



**ZARZĄD**

**PREZES**

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

**WICEPREZESI**

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz  
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa  
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

**CZŁONKOWIE**

Artur Adamski  
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy  
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Mirosław Graczyk  
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz  
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek  
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń  
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski  
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski  
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański  
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka  
POWIAT RADOMSKI

**KOMISJA REWIZYJNA**

**PRZEWODNICZĄCY**

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

**Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO**

Artur Maruszczak  
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński  
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

**CZŁONKOWIE**

Piotr Babicki  
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon  
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński  
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański  
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec  
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek  
POWIAT ŁUKOWSKI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/217/24

Warszawa, 7 października 2024 roku

Szanowny Pan

**Kazimierz Kleina**

Przewodniczący Komisji

Budżetu i Finansów Publicznych

Senatu RP

Szanowny Pan

**Zygmunt Frankiewicz**

Przewodniczący Komisji

Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

Senatu RP

Szanowni Panowie Przewodniczący,

Związek Powiatów Polskich przesyła propozycje poprawek do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk senacki nr 157).

**Poprawka nr 1**

W art. 2 pkt 1 lit. c otrzymuje brzmienie:

*„przychody podatników objętych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, do których mają zastosowanie zasady opodatkowania określone w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 776 i 863)”*

Uzasadnienie

Uwzględnienie w projekcie ustawy dochodów objętych zryczałtowanym podatkiem miało na celu zapewnienie neutralności sytuacji, w której podatnik podejmuje decyzję o zmianie stosowanej przez siebie formy opodatkowania. Przyjęcie arbitralnego wskaźnika „przeliczającego” przychód na dochód nie zapewnia neutralności.

### **Poprawka nr 2a**

1. W art. 2 pkt 1 skreśla się fragment po wyliczeniu [„bez uwzględnienia dochodów (przychodów) wolnych (zwolnionych) od podatku”].

2. Skreśla się art. 2 pkt 7.

albo

### **Poprawka nr 2b**

W art. 8 po ust. 2 dodaje się ust. 3-4 w brzmieniu:

*„3. Wielkość udziałów, o których mowa w ust. 1 i 2 ulega proporcjonalnemu zwiększeniu w przypadku wprowadzenia nowych kategorii dochodów (przychodów) wolnych (zwolnionych) od podatku, a także zwiększenia obecnie istniejących zwolnień.*

*4. Zwiększenie następuje w proporcji, w jakiej dotychczasowe dochody podatników mają się do tych dochodów po uwzględnieniu wprowadzanych zwolnień.”*

#### Uzasadnienie

Podstawowym założeniem nowej ustawy miało być uniezależnienie dochodów podsektora samorządowego od polityki podatkowej rządu. Tak jednak nie jest. Zgodnie z art. 2 pkt 6 i 7 od stanowiącego podstawę obliczania udziałów poszczególnych jednostek samorządu dochodu (przychodu) podatników odlicza się dochody (przychody) wolne (zwolnione) od podatku. Oznacza to, że wprowadzanie nowych zwolnień (włącznie z ewentualnym zwiększeniem kwoty wolnej od podatku – zależnie od interpretacji pojęcia dochodów/przychodów wolnych/zwolnionych od podatku) może wpływać na poziom dochodów. Osiągnięcie postawionego założenia wymaga alternatywnie uznania, że podstawą obliczeń będzie całość dochodów albo wprowadzenie mechanizmu wymuszającego proporcjonalne zwiększenie dochodów w przypadku wprowadzenia nowych zwolnień.

### **Poprawka nr 3**

W art. 3 skreśla się ust. 2.

#### Uzasadnienie

Konstrukcja udziałów w podatkach dochodowych zaproponowana w projekcie ustawy nie spełnia sformułowanych w doktrynie – zarówno krajowej, jak i międzynarodowej – cech dochodu własnego. Tym samym wskazany przepis jest po prostu zakłamywaniem rzeczywistości. Nie jest on niezbędny z punktu widzenia konstrukcji ustawy; w praktyce służy jedynie tworzeniu fałszywej narracji, że wraz z uchwaleniem nowej ustawy nastąpi wzrost poziomu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

### **Poprawka nr 4**

W art. 28 ust. 1 wykreśla się fragment „oraz środków przeznaczonych na inwestycje”.

### Uzasadnienie

Konstrukcja udziałów w podatkach dochodowych zaproponowana w projekcie ustawy nie spełnia sformułowanych w doktrynie – zarówno krajowej, jak i międzynarodowej – cech dochodu własnego. Tym samym wskazany przepis jest po prostu zakłamywaniem rzeczywistości.

### **Poprawka nr 5**

Art. 30 otrzymuje brzmienie:

„Art. 30. Potrzeby uzupełniające jednostki samorządu terytorialnego ustala się w wysokości odpowiadającej kwocie potrzeb uzupełniających z roku poprzedzającego rok budżetowy, zwaloryzowanej wskaźnikiem, o którym mowa w art. 11 ust. 2.”

### Uzasadnienie

Zgodnie z art. 85 pierwotna kwota potrzeb uzupełniających jest wyliczana jako kwota niezbędna do zapewnienia poziomu dochodów nie gorszego niż ten wynikający z dotychczasowych przepisów. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie ze szczegółowymi danymi 3/4 powiatów wymaga doliczenia potrzeb uzupełniających, gdyż naliczone systemowo ich dochody w nowym systemie były albo niższe niż w obecnym, albo nie gwarantowały minimalnej dynamiki wzrostu rok do roku. Oznacza to, że zachowanie realnego znaczenia tej części dochodów wymaga waloryzacji o wskaźnik odzwierciedlający dynamikę wzrostu dotychczasowych dochodów. Wskaźnikiem takim jest wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, a nie proponowany w projekcie wskaźnik inflacji.

### **Poprawka nr 6**

Skreśla się art. 36 ust. 5 pkt 1.

### Uzasadnienie

Zaproponowany mechanizm pomniejszania potrzeb finansowych w oparciu o dane historyczne jest nieakceptowalny, zwłaszcza w odniesieniu do potrzeb oświatowych. W nowym systemie – w interesie budżetu państwa – utrzymywany jest dotychczasowy, krytykowany powszechnie w środowiskach samorządowych mechanizm podziału kwot przeznaczonych w budżecie państwa na oświatę – zamiast mechanizmu naliczania kwot w oparciu o rzeczywiste potrzeby. Już samo to oznacza, że podział potrzeb oświatowych będzie zaburzony. Zaproponowany mechanizm powoduje, że w związku z sytuacją mającą miejsce w innych jednostkach samorządu (np. utworzeniem nowej klasy specjalnej) wszystkie inne jednostki będą miały obniżane środki. Rozwiązanie takie jest niesprawiedliwe. Budżet państwa powinien pokryć konsekwencje zaniżenia potrzeb, ale nie kosztem innych jednostek.

### **Poprawka nr 7**

Dodaje się art. 39a w brzmieniu

*„Art. 39a. W terminach, o których mowa odpowiednio w art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 minister właściwy do spraw finansów publicznych podaje do publicznej wiadomości wszystkie dane źródłowe wykorzystane do wyliczenia dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego:*

*1) potrzeb finansowych, o których mowa w art. 23;*

*2) korekt z tytułu zamożności;*

*3) należnych dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.”*

#### Uzasadnienie

Nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego opiera się w dużej mierze na algorytmicznych obliczeniach opartych na danych, które nie są bezpośrednio dostępne (dotyczy to zwłaszcza wyliczania niektórych elementów potrzeb finansowych). Przejrzystość finansów publicznych nakazuje zatem, aby dane źródłowe były podane do publicznej wiadomości – celem umożliwienia niezależnych analiz. Nie można przy tym przyjąć, że udostępnienie tych danych rozumie się samo przez się – najlepszym tego potwierdzeniem jest fakt, że wraz z projektem niniejszej ustawy w ramach OSR zostały pokazane jedynie końcowe wyniki kalkulacji, podczas gdy wszystkie dane źródłowe i obliczenia pośrednie do końcowej wersji projektu nie zostały udostępnione ekspertom samorządowym do niezależnej weryfikacji.

#### **Poprawka nr 8**

1. W art. 49 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

*„1. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości pokrywającej koszty realizacji zadań.*

*2. Kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się w oparciu o standard kosztów realizacji poszczególnych zadań.”*

2. Po art. 101 dodaje się art. 101a i art. 101b w brzmieniu:

*„Art. 101a. W roku 2025 kwoty dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.*

*Art. 101b. Właściwi ministrowie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w terminie do 30 września 2025 r. dokonają ustalenia standardu kosztów realizacji poszczególnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie ustaw.”*

### Uzasadnienie

Przyjęta przez Sejm ustawa zachowuje – w interesie budżetu państwa – dotychczasowe przepisy dotyczące finansowania zadań zleconych – dokładnie te same, które doprowadziły do konsekwentnego zaniżania wysokości wypłacanej dotacji. Używane obecnie pojęcie „wydatków podobnego rodzaju” jest niejasne, a „zasady przyjęte w budżecie państwa” to z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego prawo powielaczowe. Przy okazji systemowej zmiany dochodów należy jednoznacznie uporządkować kwestię finansowania zadań zleconych, a oczywistą drogą prowadzącą do tego celu jest przeprowadzenie standaryzacji kosztów realizacji zadań. Nastąpiłoby to od 2026 roku.

### **Poprawka nr 9**

W art. 49 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

*„2a. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują szczegółową kalkulację uzyskiwanej dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami.”*

### Uzasadnienie

Obecna praktyka uniemożliwia często ustalenie na jakie zadania została naliczona dotacja. W poprzedniej kadencji Sejmu w ramach prowadzonych przez Związek Powiatów Polskich analiz ujawniono pomijanie niektórych zadań zleconych w kalkulacji dotacji wypłacanych przez wojewodów. Z tej przyczyny niezbędne jest zagwarantowanie poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego informacji jakie zadania zostały uwzględnione w kalkulacji i jak kalkulacja kosztów została przeprowadzona.

### **Poprawka na 10**

Skreśla się art. 53 ust. 6.

### Uzasadnienie

Utrzymywany przepis jest wyrazem ochrony interesów budżetu państwa kosztem jednostek samorządu terytorialnego. W dużym skrócie – obecny mechanizm przewiduje, że jeśli w danym DPS koszt jest niższy niż średnia, to finansowanie jest oparte o rzeczywisty koszt; jeśli natomiast wyższy – to w oparciu o średnią. Wyższy średni koszt utrzymania pensjonariusza w danym DPS nie wynika z błędów zarządczych, tylko ze specyfiki poszczególnych placówek. W sposób szczególny jest to widoczne w odniesieniu do DPS, w których przebywają osoby z zaburzeniami psychicznymi. Od lat Związek Powiatów Polskich podkreśla konieczność zmiany systemu. Jego bezkrytyczne przepisanie do nowej ustawy jest dobitnym przykładem ignorowania nie tylko głosu środowiska samorządowego, ale też potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji – w interesie budżetu państwa.

### **Poprawka nr 11**

Po art. 81 dodaje się art. 81a w brzmieniu:

„Art. 81a.

1. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w terminie do 30 czerwca 2025 roku dokona wyliczenia przewidywanych wydatków jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań oświatowych w roku 2025 przez jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem zadań, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1-3.

2. Kwota potrzeb oświatowych, o których mowa w art. 23 pkt 2, dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na rok 2026 zostaje ustalona w wysokości kwoty, o której mowa w ust. 1, przy odpowiednim zastosowaniu art. 26 ust. 1 i 2.”

#### Uzasadnienie

Wbrew podnoszonym przez lata przez środowiska samorządowe postulatom projekt nowej ustawy zachowuje metodę podziału ustalonej z góry kwoty potrzeb oświatowych zamiast algorytmu naliczania potrzeb oświatowych. Co gorsze – w nowym systemie wydatki oświatowe są w praktyce ponoszone w pierwszej kolejności z udziałów w podatkach dochodowych. Rozumiejąc, że w roku 2025 nie ma przestrzeni na przywrócenie normalności należy wprowadzić przepis gwarantujący, aby w przyszłym roku Ministerstwo Edukacji Narodowej przeprowadziło rzetelne obliczenia wydatków i na tej podstawie ustaliło kwotę potrzeb oświatowych na rok 2026.

#### **Poprawka nr 12**

Po art. 94 dodaje się art. 94a w brzmieniu:

„Art. 94a. Ministrowie upoważnieni do ustalania w drodze rozporządzenia wysokości opłat za czynności wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 30 września 2025 roku ustalą nowe wysokości opłat w wysokości nie niższej niż dotychczasowa opłata zwaloryzowana o skumulowany wskaźnik inflacji z okres od dnia ustalenia po raz pierwszy dotychczasowej wysokości opłaty do końca miesiąca poprzedzającego ustalenie nowej wysokości opłaty”.

#### Uzasadnienie

Jednym ze źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego są wpływy z opłat wynikających z odrębnych przepisów. Często wysokości tych opłat są ustalone w drodze rozporządzenia właściwego ministra. Jako że są to dochody samorządu, a nie rządu bardzo często nie są one przez lata waloryzowane – czasami jest to już okres liczony w dekadach (tak jest zwłaszcza przy opłatach ustalanych przez Ministra Infrastruktury). W ramach tworzenia nowego systemu dochodów niezbędne jest wymuszenie aktualizacji tych opłat i taki cel ma zaproponowany przepis.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
Andrzej Płonka