U C H W A Ł A

S E N A T U R Z E C Z Y P O S P O L I T E J P O L S K I E J

z dnia 17 grudnia 2020 r.

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.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

projekt

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 2020 r. poz. 23, 374 i 1086) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 w ust. 2 wyrazy „39,34%" zastępuje się wyrazami „43,93%";
2) w art. 5 w ust. 2 wyrazy „10,25%" zastępuje się wyrazami „11,49%";
3) w art. 6 w ust. 2 wyrazy „1,60%" zastępuje się wyrazami „1,79%";
4) w art. 9:
   a) w ust. 1 wyrazy „0,3934" zastępuje się wyrazami „0,4393",
   b) w ust. 2 wyrazy „0,1025" zastępuje się wyrazami „0,1149",
   c) w ust. 3 wyrazy „0,0160" zastępuje się wyrazami „0,0179".

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2020 r.

U Z A S A D N I E N I E

1. Cel projektowanej ustawy

Celem ustawy jest wyrównanie ubytków w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, spowodowanych wprowadzeniem w 2019 r. zmian w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT).

Bez proponowanej rekompensaty nie będzie możliwe powstrzymanie spadku tempa rozwoju polskich gmin, powiatów i województw, który jest nieuniknionym skutkiem ubytku dochodów własnych. Powstrzymanie spadku poziomu inwestycji lokalnych i regionalnych zapewni też większe wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług (VAT) i podatków dochodowych.

W 2019 r. Sejm uchwalił dwie zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, których wejście – według załączonej do projektów ustaw (druki sejmowe nr 3551 i 3714) oceny skutków regulacji – spowoduje ubytki w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST) w kwotach:
– w przypadku ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 1394) – 1 225 mln zł ,
– w przypadku ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1835) – 4 812 mln zł.

W uzasadnieniach obu projektach nie ma żadnego odniesienia do ubytków w dochodach JST, jest za to informacja o wzroście wpływów z PIT w ostatnich latach i teza, że: „prowadzone przez resort działania w sposób trwały wpłyną na zwiększenie dochodów, w tym dochodów JST z tytułu podatków dochodowych”.

Teza o trwałym zwiększeniu dochodów JST z podatków dochodowych jest błędna, co wynika zarówno z dostępnych danych o finansach samorządowych, jak i z analizy podobnej sytuacji, która miała miejsce w latach 2007–2010. Także wówczas uzasadniając projekty zmian ustawowych zapowiadano, że JST nie odczują ubytku w dochodach. Jednak w następnych latach okazało się, że ubytki są znaczne i powodują trwałe zmniejszenie dochodów JST, potwierdzone w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów.

Trzeba zaznaczyć, że rząd łatwo zrekompensował wówczas ubytki, jakie powstały w wyniku zmian w podatku PIT w budżecie państwa. Jednak dla samorządów rekompensaty te (wzrost stawki podatku VAT, akcyzy na paliwa, składki rentowej) oznaczały wzrost kosztów realizacji zadań, a więc dodatkowe pogorszenie stanu finansów JST.

Ubytek w dochodach JST bez rekompensaty jest niezgodny z zawartą w art. 167 Konstytucji RP zasadą adekwatności zasilania finansowego do zakresu ich zadań.

Skutki zmian w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych, uchwalonych w latach 2006 i 2007

16 listopada 2006 r. Sejm uchwalił zmiany w ustawie o podatku PIT (Dz. U. poz. 1588), które wprowadziły m.in. nową, dwustopniową skalę podatkową (18% i 32%, zamiast 19%, 30% i 40%). Weszła ona w życie 1 stycznia 2009 r. i rodziła skutki w tymże roku (zaliczkowe wpłacanie PIT-u przez pracodawców).

5 września 2007 r. Sejm (już podczas trwającej kampanii wyborczej) uchwalił kolejne zmiany w ustawie o podatku PIT (Dz. U. poz. 1361), które wprowadziły ulgi na wychowywane dzieci (ulgi prorodzinne). Weszły one w życie od razu, począwszy od roku 2008, można było je odliczyć rozliczając rok 2007.

Efekty tych zmian zostały określone kwotowo i procentowo w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST w roku 2009 i 2010:
– w roku 2009 wpływy JST z udziałów w PIT spadły o 5,5 % w stosunku do roku 2008,
– w roku 2010 wpływy JST z udziałów w PIT spadły o 0,3 % w stosunku do roku 2009.

W sprawozdaniu Ministerstwa Finansów za rok 2009[1)] resort stwierdza, że:
„W 2009 r. na rachunki JST przekazane zostały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 26.977.057 tys. zł, tj. 90,9% kwoty zaplanowanej przez Ministra Finansów z tego tytułu, która wynosiła 29.677.630 tys. zł. W 2009 r., w porównaniu do 2008 r., JST otrzymały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych niższe o 5,5%”.

Z kolei w sprawozdaniu za rok 2010[2)] resort zaznacza, że:
„W 2010 r. na rachunki JST przekazane zostały dochody z tytułu udziału we wpływach

---

1) Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, Rada Ministrów, Warszawa 2010 – (str. 14).
2) Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, Rada Ministrów, Warszawa 2011 – (str. 17).

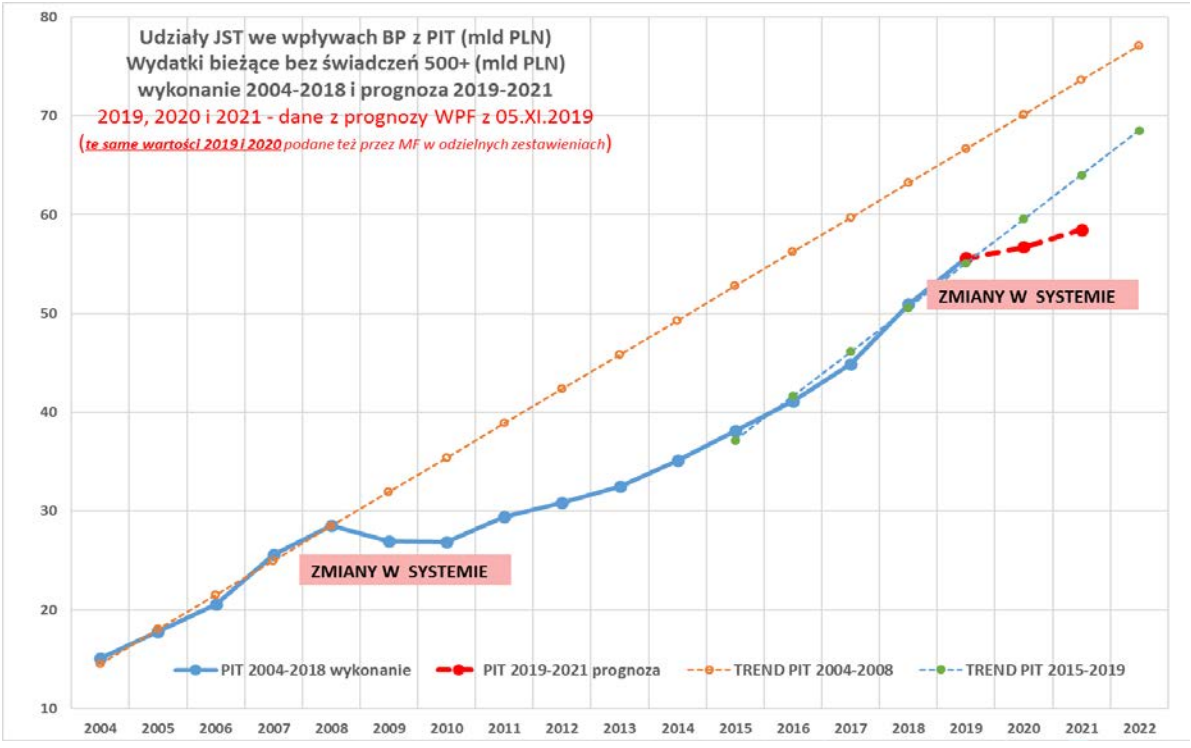
z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 26.894.357 tys. zł, tj. 97,8% kwoty zaplanowanej przez Ministra Finansów z tego tytułu, która wynosiła 27.487.310 tys. zł. W 2010 r., w porównaniu do 2009 r., JST otrzymały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych niższe o 0,3%".

Sprawozdania z wykonania budżetu państwa z kolejnych lat podają dokładny skutek wprowadzenia ulgi prorodzinnej oraz szacunkowy skutek zmiany skali podatkowej. Ministerstwo Finansów, przytaczając te dane[3)], podaje że:

1) skutek ulgi prorodzinnej w roku 2008 (rzeczywista kwota odliczeń) wyniósł 5,4 mld zł, z czego 2,8 mld dotyczyło budżetu państwa, a 2,6 mld – budżetów JST;
2) skutek zmiany skali podatkowej (stawek oraz progów) w roku 2009 wyniósł 8,6 mld zł, z czego blisko 4,2 mld dotyczyło budżetów JST.

Łączny roczny ubytek dochodów JST, wynikający z tych zmian, wyniósł 6,8 mld zł.

Po upływie ponad 10 lat, można ocenić, jaki był wpływ tych zmian na finanse JST w dłuższej perspektywie. Obrazuje to poniższy wykres, sporządzony na podstawie danych finansowych, publikowanych przez Ministerstwo Finansów:



Na wykresie widać już zapowiedź skutków ostatnich zmian w ustawie, na razie wynikającą z wieloletnich prognoz finansowych JST. Zmiany w WPF, jakie obserwujemy po

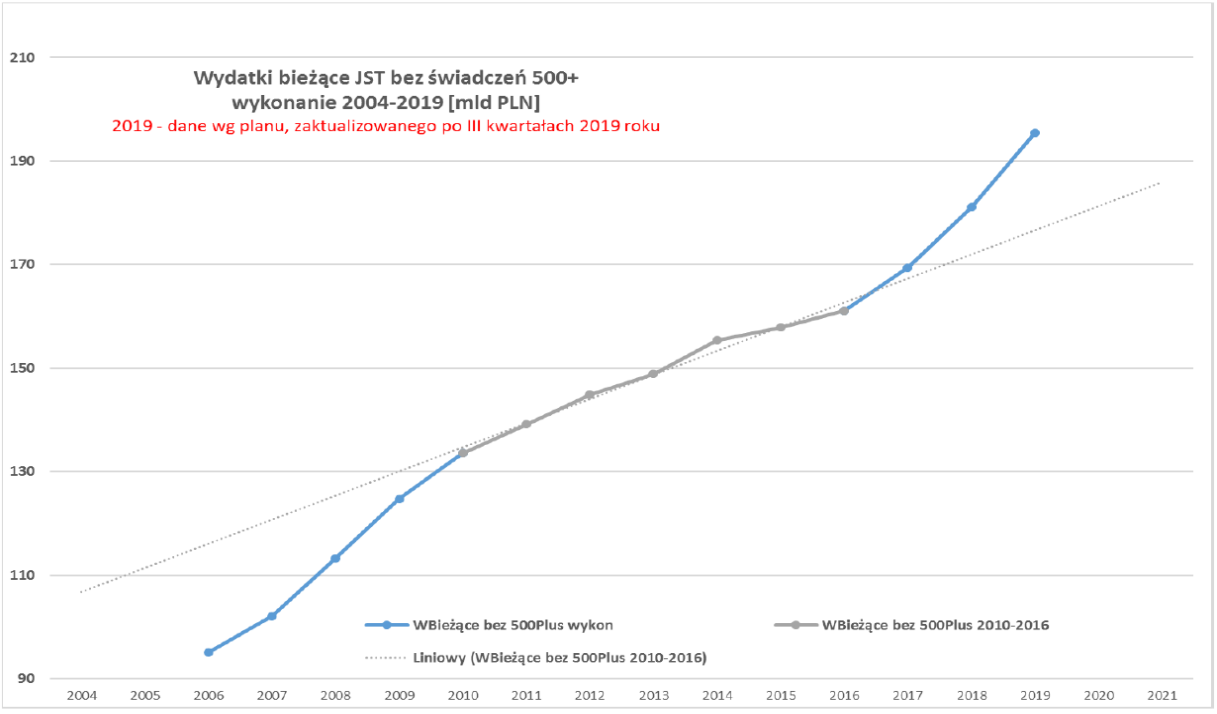
3) Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, wersja z dnia 20 lutego 2012.

otrzymaniu od Ministra Finansów wskaźników na rok 2020, wskazują, że ubytek, spodziewany w roku 2021 (gdy skutki zmian w prawie będą już całkowicie skonsumowane) wyniesie ok. 6 mld zł w stosunku do linii trendu, co jest zgodne z wielkością skutków zmian w ustawie, oszacowanych w OSR.

Ubytki w dochodach z udziałów JST we wpływach z podatku PIT na tle ogólnej sytuacji finansów JST w 2019 r.

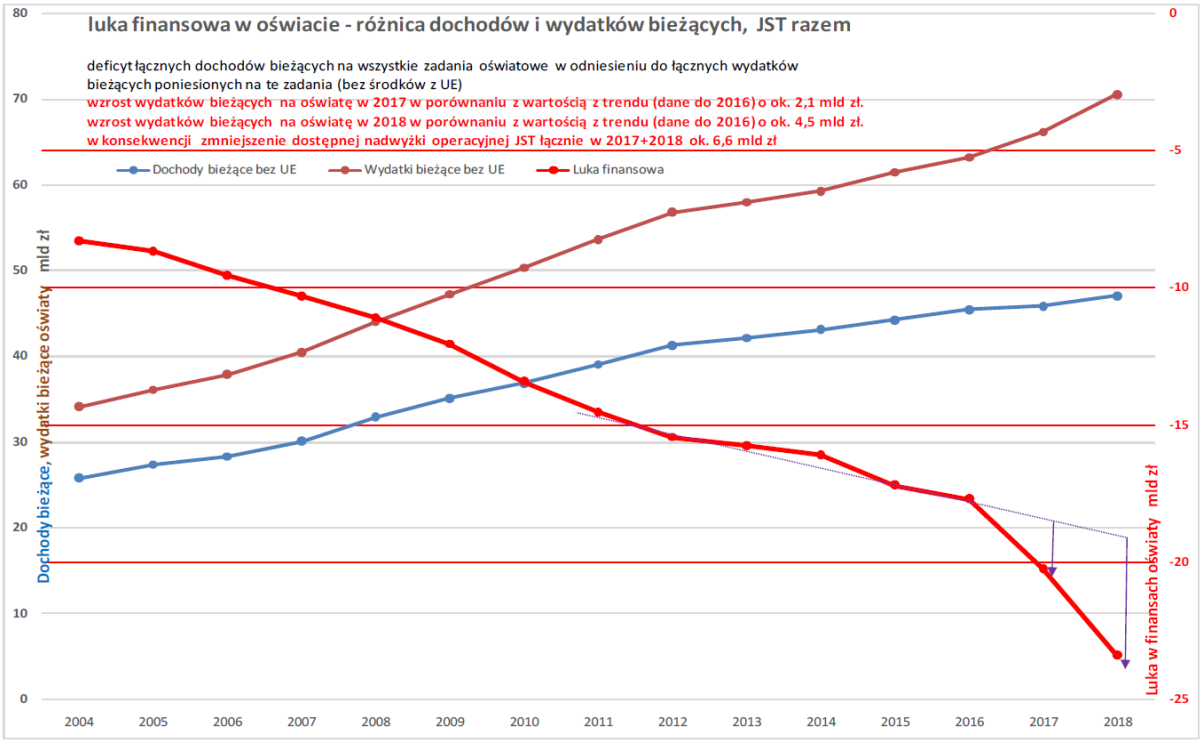
Główne tendencje w dynamice finansów JST

Wytworzony w ostatnim okresie przez rząd obraz finansów JST całkowicie odbiega od ich rzeczywistego stanu. To prawda, że w ciągu ostatnich 4 lat nastąpił szybszy niż poprzednio wzrost dochodów z udziału we wpływach budżetu państwa z podatku PIT, lecz w tym samym okresie nastąpił jeszcze szybszy wzrost wydatków bieżących (wykres), spowodowany czynnikami niezależnymi od decyzji samorządu (koszty pracy, ceny usług i materiałów, ceny energii, płace itp.).



Równocześnie szybko wzrasta luka w finansowaniu oświaty samorządowej. Gdy przekazano gminom szkoły podstawowe, subwencja oświatowa pokrywała 89% kosztów edukacji. Po wejściu w życie w 2004 r. obecnej ustawy o dochodach JST część oświatowa subwencji ogólnej pokrywała 73,5% wydatków bieżących JST na oświatę. W roku 2014 było

to 66,0%, a w 2018 – już tylko 61,2% edukacyjnych wydatków bieżących. Obrazuje to poniższy wykres:



Subwencja oświatowa w roku 2004 stanowiła 2,72% PKB, a w 2019 już tylko 2,04% PKB.

Nowe zadania są często przekazywane bez wystarczających środków na ich wykonanie. Podnosi się standardy realizacji wielu zadań własnych, również nie zwiększając przy tym dochodów JST.

Ta systemowa nierównowaga w zdecentralizowanej części finansów publicznych, po zmniejszeniu wpływów z udziałów w PIT jeszcze się pogłębi, co zahamuje rozwój lokalny i regionalny, a nawet zagrozi realizacji obowiązkowych zadań własnych w wielu gminach, powiatach i regionach.

Skutki zmian w finansach JST dla finansów i rozwoju państwa

Najpoważniejszym skutkiem opisanej sytuacji będzie radykalne zmniejszenie poziomu inwestycji lokalnych i regionalnych, a więc zahamowanie rozwoju Polski. Już w 2019 r. utrzymanie wysokiego poziomu wydatków majątkowych było możliwe tylko dzięki dotacjom Unii Europejskiej i nowym kredytom. Nadwyżka operacyjna netto (czyli własne środki na inwestycje), wyniosła w 2019 r. tylko 5,2 mld zł, podczas gdy wydatki inwestycyjne

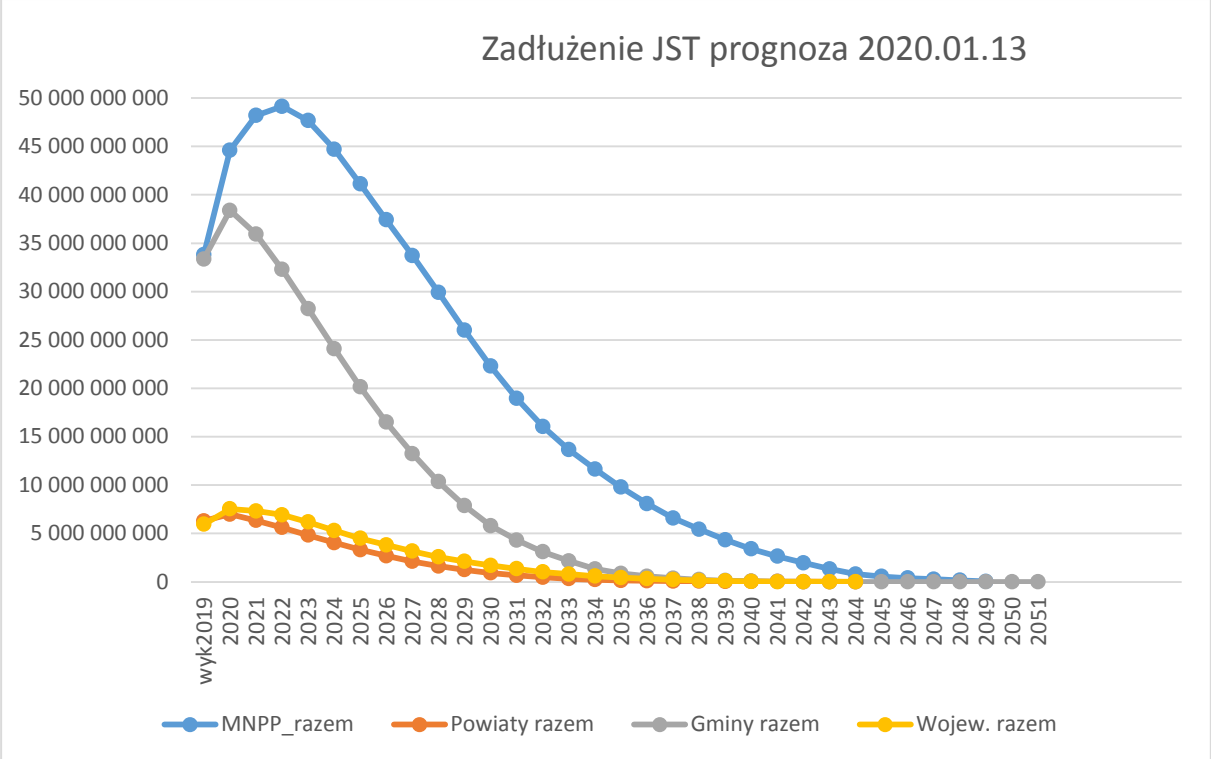
nieznacznie przekroczyły 50 mld zł (w roku 2018 wyniosły 52 mld zł, ale wówczas nadwyżka operacyjna netto wynosiła jeszcze 14 mld zł).

Wg danych z 13 stycznia 2020 r. planowana nadwyżka operacyjna (NO) netto w roku 2020 (tzn. faktyczne własne możliwości rozwojowe JST po spłaceniu przypadających na rok 2020 zobowiązań) wynosi zaledwie 3 235 mln zł, w tym dla:

1)miast na prawach powiatu – 468 mln zł (32 miasta z ujemną NO netto),
2)powiatów – 676 mln zł (78 powiatów z ujemną NO netto),
3)gmin – 911 mln zł (1070 gmin z ujemną NO netto),
4)województw 2 117 mln zł (nie ma województwa z ujemną NO netto).

Rok 2020 będzie ostatnim rokiem dużych inwestycji w JST, ale jednocześnie nastąpi bardzo poważny wzrost zadłużenia: na koniec roku JST planują dług na poziomie 97,5 mld zł, czyli o 20 mld zł więcej niż w III kwartale 2019 r. (77,3 mld zł). Samorządy chcą mimo wszystko dokończyć wcześniej zaplanowane inwestycje z wykorzystaniem obecnej perspektywy unijnej, jednak tak radykalnie obniżona nadwyżka operacyjna netto zmusza te JST, które jeszcze mają zdolność kredytową, do wzięcia kolejnych kredytów.

Należy sądzić, że wydatki majątkowe spadną w 2021 r. do ok. 25–30 mld zł, ponieważ skończą się programy unijne z obecnej perspektywy, a jednocześnie wzrosną spłaty i obsługa zadłużenia:



Spadek inwestycji samorządowych oznacza również, że wpływy budżetu państwa z podatku VAT od tych inwestycji i z podatków dochodowych zmniejszą się nawet o blisko 10 mld zł. Wpływ na tempo rozwoju kraju będzie więc podwójnie negatywny.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Projektowane przepisy zmieniają określone w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskaźniki procentowe udziałów JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze:

1) gmin – z 39,34% do 43,93%,
2) powiatów – z 10,25% do 11,49 %,
3) województw – z 1,60% do 1,79 %.

Projektowaną ustawą dokonuje się także korekty właściwego wskaźnika w podstawie wyliczania udziałów gminy, powiatu albo województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa (zmiany odpowiednio w art. 9 ust. 1, 2 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Efektem wskazanych zmian będzie poprawa sytuacji finansowej JST w wyniku zwiększenia dochodów uzyskiwanych z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i obowiązywać z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2020 r.

Mając na uwadze, że wprowadzenie przedmiotowych uregulowań jest konieczne (niezbędne) dla realizacji zadań przez samorządy oraz fakt, iż nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego, a jedynie określają relacje (w zakresie prawa daninowego) między podmiotami władzy publicznej, wydaje się, iż przedmiotowa regulacja nie podlega konstytucyjnym zasadom zmiany prawa daninowego, a także nie odnoszą się do niej w pełni zasady w zakresie rygoryzmu przesłanek zakazujących stanowienia prawa z mocą wsteczną. W przedmiotowym przypadku racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki.

3. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji, oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: *ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* **Przedstawiciel wnioskodawcy:** Senator Zygmunt Frankiewicz **Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:** Mirosław Reszczyński, legislator, tel. 22 694 9364 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082	**Data sporządzenia:** 11 grudnia 2020 r. **Źródło: inicjatywa grupy senatorów** **Nr druku: 246, 246 S**

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W latach 2003–2018 dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego ulegały systematycznemu zwiększeniu z poziomu 79 140 mln zł w 2003 r. do 251 846 mln zł w 2018 r. Ważną składową dochodów ogółem były udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). W analizowanym okresie udziały podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego ulegały dość istotnym zmianom i miał wpływ na wyniki budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

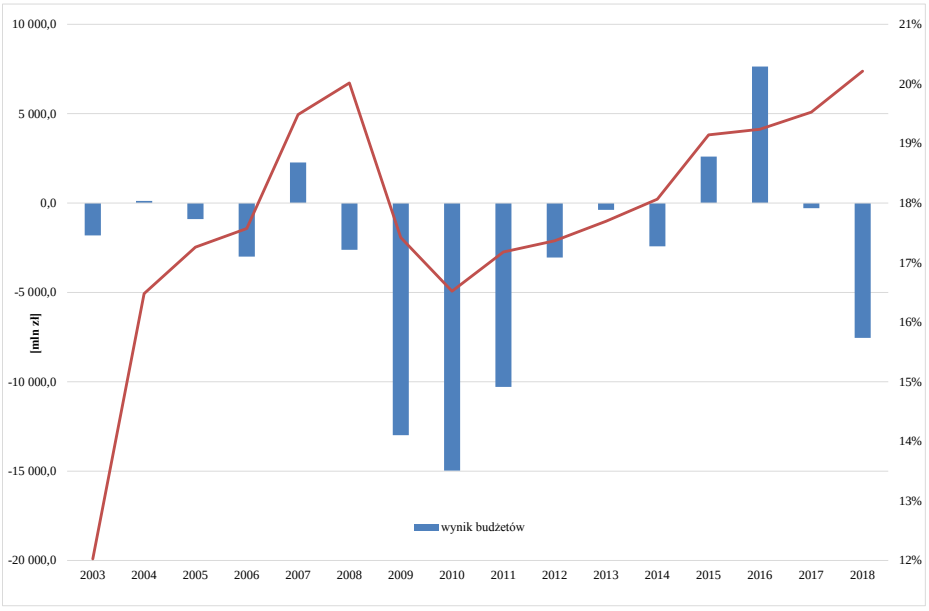
Tablica nr 1. Dochody, wydatki i wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2018 [mln zł].

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
dochody ogółem	79 140	91 504	102 912	117 040	131 380	142 569	154 842	162 797	171 309	177 413	183 458	194 337	199 019	213 669	229 879	251 846
w tym dochody z PIT	9 519	15 079	17 763	20 565	25 600	28 535	26 977	26 894	29 430	30 813	32 461	35 105	38 100	41 108	44 885	50 908
wydatki ogółem	80 954	91 387	103 807	120 038	129 113	145 183	167 828	177 766	181 595	180 459	183 839	196 754	196 415	206 035	230 166	259 386
wynik budżetów	-1 814	117	-895	-2 998	2 267	-2 614	-12 986	-14 970	-10 286	-3 046	-380	-2 417	2 604	7 634	-288	-7 540

Źródło: GUS.

W 2008 r. udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego kształtował się na poziomie 20%, przy czym wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego był ujemny i wynosił -2 614 mln zł. W kolejnych latach (2009–2012) udziały PIT w dochodach ogółem obniżyły się do poziomu 17%, a wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego uległ dalszemu pogorszeniu (- 12 986 mln zł w 2009 r., -14 970 mln zł w 2010 r., -10 286 mln zł w 2011 r., - 3 046 mln zł w 2012 r.). W latach 2013–2017 udziały dochodów z PIT w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego ulegały zwiększeniu. Jednocześnie nastąpiła także poprawa wyników budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wykres nr 1: Udziały dochodów z PIT w dochodach ogółem JST i wyniki budżetów JST w latach 2003–2018.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W 2019 r. Sejm uchwalił dwie zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, które – według załączonej do projektów Oceny Skutków Regulacji[1] – miały spowodować ubytki w dochodach jednostek samorządu terytorialnego na kwotę 6 037 mln zł. Jak pokazują dane z poprzednich lat, zmniejszenie dochodów z PIT niekorzystnie wpływa na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji ograniczeniu ulegają możliwości jednostek samorządu terytorialnego w zakresie finansowania projektów inwestycyjnych.

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 zwiększenie wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych:

1. gmin – z 39,34% do 43,93%,
2. powiatów – z 10,25% do 11,49%,
3. województw – z 1,60% do 1,79%.

Efektem wejścia w życie projektowanej ustawy będzie poprawa sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w wyniku zwiększenia dochodów uzyskiwanych z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). Z kolei dochody podsektora rządowego z podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejszą się o identyczną kwotę.

Zmianie nie ulegną natomiast dochody sektora finansów publicznych z tytułu wyżej wymienionego podatku.

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

Nie zachodzi konieczność dokonania przeglądu rozwiązań przyjętych w innych krajach członkowskich UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
gminy	2 477	GUS[2] wg stanu na 1.01.2020 r.	wyższe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT)
powiaty	314		
województwa	16		

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

W dniu 6 listopada 2020 r. projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Związkowi Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Unii Metropolii Polskich, Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz Krajowej Radzie Radców Prawnych. Termin nadsyłania opinii wyznaczono na dzień 23 listopada 2020 r.

[1] Druki Sejmowe nr 3551 i 3714.

[2] https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej pozytywnie odniósł się do projektowanych rozwiązań. W przesłanym stanowisku pokreślono, że bez proponowanej w projekcie ustawy rekompensaty dochodów w formie zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z PIT nie będzie możliwe powstrzymanie spadku tempa rozwoju polskich samorządów oraz ograniczania ich samodzielności finansowej, będących skutkiem ubytku dochodów własnych. Związek wskazał, że w 2020 r. postępuje systematyczny spadek dochodów z PIT w stosunku do 2019 r., przy czym spadek części gminnej dochodów z PIT za trzy kwartały bieżącego roku przekroczył 5,4%. Dodatkowo od 2021 r. przewidywane są dalsze spadki dochodów gmin z tytułu udziału w podatkach dochodowych, w związku z wejściem w życie zmian przepisów dotyczących podatku ryczałtowego (według Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku samorządów przyczyni się ona do średniorocznego spadku dochodów podatkowych z PIT o 1,7 mld zł) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (chodzi o wprowadzenie tzw. „CIT-u estońskiego", który w pierwszych trzech latach spowoduje ubytek w dochodach samorządowych na kwotę 3,35 mld zł).

Propozycje zawarte w projektowanej ustawie poparł również Śląski Związek Gmin i Powiatów, który jednocześnie zwrócił się do parlamentarzystów z województwa śląskiego z apelem o włączenie się do prac legislacyjnych mających na celu uchwalenie projektu. W apelu tym zwrócono uwagę m.in. na zasady stabilności finansów samorządowych i adekwatności zasobów finansowych przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego do zakresu nałożonych na nie zadań. Ponadto opisano m.in. zmiany stanu prawnego, które – zdaniem Śląskiego Związku Gmin i Powiatów – spowodowały ubytki w dochodach samorządu terytorialnego w 2019 r. (na łączną kwotę 6 037 mln zł) oraz przyczynią się do dalszego spadku tych dochodów w 2021 r. i kolejnych latach (odpowiednio: 1 434 mln zł oraz 14 172 mln zł na przestrzeni kolejnych 10 lat).

Pozytywne stanowisko przedstawił także samorząd województwa śląskiego.

W piśmie Zastępcy Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych proponowane zmiany zaopiniowano jako korzystne dla jednostek samorządu terytorialnego. Sformułowano jednak uwagę odnośnie do projektowanego art. 2 nadającego ustawie moc wsteczną.

Na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2020 r. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Ustawodawcza przyjęły projekt bez poprawek.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Łącznie (okres 2021-2030)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	-6.849										
gminy	0	5.259										
powiaty	0	1.376										
województwa	0	214										
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
gminy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
powiaty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

województwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	-6.849										
gminy	0	5.259										
powiaty	0	1.376										
województwa	0	214										

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana ustawa nie spowoduje zmiany dochodów sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednakże regulacja będzie powodować w każdym kolejnym roku wzrost dochodów podsektora samorządowego i jednocześnie, w takiej samej kwocie, zmniejszenie dochodów podsektora rządowego. Skutki regulacji w roku 2021. Szacuje się, że potencjalna kwota zwiększenia dochodów podsektora samorządowego może wynieść 6 849 mln zł. Na kwotę tą składa się wzrost dochodów gmin o 5 259 mln zł, powiatów o 1 376 mln zł i województw o 214 mln zł. Szacunek skutków został sporządzony dla stawek (39,34% – gminy, 10,25% – powiaty i 1,60% – województwa) określonych w *ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 23, 374 i 1086). Niemniej z informacji Ministerstwa Finansów wynika, że udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, ustalony zgodnie z zasadami określonymi w art. 9 ust.1 w związku z art. 89 *ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2020 r. poz. 23, z późn. zm.), w 2021 r. wyniesie 38,23%, a więc będzie wyższy niż w 2020 r. o 0,07 punktu procentowego[3] i niższy o 1,11 punktu procentowego od stawki określonej w ustawie (39,34%). W związku z tym można wnioskować, że wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje niższy wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2021 r. niż oszacowana potencjalna kwota wzrostu dochodów z PIT. Skutki regulacji w latach 2022–2030. Przyjmuje się, że w latach 2022–2030 dodatkowe dochody jednostek samorządu terytorialnego z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) będą ulegały wzrostowi w tempie skorelowanym z dynamiką realną wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Minister Finansów na podstawie art. 50a *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) przedstawia wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które stanowią podstawę oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Uwzględniając wskaźniki dotyczące kształtowania się dynamiki realnej wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej, opublikowane w wytycznych Ministra Finansów[4], można przyjąć, że dodatkowe dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) jednostek samorządu terytorialnego w latach 2022–2030 będą wzrastać w ujęciu realnym w następującym tempie: • 1,9% w 2022 r., • 2,2% w 2023 r., • 2,7% w 2024 r., • 2,9% w 2025 r.,

[3] https://www.gov.pl/web/finanse/wielkosc-udzialu-gmin-we-wplywach-z-podatku-pit-w-2021-r-wyniesie-3823

[4] Źródło: Ministerstwo Finansów, *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – lipiec 2020 r.*
file:///C:/Users/Lukas/Downloads/Wytyczne_zapewniające_stosowanie_jednolitych_wskaznikow_aktualizacja_7_2020.pdf

	• 2,7% co roku w latach 2026–2030. Uwaga. Szczegółowy rachunek rozliczenia skutków projektowanej ustawy został zamieszczony w załączniku do OSR.

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	*Łączn ie (0-10)*
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 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.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							

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

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

☐ środowisko naturalne ☒ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☐ informatyzacja ☐ zdrowie

Wyższe dochody jednostek samorządu terytorialnego pozytywnie będą wpływać na sytuację i rozwój regionalny.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Planuje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

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

Ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie trzech lat jej obowiązywania. Ocena *ex – post* powinna określać wpływ regulacji na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa.

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

Rachunek skutków projektowanej ustawy

Załącznik do OSR

Rachunek skutków projektowanej ustawy

Wnioski.

1. Projektowana ustawa nie spowoduje zmiany dochodów sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednakże regulacja będzie powodować w każdym kolejnym roku wzrost dochodów podsektora samorządowego i jednocześnie, w takiej samej kwocie, zmniejszenie dochodów podsektora rządowego.

2. Skutki regulacji w roku 2021. Szacuje się, że potencjalna kwota zwiększenia dochodów podsektora samorządowego może wynieść 6 849 mln zł. Na kwotę tą składa się wzrost dochodów gmin o 5 259 mln zł, powiatów o 1 376 mln zł i województw o 214 mln zł. Szacunek skutków został sporządzony dla stawek (39,34% – gminy, 10,25% – powiaty i 1,60% – województwa) określonych w *ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 23, 374 i 1086).

   Niemniej z informacji Ministerstwa Finansów wynika, że udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, ustalony zgodnie z zasadami określonymi w art. 9 ust.1 w związku z art. 89 *ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2020 r. poz. 23, z późn. zm.), w 2021 r. wyniesie 38,23%, a więc będzie wyższy niż w 2020 r. o 0,07 punktu procentowego[5] i niższy o 1,11 punktu procentowego od stawki określonej w ustawie (39,34%). W związku z tym można wnioskować, że wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje niższy wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2021 r. niż oszacowana potencjalna kwota wzrostu dochodów z PIT.

3. Skutki regulacji w latach 2022–2030. Przyjmuje się, że w latach 2022–2030 dodatkowe dochody jednostek samorządu terytorialnego z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) będą ulegały wzrostowi w tempie skorelowanym z dynamiką realną wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Minister Finansów na podstawie art. 50a *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) przedstawia wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które stanowią podstawę oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Uwzględniając wskaźniki dotyczące kształtowania się dynamiki realnej wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej, opublikowane w wytycznych Ministra Finansów[6], można przyjąć, że dodatkowe

---

[5] https://www.gov.pl/web/finanse/wielkosc-udzialu-gmin-we-wplywach-z-podatku-pit-w-2021-r-wyniesie-3823

[6] Źródło: Ministerstwo Finansów, *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – lipiec 2020 r.*
file:///C:/Users/Lukas/Downloads/Wytyczne_zapewniające_stosowanie_jednolitych_wskaznikow_aktualizacja_7_2020.pdf

dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) jednostek samorządu terytorialnego w latach 2022–2030 będą wzrastać w ujęciu realnym w następującym tempie:

- 1,9% w 2022 r.,
- 2,2% w 2023 r.,
- 2,7% w 2024 r.,
- 2,9% w 2025 r.,
- 2,7% co roku w latach 2026–2030.

Metodologia. Rachunek skutków projektowanej ustawy został sporządzony w oparciu o następujące dane źródłowe i przy poniższych założeniach:

- dochody z podatku od osób fizycznych (PIT) w wysokości opublikowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021,

- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wg obowiązujących przepisów i projektowanej ustawy

Tabela nr 2: Udziały JST w podatku dochodowym od osób fizycznych.

	obecny udział	udział wg projektowanej ustawy	zmiana udziału
	[%]	[%]	[pkt proc.]
gminy	39,34	43,93	4,59
powiaty	10,25	11,49	1,24
województwa	1,60	1,79	0,19
łącznie JST	**51,19**	**57,21**	**6,02**

- na skutek projektowanej regulacji nie ulegnie zmianie kwota dochodów sektora finansów publicznych z podatku dochodowego od osób fizycznych,

- kwota dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych podsektora samorządowego w 2021 r. została oszacowana wg formuły 57,21/51,19*58 240 [mln zł]; prognozowana kwota wynosi 65 089 mln zł,

- kwota dochodów podsektora rządowego z podatku dochodowego od osób fizycznych została oszacowana wynikowo – jest to różnica pomiędzy wielkością dochodów sektora finansów publicznych z podatku dochodowego, która została podana w ustawie budżetowej na rok 2021 (kwota 127 540 mln zł) i wielkością dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych jednostek sektora samorządowego, oszacowaną przy stawkach określonych w projektowanej ustawie (kwota 65 089 mln zł).

  Przy takim podejściu szacuje się, że po wejściu projektowanej ustawy dochody podsektora rządowego z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) uległyby obniżeniu i w 2021 r. mogłyby wynieść 62 451 mln zł.

Tablica nr 3: Rozliczenie skutków projektowanej ustawy.

	jedn.	Sektor finansów publicznych	Podsektor rządowy	Podsektor samorządowy	uwagi
dane					
podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	[mln zł]	127 540	69 300	58 240	prognozy dochodów z PIT zamieszczone w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021
obliczenia					
podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	[mln zł]			58 240	prognoza dochodów z PIT podsektora samorządowego zamieszczona w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021
łączny udział JST w PIT	[%]			51,19	stawki wg obecnie obowiązujących przepisów
	[%]			57,21	stawki według projektowanej ustawy
prognoza dochodów z PIT JST przy stawkach wg projektowanej ustawy	[mln zł]			65 089	stawki udziału w PIT wg projektowanej ustawy
skutki regulacji w 2021 roku (kwoty nominalne)					
podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	[mln zł]	127 540	62 451	**65 089**	prognoza dochodów z PIT sektora finansów publicznych identyczna jak w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021; zmianie ulegną dochody podsektora rządowego i samorządowego
skutki regulacji w 2021 roku (kwoty zmiany dochodów z PIT)					
podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	[mln zł]	**0**	**-6 849**	**6 849**	**podsektor rządowy zmniejszenie dochodów podsektor samorządow wzrost dochodów**
				w tym:	
				5 259	gminy
				1 376	powiaty
				214	województwa

Źródło: Obliczenia własne**.**