w którym wystąpiły te rozbieżności.

Jeżeli wynik omawianych porównań będzie różny od zera, to kwota tej różnicy odpowiednio zmniejszy albo zwiększy relację między potrzebami finansowymi w roku budżetowym a tymi potrzebami w roku poprzedzającym rok budżetowy, a w konsekwencji wpłynie na zmniejszenie albo zwiększenie subwencji ogólnej ustalonej na rok budżetowy.

Czynności w zakresie porównywania potrzeb finansowych będą dokonywali ministrowie, którzy ustalili pierwotne kwoty potrzeb finansowych. Zatem minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, który ustala potrzeby oświatowe będzie dokonywał porównania potrzeb oświatowych. Minister właściwy do spraw środowiska dokona porównania w zakresie potrzeb ekologicznych. W odniesieniu do pozostałych potrzeb finansowych odpowiednich czynności będzie dokonywał minister właściwy do spraw finansów publicznych. Omawiane czynności będą realizowane w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po zakończeniu roku bazowego. Przyjęcie takiego terminu umożliwi dokonanie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych ewentualnej korekty subwencji ogólnej na następny rok budżetowy.

Z kolei projektowany art. 37 przewiduje możliwość dokonania ponownego wyliczenia potrzeb finansowych JST w przypadku gdy zostaną ujawnione nieprawidłowe dane przekazane przez JST, na podstawie których dokonano wyliczenia potrzeb finansowych za poprzedni rok i w konsekwencji doszło do nieprawidłowego ustalenia relacji między potrzebami finansowymi w zakończonym roku a rokiem, który go poprzedzał. Ponownie wyliczone potrzeby finansowe będą przekładać się na kwotę subwencji ogólnej w roku budżetowym. Także w tym przepisie przewidziano, że dane będą weryfikowane do dnia 30 czerwca roku następującego po zakończeniu roku. Natomiast w przypadku ujawnienia nieprawidłowości po dniu 30 czerwca roku, lecz przed dniem 31 grudnia roku następującego po zakończonym roku, to odpowiednie korekty zostaną dokonane w następnym roku.

Projekt przewiduje możliwość odpowiedniego zmniejszenia lub zwiększenia korekty z tytułu zamożności w przypadku, gdy wysokość tej korekty została wyliczona na podstawie nieprawidłowych danych o wysokości podstawowych dochodów podatkowych, przekazanych przez JST.

Korekty sprowadzają się do przeprowadzenia odpowiednich wyliczeń, na podstawie algorytmów określonych w projektowanej ustawie. Nie przewiduje się podejmowania czynności lub decyzji o charakterze uznaniowym. Skutkiem czynności przewidzianych w tych przepisach będzie zwiększenie albo zmniejszenie subwencji ogólnej na rok budżetowy oraz korekty z tytułu zamożności. O wysokości skorygowanych kwot JST zostaną poinformowane w terminie do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy oraz drugi raz w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej.

Jeżeli JST zakwestionuje wyliczone kwoty może zaskarżyć czynność ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zawiadomienia o kwotach subwencji ogólnej, korekcie z tytułu zamożności, kwotach dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych stanowią inną czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym).

Rozdział 6 Zasady i tryb przekazywania dochodów JST

W zakresie zasad i trybu przekazywania dochodów JST wprowadzone regulacje stanowią w przeważającej części powtórzenie dotychczasowych rozwiązań. Tak jak dotychczas, JST będą informowane w terminach do dnia 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy oraz w terminie 14 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej o:

- rocznych kwotach dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT,
- rocznych kwotach subwencji ogólnej z budżetu państwa,
- a także o elementach kalkulacyjnych do ustalenia ww. dochodów, jak potrzeby finansowe na rok budżetowy (o kwocie każdej z potrzeb finansowych), czy korekta z tytułu zamożności,

Informacje te, tak jak obecnie, przekazywane będą przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych za pomocą komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344), w postaci dokumentu elektronicznego, z wykorzystaniem aplikacji wskazanej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Tak jak obecnie JST będą miały zabezpieczone środki finansowe na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli, które płacone są z góry. W projekcie przewidziano, że:

- środki stanowiące dochody JST z tytułu udziału w podatku PIT podlegają przekazaniu przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego na rachunki budżetów JST w dwunastu ratach miesięcznych - w terminie do 25. dnia miesiąca, z tym że rata w lutym wynosi 2/13. Pierwsza rata przekazywana jest do dnia 25 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy,
- środki stanowiące dochody JST z tytułu udziału w podatku CIT podlegają przekazaniu przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego na rachunki budżetów JST w równych miesięcznych ratach w terminie do 5. dnia każdego miesiąca, na który rata jest przekazywana,
- środki stanowiące dochody JST z tytułu subwencji ogólnej przekazywane są przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na rachunki budżetów JST w dwunastu ratach miesięcznych – dla gmin i powiatów w terminie do 25. dnia każdego miesiąca, poprzedzającego miesiąc, na który rata jest przekazywana, z tym że rata przekazywana w lutym wynosi 2/13. Pierwsza rata przekazywana jest do dnia 25 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. W przypadku województw i miast na prawach powiatu subwencja będzie przekazywana w terminie do 25. dnia miesiąca, na który rata jest przekazywana, z tym że rata na marzec wynosi 2/13 kwoty subwencji ogólnej.

Terminy przekazywania dochodów JST z tytułu udziału w podatku PIT i dochodów z tytułu subwencji ogólnej wynikają z konieczności zapewnienia JST odpowiednich środków na realizację zadań własnych w zakresie edukacji publicznej.

Rozdział 7 Zasady i tryb ustalania dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych i subwencji ogólnej dla nowych jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku zmiany granic JST lub utworzenia takiej jednostki dochody z tytułu udziałów w podatku PIT i CIT oraz subwencji ogólnej, wyliczone dla jednostek, których granice ulegają zmianie, dzieli się między nowe JST proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców. Dochody nowych JST ustala się w powyższy sposób aż do uzyskania wszystkich danych niezbędnych do wyliczenia dochodów na zasadach ogólnych.

W części zawierającej przepisy dotyczące systemu zachęt do łączenia się JST zachowano rozwiązania dotychczas funkcjonujące. W związku ze zmianą podstawy naliczania udziału w podatku PIT, odpowiednio dostosowano wysokość dodatkowych dochodów z tytułu udziału w PIT dla gmin/powiatów powstałych w wyniku połączenia w drodze zgodnych uchwał.

Gmina powstała w wyniku połączenia dwóch lub więcej gmin, w drodze zgodnych uchwał, otrzymywać będzie dodatkowe dochody z tytułu udziału w podatku PIT, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło połączenie, w wysokości 0,4 punktu procentowego dochodu z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych ustalonego dla łączących się gmin. Analogiczną wysokość dodatkowych dochodów przewidziano dla łączących się powiatów.

Rozdział 8 Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

W projektowanej ustawie utrzymany został katalog dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa, który obejmował będzie:

1. Dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych:

- z zakresu oświaty, tj. zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej oraz związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego,
- realizowanych w celu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej i przekazanych jednostce samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej,
- związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży a także sportu osób niepełnosprawnych,
- związanych z budową, remontami i utrzymaniem strzelnic oraz rozwijaniem sportu strzeleckiego, w szczególności wśród dzieci i młodzieży oraz organizacji proobronnych.

2. Dotacje na budowę i remonty pomników upamiętniających tradycję, chwałę i sławę oręża polskiego.

3. Dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury.

4. Dotacje celowe na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z usuwaniem skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz usuwaniem skutków innych klęsk żywiołowych. W tym dotacje na budowę mieszkań komunalnych niezbędnych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poszkodowanych w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi.

5. Dotacje celowe na wsparcie realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

6. Dotacje na prowadzenie ponadgminnych domów pomocy społecznej, w których przebywają mieszkańcy przyjęci do tego domu przed dniem 1 stycznia 2004 r., lub ze skierowaniami wydanymi przed tym dniem.

Projekt nie wprowadza zmian w zakresie zasad udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą również otrzymywać dotacje na finansowanie zadań realizowanych na mocy porozumienia z inną jednostką samorządu terytorialnego lub z organami administracji rządowej.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą też udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań.

Rozdział 9 Zmiany w przepisach

W rozdziale 9 projektu zawarte zostały zmiany dostosowujące w ustawach szczegółowych. Wynikają one z zaproponowanych w ustawie rozwiązań w systemie finansowania JST.

Rozdział 10 Przepisy przejściowe i dostosowujące oraz przepisy końcowe

W rozdziale tym zawarto przepisy regulujące kwestie danych i wskaźników przyjętych do naliczania dochodów JST w pierwszym roku obowiązywania ustawy, czyli dla roku 2025.

Istotne regulacje dotyczą przede wszystkim ustalenia potrzeb uzupełniających JST na rok 2025. Kwota tych potrzeb była ustalana w sposób szczegółowy, tak by zabezpieczyć dochody każdej JST w perspektywie długookresowej. Kwota ta była zatem liczona w odniesieniu zarówno do dochodów JST wynikających z obecnej ustawy na 2025 r. (w tym z uwzględnieniem, istniejącej w obecnym systemie, korekty prognozy za rok 2023, jak i bez tej korekty) oraz w odniesieniu do dochodów JST z 2024 r. Kolejne kroki obliczenia potrzeb uzupełniających nie mają charakteru rozłączanego, lecz zwiększają wysokość tych potrzeb o kolejne kwoty, wynikające z porównań do innej podstawy obliczenia dochodów JST.

W projekcie proponuje się ustalenie na pierwszy rok obowiązywania ustawy dochodów minimalnych jednostki samorządu terytorialnego (potrzeby uzupełniające będą dopełnieniem obliczonych dochodów do tego minimum).

W celu ustalenia potrzeb uzupełniających określa się dochód minimalny. W pierwszym kroku dokonuje się porównania dochodów wyliczonych na 2025 r. na podstawie nowej ustawy z:

- kwotą dochodów (z wyłączeniem części inwestycyjnej potrzeb rozwojowych) w wysokości 106% dochodów ustalonych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na 2024 rok bez uwzględniania rozliczenia dochodów z udziału w podatkach PIT i CIT za 2022 rok i z wyłączeniem premii aktywizującej i inwestycyjnej subwencji rozwojowej (tylko systemowe dochody 2024 roku), oraz z
- kwotą dochodów (z wyłączeniem części inwestycyjnej potrzeb rozwojowych) w wysokości dochodów ustalonych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na 2025 rok bez uwzględniania rozliczenia dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT za 2023 rok i z wyłączeniem premii aktywizującej i inwestycyjnej subwencji rozwojowej (tylko systemowe dochody 2025 roku).

Jeżeli kwota dochodów wyliczonych na 2025 r. na podstawie nowej ustawy jest niższa od którejkolwiek z kwot, o których mowa wyżej, jako dochód minimalny przyjmuje się kwotę wyższą, a więc z korzyścią dla JST.

Kolejnym krokiem jest porównanie kwoty dochodów wyliczonych na 2025 r. na podstawie nowej ustawy z uwzględnieniem rozliczenia dochodów z tytułu udziału

w podatkach PIT i CIT za 2023 rok i z premią aktywizującą i inwestycyjną subwencji rozwojowej z kwotą w wysokości 101% łącznych dochodów ustalonych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na 2025 rok, z uwzględnieniem rozliczenia dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT za 2023 rok i z uwzględnieniem premii aktywizującej i inwestycyjnej subwencji rozwojowej (w obu sytuacjach wzięte pod uwagę wszystkie dochody). Dochód minimalny jest zwiększany o różnicę między tymi kwotami.

W kolejnych latach potrzeby uzupełniające JST ustalone będą w wysokości odpowiadającej kwocie uzupełnienia dochodów z roku poprzedniego.

Projekt zawiera rozwiązanie solidarnościowe, zgodnie z którym w pierwszym roku obowiązywania ustawy łączne dochody jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe niż 112% jej łącznych dochodów ustalonych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na 2025 rok (z uwzględnieniem rozliczenia dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT za 2023 rok i z uwzględnieniem premii aktywizującej i inwestycyjnej subwencji rozwojowej).

Nadwyżka ponad ten limit zasili rezerwę na uzupełnienie dochodów JST, która zostanie rozdzielona między jednostki w poszczególnych kategoriach gwarantując im osiągnięcie kolejnego minimalnego (gwarantowanego) wzrostu dochodu określonego kwotowo dla danej kategorii w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, nie więcej jednak niż 110% jej łącznych dochodów ustalonych na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na 2025 rok (jest to uzupełnienie minimalnej kwota dochodu). W 2026 roku kwota odpowiadająca wysokości środków przyznanych jednostce z tej rezerwy w 2025 roku powiększy potrzeby uzupełniające jednostki.

Rozdział 10 zawiera także regulacje pozwalające na stosowanie dotychczasowych przepisów ustawy z 2003 r. w sprawach zwrotu nienależnej kwoty poszczególnych części subwencji ogólnej za rok 2024 i lata wcześniejsze oraz w sprawach wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa. Zaproponowany został również przepis, który zachowuje obowiązki gmin w zakresie poniesienia wydatków na inwestycje wodno-kanalizacyjne oraz wydatków na poprawę efektywności energetycznej.

Ponadto zawarty w Rozdziale 10 art. 89 określa termin przekazania pierwszej (styczniowej) raty środków stanowiących należne dochody za rok 2025 z tytułu:

- udziału w podatku PIT - dla wszystkich JST oraz
- subwencji ogólnej - dla gmin i powiatów.

Termin ten został określony do dnia 25 grudnia 2024 r. Dodatkowo określono, że dochody i wydatki z tych tytułów będą dotyczyć roku 2025, czyli będą ujmowane w budżetach roku 2025.

Proponuje się jednocześnie wprowadzenie przepisów przejściowych, zgodnie z którymi:

- podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych wpłacone na rachunek urzędu skarbowego przed dniem 1 stycznia 2025 r. podlegać będą przekazaniu na rachunek budżetu gminy lub miasta na prawach powiatu uprawnionych do uzyskania dochodów z tych tytułów na podstawie dotychczasowych przepisów,
- zmiany art. 249 ust. 4 ustawy o finansach publicznych będą miały zastosowanie po raz pierwszy do planu finansowego urzędu jednostki samorządu terytorialnego na rok 2025, natomiast do planów finansowych na rok 2024 będą miały zastosowanie przepisy w brzmieniu dotychczasowym,
- do informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych za rok 2024 i lata wcześniejsze, stosowany będzie art. 10 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w brzmieniu dotychczasowym,
- do dopłat, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, za rok 2024 i lata wcześniejsze stosuje się przepis art. 11 a w brzmieniu dotychczasowym,
- w 2024 r. dotacje celowe z budżetu państwa dla JST są udzielane na podstawie przepisów ustawy z 2003 r.,
- przepisy w zakresie korekty nieprawidłowo ustalonych potrzeb finansowych będą miały zastosowanie po raz pierwszy do potrzeb finansowych, subwencji ogólnej dla JST oraz korekty z tytułu zamożności ustalanych na rok 2025,
- do ustalania i przekazywania w 2024 r. dochodów związku metropolitalnego w zakresie części stałej składki rocznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim w brzmieniu dotychczasowym.

Ponadto przepisy nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego będą stosowane po raz pierwszy do:

- ustalenia i przekazywania dochodów JST na rok 2025;
- ustalania i przekazywania dochodów związku metropolitalnego na rok 2025;
- opracowania projektu ustawy budżetowej i projektów uchwał budżetowych na rok 2025;
- ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2025;
- opracowania projektów uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej;
- uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej obejmujących rok 2025.

Natomiast w roku 2024 do ustalania i przekazywania dochodów JST stosowane będą przepisy ustawy z 2003 r.

Ponadto art. 103 reguluje kwestie zachowania w mocy rozporządzeń dotychczas obowiązujących i stanowi, do kiedy poszczególne przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy z 2003 r. zachowują swoją moc.

Natomiast art. 83 uchyla ustawę z 2003 r.

Zakłada się, że ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia z wyjątkiem art. 19, art. 20, art. 58, art. 59, art. 60, art. 72 pkt 2, art. 74 i art. 76, które wchodzi z dniem 1 stycznia 2025 r. Taki termin wejścia w życie ustawy pozwoli na przygotowanie budżetów JST według dochodów na 2025 r. na podstawie nowych przepisów. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Charakter przepisów zawartych w omawianym projekcie uzasadnia zastosowanie wyżej wymienionego terminu wejścia w życie, ponieważ przepisy nowej ustawy dotyczą niezbędnych zmian zapewniających zwiększone dochody JST na 2025 r.

Projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Zawarte w projekcie regulacje nie mają wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców – zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

Projekt nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, o którym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348) w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.