

Data publikacji: 22-06-2023



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 20 czerwca 2023 r.

Druk nr 1001 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI BUDŻETU I FINANSÓW PUBLICZNYCH

oraz

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
(druk nr 1001)

Marszałek Senatu w dniu 31 maja 2023 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 20 czerwca 2023 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji
Budżetu i Finansów Publicznych
(-) Kazimierz Kleina

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Zygmunt Frankiewicz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Zygmunta Frankiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) ogólnej kwocie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych – rozumie się przez to 100% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, z późn. zm.¹⁾), podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19% oraz podatku opłacanego w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2540 oraz z 2023 r. poz. 1059); przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty, przy czym w kwocie zwrotów nie uwzględnia się kwoty stanowiącej różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8-10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych;”;

2) w art. 9b dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Przez kwotę rocznych dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o której mowa w ust. 1, rozumie się kwotę rocznych dochodów gmin z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%.”.

Art. 2. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie po raz pierwszy do:

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 2687 i 2745 oraz z 2023 r. poz. 28, 185, 326, 605, 641, 658, 825, 1059, 1114 i 1130.

- 1) opracowania projektu ustawy budżetowej i projektów uchwał budżetowych na rok 2024;
- 2) ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2024.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy, rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być regulowana oraz różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Istota decentralizacji sprowadza się do zagwarantowania samorządowi terytorialnemu uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonywaniu zadań publicznych. Państwo, realizując zasadę pomocniczości, wyposaża jednostki samorządu terytorialnego, dalej: j.s.t., w środki niezbędne do wykonywania ciężących na nich zadań. Zgodnie z zasadą adekwatności, wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Reguła ta znajduje także potwierdzenie w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w myśl którego, wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.

Wskazana powyższej zasada ogólna jest podstawą do budowy zrównoważonego systemu finansów samorządowych. Ukształtowanie takiego zrównoważonego systemu wiąże się z kolei z odpowiednim podziałem źródeł dochodów pomiędzy poszczególne szczeble gospodarki budżetowej (patrz: W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 123).

Obecny system finansów samorządowych funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267), dalej: u.d.j.s.t. Jak podkreślano w uzasadnieniu do jej projektu – rozwiązania wprowadzane w ustawie zmierzały do:

- dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenia udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi;
- zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności j.s.t. poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych;
- mocniejszego związania sytuacji finansowej j.s.t. z koniunkturą gospodarki państwa.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.j.s.t. dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa. W rozumieniu u.d.j.s.t. dochodami własnymi j.s.t. są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 3 ust. 2).

Podstawową kategorię dochodów j.s.t., będącą wyrazem samodzielności finansowej samorządów stanowią dochody własne. Z kolei podstawowym źródłem dochodów własnych j.s.t. są wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.

W latach 2017-2022 r. wysokość dochodów własnych j.s.t. oraz ich stosunek do dochodów ogółem kształtowała się następująco:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
dochody ogółem	229 878,70	251 846,40	278 507,10	304 930,10	333 409,10	345 672,94
dochody własne	113 245,30	124 042,10	135 768,60	146 356,50	158 619,60	161 532,99
% dochodów własnych w dochodach ogółem	49,26%	49,25%	48,75%	48,00%	47,58%	46,73%

Źródło: opracowanie własne

Należy zatem zaobserwować prawidłowość wskazującą na stopniowe zmniejszanie w ostatnich latach dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów j.s.t. Warto przy tym zaznaczyć, że dane wskazane w roku 2022 nie uwzględniają kwoty dodatkowych dochodów j.s.t. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej wysokości 13.673 mln zł, o której mowa w art. 70j u.d.j.s.t. Wsparcie to miało bowiem charakter jednorazowy, nie wpisuje się natomiast w systemową modyfikację struktury dochodów j.s.t.

Tendencja ta – zdaniem J. Adamka – zostanie utrwalona i pogłębiona w wyniku zmian podatkowych wprowadzonych do systemu opodatkowania dochodów w latach 2021–2022 (patrz: *Raport o stanie finansów miast po wprowadzeniu zmian podatkowych w Polsce, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu*, s. 14).

Zmiany w zakresie przepisów prawa podatkowego w tym przypadku nie wpłynęły pozytywnie na realizację celów u.d.j.s.t., przyjętych w 2003 r., w szczególności na założenie zwiększenia dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych, czy decentralizację zadań i środków publicznych.

W ramach reformy tzw. Polskiego Ładu w latach 2021-2022 nastąpiły zmiany, powodujące zwiększenie zainteresowania podatników opodatkowaniem ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, kosztem opodatkowania na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, dalej: u.p.d.o.f (szczegółowa analiza skutków tych zmian zostanie przedstawiona w dalszej części uzasadnienia). Konsekwencją przyjętych rozwiązań jest narastający od 2021 r. ubytek

dochodów j.s.t. z jednoczesnym wzrostem dochodów budżetu państwa wynikający ze zmiany struktury dochodów sektora finansów publicznych.

Ubytkowi dochodów samorządów towarzyszy znaczący wzrost wydatków bieżących. Jak wynika z analiz Związku Miast Polskich, obecnie podstawową przyczyną wzmożonych wydatków jest:

- wzrost cen energii i surowców energetycznych, który można zaobserwować zwłaszcza w transporcie publicznych, ciepłownictwie i gospodarce komunalnej;
- rosnąca presja inflacyjna na wzrost wynagrodzeń oraz dwukrotna podwyżka płacy minimalnej w 2023 r.;
- obecność uchodźców z Ukrainy, co powoduje konieczność zapewnienia podstawowych usług publicznych także dla tej grupy mieszkańców j.s.t.;
- wzrost kosztów obsługi długów samorządowych.

Mając powyższe na względzie, celem projektowanej ustawy jest rozszerzenie katalogu kategorii dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, w których udział będą miały – poza budżetem państwa – jednostki samorządu terytorialnego. Z perspektywy proponowanego projektu ustawy kluczowe znaczenie ma sposób ustalenia podstawy dla wyliczenia udziałów poszczególnych j.s.t. w podatku dochodowym od osób fizycznych, dalej: p.d.o.f. Przepis art. 2 pkt 5 u.d.j.s.t. w brzmieniu obecnie obowiązującym zawiera legalną definicję „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych”. Pod tym pojęciem rozumie się 100% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w u.p.d.o.f, oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%; przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty, przy czym w kwocie zwrotów nie uwzględnia się kwoty stanowiącej różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8-10 u.p.d.o.f. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym podstawą dla wyliczenia udziałów j.s.t. w kwocie p.d.o.f. jest:

- 1) p.d.o.f. pobierany na zasadach ogólnych – według skali podatkowej, w myśl art. 27 u.p.d.o.f. oraz
- 2) p.d.o.f. pobierany od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej wg stawki 19%, na podstawie art. 30c u.p.d.o.f.

Proponuje się zmianę definicji „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych” w ten sposób, by obejmowała ona także podatek dochodowy od osób

fizycznych, płacony w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Taka modyfikacja przepisów pozwoli na choćby częściowe wsparcie budżetów j.s.t., które ucierpiały w wyniku odchodzenia przez podatników z opodatkowania na zasadach określonych w u.p.d.o.f. na rzecz wyboru opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych.

W projekcie przewiduje się także rozszerzenie treści art. 9b u.d.j.s.t., regulującego zasady ustalania rekompensaty ubytków j.s.t. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych przez zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej. Proponuje się dodanie w art. 9b ust. 4, który zawężyłby pojęcie „rocznych dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych”, którym posługuje się ust. 1 tego artykułu. Zawężenie to polegałoby na ograniczeniu wskazanego pojęcia wyłącznie do dochodów z p.d.o.f., w których j.s.t. obecnie partycypują, tj. pobieranego na zasadach ogólnych według skali podatkowej oraz podatku liniowego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Takie ukształtowanie treści art. 9b u.d.j.s.t. pozwoliłoby na uniknięcie skutku związanego z proponowaną w niniejszym projekcie nowelizacją art. 2 pkt 5 u.d.j.s.t., polegającego na zmniejszeniu kwoty rekompensaty z tytułu ubytków j.s.t. w p.d.o.f. w następnych latach. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że referencyjna łączna kwota rocznego dochodu gmin z tytułu udziału we wpływach z p.d.o.f. wskazana w art. 9b ust. 1 i 2 u.d.j.s.t., w pierwszym roku została ustalona na podstawie prognoz wpływów z p.d.o.f. na 2022 r., których wysokość została znacznie zaniżona. Oznacza to, że prognoza ta obejmowała zakres wpływów z p.d.o.f., o którym mowa w obecnie obowiązującej definicji „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych”. Dodatkowo należy mieć na względzie, że kwota referencyjna ustalona w pierwszym roku stanowi punkt wyjścia dla obliczania tej kwoty w latach następnych, z wykorzystaniem mechanizmu indeksacji. Stąd potrzeba zapewnienia adekwatności kwoty rekompensaty względem realnych ubytków w dochodach j.s.t. wymaga wdrożenia zaproponowanej modyfikacji art. 9b u.d.j.s.t.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z zachowaniem standardowej 14-dniowej *vacatio legis*, jednakże zaproponowane zmiany miałyby zastosowanie do opracowania projektów oraz wprowadzenia właściwej ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2024.

Jak wskazano powyżej, zmiana w strukturze dochodów j.s.t. jest wynikiem nowelizacji przepisów normujących zasady opodatkowania osób fizycznych, jakie nastąpiły przede wszystkim w latach 2021-2022. Należy mieć przy tym na uwadze, że na obniżenie wpływów j.s.t. z tytułu p.d.o.f. miały wpływ także wdrożone w latach 2019-2020 zmiany w przepisach u.p.d.o.f. w ramach pakietu tzw. „piątki Kaczyńskiego”. Modyfikacja przepisów w tym zakresie obejmowała m.in. obniżenie stawki p.d.o.f. w pierwszym progu skali podatkowej z 18% do 17%, wprowadzenie tzw. zerowego p.d.o.f. dla czyli podatników poniżej 26 roku życia oraz zwiększenie zryczałtowanych kwot kosztów uzyskania przychodów.

Wskutek wejścia w życie 1 stycznia 2021 r. ustawy z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2123) wprowadzono m.in. następujące zmiany podatkowe:

- 1) podwyższono limit przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej uprawniający do opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych 250.000 euro do 2.000.000 euro;
- 2) zmodyfikowano katalog wyłączeń z opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, wskutek czego rozszerzono zakres podmiotowy opodatkowania ryczałtem na podatników osiągających w całości lub części przychody z tytułu:
 - a) działalności w zakresie udzielania pożyczek pod zastaw (prowadzenie lombardów);
 - b) prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w zakresie wolnych zawodów innych niż określone w u.z.p.d. (zmieniono także definicję wolnych zawodów);
 - c) świadczenia usług wymienionych w załączniku nr 2 do ustawy (jednocześnie uchylono wskazany załącznik).
- 3) obniżono stawki ryczału od przychodów ewidencjonowanych oraz przyporządkowano poszczególne przychody ze świadczenia usług dotychczas wyłączone z tej formy opodatkowania. W wyniku tej zmiany przychody opodatkowane stawką 20% zostały objęte stawką 17%, przychody opodatkowane stawką 17% objęto stawką 15%.

Jak wynika z uzasadniania do projektu ustawy nowelizującej u.z.p.d., z dniem 1 stycznia 2021 r. zmiany tej ustawy miały na celu zwiększenie atrakcyjności opodatkowania ryczałtem oraz poszerzenia grupy podatników uprawnionej do skorzystania z tej formy opodatkowania. Ministerstwo Finansów szacowało, iż umożliwienie skorzystania z preferencyjnej względem

zasad ogólnych formy opodatkowania będzie dotyczyło 175.000 podatników (osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opodatkowywanych na zasadach ogólnych, uzyskujących przychody w przedziale od 250.000 euro do 2.000.000 euro).

Ustawodawca wprowadzając analizowaną nowelizację przewidział jej skutek w postaci zmniejszenia dochodów j.s.t. z jednoczesnym wzrostem dochodów budżetu państwa. Jak wynika z dokumentu oceniającego skutki wejścia w życie projektowanej ustawy „rozwiązanie to spowoduje przejście podatników podatku dochodowego od osób fizycznych z opodatkowania na zasadach ogólnych, które stanowi podstawę udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego (obecnie 50,01%) na zryczałtowany podatek dochodowy, który nie podlega dystrybucji do jednostek samorządowych. Dlatego też skutki tego przejścia wpłyną głównie na zmniejszenie dochodów tych jednostek” (patrz: *Ocena skutków regulacji w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 sierpnia 2020 r.*, UD126, dalej: OSR do projektu ustawy uchwalonej 28 listopada 2020 r.). Oceniono, iż w okresie 10-letnim zmiany w zakresie u.z.p.d. spowodują spadek dochodów j.s.t. o kwotę 14.172 mln zł, z jednoczesnym wzrostem dochodów budżetu państwa w tym zakresie. Z kolei przewidywano, iż w 2021 r. nastąpi spadek dochodów j.s.t. o kwotę 1.434 mln zł.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z 2019 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 2020	1 2021	2 2022	3 2023	4 2024	5 2025	6 2026	7 2027	8 2028	9 2029	10 2030	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	467	573	475	383	296	215	138	67	-1	-65	2548
budżet państwa	0	1901	1922	1843	1769	1699	1634	1572	1514	1459	1407	16720
JST	0	-1434	-1349	-1368	-1386	-1403	-1419	-1434	-1447	-1460	-1472	-14172
pozostałe jednostki (oddzielnie), w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZUS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NFZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fundusz Pracy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	467	573	475	383	296	215	138	67	-1	-65	2548
budżet państwa	0	1901	1922	1843	1769	1699	1634	1572	1514	1459	1407	16720
JST	0	-1434	-1349	-1368	-1386	-1403	-1419	-1434	-1447	-1460	-1472	-14172

Źródło: OSR do projektu ustawy uchwalonej 28 listopada 2020 r.

Dnia 1 stycznia 2022 r. weszły w życie przepisy tzw. Polskiego Ładu. Program ten nie został dostatecznie dopracowany i z uwagi na błędy legislacyjne wymagał pilnej korekty. W związku z tym od 1 lipca 2022 r. wprowadzono do przepisów prawa podatkowego regulacje tzw. Polskiego Ładu 2.0, której celem było „zapewnienie spójnego, przejrzystego i sprawiedliwego systemu podatkowego przez doprecyzowanie oraz udoskonalenie obowiązujących przepisów podatkowych” (z uzasadnienia do projektu).

W drodze ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265 z późn. zm.) wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- 1) podwyższono kwotę wolną od podatku do 30.000 zł dla podatników opodatkowanych według skali podatkowej;
- 2) podniesiono próg dochodowy w pierwszym progu skali podatkowej do 120.000 zł;
- 3) zmniejszono stawkę podatkową w pierwszym progu skali podatkowej z 17% na 12% (jako efekty likwidacji z dniem 1 lipca 2022 r. tzw. ulgi dla klasy średniej, wprowadzonej 1 stycznia 2022 r.);
- 4) usunięto mechanizm „odliczalności” składki zdrowotnej od podatku oraz zmodyfikowano zasady ustalania wysokości składki zdrowotnej dla przedsiębiorców.

Odnosząc się do ostatniego punktu należy wskazać, iż zmiana ta spowodowała dodatkowe zwiększenie zainteresowania przez podatników prowadzących działalność gospodarczą opodatkowaniem ryczałem od przychodów ewidencjonowanych. W przypadku bowiem podatników opodatkowanych według skali podatkowej oraz podatkiem liniowym podstawą wymiaru składki zdrowotnej jest dochód pomniejszony o składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, jeżeli nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Z kolei w przypadku podatników opodatkowanych ryczałem od przychodów ewidencjonowanych podstawa wymiaru składki zdrowotnej ustalana jest w sposób zryczałtowany, a jej wysokość jest uzależniona od wysokości uzyskanych w danym roku przez podatnika przychodów. Dla przykładu w 2023 r. wysokość składki zdrowotnej podatników rozliczających się na zasadach ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych wynosi miesięcznie (obliczono na podstawie art. 81 ust. 2e ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych):

- 376,16 zł – w przypadku uzyskania przychodów do 60 000 zł,
- 626,93 zł – w przypadku uzyskania przychodów w przedziale 60 000 zł a 300 000 zł,
- 1128,48 zł – w przypadku uzyskiwania przychodów powyżej 300 000 zł.

Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych staje się atrakcyjną formą optymalizacji obciążeń składkowo-podatkowych dla podatników. Uzyskując wyższy poziom przychodów (np. przekraczający 160.000 zł przychodu rocznie) podatnicy podlegają oskładkowaniu składką zdrowotną w ramach tej formy opodatkowania procentowo niższą aniżeli podatnicy opodatkowaniu na zasadach określonych w u.p.d.o.f. Zależność tę ilustrują poniższe przykłady. W ramach tych wyliczeń uwzględniono zmianę podstawy wymiaru składki NFZ oraz wysokość składki w trzech wariantach opodatkowania w ujęciu rocznym.

stawka	podstawa wymiaru składki NFZ	100 000 zł
4,9%	NFZ - opodatkowanie liniowe	4 900 zł
9%	NFZ - skala podatkowa	9 000 zł
7,5%	NFZ - ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	7 523 zł

stawka	podstawa wymiaru składki NFZ	160 000 zł
4,9%	NFZ - opodatkowanie liniowe	7 840 zł
9%	NFZ - skala podatkowa	14 400 zł
4,7%	NFZ - ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	7 523 zł

stawka	podstawa wymiaru składki NFZ	280 000 zł
4,9%	NFZ - opodatkowanie liniowe	13 720 zł
9%	NFZ - skala podatkowa	25 200 zł
2,7%	NFZ - ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	7 523 zł

Źródło: opracowanie własne

Należy mieć świadomość, że wysokość składki zdrowotnej podlegającej zapłacie przez podatników nie jest jedynym determinantem warunkującym zmianę formy opodatkowania. Niemniej jednak dodatkowym czynnikiem, który sprzyja wyborowi ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych jest zmodyfikowany od 1 lipca 2022 r. mechanizm „odliczalności” tej składki. W tym przypadku podatnicy ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych korzystają ze znaczącej preferencji – mogą bowiem pomniejszyć swój przychód o 50% składek na ubezpieczenie społeczne zapłaconych w roku podatkowym (art. 11 ust. 1a u.z.p.d.). Inne zasady przewidziano z kolei dla podatników opodatkowanych podatkiem liniowym. Podatnicy w tym przypadku mogą odliczyć od dochodu składki na ubezpieczenie zdrowotne zapłacone w roku podatkowym, lecz łączna wysokość tych składek podlegających odliczeniu nie może przekroczyć w 2023 r. kwoty 10.200 zł (art. 30c ust. 2 pkt 2 u.p.d.o.f.). Z kolei podatnicy opodatkowani skalą podatkową nie mogą w ogóle dokonać odliczenia składek

zdrowotnych (zrekompensowane jest to jednak niższą stawką podatkową obowiązującą w pierwszym progu skali podatkowej). Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych stał się niewątpliwie atrakcyjną formą opodatkowania dla podatników, mających możliwość skorzystania z niższej stawki podatkowej oraz prowadzącym działalność niegenerującą wysokich kosztów uzyskania przychodów (z racji konstrukcji opodatkowania przychodu, nie zaś dochodu). Ta forma opodatkowania wiąże się także ze znaczącym uproszczeniem procesu dokonywania rozliczeń podatkowych, a co za tym idzie, ze zmniejszeniem kosztów prowadzenia przedsiębiorstwa.

W ocenie Ministerstwa Finansów zmiany wprowadzone w wyniku tzw. Polskiego Ładu miały wpływ na grupę 25 mln podatników – osób fizycznych. W ich przypadku nastąpić miało zmniejszenie obciążeń podatkowych w zakresie p.d.o.f. Ministerstwo przewidywało, że regulacje w zakresie zwiększenia kwoty wolnej od podatku spowodują, iż osoby „zarabiające najniższą krajową i aż 2/3 emerytów, przestaną płacić podatki”. Na reformie w tym zakresie miało skorzystać ponad 18 mln podatników, w tym ponad 90% emerytów, 68% osób zatrudnionych na umowie o pracę i 40% osób prowadzących działalność gospodarczą.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 2021	1 2022	2 2023	3 2024	4 2025	5 2026	6 2027	7 2028	8 2029	9 2030	10 2031	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	25	-8429	-9575	-9899	-9143	-8048	-7532	-6704	-6227	-5798	-5413	-76743
budżet państwa	25	-7135	-7424	-7676	-7105	-6224	-5787	-5130	-4722	-4344	-3998	-59520
JST	0	-13698	-13688	-13839	-13585	-13297	-13141	-12906	-12786	-12695	-12628	-132264
NFZ	0	12404	11537	11616	11547	11473	11397	11333	11281	11241	11213	115041
Wydatki ogółem	11	99	67	29	27	28	38	38	38	39	39	453
budżet państwa w tym:	11	99	67	29	27	28	38	38	38	39	39	453
<i>dostosowanie systemów IT resortu finansów</i>	8,56	37,51	62,79	24,47	22,57	22,88	33,44	33,51	33,58	33,65	33,72	346,68
<i>porozumienie inwestycyjne</i>	2,17	2,76	2,52	2,53	2,66	2,77	2,92	2,93	3,01	3,1	2,99	30,36
<i>dostosowanie systemów IT ZUS</i>	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00
<i>zajęcie ruchomości</i>	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	1,65
<i>nabycie sprawdzające</i>	0,00	8,50	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	23,80
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	14	-8528	-9642	-9928	-9170	-8076	-7570	-6742	-6265	-5837	-5452	-77196
budżet państwa	14	-7234	-7491	-7705	-7132	-6252	-5825	-5168	-4760	-4383	-4037	-59973
JST	0	-13698	-13688	-13839	-13585	-13297	-13141	-12906	-12786	-12695	-12628	-132264
NFZ	0	12404	11537	11616	11547	11473	11397	11333	11281	11241	11213	115041

Źródło: OSR do projektu ustawy z dnia 29 października 2021 r.

W tabeli powyżej wskazany jest wpływ całej reformy tzw. Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych, w tym na dochody j.s.t.

MF oszacowało także skutki dla sektora finansów publicznych w odniesieniu do zmian związanych z reformą tzw. „klina podatkowego” oraz zmiany zasad ustalania składki na ubezpieczenie społeczne. MF wzięło pod uwagę m. in. następujące zmienne:

- 1) rezygnację przez podatników prowadzących działalność gospodarczą z podatku liniowego oraz powrót do opodatkowania według skali podatkowej w związku ze wzrostem proggu opłacalności, powyżej którego korzystniejsze jest rozliczanie stawką 19%;
- 2) zmianę formy opodatkowania przez podatników prowadzących działalność z zasad określonych w u.p.d.o.f. na opodatkowanie ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych;
- 3) spadek deklarowanych dochodów przedsiębiorców o wysokich dochodach w związku z wzrostem krańcowej stopy podatkowo-składkowej.

Skutki dla sektorów finansów publicznych reformy klina podatkowo-składkowego

rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	ŁĄCZNIE
	[mld zł]											
Dochody ogółem	0	-13,81	-13,91	-13,18	-12,51	-11,92	-11,39	-10,92	-10,49	-10,11	-9,78	-118,02
BP	0	-10,78	-10,22	-9,71	-9,18	-8,69	-8,24	-7,83	-7,45	-7,10	-6,78	-85,96
JST	0	-15,37	-15,10	-14,89	-14,66	-14,47	-14,30	-14,16	-14,05	-13,97	-13,91	-144,89
NFZ	0	12,34	11,41	11,43	11,32	11,24	11,15	11,07	11,01	10,95	10,91	112,83

Źródło: OSR do projektu ustawy z dnia 29 października 2021 r.

MF wprowadzając powyższe zmiany miało świadomość ich oddziaływania na sytuację finansową j.s.t. Zwrócono bowiem uwagę, że „w ujęciu krótkoterminowym możliwe jest zmniejszenie dochodów JST z podatku PIT i CIT, w perspektywie długoterminowej rozwiązanie prawdopodobnie przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności, wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie również wpływów z podatków w regionach” (patrz: *Ocena skutków regulacji z dnia 26 lipca 2021 r. w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*, UD 260).

Dodatkowo wprowadzone zmiany od 1 lipca 2022 r., wskutek tzw. Polskiego Ładu 2.0. spowodują, według szacunków MF, dalszy spadek dochodów j.s.t.:

6. Wpływ na sektor finansów publicznych											
(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (1-10)
Dochody ogółem	-6773	-13388	-8410	-12588	-12586	-12357	-12050	-11876	-11151	-10641	-111820
budżet państwa	-6741	-12199	-8980	-9287	-9602	-9926	-10260	-10607	-10966	-11337	-99904
JST	0	-1123	637	-3233	-2914	-2361	-1717	-1195	-110	772	-11244
NFZ	-32	-66	-66	-68	-69	-71	-73	-74	-75	-77	-672
Wydatki ogółem	19	10412	8980	5408	6031	6903	7876	8739	10179	11429	75976
budżet państwa, w tym:	19	10412	8980	5408	6031	6903	7876	8739	10179	11429	75976
dostosowanie systemów IT ZUS	14,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,00
dostosowanie systemów IT resortu finansów	4,92	3,19	0,48	0,46	0,92	0,90	0,88	0,86	0,84	0,82	14,26
dodatkowa subwencja rozwojowa dla JST	0	10220	8795	5227	5853	6729	7706	8574	10017	11271	74391
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NFZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	-6792	-23801	-17390	-17996	-18617	-19260	-19926	-20615	-21330	-22070	-187796
budżet państwa	-6760	-22611	-17961	-14695	-15633	-16828	-18136	-19346	-21144	-22765	-175881

JST	0	-1123	637	-3233	-2914	-2361	-1717	-1195	-110	772	-11244
NFZ	-32	-66	-66	-68	-69	-71	-73	-74	-75	-77	-672

MF podkreśliło w uzasadnieniu do ustawy korygującej tzw. Polski Ład z dniem 1 lipca 2022 r., iż „w roku 2022, ze względu na wprowadzony system stałych rat PIT, projektowane zmiany podatkowe nie mają wpływu na budżety samorządowe. W kolejnych latach potencjalne straty samorządów z tytułu niższych wpływów PIT będą kompensowane przez dodatkowo zwiększone kwoty subwencji rozwojowej, będące efektem działania reguły dochodowej określonej w art. 9b ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zapewniającej samorządom długookresową stabilizację finansową oraz zakładane w kolejnych latach uzupełnienie środków subwencji ogólnej (vide m.in. art. 36b; art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach JST i/lub w efekcie wdrożenia zasadniczej reformy systemu subwencyjnego, nad którą prace będą kontynuowane we współpracy ze stroną samorządową)”.

Biorąc pod uwagę szacunki MF cała reforma tzw. Polskiego Ładu w ujęciu 10-letnim spowoduje następujący spadek dochodów j.s.t.:

- zmiany od 1 stycznia 2022 r. – 132.263 mln zł,
- zmiany od 1 lipca 2022 r. – 11.244 mln zł.

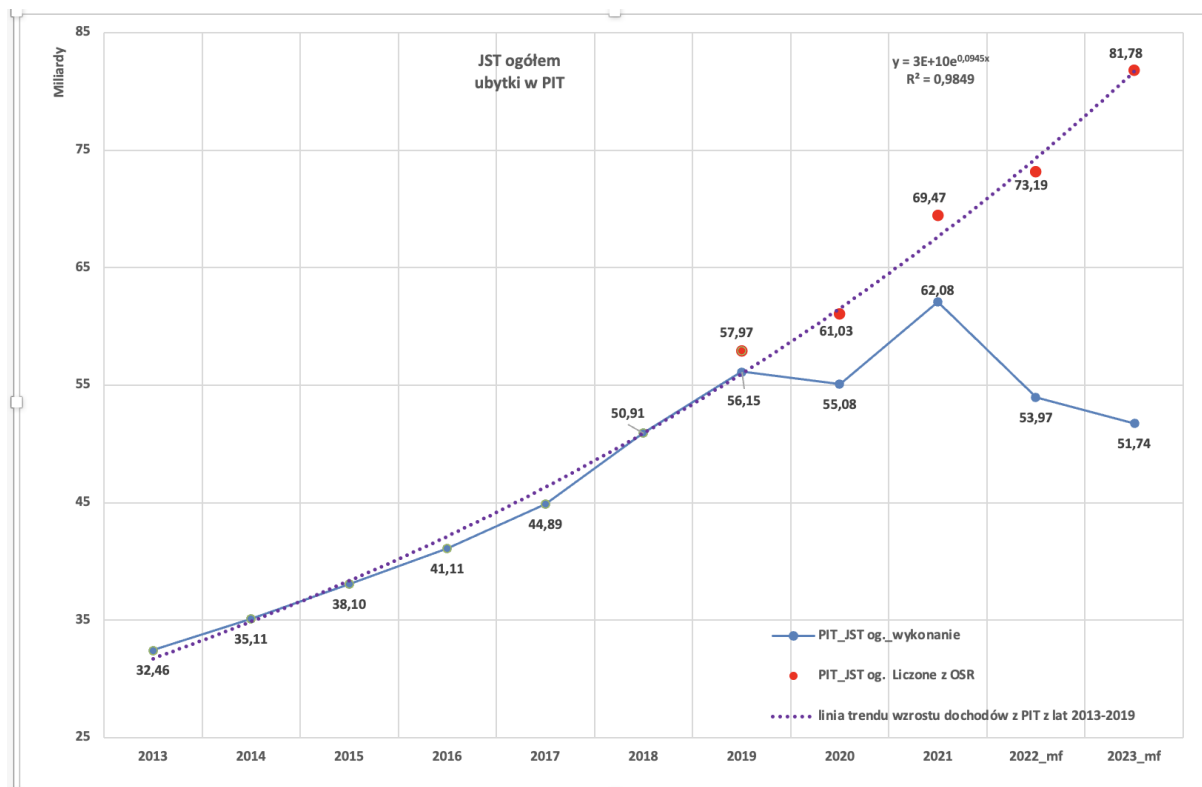
Zgodnie z danymi udostępnionymi przez MF w 2021 r. dochody budżetu państwa z tytułu zryczałtowanego podatku dochodowego wyniosły 10.911 mln zł. Względem roku 2020, w którym to dochody z tego tytułu wyniosły 9.254 mln zł nastąpił wzrost na poziomie 18%. Należy mieć jednak na względzie, że kategoria ta obejmuje wszelkie zryczałtowane formy opodatkowania dochodów (przychodów) osób fizycznych. Odpowiednio w 2020 i 2021 r. udział dochodów budżetu państwa z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych we wszystkich dochodach ze zryczałtowanych form opodatkowania osób fizycznych wyniósł 42% i 48%.

Z kolei w 2022 r. dochody budżetu państwa z tytułu form zryczałtowanych wyniosły 27.105 mln zł. Oznacza to wzrost dochodów budżetowych w ramach analizowanej kategorii w stosunku do roku 2021 o 148%. Ustawa budżetowa na rok 2023 przewiduje, że tego rodzaju dochody wyniosą w 2023 r. 30.799 mln zł. Należy mieć na uwadze, że w ramach tej kategorii dochodów rośnie udział z tytułu ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Trzeba zatem podkreślić, że udział dochodów z podatku pobieranego w formie ryczałtu we wszystkich dochodach sektora finansów publicznych z tytułu opodatkowania osób fizycznych stale rośnie. Udział ten w 2019 r. wynosił 8%, zaś w 2023 r. ma wynieść 24%. Jeszcze w 2019 r. dochód budżetu państwa z tytułu opodatkowania formami zryczałtowanymi podatników p.d.o.f. wynosił 9.303 mln zł, podczas gdy w 2023 r. ma wynieść 30.799 mln zł.

Tak istotna zmiana w strukturze dochodów sektora finansów publicznych, spowodowana wyżej opisanymi zmianami legislacyjnymi, oddziałuje przede wszystkim na budżety j.s.t. Związek Miast Polskich przeprowadził szczegółowe analizy, których celem było ustalenie wielkości ubytków j.s.t. spowodowanych opisanymi w niniejszym uzasadnieniu zmianami legislacyjnymi.

Poniższy wykres ilustruje, po pierwsze, zmiany w poziomie uzyskiwanych dochodów z p.d.o.f. przez j.s.t. ogółem na przestrzeni ostatnich 10 lat (z uwzględnieniem szacunku dochodów w 2023 r.). Po drugie, na wykresie przedstawiona została linia trendu wzrostu dochodów z p.d.o.f. ustalona w oparciu o dochody z tego tytułu w latach 2013-2019. Po trzecie, określono wysokość dochodów z p.d.o.f., jakie byłyby hipotetycznie uzyskiwane, gdyby nie przeprowadzone zmiany podatkowe (w oparciu o analizy przeprowadzone przez MF w ramach ocen skutków regulacji zmian wprowadzanych w latach 2019-2022).



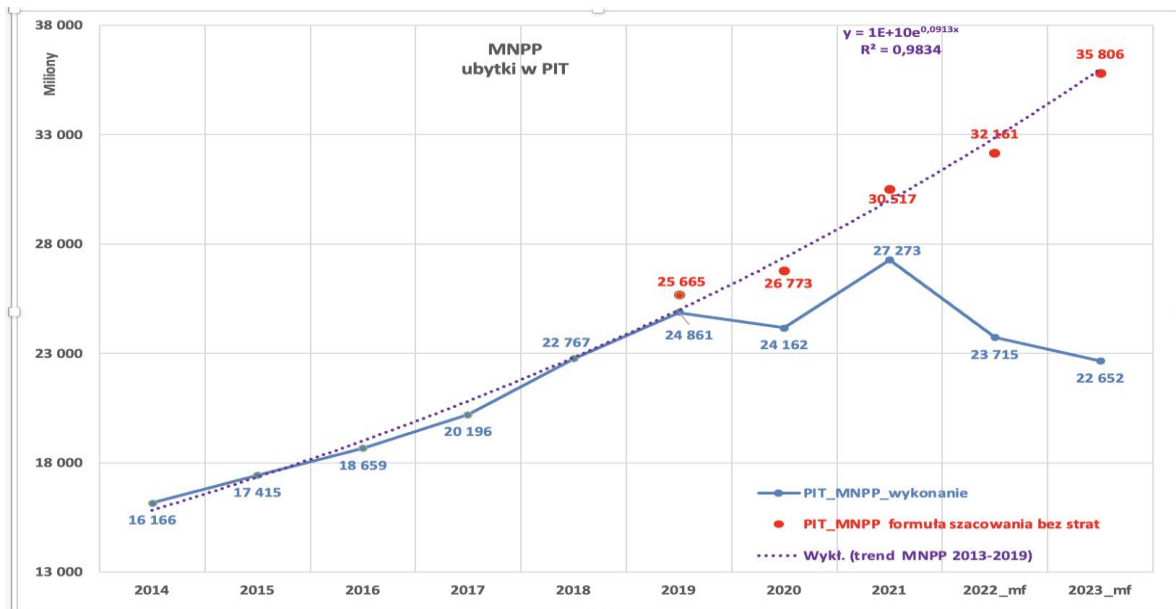
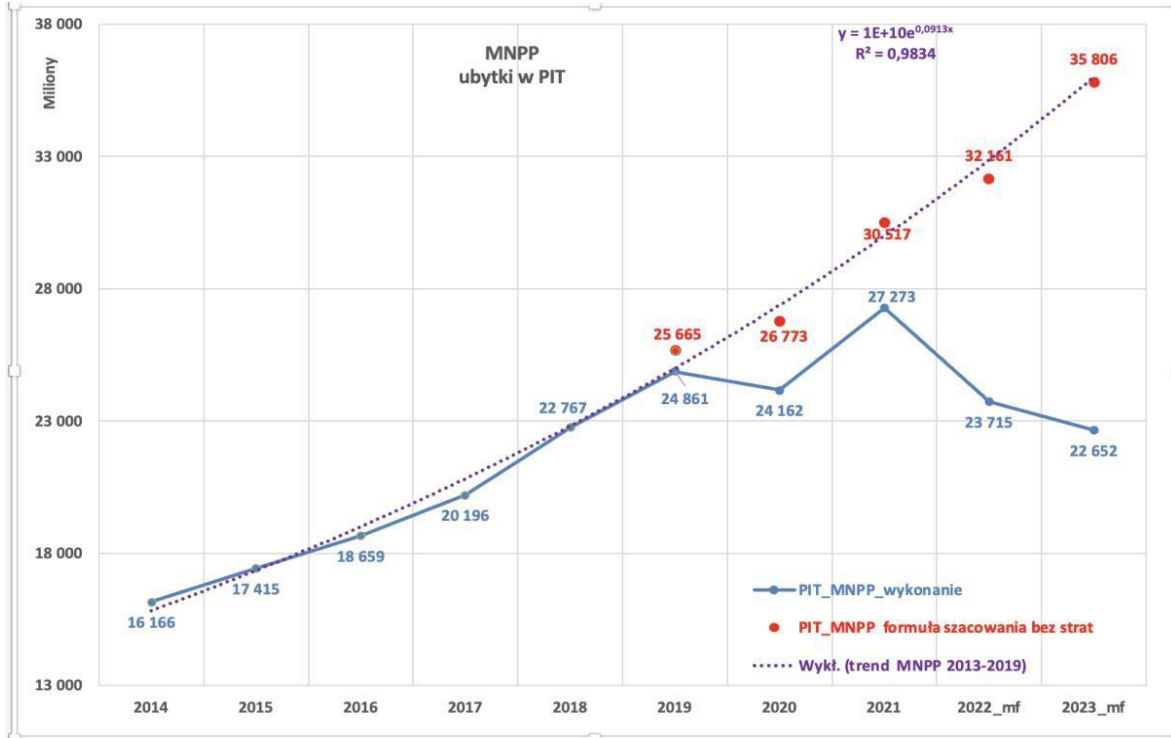
ZMP ustalił, iż w latach 2019-2022 poziom ubytków j.s.t. w dochodach z tytułu p.d.o.f. w związku z wprowadzonymi zmianami podatkowymi wyniósł 34.370 mln zł. Ubytek ten został częściowo zrekompensowany przyznaniem j.s.t w latach 2021 i 2022 dodatkowych kwot na uzupełnienie subwencji ogólnej oraz kwoty 13.673 mln w 2022 r., o której mowa w art. 70j u.d.j.s.t. W rezultacie ustalony przez ZMP ubytek dochodów z p.d.o.f., po uwzględnieniu wskazanych form wsparcia wynosi 12.196 mln zł w latach 2019-2022.

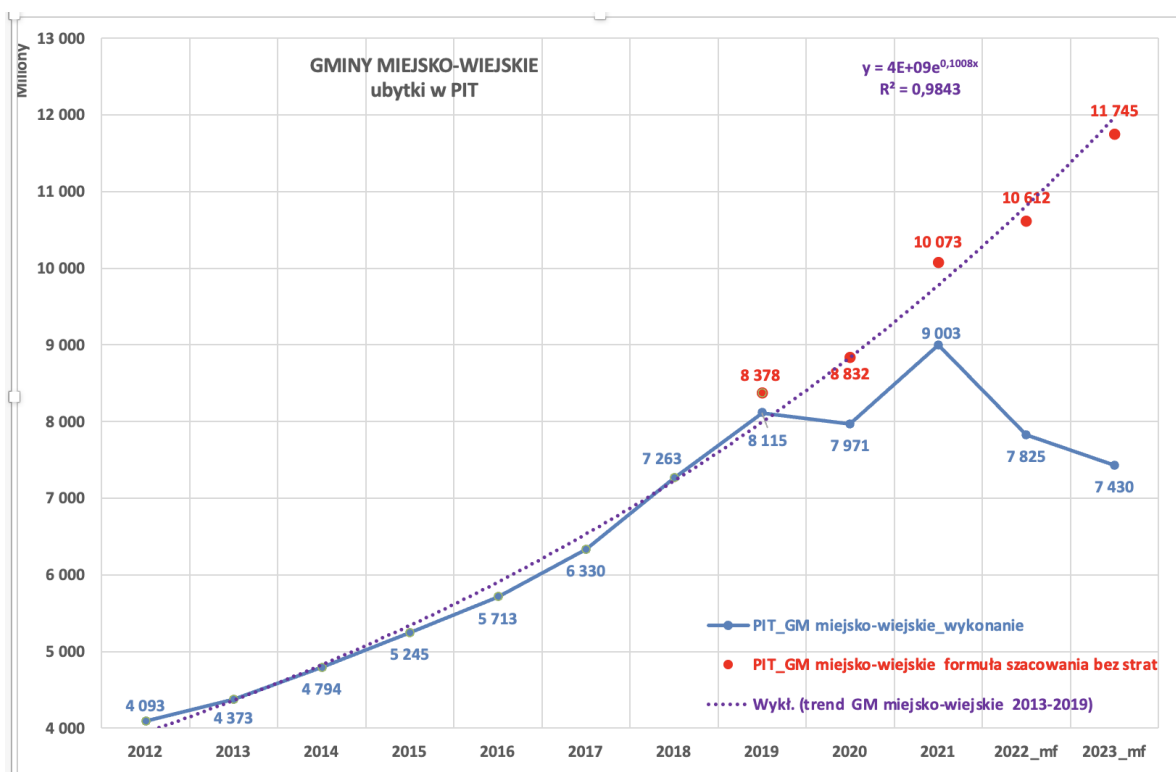
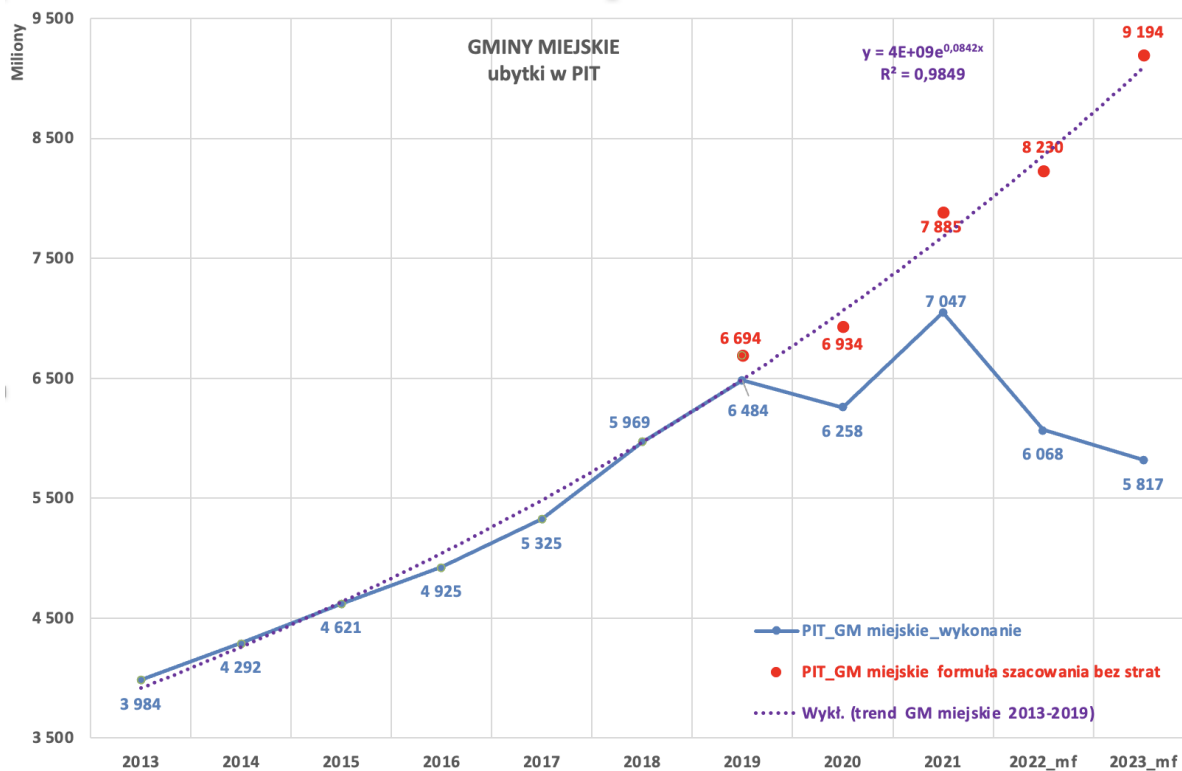
Analogiczne jak powyżej symulacje utraty wpływów z p.d.o.f. ZMP przeprowadził dla poszczególnych kategorii j.s.t. (wykresy znajdują się poniżej).

Z przeprowadzonych analiz wynika, że zmiany w systemie podatkowym w największym stopniu negatywnie oddziałują na budżety miast na prawach powiatu. W przypadku tej kategorii j.s.t. ubytek w przychodach z p.d.o.f. w latach 2019-2022 wynosi 15.104 mln zł. Uwzględniając przyznane w latach 2021-2022 formy wsparcia finansowego ubytek ulega zmniejszeniu do kwoty 8.711 mln zł.

W przypadku gmin miejskich oraz wiejsko-miejskich ubytek ten jest mniejszy i wynosi za lata 2019-2022, po uwzględnieniu przyznanych form wsparcia, odpowiednio 1.823 mln zł i 1.595 mln zł.

W przypadku gmin wiejskich w analizowanym okresie ubytek nie powstał, co związane jest z przyznaniem przez państwo najwyższych kwot rekompensat względem pozostałych kategorii j.s.t. w przeliczeniu na jednego mieszkańca.





Powyżej zaprezentowane dane jednoznacznie wskazują na pilną potrzebę modyfikacji zasad ustalania udziału j.s.t. w dochodach budżetu państwa z tytułu p.d.o.f. Nie ulega bowiem

wątpliwości, że zmiany podatkowe w ostatnich latach doprowadziły do zmiany struktury dochodów sektora finansów publicznych. Doszło do zmniejszenia wpływów budżetowych, w których partycypują j.s.t. (tj. z tytułu p.d.o.f. pobieranego na zasadach określonych w u.p.d.o.f.), z jednoczesnym zwiększeniem niepodlegających podziałowi dochodów budżetu państwa (tj. z tytułu p.d.o.f. w postaci ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych).

Opisany rezultat zmian legislacyjnych miał podlegać korekcie przez „mechanizm wyrównawczy” ubytków j.s.t. w postaci rekompensat przyznanych w 2021 i 2022 r. Doprowadził on jednak do dysproporcji w sytuacji budżetowo-finansowej poszczególnych kategorii j.s.t. Mechanizm ten nie przewiduje bowiem rozdzielenia dodatkowego wsparcia finansowego dla poszczególnych j.s.t. w korelacji do powstałych ubytków w dochodach z p.d.o.f. W konsekwencji modyfikacje te doprowadziły do poprawy sytuacji finansowej znaczącej liczby gmin wiejskich i części miejsko-wiejskich, kosztem gmin miejskich i miast na prawach powiatu.

Rozważania te prowadzą do wniosku, iż cały system dochodów j.s.t. uległ w ostatnich latach poważnej destabilizacji. Efektem tego jest stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej samorządów, co powoduje niemożność realizacji przez j.s.t. ustawowo przypisanych im wcześniej zadań. Z tego względu niezbędne jest podjęcie wszelkich działań, mających na celu przeprowadzenie gruntownej reformy finansów publicznych w omawianym zakresie.

Niezależnie od powyższego, należy niezwłocznie dokonać zmian legislacyjnych, pozwalających na choćby częściowe wsparcie finansowe j.s.t., które ucierpiały w wyniku opisywanej powyżej modyfikacji struktury dochodów sektora finansów publicznych. Z tego względu należy nadać priorytet procedowaniu przepisów zaproponowanych w niniejszym projekcie.

2. Konsultacje

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

3. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Data sporządzenia: 21 czerwca 2023 r.

Przedstawiciel wnioskodawcy:

Senator Zygmunt Frankiewicz

Źródło: grupa senatorów

Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:

Renata Bronowska, główny legislator, 22 694 95 60

w zakresie OSR:

Katarzyna Majewska, główny ekspert, 22 694 92 59

Marian Fałek, główny ekspert, 22 694 90 82

Nr druku: 1001, 1001 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zmiany przepisów w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wpływ czynników makroekonomicznych spowodowały, że w latach 2019–2022 dochody budżetu państwa z tego podatku podlegały istotnym zmianom. W 2022 roku wyniosły 68 107 159 tys. zł i były niższe niż w roku poprzednim (w 2021 r. wyniosły 73 606 199 tys. zł). Jednocześnie nastąpiły istotne zmiany w strukturze tego podatku. Wpływy z podatku pobieranego przy zastosowaniu skali podatkowej i według 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej oraz działów specjalnych produkcji rolnej wyniosły 41 268 823 tys. zł i były znacząco niższe niż w uzyskane w roku poprzednim (w 2021 r. wyniosły 59 949 250 tys. zł). Jednocześnie **znacząco wzrosły wpływy ze zryczałtowanego podatku dochodowego**, z 10 911 129 tys. zł w 2021 r. do 23 257 492 tys. w roku 2022¹.

Tabela 1. Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	[tys. zł]			
PIT ogółem, w tym:	65 444 928	63 797 444	73 606 199	68 107 159
skala podatkowa i 19% stawka podatku	54 530 918	53 314 913	59 949 250	41 268 823
zryczałtowany podatek dochodowy	9 302 903	9 254 450	10 911 129	23 257 492
pozostałe	1 611 107	1 222 423	2 736 113	3 570 600

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2019–2022.

Odnotowane w latach 2019–2022 zmiany dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych wpływały także na dochody jednostek samorządu terytorialnego, gdyż udział we wpływach z tego podatku stanowi istotną pozycję w finansach tych podmiotów.

W 2022 r. dochody własne stanowiły około 50% dochodów JST ogółem, subwencja ogólna – około 22% dochodów ogółem, zaś dotacje (w tym środki zagraniczne) – około 28% dochodów ogółem. Do głównych źródeł dochodów własnych JST zalicza się przede wszystkim wpływy z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych (które w 2022 r. stanowiły odpowiednio około 38,6% i 8,6% dochodów własnych JST), a także z podatku od nieruchomości (16% dochodów własnych), dochody z majątku (5,8% dochodów własnych), wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych (2,4% dochodów własnych), podatku rolnego (1% dochodów własnych) oraz podatku od środków transportowych (0,8% dochodów własnych)².

Mimo iż udział JST we wpływach z PIT nadal pozostaje najistotniejszą pod względem kwotowym pozycją dochodów własnych JST i bardzo istotną pozycją dochodów ogółem, w ostatnich latach można zauważyć systematyczny spadek relacji wysokości wpływów z udziału JST w podatku PIT do wysokości dochodów własnych i dochodów ogółem. Na podstawie *Informacji z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2019–2022* można stwierdzić, że powyższa relacja spadła odpowiednio z około 41,3% w 2019 r. do 38,6% w 2022 r. w odniesieniu do dochodów własnych oraz z około 20,2% w 2019 r. do 19,6% w 2022 r. w odniesieniu do dochodów ogółem³.

¹ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2019–2022*

² Ministerstwo Finansów, *Informacje z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2019–2022*

³ Ministerstwo Finansów, *Informacje z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2019–2022*

Tabela 2. Udział JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na tle dochodów ogółem i dochodów własnych

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022
	[mld zł]			
DOCHODY JST OGÓŁEM, w tym:	278,51	304,93	333,41	319,33
Dochody własne, w tym:	135,77	146,36	158,62	161,62
podatek dochodowy od osób fizycznych PIT	56,14	55,08	62,08	53,98
<i>zmiana rok do roku</i>	<i>110,3%</i>	<i>98,1%</i>	<i>112,7%</i>	<i>109,0%</i>
<i>udział w PIT jako % doch. własnych JST</i>	<i>41,3%</i>	<i>37,6%</i>	<i>39,1%</i>	<i>38,6%</i>
<i>udział w PIT jako % doch. ogółem JST</i>	<i>20,2%</i>	<i>18,1%</i>	<i>18,6%</i>	<i>19,6%</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2018–2022.

Biorąc po uwagę prognozowane na 2023 r. dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz strukturę wpływów z tego podatku (dalszy wzrost znaczenia zryczałtowanego podatku dochodowego kosztem opodatkowania na zasadach ogólnych, tj. wg skali podatkowej i 19% stawką podatku liniowego), można przypuszczać, że nastąpi pogłębienie spadku udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych, co pogorszy sytuację finansową JST.

Tabela 3. Prognozowane dochody z PIT – wg projektu nowelizacji budżetu na 2023 r.

Wyszczególnienie	ustawa budżetowa na 2023 r.	projekt nowelizacji 2023 r.	zmiana
	[tys. zł]		
podatek dochodowy od osób fizycznych	78 368 100	83 570 254	5 202 154

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy budżetowej na rok 2023 oraz projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym proponuje się następujące rozwiązanie:

- rozszerzenie katalogu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego podstawę ustalania udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tego podatku, o wpływy z podatku ryczałtowego od przychodów ewidencjonowanych,
- zawężenie na potrzeby ustalania zwiększenia części rozwojowej subwencji ogólnej katalogu dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT do dotychczas uwzględnianych, tj. pobieranych na zasadach ogólnych według skali podatkowej i 19% stawki podatku liniowego.

Oczekuje się, że efektem wejścia w życie proponowanego rozwiązania polegającego na rozszerzeniu katalogu dochodów jednostek samorządu terytorialnego o udział w podatku ryczałtowym od przychodów ewidencjonowanych będzie uzyskiwanie wyższych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego, co przyczyni się do poprawy wyposażenia tych jednostek w środki niezbędne do wykonywania ciężących na nich zadań oraz zniweluje skutki zmian podatkowych wprowadzonych w ostatnich latach.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na specyfikę problemu nie zachodzi konieczność przeglądu rozwiązań przyjętych w krajach członkowskich UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
jednostki samorządu terytorialnego	16 województw, 314 powiatów, 2 477 gmin (stan na 01.01.2023 r.)	ustawa	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększone dochody własne z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych płaconego w formie ryczałtu. • Odpowiednie zmniejszenie wpływów do budżetu państwa z dochodów podatkowych z tej pozycji.
budżet państwa			

Wydatki ogółem	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
budżet państwa	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródła finansowania												
---------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana ustawa będzie w sposób neutralny oddziaływała na dochody ogółem i saldo sektora finansów publicznych ogółem.</p> <p>Według obowiązujących przepisów wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych płaconego w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych są dochodem wyłącznie budżetu państwa. Projektowana ustawa przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego udziały we wpływach z tego podatku. W konsekwencji zmniejszą się dochody budżetu państwa i jednocześnie w takiej samej wysokości zwiększeniu ulegną dochody jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Szacuje się, że w pierwszym roku obowiązywania ustawy zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tego tytułu może wynieść około 15,5 mld zł (w warunkach roku 2023), jednocześnie nastąpi w identycznej kwocie (około 15,5 mld zł) zmniejszenie dochodów budżetu państwa. W kolejnych latach kwota dochodów jednostek samorządu terytorialnego będzie skorelowana z dynamiką zmiany dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych płaconego w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych.</p> <p style="text-align: center;">Tabela 4. Szacunek skutku w zakresie udziałów JST w PIT</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Wyszczególnienie</th> <th>2023</th> </tr> <tr> <th>[tys. zł]</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Wpływy z PIT ogółem</td> <td>78 368 100</td> </tr> <tr> <td> w tym wpływy z ryczału od przychodów ewidencjonowanych</td> <td>30 799 005</td> </tr> <tr> <td>Udział JST we wpływach z PIT</td> <td>50,3%</td> </tr> <tr> <td>Skutek regulacji</td> <td>15 476 500</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;"><i>Źródło: Opracowanie własne.</i></p> <p>Jednocześnie należy dostrzec, że regulacja, powodując wzrost wpływów JST z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, będzie także wpływała na zmiany wysokości poszczególnych części subwencji ogólnej (w szczególności części wyrównawczej oraz równoważącej i regionalnej), a także na wysokość wpłat wyrównawczych gmin i powiatów (tzw. „janosikowe”). Rachunek sporządzony dla oszacowania powyższych skutków w ujęciu pieniężnym musiałyby uwzględniać także parametry opisujące sytuację poszczególnych JST. W związku z brakiem odpowiednich informacji, w celu uchwycenia tej zależności, zastosowano metodę regresji liniowej, gdzie dla każdej z ww. części subwencji ogólnej zbudowano model ekonometryczny, w którym za zmienną objaśnianą przyjęto wysokość kwoty danej części subwencji, zaś za zmienną objaśniającą – wysokość udziałów we wpływach z PIT. Dane uwzględniały okres 2015–2022. Analiza regresji liniowej pokazała wysokie dopasowanie modelu oraz istotność uwzględnionych parametrów.</p> <p>Otrzymane wyniki z modelu regresji potwierdzają zależność <u>wysokości poszczególnych części subwencji od wysokości udziałów w PIT</u>. W związku z tym można wnioskować, że proponowana regulacja – powodując zmianę wysokości udziałów JST z tytułu wpływów z PIT – będzie miała także znaczący wpływ na wysokość poszczególnych części subwencji ogólnej.</p>	Wyszczególnienie	2023	[tys. zł]	Wpływy z PIT ogółem	78 368 100	w tym wpływy z ryczału od przychodów ewidencjonowanych	30 799 005	Udział JST we wpływach z PIT	50,3%	Skutek regulacji	15 476 500
Wyszczególnienie	2023											
	[tys. zł]											
Wpływy z PIT ogółem	78 368 100											
w tym wpływy z ryczału od przychodów ewidencjonowanych	30 799 005											
Udział JST we wpływach z PIT	50,3%											
Skutek regulacji	15 476 500											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2023 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, funkcjonowanie przedsiębiorstw, w tym na sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu.						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak skutków.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Projektowane rozwiązania pozytywnie wpłyną na zwiększenie zdolności JST do finansowania projektów rozwojowych z udziałem środków UE.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie jednego roku. OSR ex post powinien ukazać wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, budżet państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....