

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 3/20225

ZMIANY DOTYCZĄCE JEDNOSTEK SAMORZĄDÓW TERYTORYALNYCH OD DNIA 1 STYCZNIA 2025 ROKU

dr Jolanta Gałuszka
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Zmiana ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Z dniem 1 stycznia 2025 r. weszła w życie ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: ustawa o OLiOC). Ustawa została opublikowana 23 grudnia 2024 roku w Dzienniku Ustaw. Uzupełnia ona i porządkuje działania mające na celu przygotowanie podmiotów ochrony ludności do reagowania w czasie pokoju, stanu wojennego i wojny. Celem ustawy jest przede wszystkim udoskonalenie w obszarze militarnym zagadnień związanych z zapewnieniem ludności warunków do przetrwania. Dokument ma odtworzyć struktury OC w państwie, skoordynować działanie państwowych instytucji i służb oraz zapewnić społeczeństwu poczucie bezpieczeństwa w wypadku wystąpienia kryzysów i zagrożeń.

Regulacja umożliwić ma powstanie systemu ochrony ludności, który – w razie wojny – będzie mógł się przekształcić w obronę cywilną. Ustawa, która właśnie weszła do polskiego porządku prawnego, określa też strukturę systemu ochrony ludności, na którą składają się organy administracji publicznej i podmioty wykonujące zadania ochrony ludności, a także zasoby ochrony ludności. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nakłada na jednostki samorządu terytorialnego szereg zadań związanych z organizacją i finansowaniem zadań w tym zakresie. Chodzi m.in. o przygotowanie planów na wypadek zagrożenia, utrzymanie gotowości gminnych elementów systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach (<https://samorząd.pap.pl>).

W myśl art. 9.1. ustawy o OLiOC organami ochrony ludności są: wójt lub burmistrz czy prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, wojewoda, ministrowie kierujący działami administracji rządowej i minister spraw wewnętrznych. Z kolei podmiotami ochrony ludności (art. 17.1. ustawy o OLiOC) są m.in.: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jednostki organizacyjne PSP, ochotnicze straże pożarne, służby, inspekcje i straże, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, podmioty lecznicze, społeczne organizacje ratownicze, a także podmioty gospodarcze zapewniające podstawowe usługi społeczne. Ustawa kładzie również duży nacisk na szkolenia z ochrony ludności i obrony cywilnej. Razem z tym dokumentem resort spraw

wewnętrznych i administracji przygotował odpowiednie rozporządzenia dotyczące szkoleń. Zawarto w nim m.in. program szkoleń dla odpowiednich grup oraz wytyczne, kto będzie mógł prowadzić takie szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (por. rozdział 6 ustawy o OLiOC).

W dokumencie wskazany został także zakres tematyczny szkoleń. Wśród nich znalazły się takie zagadnienia, jak zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i społeczności lokalnej; międzynarodowe i krajowe regulacje prawne dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej; organizacja i funkcjonowanie ochrony ludności oraz obrony cywilnej; przygotowanie i planowanie w ochronie ludności i obronie cywilnej oraz współpraca, wsparcie i współdziałanie w ochronie ludności i obronie cywilnej.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast będą odpowiedzialni za planowanie oraz organizowanie szkoleń, ćwiczeń i innych form edukacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Do ich zadań będzie też należało wspieranie programów edukacyjnych mających na celu przygotowanie do reagowania na potencjalne zagrożenia na obszarze gminy.

Jak wynika z ustawy, zadaniem wójtów będzie również finansowanie i współfinansowanie utrzymania, modernizacji oraz budowy infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym budowli ochronnych. W myśl art. 154. ustawy o OLiOC, na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa powinny być zaplanowane zadania w ramach budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania te mogą być sfinansowane w ramach rezerwy celowej, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Na finansowanie albo dofinansowanie zadań w tym zakresie jednostki samorządu terytorialnego będą otrzymywały środki w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Wartość dotacji celowej może wynosić do 100 proc. kosztów zadania. Na realizację nowych rozwiązań rząd będzie przeznaczać rocznie nie mniej niż 0,3 proc. PKB. Pieniądze te będą przeznaczone m.in. na budowę, modernizację i utrzymanie budowli ochronnych oraz doposażenie bazy magazynowej obrony cywilnej w sprzęt niezbędny do realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych. Zdaniem Dariusza Kały choć ustawa weszła w życie od początku 2025 roku, to teraz „obywatel tak naprawdę nie odczuje żadnej zmiany”, bo wprowadzanie ustawy rozplanowano na kilka lat (<https://tvn24.pl>). Od tempa wdrożenia nowych rozwiązań zależy to, czy ochrona ludności stanie się realną częścią systemu bezpieczeństwa państwa. Niestety dotychczasowe doświadczenia w zakresie obrony cywilnej wstrzymują od nadmiernego optymizmu.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy

Rozporządzenie ma na celu wprowadzenie zmian w podziale terytorialnym państwa, uwzględniających propozycje zawarte we wnioskach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które wpłynęły do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i dotyczą zmian granic gmin i miast, nadania statusu miasta miejscowościom oraz zmiany siedziby władz gminy. Istotą rozwiązań planowanych jest wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2025 r. zmian w podziale terytorialnym państwa obejmujących: 7 zmian dotyczących ustalenia granic gmin (pomiędzy gminą Chełm i miastem Chełm, pomiędzy gminą Moszczenica i gminą Biecz, pomiędzy gminą Sucha Beskidzka i gminą Zembrzyce, pomiędzy gminą Zarzecze i gminą Kańczuga, pomiędzy miastem Orzesze i gminą Ornontowice, pomiędzy gminą Kaźmierz i gminą Szamotuły, pomiędzy miastem Kołobrzeg i gminą Kołobrzeg), 7 zmian dotyczących nadania

statusu miasta miejscowościom (Końskowola, Kurów, Wąwolnica, Kazanów, Kobylnica, Sobków, Zaniemyśl), 11 zmian dotyczących ustalenia granic miast (w tym przypadku oprócz ustalenia granic miast wynikających z nadania statusu miasta, ustalenie granic dotyczy miast: Lubsko, Lubień Kujawski, Rejowiec, Olsztyn), 1 zmiana dotycząca zmiany siedziby władz gminy Batorz z Batorza na Batorz Pierwszy.

Zmiany zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2025 r.

W dniu 1 października 2024 r. prezydent Andrzej Duda podpisał nową ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazano w informacji prasowej w sprawie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, opublikowany dokument służy wprowadzeniu do porządku prawnego regulacji zapewniających stabilny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST).

Do głównych celów ustawy należą:

1. wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych;
2. oparcie finansowania JST na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej: PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (dalej: CIT);
3. obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST;
4. zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych poprzez uwzględnienie specyfiki poszczególnych kategorii JST;
5. ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST, realizowanego w formie tzw. janosikowego;
6. zwiększenie wpływu strony samorządowej na podział środków dla JST. Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje określenie: źródeł dochodów JST, zasad ustalania i przekazywania JST dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa, a także zasad ustalania potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego i ich finansowania.

Zmiany w stosunku do ustawy z 2003 r. obejmują wprowadzenie nowej kategorii JST, tj. miasta na prawach powiatu; ustalenie, że rokiem bazowym jest rok poprzedzający o dwa lata rok budżetowy; a także rozszerzenie kategorii dochodów z PIT o kwotę odpowiadającą 14% przychodów podatników objętych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych.

Ustawa wprowadza zasadniczą zmianę w sposobie ustalania dochodów JST z tytułu udziałów w podatkach dochodowych. Dochody te mają być obliczane jako procent od dochodów określonego podatku z terenu danej JST, podczas gdy dotychczas dochód samorządów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT naliczany był na podstawie podatku należnego. Kwota rocznego dochodu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału w PIT będzie ustalana poprzez przemnożenie zwaloryzowanych dochodów podatników zamieszkałych na obszarze danej JST za rok bazowy przez określoną procentowo wysokość udziału w podatku PIT. Mechanizm waloryzacji będzie uwzględniać wskaźnik dynamiki przeciętnego wynagrodzenia i wskaźnik dynamiki zatrudnienia. Kwota rocznego dochodu JST z tytułu udziału w CIT będzie ustalana analogicznie. W tym przypadku waloryzacja ma uwzględniać dynamikę nominalnego PKB.

Ustawa wprowadza, zamiast obecnych części subwencji ogólnej, pojęcie potrzeb finansowych JST, które będą podlegać finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w 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. Założeniem ustawodawcy była identyfikacja poziomu zamożności samorządów z uwzględnieniem nie tylko dysproporcji dochodowych między poszczególnymi JST, ale również zróżnicowania potrzeb wydatkowych. Potrzeby finansowe JST to suma potrzeb: wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych i uzupełniających. Potrzeby wyrównawcze będą ustalane dla JST, w której indywidualny wskaźnik zamożności jest równy określonej w ustawie procentowej wartości wskaźnika zamożności, ustalonego odpowiednio dla danej kategorii JST, bądź niższy od tej wartości. Globalna kwota potrzeb oświatowych co do zasady ma być ustalana analogicznie jak obecna część oświatowa subwencji ogólnej, czyli w oparciu o kwotę z roku poprzedniego z uwzględnieniem zmiany zakresu realizowanych zadań oświatowych. Potrzeby rozwojowe mają być ustalane w podziale na poszczególne kategorie JST, co w ocenie projektodawcy stwarza możliwość bardziej precyzyjnego wspierania rozwoju poszczególnych kategorii samorządu.

Ustawa określa odrębnie zasady obliczania kwoty części podstawowej i inwestycyjnej potrzeb rozwojowych JST. Potrzeby ekologiczne mają być ustalane dla wszystkich JST, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione. Potrzeby uzupełniające będą ustalane w wysokości odpowiadającej kwocie potrzeb uzupełniających z roku poprzedzającego rok budżetowy, zwaloryzowanej wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Ustawa wprowadza nowe zasady zaspokajania potrzeb finansowych JST. W myśl przyjętych założeń finansowanie będzie następować poprzez zwiększone dochody z tytułu udziału w PIT i CIT. Jeżeli to zwiększenie dochodów podatkowych będzie niewystarczające do pokrycia potrzeb finansowych – jednostka otrzyma subwencję ogólną. Subwencja ogólna dla JST będzie ustalana w wysokości subwencji z roku poprzedzającego rok budżetowy, odpowiednio powiększonej lub pomniejszonej.

Zgodnie z przyjętymi założeniami korekta zamożności ma dotyczyć tylko najbogatszych jednostek. JST nie będzie ponosić wydatków na rzecz budżetu państwa w postaci wpłat tzw. janosikowego. Korekta z tytułu zamożności będzie dokonywana przez pomniejszenie dochodu JST z tytułu udziału w PIT, a jeżeli kwota korekty z tytułu zamożności jest wyższa niż kwota tego dochodu, to dodatkowo pomniejszony będzie dochód jednostki z tytułu udziału w CIT. W przypadku województw pomniejszenie będzie dokonywane w pierwszej kolejności z dochodu z tytułu udziału w CIT.

W budżecie państwa utworzona zostanie rezerwa na uzupełnienie dochodów JST w wysokości stanowiącej równowartość 1 proc. kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich JST zwiększonej o kwotę 700 000 tys. zł. Środki rezerwy będą mogły być przeznaczone dla JST realizujących zadania bieżące lub inwestycyjne w obszarze: oświaty, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania lub ochrony dróg publicznych, którymi zarządzają JST, pomocy społecznej, a także innych zadań publicznych, których realizacja jest szczególnie uzasadniona względami społecznymi lub gospodarczymi. Środki rezerwy będą mogły być także przeznaczone dla takich jednostek, w których dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca są niższe od średnich dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej kategorii jednostek, a także dla JST, w majątku których wystąpiły straty w wyniku nieprzewidzianych zdarzeń, bądź udzielających pomocy repatriantom i członkom ich rodzin.

Ustawa wprowadza mechanizm korygowania nieprawidłowo ustalonych potrzeb finansowych oraz wynikającej z tych potrzeb kwoty subwencji ogólnej polegającej na

tym, że po zakończeniu roku ponownie wyliczane będą potrzeby finansowe na ten rok, który się zakończył. Ustawa określa także tryb postępowania w przypadku, gdy kwota potrzeb finansowych została ustalona błędnie w wyniku przekazania przez JST nieprawidłowych danych. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem: 1) art. 19, art. 20, art. 46, art. 56–58, art. 72 pkt 2, art. 73 pkt 1–7, 9–18, 20 i 21, art. 74, art. 76 pkt 2 i 3 oraz art. 77, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.; 2) art. 73 pkt 8, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

Finansowanie zadań oświatowych w 2025 roku

Od 2025 r. oświata będzie finansowana (w ujęciu modelowym) z budżetu samorządu, który – dzięki zmianom w przepisach podatkowych – ma uzyskać wyższe dochody właśnie z podatków. Pozorna „likwidacja” subwencji oświatowej i zastąpienie jej „potrzebami oświatowymi” w rzeczywistości nie jest „likwidacją”, a zmianą w zakresie sposobu finansowania oraz obliczania środków, które mają trafiać do budżetów samorządów z budżetu centralnego. Jak wskazują przepisy, łączna kwota potrzeb na rok 2025 jest dzielona między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem zadań oświatowych przez nie realizowanych. Model finansowania zakłada, że od 1 stycznia 2025 roku kwoty na potrzeby oświatowe samorządów mają być dzielone według algorytmu. Bazą do wszelkich wyliczeń ma być Standard A, czyli kwota, jaką samorząd będzie otrzymywał na jednego ucznia (podobnie jak to było w przypadku podziału subwencji oświatowej).

Standard A jest kwotą bazową, która służy do wyliczenia ostatecznej kwoty subwencji na ucznia, w zależności od:

1. typu szkół i placówek,
2. rodzaju szkół i placówek,
3. etapów rozwoju zawodowego nauczycieli,
4. liczby uczniów w szkołach i placówkach,
5. liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.

W nowym systemie do obliczania potrzeb oświatowych zostaną włączone wszystkie przedszkolaki, niezależnie od wieku.

Zgodnie z art. 81 (1) ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego łączna kwota potrzeb oświatowych w 2025 r. wyniesie 102 652 278 950 mln zł i jest ona wyższa w stosunku do kwoty części oświatowej subwencji ogólnej zaplanowanej na 2024 rok (po zmianach 87.984 mln zł) o 14.668 mln zł, tj. o 16,7 proc. Zmiany wskaźników zwiększających i zmniejszających wpłyną na przeniesienie środków naliczanych z powiatów do gmin. Zmniejszenie wskaźnika Sg z 0,005 do 0,003 (40 proc.) oznacza redukcję środków o 2 mln zł. Jednocześnie, zwiększenie wag dla specjalistów przyczyni się do wzrostu nakładów o 1.177 mln zł, co daje łącznie 4.388 mln zł, czyli 47 proc. więcej niż w 2024 r. Zmniejszona zostanie waga dotycząca świadczenia na start, co spowoduje obniżenie środków o 4 mln zł. Kwota na nauczyciela wyniesie 1.3 tys. złotych.

Szacunkowy podział kwoty to 102.652 mln zł (www.prawo.pl):

Gminy – 67.638 mln zł (66 proc.), w tym miasta na prawach powiatu – 19.561 mln zł.
Powiaty – 33.903 mln zł (33 proc.), w tym miasta na prawach powiatu – 16.483 mln zł.
Województwa – 1.111 mln zł (1 proc.).

Finansowanie uczniów z niepełnosprawnościami

Dla uczniów z niepełnosprawnościami wprowadzono wskaźniki zwiększające finansowanie (www.prawo.pl):

Autyzm, zespół Aspergera – wzrost o 25 proc.

Niepełnosprawności sprzężone – wzrost o 11 proc.

Pomoc psychologiczno-pedagogiczna – wzrost o 1.3 mld zł.

Reforma finansowania oświaty w 2025 roku wprowadza istotne zmiany w podziale środków, zwiększając wsparcie dla uczniów z niepełnosprawnościami i przedszkolaków, przy jednoczesnym ograniczeniu niektórych świadczeń. Zmiany uwzględnią równe wagi dla mniejszości niemieckiej oraz zwiększenie wsparcia nauczania w drugim języku, co generuje 5 mln zł dodatkowych środków. Nowe wagi na dzieci do lat 5 objętych wychowaniem przedszkolnym zwiększą finansowanie o 7.575 mln zł. Średnia kwota na dziecko wyniesie około 7 tys. złotych.

W załączniku do Rozporządzenia Ministra Edukacji z 18 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025 (Dz.U. z 2024 r. poz. 193) na 2025 r. opisano 111 wag oraz wskaźniki.

W nowym rozporządzeniu, w stosunku do Rozporządzenia MEiN z 8 grudnia 2023 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2024, przewidziano następujące zmiany (<https://www.portaloswiatowy.pl/>):

1. W zakresie wskaźników zwiększających i zmniejszających w zakresie liczby uczniów szkół.
2. Zmiana sposobu finansowania uczniów z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, i z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz zmiany w zakresie finansowania uczniów w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej.
3. Uwzględnienie finansowania Branżowych Centrów Umiejętności.
4. Wprowadzenie zróżnicowania finansowania uczniów niepublicznych szkół policealnych kształcących w trybie stacjonarnym i zaocznym.
5. Uaktualnienie wartości wag naliczanych z tytułu wprowadzenia standardów dla specjalistów.
6. Aktualizacja zawodów w wagach dotyczących szkół prowadzących kształcenie zawodowe.
7. Ustalenie wag dla uczniów mniejszości niemieckiej na tym samym poziomie co pozostałe mniejszości.
8. Podwyższenie wartości wagi na uczniów oddziałów i szkół, w których zajęcia edukacyjne są prowadzone w dwóch językach: polskim oraz języku mniejszości narodowej, mniejszości etnicznej lub języku regionalnym.
9. Uwzględnienie wag na uczniów do lat 5 objętych wychowaniem przedszkolnym.
10. Aktualizacja wskaźnika zamożności.
11. Zmiany w zakresie terminu lub okresu uwzględniania danych – dane średniookresowe.
12. Zmniejszenie wartości wagi P_{108} dotyczącej świadczenia na start (dotychczasowa waga P_{93}).

Wysokość Standardu A, liczona zgodnie z algorytmem zawartym w projekcie rozporządzenia, określa się na kwotę ok. 9477 zł. Oznacza to, że w stosunku do 2024 r., zostanie on podwyższony o 486 zł. Kwota standardu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych może ulec zmianie w przypadku korekty danych o liczbie uczniów,

słuchaczy, wychowanków lub dzieci, oraz liczbie etatów nauczycieli w roku szkolnym 2023/2024 wykazanych w SIO.

Zmiana klasyfikacji budżetowej od 1 stycznia 2025 r.

Z dniem 1 stycznia 2025 r. wejdzie w życie Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 18 grudnia 2024 r. pod poz. 1872.

Jednostki samorządu terytorialnego muszą dostosować uchwały budżetowe na rok 2025 do przepisów tego rozporządzenia w terminie 3 miesięcy od dnia jego wejścia w życie (tj. w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2025 r.).

Zmiany w rozporządzeniu mają charakter techniczny i dotyczą załączników nr 2, 3 i 4.

W załączniku nr 2:

1. w dziale „756 – Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” dodanie rozdziału „75640 Udziały miast na prawach powiatu w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa”, w związku z wydzieleniem miast na prawach powiatu jako oddzielnej kategorii jednostek samorządu terytorialnego;
2. w dziale „758 – Różne rozliczenia” dodanie rozdziałów: – „75834 Subwencja ogólna dla jednostki samorządu terytorialnego”, przeznaczonego do ujmowania środków subwencji ogólnej, o której mowa w ustawie o dochodach JST, – „75835 Rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego”, z przeznaczeniem na środki rezerwy utworzonej na podstawie nowych przepisów ustawy o dochodach JST.

W załączniku nr 3 i 4:

1. dodanie paragrafu „238 Środki na uzupełnienie dochodów miast na prawach powiatu” w związku z wprowadzeniem w ustawie nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego – miast na prawach powiatu,
2. zmiana objaśnień do paragrafów 275–277 służących do klasyfikowania środków pochodzących z rezerwy, o której mowa w art. 34 ustawy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów oraz województw) wynikającą z potrzeby identyfikowania środków na uzupełnienie dochodów JST na realizację zadań bieżących,
3. dodanie paragrafów 681–684 dla środków pochodzących z rezerwy, o której mowa w art. 34 ustawy na uzupełnienie dochodów JST (gmin, powiatów, województw, miast na prawach powiatu) na realizację zadań inwestycyjnych zgodnie z nowymi regulacjami ustawy o dochodach JST,
4. uchylenie wraz z objaśnieniami paragrafów 279 oraz 618, które w związku ze zmianą przepisów ustawy o dochodach JST nie będą miały zastosowania.

W załączniku nr 4 dodatkowo zmienią się nazwy paragrafu 219 na „219 Rezerwa z budżetu państwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego” oraz zostaną uchylone objaśnienia w celu ujmowania w nim środków rezerwy z budżetu państwa na uzupełnienie dochodów JST.

Zmiany w podatku od nieruchomości

Z dniem 1 stycznia 2025 roku wchodzi w życie ustawa z 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U z 2024 r., poz. 1757). Wprowadza ona zmiany dotyczące podatku od nieruchomości, obciążającego infrastrukturę telekomunikacyjną. Od stycznia 2025 roku zmienią się dwa z trzech przedmiotów opodatkowania, czyli budynki i budowle.

Konieczność dokonania zmian wynikała z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2023 r. (sygn. akt SK 23/21). Trybunał Konstytucyjny uznał, że definicja budowli, określona w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, jest niezgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Trybunału przedmiot opodatkowania oraz inne istotne elementy podatku powinny być zawarte w ustawie podatkowej, a nie odwoływać się do innych ustaw. Wobec tego nowe przepisy nie będą już odwoływać się do definicji zawartych w prawie budowlanym, jak miało to miejsce w dotychczasowym stanie prawnym.

Najważniejsze zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych obejmują wprowadzenie nowych definicji legalnych takich pojęć, jak: „budowla” oraz „budynek”. Znowelizowane przepisy wprowadzają również definicję pojęć takich jak: „trwałe związanie z gruntem”, „obiekt budowlany” i „roboty budowlane”. Ponadto przewiduje się wyszczególnienie, w załączniku nr 4 do ustawy, kategorii obiektów kwalifikowanych jako „budowle”.

Zgodnie z nową definicją ustawową budynek to „obiekt wzniesiony w wyniku robót budowlanych, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz który posiada fundamenty i dach, z wyłączeniem obiektu, w którym są lub mogą być gromadzone materiały sypkie, materiały występujące w kawałkach albo materiały w postaci ciekłej lub gazowej, którego podstawowym parametrem technicznym wyznaczającym jego przeznaczenie jest pojemność”.

Ustawodawca zdecydował się również na zdefiniowanie pojęcia trwałego związania z gruntem, które będzie oznaczać takie połączenie obiektu budowlanego z gruntem, które zapewnia jego stabilność oraz odporność na czynniki zewnętrzne, niezależne od działania człowieka, mogące spowodować zniszczenie, przemieszczenie lub przesunięcie obiektu budowlanego w inne miejsce.

W znowelizowanej ustawie zachowano dotychczasową zasadę, zgodnie z którą obiekt w pierwszej kolejności należy zakwalifikować jako budynek. Dopiero w sytuacji, gdy nie spełnia on kryteriów budynku, można rozważyć uznanie go za budowlę. Kluczowe jest, że obiekt nie może być jednocześnie budynkiem i budowlą – każda z tych kategorii wzajemnie się wyklucza.

W dotychczasowym brzmieniu ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych pod pojęciem „budowli” rozumie się obiekt budowlany, w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

W myśl nowej definicji budowlami będą:

1. obiekt niebędący budynkiem, wymieniony w załączniku nr 4 do ustawy, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem,
2. elektrownia wiatrowa, elektrownia jądrową i elektrownia fotowoltaiczną, biogazowni, biogazownia rolnicza, magazyn energii, kocioł, piec przemysłowy, kolej linowa, wyciąg narciarski oraz skocznia, w części niebędącej budynkiem – wyłącznie w zakresie ich części budowlanych,
3. urządzenie budowlane – przyłącze oraz urządzenie instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, oraz inne urządzenie techniczne, bezpośrednio związane z budynkiem lub obiektem, o którym mowa w załączniku do ustawy niezbędne do ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem,
4. urządzenie techniczne (inne niż wymienione w załączniku oraz inne niż ww. urządzenia budowlane) – wyłącznie w zakresie jego części budowlanych,
5. fundamenty pod maszyny oraz pod urządzenia techniczne, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

W świetle nowelizacji, aby ustalić czy dany obiekt można uznać za budowlę, konieczne będzie odwołanie się do załącznika nr 4 do ustawy (Załącznik nr 4 dodany przez art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 listopada 2024 r. (Dz.U.2024.1757)).

Szczególną uwagę przedsiębiorcy telekomunikacyjni powinni zwrócić na takie elementy, jak:

1. podbudowa słupowa dla linii kablowej, fundament, konstrukcja wsporcza, wolno stojący maszt antenowy, wolno stojąca wieża, szafa telekomunikacyjna, słupek telekomunikacyjny – wchodzące w skład sieci telekomunikacyjnej;
2. występujące samodzielnie lub stanowiące element sieci obiekty, których charakterystycznym parametrem jest długość, takie jak:
 - a) wodociąg, gazociąg, ciepłociąg oraz inny rurociąg,
 - b) trakcja elektroenergetyczna, linia elektroenergetyczna,
 - c) linia kablowa podziemna, umieszczona bezpośrednio w ziemi lub nadziemna, z wyłączeniem kabli telekomunikacyjnych dowieszonych do już istniejącej linii kablowej nadziemnej,
 - d) kanalizacja kablowa, z wyłączeniem zainstalowanych w niej kabli,
 - e) kanał technologiczny, z wyłączeniem zainstalowanych w nim kabli,
 - f) kanał inny niż wymieniony w załączniku,
3. – wraz z przewodami, fundamentem, podbudową słupową oraz konstrukcją wsporczą, o ile je posiadają;
4. obiekty wolno stojące takie jak: wieża, maszt, oświetlenie zewnętrzne oraz wolno stojące trwale związane z gruntem: instalacja przemysłowa inna niż wymieniona w załączniku, tablica reklamowa, urządzenie reklamowe;
5. obiekt kontenerowy trwale związany z gruntem.

Nowa definicja „budowli” obejmie również obiekty stanowiące wyłącznie część obiektu, który nie jest wymieniony w ustawie. Oznacza to, że wszystkie wymienione wyżej rodzaje obiektów będą mogły zostać opodatkowane jako budowla, niezależnie czy taki obiekt wystąpi samodzielnie, czy też będzie stanowił część obiektu niewymienionego literalnie w ustawie.

Ustawa zakłada wydłużenie terminu na złożenie deklaracji na podatek od nieruchomości w 2025 r. o dwa miesiące, tj. do 31 marca 2025 r., jednakże wyłącznie dla podatników, o których mowa w art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. m.in. osób prawnych, jednostek organizacyjnych oraz spółek niemających osobowości prawnej. Z przedłużonego terminu nie skorzystają zatem przedsiębiorcy

prowadzący działalność w formie jednoosobowej działalności gospodarczej albo spółki cywilnej. Skorzystanie z wydłużonego terminu będzie możliwe pod warunkiem, że do 31 stycznia 2025 r. podatnicy złożą organowi podatkowemu zawiadomienie o zamiarze skorzystania z tej opcji oraz dokonają płatności podatku w wysokości średniej miesięcznej kwoty należnego podatku od nieruchomości za 2024 r. w trzech ratach – do 31 stycznia, 15 lutego i 15 marca 2025 r.

Niestety zapisy ustawy wzbudzają liczne wątpliwości co do opodatkowania na niekorzyść podatników, zwłaszcza przedsiębiorców. W opinii ekspertów szczególne kontrowersje wywołuje zawarta w ustawie nowa definicja budynku, która zakłada opodatkowanie go jako tzw. całości techniczno-użytkowej, to znaczy razem z instalacjami i urządzeniami mu towarzyszącymi (dotychczas pozostawały one poza zakresem opodatkowania). Tak sformułowany przepis będzie skutkował ryzykiem uznania za budowlę wszystkich jej części technicznych, czyli np. elementów sieciowych, myjni, zbiorników, dystrybutorów na stacjach paliw itp. (<https://www.prawo.pl>).

Podsumowanie

Coroczne, a nawet śródroczne zmiany nie są już obce polskiej rzeczywistości. Wskazane zmiany, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2025 roku były od lat postulowane. Większość samorządów ocenia te zmiany pozytywnie, aczkolwiek dopiero praktyka pokaże czy faktycznie zapowiadane przez Resort Finansów pozytywne efekty Reformy znajdą odzwierciedlenie w jakości alokacji dóbr i usług publicznych, za które odpowiedzialne są jednostki samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- Informacja prasowa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2024/10/21/9a8ac8009eea2a4b01b6ad546e3ac029/Informacja%20prasowa%20-%20ustawa%20o%20dochodach%20JST.pdf (dostęp: 11.11.2024).
- Nowy podatek od nieruchomości unieruchomi firmy?, <https://www.prawo.pl/biznes/nowy-podatek-od-nieruchomosci-unieruchomi-firmy,530369.html> (dostęp: 12.12.2024); <https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/ustawa-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej-juz-opublikowana-dokument> (dostęp: 28.12.2024).
- *Od stycznia 2025 potrzeby oświatowe zastępują subwencję*, <https://www.portaloswiatowy.pl/zmiany-w-prawie-oswiatowym/od-stycznia-2025-potrzeby-oswiatowe-zastepuja-subwencje-25867.html> (dostęp: 2.01.2025).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Dz.U. z dnia 18 grudnia 2024 r. pod poz. 1872.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, 1572, 1717, 1756.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024 poz. 1907.

- Więcej pieniędzy na oświatę w 2025 r., ale z uwzględnieniem przedszkolaków, <https://www.prawo.pl/oswiata/potrzeby-oswiatowe-podzial-srodkow-w-2025-r,530794.html><https://www.prawo.pl/oswiata/potrzeby-oswiatowe-podzial-srodkow-w-2025-r,530794.html> (dostęp: 3.01.2025).
- Wypowiedz Dariusza Kały, <https://tvn24.pl/polska/ustawa-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej-w-praktyce-ekspert-tlumaczy-st8243615> (dostęp: 3.01.2025).

O AUTORZE

dr Jolanta Gałuszka –

pracownik naukowo-dydaktyczny w Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach oraz Karel de Grote University College, Faculty of Management and Technology, Business Administration, Antwerpia, Belgia na stanowisku docenta; biegły sądowy w zakresie opodatkowania międzynarodowego, podatku VAT (karuzele VAT), rachunkowości, przestępczości gospodarczej. Konsultant podatkowy w kancelariach prawnych, rachunkowych w kraju i za granicą. Doradca finansowy dla firm. Recenzent i członek Rady Programowej w „Asian Journal of Social Science Studies” w Singapurze, „Economics, Law and Policy” w USA. Autorka blisko 100 publikacji w kraju i za granicą w zakresie opodatkowania i finansów publicznych, promotor prac magisterskich i licencjackich nagradzanych w konkursach organizowanych przez Śląski Oddział Doradców Podatkowych, oraz w 2023 roku przez NBP.

STRESZCZENIE

Rok 2025 jest zdecydowanie przełomowym w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych w Polsce. Nowe zasady finansowania, zadania w zakresie obrony cywilnej, wyższa płaca minimalna, podwyżki dla nauczycieli, zmiany w klasyfikacji budżetowej jednostek samorządu terytorialnego oraz zmiany podatku od nieruchomości. Od 1 stycznia 2025 r. dokonano zmian w urzędowych nazwach niektórych miejscowości oraz obiektów fizjograficznych. Na mapie Polski pojawiło się m.in. 7 nowych miast, z czego aż trzy w województwie lubelskim. Miastami zostaną Końskowola, Kurów, Wąwolnica, Kazanów, Kobylnica, Sobków, Zaniemyśl. Zmieniają się też granice niektórych gmin i miast, a także w jednym przypadku siedziba władz gminy. Jedenaście zmian dotyczących ustalenia granic miast (w tym przypadku oprócz ustalenia granic miast wynikających z nadania statusu miasta, ustalenie granic dotyczy miast: Lubsko, Lubień Kujawski, Rejowiec, Olsztyn).

Słowa klucze

obrona cywilna, zmiana granic, zasady finansowania JST, potrzeby oświatowe, definicja budynku i budowli

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, styczeń 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL