



**KANCELARIA  
SENATU**

**BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI**

Opinia Prawna dotycząca projektu ustawy o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022 (druk 787) oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych ustaw oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk 788)

Opinie  
i ekspertyzy

OE-423

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
wrzesień 2022

# **Opinia Prawna dotycząca projektu ustawy o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022 (druk 787) oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych ustaw oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk 788)**

## **1. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza zgodności z przepisami krajowymi, w odniesieniu do dotychczasowych rozwiązań prawnych, proponowanych projektów ustaw, tj.:

1. Ustawy o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022 (druk 787), dotyczącej zwiększenia wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022 o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie wydanym na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452);

2. *Ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych ustaw oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw* (druk 788), dotyczącej zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej oraz sposobu podziału kwoty zwiększonej dla gmin, powiatów i województw, a także zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

## 2. Przepisy stanowiące podstawę prawną opinii

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 roku (*Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946; dalej również jako: **Konstytucja RP***);
- 2) ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (*t.j. Dz. U. z 2021 poz. 1128 z późn. zm.; dalej również jako: **ustawa o PIT***);
- 3) ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (*t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 z późn. zm.; dalej również jako: **ustawa o p.i.o.l.***);
- 4) ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (*t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1800 z późn. zm.; dalej również jako: **ustawa o CIT***);
- 5) ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (*t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.; dalej również jako: **ustawa o dochodach j.s.t.***);
- 6) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (*t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.; dalej również jako: **ustawa o finansach publicznych***);
- 7) druki senackie nr 787 oraz 788.

## 3. Szczegółowe stanowisko w sprawie (analiza proponowanych rozwiązań prawnych)

Z pierwszego przedstawionego projektu ustawy o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok

2022 (druk 787) wynika, że planowana zmiana legislacyjna prowadzić ma do zwiększenia w roku 2022 wysokości kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ustalanej zgodnie z art. 28 ust. 1 i 1a ustawy o dochodach j.s.t., poprzez zwiększenie oświatowej części subwencji ogólnej o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie wydanym na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy o p.i.o.l.

Ponadto, projekt proponowanej ustawy, w treści § 2, wskazuje, że kwotę stanowiącą równowartość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej zwiększonej o wskaźnik, o którym mowa powyżej, należną za okres przed dniem wejścia w życie ustawy, przekazuje się w równych ratach miesięcznych w terminach przekazania rat części oświatowej subwencji ogólnej, począwszy od najbliższego terminu przekazania raty po dniu wejścia w życie proponowanej ustawy.

Z drugiego przedstawionego projektu *ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych ustaw oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw* (druk 788) wynika, w pierwszej kolejności, propozycja zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej oraz wskazanie sposobu podziału kwoty zwiększonej dla gmin, powiatów i województw, poprzez jej przydzielenie proporcjonalne do planowanych na rok budżetowy dochodów gmin (powiatów i województw) z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto, tekst przedłożonego projektu ustawy postuluje zmianę ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw poprzez zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych do 49 715 mln zł dla gmin, 13 291 mln zł dla powiatów oraz 2 075 mln zł dla województw. Poza tym, proponowana zmiana dotyczy również zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, do 4 391 mld zł dla gmin, 916 mln zł dla powiatów oraz 9 651 mln zł dla województw, a także sposobu przekazania zwiększonych środków.

Odwołując się do powyższego, na wstępie należy zaznaczyć, że w przypadku pierwszego projektu ustawy, dotyczącego zwiększenia wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, przedmiot niniejszej opinii prawnej stanowić będzie analiza i wykładnia przepisów polskiego porządku prawnego, regulujących możliwość zastosowania powyższego rozwiązania, z uwagi na charakter proponowanych zmian, który regulowany jest głównie polskimi przepisami prawa.

### **3.1. Projekt ustawy o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022 (druk 787)**

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, jej celem jest zwiększenie środków finansowych przeznaczonych w jednostkach samorządu terytorialnego na realizowanie zadań oświatowych w roku 2022 r. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest zwiększenie wysokości części oświatowej subwencji ogólnej o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. Wskaźnik ten jest ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie wydawanym na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452). W komunikacie Prezesa GUS z dnia 15 lipca 2022 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. (M.P. poz. 696) wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. w stosunku do I półrocza 2021 r. wyniósł 111,8 (wzrost cen o 11,8%). Wskaźnik ten będzie stanowił podstawę do zwiększenia kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w roku 2022.

Jak wskazuje się w dalszej części uzasadnienia, do 2016 r. kwota części oświatowej subwencji ogólnej rosła nieco wolniej niż wydatki bieżące w oświacie, ale dynamika zmian obu tych wartości była stabilna (różnica między tymi wartościami rosła o ok. 0,5 mld zł rocznie). Po zmianie w systemie oświaty i zasadach jej finansowania nastąpił drastyczny wzrost tej różnicy – średnio o 2,9 mld zł rocznie. Subwencja oświatowa w roku 2004 stanowiła 2,72% PKB, w roku 2012 – jeszcze 2,42% PKB, ale w roku 2021 spadła już do 1,98% PKB. W efekcie w 2021 r. bieżące wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego na zadania objęte subwencją były wyższe od łącznej kwoty subwencji aż o 19,7 mld zł. Natomiast łączna kwota oświatowych wydatków bieżących (działy 801 i 854) była wyższa od sumy subwencji oświatowej i dochodów bieżących w tych działach o 31,4 mld zł.

#### **➤ Źródła dochodu jednostek samorządu terytorialnego**

Analizując zgodność proponowanej ustawy o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022, mającej na celu zwiększenie kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2022 rok, z polskim porządkiem prawnym, w pierwszej kolejności należy zbadać zagadnienie dotyczące źródeł dochodów jednostek

samorządu terytorialnego, a następnie samo pojęcie subwencji ogólnej oraz jej części przekazywanej na realizację zadań oświatowych.

Podstawą do rozważań w tym przedmiocie w pierwszej kolejności winna być Konstytucja RP, a konkretnie jej art. 167, statuujący źródła i zasady finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego. Jak wynika z przywołanego przepisu, *Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań*. Z kolei, jak stanowi ust. 2 przywołanego przepisu Konstytucji RP, *Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa*. Co istotne, źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Z kolei, zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

W tym miejscu wyraźnie należy zaznaczyć, że z przywołanego art. 167 ust. 2 Konstytucji RP nie wynika, jakoby był to zamknięty katalog źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, ustawy mogą przewidywać istnienie innych dochodów niż te, o których mowa w tym przepisie (np. wpłat z tytułu tzw. wyrównania poziomego), jednak ich konstrukcja nie może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 Konstytucji RP<sup>1</sup>.

Powyższa teza znajduje poparcie również w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie o sygn. akt: K 30/04, w której to Trybunał wskazał, że *Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Jest to jednak przepis mający zapewnić samorządom istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać zatem istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji*<sup>2</sup>.

Powyższa reguła wyrażona w treści art. 167 Konstytucji RP znalazła również swoje odzwierciedlenie w ustawie o dochodach j.s.t.. Zgodnie bowiem z treścią art. 3 ust.1 tej ustawy *Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są 1) dochody własne, 2) subwencja ogólna oraz 3) dotacje celowe z budżetu państwa*.

Co warto podkreślić, zgodnie z ust. 2 wyżej przywołanego przepisu, w rozumieniu ustawy, dochodami własnymi jednostek samorządu

---

1 P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 167.

2 Wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, poz. 86.

terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Zatem już w tym miejscu można wskazać, że zmiany związane z wprowadzeniem regulacji programu „Polski Ład”, a w tym obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych z 17% do 12%, czy chociażby zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych zastosowane do osób, które nie ukończyły 26. roku życia, poskutkowały znacznym spadkiem wpływów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Należy także wskazać, że zgodnie z art. 112 ust. 1 pkt. 3 o finansach publicznych, *wydatki budżetu państwa przeznaczone są w szczególności na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*. Przywołany art. 112 ust. 1 ustawy o finansach publicznych statuuje obligatoryjny zakres przeznaczenia wydatków budżetu państwa na wskazane w nim cele, w tym również, zgodnie z treścią pkt. 3, na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Niemniej jednak podkreślić należy, że art. 112 ustawy o finansach publicznych nie stanowi samodzielnej podstawy do planowania wydatków na cele w nim wskazane. Niezbędne jest bowiem skonkretyzowanie zasad wydatkowania środków w ustawach szczególnych, w tym na przykład zasad przekazywania subwencji, aby można było ustalić jej odbiorców oraz obliczyć jej wysokość i w efekcie móc dokonać wydatku<sup>3</sup>.

W ostatniej kolejności przywołać należy treść art. 114 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi *budżet państwa składa się z części odpowiadających organom władzy publicznej, kontroli państwowej, sądom, trybunałom i innym organom wymienionym w art. 139 ust. 2, administracji rządowej, przy czym dla poszczególnych działów administracji rządowej oraz dla urzędów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów ustala się odpowiednio odrębne części budżetu*. Z kolei, jak stanowi art. 114 ust. 2 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, w odrębnych częściach budżetu państwa ujmuje się subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

## ➤ Subwencja ogólna

Subwencje ogólne, obok dochodów własnych oraz dotacji celowych z budżetu państwa, są konstytucyjnie określonym rodzajem dochodów budżetowych.

---

3 M. Cilak [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 112.



Nazwa subwencja pochodzi od łacińskiego słowa *subventio* – zapomoga i oznacza bezzwrotną pomoc finansową udzielaną różnym podmiotom. W odróżnieniu od dotacji nie jest ona skierowana na realizację określonych zadań. Obowiązujące przepisy nie definiują pojęcia subwencja. Najczęściej określa się ją jako świadczenie, które stanowi odrębną od dotacji celowych oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych formę transferu środków:

- z budżetu państwa do budżetów j.s.t., mające na celu uzupełnienie środków własnych tych budżetów lub
- do budżetów j.s.t. o charakterze ogólnym, bezzwrotnym, nieodpłatnym, bezwarunkowym i obiektywnie określonym.

W doktrynie prawa finansów publicznych przyjęło się, aby określać subwencje jako świadczenia publicznoprawne państwa na rzecz innych podmiotów publicznych o charakterze bezzwrotnym, ogólnym, bezwarunkowym i nieodpłatnym.

Z kolei, w orzecznictwie sądowym subwencja ogólna określona została jako bezzwrotny, nieodpłatny transfer środków z zasobów finansowych budżetu państwa do budżetów samorządowych, o której ostatecznym przeznaczeniu decydują samodzielnie organy właściwych jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąca formę redystrybucji dochodu narodowego, a więc instrument o charakterze publicznoprawnym – na co wskazał również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 listopada 2004 r.<sup>4</sup>

Zgodnie z treścią art. 7 ustawy o dochodach j.s.t., *subwencja ogólna składa się z części wyrównawczej i równoważnej, w przypadku gmin i powiatów, oraz części wyrównawczej i regionalnej w przypadku województw*, a ponadto, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia niniejszej opinii, *z części oświatowej, dla gmin, powiatów oraz województw*. Dodatkowo można zaznaczyć, że w związku ze zmianami legislacyjnymi z dnia 14 października 2021 r. (Dz.U.2021.1927), ustawodawca, dodając pkt 5 do treści art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wyszczególnił również *część rozwojową subwencji ogólnej, przeznaczoną dla gmin, powiatów oraz województw*.

Inną istotną cechą subwencji ogólnej jest brak jej powiązania z celem, na który mają być wydatkowane środki publiczne. Podkreśla się, że ten rodzaj transferu z budżetu państwa nie jest obwarowany żadnymi warunkami. Samorządy mają więc swobodę co do wykorzystania tych środków, nawet gdy subwencja jest obliczana w stosunku do konkretnych zadań publicznych, np. oświatowych.

---

4 Wyrok SN z 10.11.2004 r., II CK 199/04, LEX nr 197643.

Subwencja ogólna pełni trzy podstawowe funkcje:

1. funkcję finansowania zadań, która polega na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego rozdzielanych centralnie środków publicznych przeznaczonych na realizację ich zadań własnych;
2. funkcję wyrównawczą, związaną z kryteriami oceny dochodowości konkretnej jednostki samorządu terytorialnego<sup>5</sup>;
3. funkcję motywacyjną – subwencja ogólna wyrównuje poziom dochodów tylko do konkretnego poziomu i powinna wpływać na jednostki samorządu terytorialnego w taki sposób, żeby pozyskiwały dochody we własnym zakresie. W przeciwnym razie osłabiłaby efektywność samorządów w pozyskiwaniu innych dochodów budżetowych.

Wymienia się także funkcje: rekompensującą oraz regulacyjną subwencji ogólnej. Ta pierwsza związana jest z dodaniem elementów obliczeniowych pozwalających na dostarczenie dochodów jednostkom samorządu terytorialnego w przypadku, gdy ich dochody własne zostają ograniczane bądź likwidowane. Elementy te są wprowadzane, gdy zostają uszczuplone dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego bez ograniczenia zakresu ich zadań. Funkcja rekompensująca w sposób ścisły łączy się z realizacją zasady odpowiedniości środków do wykonywanych zadań. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zmiany wprowadzone w ramach tzw. „Polskiego Ładu”, doprowadziły do znaczącego spadku dochodów własnych, zwłaszcza w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Funkcja regulująca pozwala na przeciwdziałanie utrwalaniu i pogłębianiu się dysproporcji terytorialnych dotyczących dostępności dóbr publicznych i społecznych wytwarzanych przez sektor finansów publicznych. Wspomniane dysproporcje wynikają między innymi z różnych warunków naturalnych oraz różnic w stanie infrastruktury społecznej.

## ➤ Część oświatowa subwencji ogólnej

Część oświatowa subwencji ogólnej stanowi ustaloną kwotę przeznaczoną w roku budżetowym dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań oświatowych, o których mowa w szczególności

---

5 Prawnie wyznacza się kryteria pozwalające ocenić, na podstawie porównania dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, poziom dochodów budżetowych ze wszystkich lub z wybranych źródeł. Podstawę wyrównania może stanowić porównanie do jednostki o najwyższym poziomie dochodów lub do określonej w wyniku tych obliczeń tzw. średniej dochodowości.

w ustawie z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty, a także w innych ustawach regulujących ten przedmiot. Wskazać warto, że subwencja oświatowa wynika z konstytucyjnej odpowiedzialności państwa za jakość i poziom edukacji w Polsce.

Nie musi być ona, wbrew nazwie, przeznaczana w całości na cele oświatowe. Jednak, jak wskazuje się w licznych komentarzach, szeroki zakres zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego przesądza o tym, iż otrzymywane w ramach części oświatowej środki z reguły nie pokrywają wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu oświaty i wychowania. Jest to bowiem najbardziej kosztowna sfera działalności, zwłaszcza gmin, w których wydatki w dziale 801 „Oświata i wychowanie” sięgają niejednokrotnie ponad 50% ogółu wydatków budżetu, co wynika z analizy sporządzanych przez j.s.t. sprawozdań Rb-28S o wydatkach budżetowych<sup>6</sup>.

Z kolei, odnosząc się do kwestii ustalania kwoty części oświatowej, wskazać należy na treść art. 7 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym sposób ustalania łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawodawca zatem w kwestii ustalania łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej oraz sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej odsyła do kolejnego aktu prawnego, jakim jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Odwołując się do wyżej przywołanej ustawy, w pierwszej jednak kolejności wskazać należy na treść jej art. 19, zgodnie z którym *kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 7 ust. 1, oraz kwoty wpłat, o których mowa w art. 7 ust. 2, odpowiednio dla gmin, powiatów i województw określa ustawa budżetowa*. Ponadto, jak wskazuje treść art. 27 tej ustawy, *wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa*.

W dalszej kolejności wskazać trzeba na treść art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., który gwarantuje minimalną wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w roku budżetowym. Jak stanowi wyżej

---

6 E. Ruśkowski, J. M. Salachna [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004, art. 28.

przywołany przepis, *kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.*

Z powyższego wynika zatem, że minimalna wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w roku budżetowym nie może być mniejsza niż kwota przeznaczona na tę część w roku bazowym, z uwzględnieniem ewentualnych korekt wynikających ze zmiany realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań oświatowych.

Dodatkowo, zgodnie z treścią art. 28 ust.1a ustawy o dochodach j.s.t., część oświatową subwencji ogólnej zwiększa się o równowartość kwoty stanowiącej różnicę między dochodami budżetu państwa uzyskanymi łącznie w drugim półroczu roku poprzedzającego rok bazowy i w pierwszym półroczu roku bazowego z tytułu zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej wraz z odsetkami a kwotą przekazaną jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa w tym samym okresie, w związku ze zwrotem nadpłaty w nienależnej kwocie części oświatowej subwencji ogólnej wraz z odsetkami.

Niemniej jednak, ustawodawca przewidział obowiązek odliczenia 0,5% kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na przekazanie na rezerwy części oświatowej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Po odliczeniu rezerwy, o której mowa powyżej, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. Z kolei podział rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej następuje nie później niż do dnia 30 listopada każdego roku. Środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego minister właściwy do spraw finansów publicznych.

## ➤ Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa GUS

Zgodnie z projektem przedstawionej ustawy, wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ustalana zgodnie z art. 28 ust. 1 i 1a ustawy

z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ma zostać zwiększona o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie wydanym na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Natomiast przywołany art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych statuuje, iż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, o którym mowa powyżej, stanowi podstawę do waloryzacji stawek podatków i opłat lokalnych oraz określenia górnej granicy stawek kwotowych wskazanych w art. 5 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 19 pkt 1 ustawy, obowiązujących w danym roku podatkowym.

### **3.2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych ustaw oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk 788)**

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, głównym celem i założeniem przedmiotowego projektu jest wsparcie budżetu jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na zmiany wprowadzone do polskiego porządku prawnego w efekcie uchwalenia programu „Polski Ład”, a także okres wysokiej inflacji, a co za tym idzie – znaczny wzrost kosztów wykonania powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego zadań.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, efektem zmian dokonywanych w latach 2019-2022 w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmniejszających obciążenia podatkowe obywateli, jest ubytek bieżących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z podatku dochodowego od osób fizycznych o bezprecedensowej skali.

Kolejną przyczyną zmniejszenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, na którą wskazują inicjatorzy projektu ustawy, 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.*), nowelą z 14 października 2021 r. uchwaloną w ramach programu „Polski Ład”.

W 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymują bowiem po raz pierwszy „udziałów” w podatku dochodowym od osób

prawnych oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych zgodnie z wysokością rzeczywistych wpływów podatkowych, lecz ryczałtowo, na postawie ubiegłorocznych prognoz, obliczonych na 2021 r., przy założeniu inflacji na poziomie 3,3%.

Ponadto, zgodnie z tezą uzasadnienia projektu, resort finansów zniżył plan dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych za rok ubiegły (o ok. 5 mld zł), zmniejszając w ten sposób kwotę referencyjną. Odnosząc się do linii trendu wzrostu wpływów z udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych bez zmian ustawowych – należy wskazać, że łączny ubytek udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych w roku 2022 wynosi 19,6 mld zł. Okrojone dochody z redystrybucji podatku dochodowego od osób fizycznych, których kwoty przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w roku 2022 są niższe niż w roku 2019, przestały być stabilnym źródłem wzrostu bieżących dochodów własnych gmin i powiatów.

Ponadto, ubytkowi dochodów towarzyszy niepełna i źle ukierunkowana „rekompensata”, niedzielona proporcjonalnie do utraty dochodów (tj. 118,5 mld zł łącznie w latach 2021-2031). Zmieniony arbitralnie mechanizm ustalania „udziałów” jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych będzie działał od znacząco obniżonego poziomu wyjściowego, co oznacza w istocie dalszy, stały spadek ich dynamiki w stosunku do potencjalnej wydajności tego źródła przed wskazanymi zmianami ustawowymi.

### ➤ Proponowane zmiany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Odnosząc się do pierwszej z proponowanych zmian ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, czyli do treści art. 9 przedmiotowej ustawy, wskazującego na referencyjną łączną kwotę rocznego dochodu gminy z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych oraz zwiększenia części rozwojowej subwencji ogólnej, dodany ma zostać ust. 1a, zgodnie z którym *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.*

Z kolei, jak stanowi poprzedzający go ust. 1, do którego bezpośrednio odnosi się proponowany ust. 1a, *w przypadku, gdy łączna kwota*

*rocznych dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, prognozowanych na rok budżetowy w sposób określony w art. 9 i art. 9a, z uwzględnieniem korekty, o której mowa w art. 9c, jest niższa od referencyjnej łącznej kwoty rocznych dochodów z tych tytułów, ustalonej na ten rok budżetowy w sposób określony w ust. 2, oraz różnica między tymi łącznymi kwotami jest większa od wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej obliczonej na podstawie art. 28a ust. 1, to wysokość kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej podlega zwiększeniu o wysokość różnicy między tymi łącznymi kwotami rocznego dochodu pomniejszonej o kwotę części rozwojowej subwencji ogólnej obliczonej na podstawie art. 28a ust. 1.*

Zgodnie z powyższym, zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej zwiększyć ma dochody, o których mowa w art. 20 ust. 3, art. 22 ust. 3 i art. 24 ust. 3, ww. ustawy, a zatem, w przypadku gmin, dochody z tytułu podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej, wpływów z opłaty eksploatacyjnej oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Z kolei, w przypadku powiatów i województw, ma nastąpić zwiększenie udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

W dalszej kolejności, zgodnie z projektem ustawy, proponowane jest dodanie do treści art. 28a ustawy o dochodach j.s.t. ustępu 6a, zgodnie z którym *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, oraz ustępu 6b, który wskazuje, że miastom na prawach powiatu przysługuje kwota zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o której 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.*

Powyższe zmiany poskutkują w pierwszej kolejności zwiększeniem części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, natomiast w dalszej kolejności kwota stanowiąca zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji zostanie podzielona

proporcjonalnie do planowanych na rok budżetowy dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

W dalszej części projektu ustawy proponowana jest zmiana treści art. 19 ustawy 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) poprzez nadanie następującego brzmienia wyżej wskazanemu artykułowi, „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.”

Powyższe przewiduje zatem wprost zwiększenie dochodu z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w przypadku gmin o kwotę 4 164 mln zł, w przypadku powiatów o kwotę 1 148 mln zł, a w przypadku województw wzrost ten wyniesie 239 mln zł.

Natomiast w zakresie rocznego dochodu z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, wzrost ten odnotowany zostanie, w przypadku gmin na poziomie 1 277 mln zł, w przypadku powiatów – 294 mln zł, a w przypadku województw – 2 971 mln zł.

W związku z powyższymi zmianami, projekt ustawy wskazuje na potrzebę uchylecia art. 31 oraz art. 32 ustawy z dnia 09 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych ustaw.

Zgodnie z brzmieniem proponowanego do uchylecia art. 31, stanowił on w pkt 1, iż w roku 2023 przysługujące gminom zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w art. 9b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 8, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jest dzielone między gminy proporcjonalnie do planowanych na rok 2023 dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. W pkt 2, że przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do powiatów i województw. W pkt 3 wskazano, że w roku 2023 miastom na prawach powiatu przysługuje kwota zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w art. 9b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 8, w brzmieniu nadanym niniejszą



ustawą, wyliczona zgodnie z ust. 1 i 2 jak dla gmin i powiatów – z każdej z części ustalonej odpowiednio dla gmin i powiatów. Z kolei, w pkt 4 wskazywał on, że w roku 2023 do zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w art. 9b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 8, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się ograniczeń, o których mowa w art. 28a ust. 6 i 16 ustawy zmienianej w art. 8.

Z kolei treść uchylonego, zgodnie z projektem ustawy, art. 32 stanowiła, że do ustalenia na rok 2023 części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a ustawy zmienianej w art. 8, dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3, art. 22 ust. 3 i art. 24 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 8, powiększa się o zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej ustalone w sposób określony w art. 31.

W ostatniej kolejności, projekt ustawy wskazuje w swojej treści, że proponowane 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 oraz (2) ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2023.

Dodatkowo, w kwestii przekazania środków, o których mowa powyżej, projekt ustawy wskazuje, że 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. Powyższy przepis (ust. 1) stosuje się odpowiednio do powiatu i województwa.

## **4. Wnioski**

**Proponowane zmiany dążą do częściowego wyrównania strat, jakie, w wyniku poprzednich nowelizacji przepisów i obecnie funkcjonujących rozwiązań, w tym w szczególności poprzez realizację programu „Polski Ład”, poniosły jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym wprowadzają one mechanizm zapewniający wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego, co z kolei podyktowane jest również czynnikami wpływającymi na zwiększające się ich wydatki – inflacją, a także zaistniałymi okolicznościami, jak wojna w Ukrainie**

oraz pandemia Covid-19 oraz wynikającymi z nich skutkami i koniecznymi działaniami na szczeblu tych jednostek.

Proponowane rozwiązania zmierzają również do częściowego przywrócenia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która realizowana jest m.in. poprzez posiadanie przez te jednostki środków, w tym zwłaszcza z tytułu dochodów własnych, na realizację powierzonych im zadań. Przy czym środki te powinny być dystrybuowane z uwzględnieniem wydatkowania, jakie czynią te jednostki oraz ich realnych potrzeb, co wzięto pod uwagę przy konstruowaniu omawianych propozycji.

Największy uszczerbek w budżetach jednostek samorządu terytorialnego spowodowany jest uszczupleniem dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych. W związku bowiem z wprowadzeniem programu „Polski Ład” podniesiono kwotę wolną od opodatkowania do 30.000 zł oraz obniżono stawkę w pierwszym przedziale skali podatkowej (z 17 do 12%<sup>7</sup>). Nie jest to faktyczna obniżka obciążeń podatkowych, bowiem znacząco podniesiono obciążenia z tytułu składki zdrowotnej (brak możliwości odliczenia od podatku, procentowa stawka dla działalności gospodarczej).

Ponadto, znaczna część podatników podatku dochodowego od osób fizycznych skorzystała z możliwości rozliczenia się poprzez zastosowanie zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych, który nie podlega redystrybucji do budżetów samorządowych. Co prawda brak jest jeszcze informacji, jak liczna grupa podatników wybrała tę formę opodatkowania, ale można spodziewać się, że coraz więcej podatników będzie wybierało ten sposób opodatkowania. Po pierwsze znacząco podniesiono próg obrotów uprawniający do tej formy (do równowartości 2 mln euro). Po drugie, obniżono stawki ryczału dla wybranych form działalności (np. lekarze, informatycy). Po trzecie, wprowadzono zryczałtowane stawki składki zdrowotnej. Po czwarte, wchodzące w 2024 r. zmiany przepisów dotyczących amortyzacji mieszkań wymuszają zmianę opodatkowania na ryczałt. Prowadzi to do znaczącego wzrostu wpływów z tego podatku kosztem erozji dochodów j.s.t. z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. **Dlatego wydaje się, że konieczne jest ustanowienie udziałów j.s.t. we wpływach ze zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych.** Wysokość tych udziałów powinna być identyczna, jak to ma miejsce w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych.

---

7 Wraz z obniżeniem stawki podatkowej od 1 lipca 2022 r. jednocześnie zlikwidowano tzw. ulgę dla klasy średniej.

Należy także pamiętać, że dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych uległy również znacznej redukcji ze względu na inne obniżki i zwolnienia, jak chociażby zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych osób, które nie ukończyły 26. roku życia.

Warto także rozważyć **uchylenie sztucznie wyodrębnionej instytucji daniny solidarnościowej** (dla dochodów powyżej 1 mln zł), **poprzez ustalenie jej jako dodatkowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, w którym mają udział j.s.t.** Nie wymaga to zmian konstrukcji tej daniny, ale jedynie zmianę wewnątrzsystemową.

Według szacunków Unii Metropolii Polskich, w 2022 r. straty jednostek samorządu terytorialnego spowodowane obniżką dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosą 13,6 mld zł, co stanowi około jedną piątą kwoty z tego tytułu. Program „Polski Ład” odebrał samorządom spore środki, co w praktyce prowadzi do centralizacji budżetu. Nadto, dopłaty do gmin zyskują charakter uznaniowy, co z kolei powoduje ich nierównomierny rozwój. Natomiast w dalszej kolejności, niedobór środków może mieć również znaczny wpływ na prowadzone przez gminy inwestycje, czy zwiększenie „dziur” (deficytu) w budżetach samorządowych.

Wydatki samorządowe z kolei gwałtownie rosną również z uwagi na inne czynniki, m.in. znacznie wyższą inflację, czy podwyżki cen w różnych sektorach, w tym w szczególności w branży budowlanej, co w następstwie skutkuje znacznymi podwyżkami rozpoczętych inwestycji. Nie bez znaczenia pozostaje również wzrost tzw. kosztów związanych z bieżącym utrzymaniem i funkcjonowaniem, takich jak chociażby opłaty za media.

Dodatkowo, budżety samorządowe są też znaczenie obciążone kosztami pomocy uchodźcom z Ukrainy, a nie można pominąć sytuacji spowodowanej pandemią Covid-19, i wynikłymi z niej nowymi okolicznościami, jak chociażby konieczność zapewnienia możliwości zdalnego odbywania zajęć.

Ponadto zaznaczyć trzeba, że pod koniec 2021 r. zmianie uległ art. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2021.1672 t.j.). Znowelizowany ustęp 4 stanowi, że *wskaźnik udziału należnego podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników zamieszkałych odpowiednio na obszarze gminy, powiatu i województwa w ogólnej kwocie należnego podatku ustala się jako średnią ważoną arytmetyczną z 3 lat obliczeniowych obejmujących: rok poprzedzający rok bazowy, rok poprzedzający o 2 lata rok bazowy i rok poprzedzający o 3 lata rok bazowy, odpowiednio z wagami 0,5, 0,33 i 0,17. Wskaźnik ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych za dany rok obliczeniowy zeznaniach*

*podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznym obliczeniu podatku dokonany przez płatników, według stanu na dzień 30 czerwca roku następującego po roku obliczeniowym.*

Zatem, wraz z wprowadzeniem programu „Polski Ład”, zmianie uległ wskaźnik udziału należnego podatku dochodowego od osób fizycznych. Obecnie przyjęty wskaźnik bazujący na dochodach z lat poprzednich nie oddaje w swojej istocie realnych potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

**Mając powyższe na względzie, należy uznać, że opiniowane ustawy są pierwszym, znaczącym, ale niewystarczającym etapem przywracania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Konieczna jest bowiem systemowa przebudowa finansów j.s.t., zwłaszcza zwiększenie udziału dochodów własnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.**