



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2022 r.

Druk nr 788

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy pana senatora Zygmunta Frankiewicza.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

- | | |
|----------------------------|----------------------------------|
| (-) Paweł Arndt | (-) Jolanta Hibner |
| (-) Halina Bieda | (-) Michał Kamiński |
| (-) Marcin Bosacki | (-) Kazimierz Kleina |
| (-) Jacek Bury | (-) Agnieszka Kołacz-Leszczyńska |
| (-) Alicja Chybicka | (-) Wojciech Konieczny |
| (-) Artur Dunin | (-) Krzysztof Kwiatkowski |
| (-) Jerzy Fedorowicz | (-) Beata Małecka-Libera |
| (-) Zygmunt Frankiewicz | (-) Ewa Matecka |
| (-) Stanisław Gawłowski | (-) Gabriela Morawska-Stanecka |
| (-) Agnieszka Gorgoń-Komor | (-) Wadim Tyszkiewicz |
| (-) Tomasz Grodzki | |

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 9b po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w ust. 1, powiększa dochody podatkowe wymienione w art. 20 ust. 3, art. 22 ust. 3 i art. 24 ust. 3, na podstawie których ustala się część wyrównawczą subwencji ogólnej odpowiednio dla gmin, powiatów i województw oraz wpłaty, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a.”;

2) w art. 28a po ust. 6 dodaje się ust. 6a i 6b w brzmieniu:

„6a. Podział przysługującej gminom kwoty stanowiącej zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, następuje proporcjonalnie do planowanych na rok budżetowy dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Przepis zdania pierwszego stosuje się odpowiednio do powiatów i województw.

6b. Miastom na prawach powiatu przysługuje kwota zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, wyliczona zgodnie z ust. 6a jak dla gmin i powiatów – z każdej części ustalonej odpowiednio dla gmin i powiatów.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927 i 2427) art. 19 otrzymuje brzmienie:

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1901 i 1927 oraz z 2022 r. poz. 646, 655, 1116 i 1265.

„Art. 19. W roku 2022 referencyjna kwota, o której mowa w art. 9b ustawy zmienianej w art. 1:

- 1) w zakresie rocznego dochodu z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosi dla gmin 49 715 mln zł, dla powiatów 13 291 mln zł oraz dla województw 2 075 mln zł;
- 2) w zakresie rocznego dochodu z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wynosi dla gmin 4 391 mln zł, dla powiatów 916 mln zł oraz dla województw 9 651 mln zł.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265) uchyla się art. 31 i art. 32.

Art. 4. Przepisy art. 9b ust. 1a oraz art. 28a ust. 6a i 6b ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się po raz pierwszy do:

- 1) opracowania projektu ustawy budżetowej i projektów uchwał budżetowych na rok 2023;
- 2) ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2023.

Art. 5. 1. Kwota różnicy pomiędzy łączną kwotą rocznych dochodów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych obliczoną z uwzględnieniem referencyjnej kwoty, o której mowa w art. 19 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, a łączną kwotą planowanych w 2022 r. rocznych dochodów gminy z tytułu tych podatków w części należnej za okres do dnia wejścia w życie art. 2 podlega przekazaniu gminie w terminie 3 miesięcy od tego dnia.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio to powiatu i województwa.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2 i art. 5, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Efektom zmian dokonywanych w latach 2019–2022 w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.) zmniejszających obciążenia podatkowe obywateli, jest ubytek bieżących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) z PIT o bezprecedensowej skali. Kolejną przyczyną zmniejszenia dochodów własnych JST stały się zmiany dokonane w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.), dalej "ustawa o dochodach JST", nowelą z 14 października 2021 r. uchwaloną w ramach Programu *Polski Ład*. W 2022 r. JST otrzymują po raz pierwszy „udziały” w PIT i CIT nie zgodnie z wysokością rzeczywistych wpływów podatkowych, lecz ryczałtowo, na podstawie ubiegłorocznych prognoz, obliczonych na 2021 r. przy założeniu inflacji na poziomie 3,3%. Ponadto resort finansów zaniżył plan dochodów z PIT na rok ubiegły (o ok. 5 mld zł), zmniejszając w ten sposób kwotę referencyjną. Odnosząc się do linii trendu wzrostu wpływów z udziałów JST w PIT bez zmian ustawowych, łączny ubytek udziałów JST w PIT w roku 2022 wynosi 19,6 mld zł. Okrojone dochody z redystrybucji PIT, których kwoty przekazywane JST w roku 2022 są niższe niż w roku 2019, przestały być ważnym źródłem wzrostu bieżących dochodów własnych gmin i powiatów.

Ubytkowi dochodów towarzyszy niepełna i źle ukierunkowana „rekompensata”, nie dzielona proporcjonalnie do utraty dochodów (118,5 mld zł łącznie w latach 2021-2031). Zmieniony arbitralnie mechanizm ustalania „udziałów” JST we wpływach z podatków dochodowych będzie działał od znacząco obniżonego poziomu wyjściowego; oznacza to w istocie dalszy, stały spadek ich dynamiki w stosunku do potencjalnej wydajności tego źródła przed zmianami ustawowymi.

Należy podkreślić, iż w okres wysokiej inflacji i rosnących wraz z nią kosztów wykonywania zadań publicznych JST weszły poważnie osłabione finansowo. W tej sytuacji konieczna jest pilna interwencja wspierająca dochody społeczności lokalnych i regionalnych.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z nowelizacją ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uchwaloną 14 października 2021 r. (Dz. U. poz. 1927 z późn. zm) kwoty referencyjne są punktem odniesienia dla nowego sposobu ustalania udziałów JST we wpływach z PIT i CIT oraz rekompensaty ubytków dochodów spowodowanych zmianami w systemie podatkowym. Ich poziom wyjściowy na 2022 r. ustalono arbitralnie dla wszystkich JST łącznie na 59 530 mln zł dla PIT oraz 10 416 mln zł dla CIT.

Wielkości te w najmniejszym stopniu nie odpowiadają wysokości dochodów, jakie uzyskałyby JST z udziałów we wpływach z PIT i CIT w 2022 r. bez zmian ustawowych obniżających wpływy podatkowe. Są one nawet niższe (o 6,3 mld zł) niż faktyczne dochody JST z tych źródeł w 2021 r.

Na błędną metodę ich ustalania, opierającą się na nieaktualnych szacunkach zawartych w wieloletnich prognozach finansowych JST zwrócił uwagę Narodowy Bank Polski w uwagach do rządowego projektu o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład (druk sejmowy nr 1531). NBP sugerował, że właściwe byłoby oparcie na - dostępnym już w czasie prac nad ustawą – przewidywanym wykonaniu dochodów za rok 2021, zawartym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022. Łączna kwota referencyjna dla obu podatków ustalona według proponowanej metody byłaby wyższa od zawartej w projekcie ustawy o ok. 10 mld zł. Podniesienie kwoty referencyjnej spowodowałoby od 2023 r. wzrost subwencji rozwojowej, rekompensującej ubytek dochodów z PIT, w wielkości odpowiadającej temu podwyższeniu (dodatkowo indeksowanej wskaźnikiem dynamiki PKB, który w 2023 r. będzie wynosił ok. 106%).

Podział części rozwojowej subwencji ogólnej jest złożony oraz obwarowany celami wykraczającymi poza funkcję rekompensowania ubytków dochodów z PIT, czyli podstawowemu celowi jakiego ta część subwencji ma służyć. Zgodnie z art. 28a ustawy o dochodach JST, 40% stałej części subwencji mają stanowić premie dla JST o wysokim poziomie wydatków majątkowych (premia aktywizująca i inwestycyjna). Formuła naliczania tzw. premii jest niejasna i kontrowersyjna oraz kieruje środki, mające stanowić substytut traconych dochodów, tylko do niektórych JST. Pozostałe 60% stałej części subwencji rozwojowej oraz kwota ją zwiększająca (w wyniku nieosiągnięcia przez sumę dochodów z PIT, CIT i części stałej subwencji równowartości kwoty referencyjnej) mają być dzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców JST. Oznacza to zastąpienie rekompensaty nowym,

dotychczasowym mechanizmem wyrównawczym oraz tym niższy stopień zastąpienia traconych dochodów podatkowych środkami subwencyjnymi, im wyższe - w przeliczeniu na mieszkańca - są dochody podatkowe. Ponadto wprowadzono górne limity transferów do pojedynczych JST, dodatkowo ograniczające rekompensatę dla 7 miast, 1 powiatu i 2 województw.

Podziałowi subwencji rozwojowej proporcjonalnemu do utraty dochodów z PIT towarzyszyć powinno objęcie jej systemem wyrównawczym, tj. traktowanie jej jak dochodów podatkowych, których suma wyznacza wskaźniki określające transfery wyrównawcze (wzorem nadzwyczajnego podziału zwiększenia subwencji rozwojowej na 2023 r.). Takie rozwiązanie zapewni odpowiedni poziom dochodów także JST o niższych dochodach podatkowych.

Projekt ustawy przewiduje zmianę sposobu podziału kwoty stanowiącej zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, przyznanej poszczególnym JST w sytuacji niezyskania przez nie łącznej kwoty udziału w PIT i CIT na poziomie odpowiadającym referencyjnej łącznej kwocie dochodów z tych podatków. Zdaniem autorów projektu, przysługujące gminom zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, powinno być dzielone między gminy proporcjonalnie do planowanych na rok budżetowy dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Analogiczne rozwiązanie powinno dotyczyć powiatów i województw. Przewiduje się także, że miastom na prawach powiatu będzie przysługiwać kwota zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, wyliczona tak jak dla gmin i powiatów – z każdej części ustalonej odpowiednio dla gmin i powiatów.

Powyższe rozwiązanie stanowi zaadoptowanie rozwiązania przyjętego na rok 2023 dla rozliczania tej części kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej w ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. (art. 31), jako stałej reguły rozliczania tej kwoty.

Zwiększeniu ulega także kwota referencyjna ustalona na rok 2022 w związku z jej nieprawidłowym ustaleniem podczas prac nad ustawą nowelizującą ustawę o dochodach JST w ramach *Polskiego Ładu*. Błędny sposób ustalenia wyjściowego poziomu referencyjnej kwoty dochodu JST z tytułu udziału w PIT i CIT oznacza, iż w przyszłości mechanizm stabilizacji dochodów JST będzie oparty na nierealistycznej, zaniżonej podstawie, co skutkuje zaniżeniem dochodów samorządów w kolejnych latach. Jednocześnie - na mocy przepisu

przejściowego - proponuje się wyrównanie utraconych przez JST dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych za okres od stycznia 2022 do dnia wejścia w życie ustawy w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodnie z przepisem końcowym, nowe regulacje (art. 1, art. 3 i art. 4) wejdą w życie z zachowaniem 14-dniowej *vacatio legis*, z tym że ich stosowanie jest powiązane z rokiem 2023. Natomiast art. 2 i związany z nim art. 5 wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Uzasadnieniem dla wejścia tych przepisów projektu bez zachowania standardowej 14-dniowej *vacatio legis* jest konieczność zapewnienia JST dochodów adekwatnych do zadań przez nie realizowanych już w 2022 r. Jak opisano powyżej, kwota referencyjna na rok 2022 stanowiąca punkt odniesienia dla ustaleń udziałów JST w podatku PIT i CIT została ustalona w sposób nieprawidłowy tj. zaniżona. Dokonanie jej korekty jest warunkiem koniecznym realizacji konstytucyjnej zasady adekwatności (odpowiedniości) środków finansowych do zadań jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP).

3. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostaną zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji przedstawione będą w ocenie skutków regulacji.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.