



Minister Finansów

Warszawa, 3 października 2024 roku



Sprawa: Interpelacja nr 4487 w sprawie projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
Znak sprawy: ST3.054.24.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 4487 Pani poseł Anny Dąbrowskiej-Banaszek w sprawie opublikowanego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, proszę przyjąć następujące wyjaśnienia.

W obowiązującym stanie prawnym dochodem jednostek samorządu terytorialnego jest m.in. udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). Wprowadzone w ostatnich latach zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym w postaci obniżenia stawki podatku dochodowego, wpłynęły na zmniejszenie wpływów podatkowych, w których gminy, powiaty i województwa mają odpowiednie udziały. Do projektów ustaw przewidujących zmiany w zakresie podatku PIT dołączana była ocena skutków regulacji (OSR), zawierająca skutki finansowe proponowanych zmian dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Dokumenty te były przekazywane wraz z projektem ustawy do Sejmu RP i są nadal dostępne.

Utracone dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wyszacowane wg metodologii Banku Światowego, z uwzględnieniem kwot wykazanych w OSR do ustaw mających wpływ na wielkość dochodów z PIT, tj.:

- 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,
- 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,
- 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,

- 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,

szacowane są na kwotę: w 2021 r. – 7.384,0 mln zł, w 2022 r. – 19.221,0 mln zł i w 2023 r. – 18.940,0 mln zł.

Jednostki samorządu terytorialnego w latach 2021-2023 otrzymały wsparcie finansowego w formie:

- uzupełnienia subwencji ogólnej (środki przekazane w 2021 r.) – 8.000,0 mln zł,
- uzupełnienia subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji (środki przekazane w 2021 r.) – 4.000,0 mln zł,
- dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT (przekazanych w 2022 r.) – 13.673,0 mln zł,
- uzupełnienia subwencji ogólnej (środki przekazane w 2023 r.) – 14.083,3 mln zł.

Wsparcie to miało charakter doraźny i niesystemowy. W efekcie samorzady nie wiedziały, na jakie wsparcie mogą liczyć w danym roku, co wpływało negatywnie na realistyczność budżetów i wieloletnich prognoz finansowych JST.

Ponadto samorzady otrzymywały promesy oraz dofinansowanie inwestycyjne w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych oraz Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Należy jednak zauważyć, że wsparcie inwestycyjne miało charakter celowy i nie pozwoliło JST finansować zadań bieżących, na których to realizację negatywny wpływ miały ubytki wynikające z wprowadzonych zmian podatkowych. Ponadto sam podział środków inwestycyjnych budził wątpliwości z punktu widzenia przejrzystości, apolityczności i adekwatności stosowanych kryteriów.

Informuję przy tym, że otrzymywane przez samorzady dotacje czy środki z różnych funduszy z przeznaczeniem na realizację określonych celów są zupełnie odrębnym źródłem finansowania różnych zadań, całkowicie oderwanym od rozwiązań systemowych, które stanowią podstawę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie ogranicza finansowania różnych zadań jednostek samorządu terytorialnego w drodze dotacji czy środków przekazywanych z funduszy, jak np. Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Finansowanie takie (przy pomocy tego typu instrumentów) jest realizowane.

Uchwalona przez Sejm RP w dniu 1 października br. ustawa o dochodach jednostek wprowadza do porządku prawnego regulacje zapewniające stabilny system finansowania samorządów oraz zwiększenie ich dochodów w sposób systemowy. System finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinien być przewidywalny, a nie opierać się na doraźnym wsparciu finansowym. Nowe rozwiązania zapewnią, że każdy samorząd będzie miał zagwarantowane wyższe dochody niż obecnie. Należy zauważyć, że łączny skutek finansowy wynikający z projektu ustawy jest dla jednostek samorządu terytorialnego pozytywny i oznacza zwiększenie ich dochodów o 24,8 mld zł w roku 2025 w stosunku do obowiązującego systemu. W kwocie tej ujęte są także zwiększone dochody miast na prawach powiatu.

W uchwalonej przez Sejm RP w dniu 1 października 2024 r. ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego proponuje się zmianę w podejściu do systemu finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i wprowadzenie pojęcia potrzeb finansowych, do których należy zaliczyć m. im. potrzeby wyrównawcze, a także potrzeby rozwojowe. Potrzeby finansowe będą elementem kalkulacyjnym do ustalenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Potrzeby rozwojowe, o które pyta Pani Poseł, przewidziane w projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego znacząco wzrastają w stosunku do części rozwojowej subwencji ogólnej na rok 2024. Kwota potrzeb rozwojowych na 2025 r. wyniesie 8,6 mld zł, natomiast subwencji rozwojowej na 2024 r. jest zaplanowana w kwocie 3,2 mld zł. Warto w tym miejscu zauważyć, że wydatki z budżetu państwa na ten rodzaj subwencji przewidziano po raz pierwszy dopiero w tym roku. Należy też dodać, że przedsięwzięcia rozwojowe są i mogą być finansowane z różnych źródeł. Dochody wyliczone w oparciu o potrzeby rozwojowe nie ograniczają samorządów, lecz przeciwnie zapewniają dodatkowe środki na finansowanie działań rozwojowych.

Podsumowując tę część odpowiedzi można podkreślić, że zwiększy się pula środków dla samorządów, które potencjalnie mogą być przeznaczone na rozwój. Pragnę przy tym zwrócić uwagę, iż dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych, zarówno w rozumieniu obecnej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jak i uchwalonej nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, są zaliczane do dochodów własnych, o przeznaczeniu których decydują organy jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie dotychczasowa część rozwojowa subwencji ogólnej nie ma charakteru celowego, lecz o przeznaczeniu środków otrzymanych w postaci subwencji ogólnej, w tym jej części rozwojowej, decyduje organ stanowiący jednostki.

Uchwalona 1 października 2024 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w sposób systemowy będzie regulować zasady ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Oprócz tej ustawy - jak już wyżej zaznaczono - mogą funkcjonować inne mechanizmy finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, jak np. skierowane do określonej grupy samorządów, których dofinansowanie jest szczególnie uzasadnione. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku samorządów położonych w północno-wschodniej części Polski. Od roku 2024 realizowany jest program wieloletni pn. „Rządowy program rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030”, stanowiący wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego (gmin i powiatów) leżących w 21 powiatach z województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego oraz czterech miast na prawach powiatu (Przemyśl, Biała podlaska, Chełm i Suwałki). Celem strategicznym Programu jest poprawa jakości życia mieszkańców północnowschodnich obszarów przygranicznych przez ograniczenie negatywnych skutków inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę oraz stworzenie trwałych podstaw umożliwiających rozwój społeczno-gospodarczy z poszanowaniem środowiska naturalnego.

Odnosząc się do kwestii prowadzonych konsultacji na etapie prowadzenia prac nad projektem nowej ustawy podkreślić należy, że już założenia tej reformy zostały poddane prekonsultacjom, w trakcie których strona samorządowa pozytywnie oceniła kierunki przygotowanych zmian. 21 sierpnia 2024 r. na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego strona samorządowa pozytywnie

zaopiniowała projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i jego systemowe rozwiązania uznając, że będzie to istotny krok w naprawie finansów samorządowych.

Warto podkreślić, iż stosownie do przepisów ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, to Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowi forum wypracowania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego, rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy. W ramach uzgodnień ze Stroną Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego powołano także roboczy zespół, w skład którego wchodziłi przedstawiciele wszystkich korporacji samorządowych reprezentowanych w Komisji Wspólnej oraz Ministra Finansów, którego celem było omówienie i wyjaśnienie uwag jak również propozycji zgłoszonych przez przedstawicieli samorządu terytorialnego.

W ramach uzgodnień ze Stroną Samorządową przyjęto m.in. postulaty w zakresie wprowadzenia mechanizmu monitorowania skutków wdrożenia ustawy po pierwszym roku jej obowiązywania, co otwiera możliwość prowadzenia dialogu nie tylko z włodarzami miast na prawach powiatu, lecz ze wszystkimi organizacjami samorządowymi w ramach obowiązującej formuły Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego w latach 2021-2023 otrzymywały część oświatową subwencji ogólnej w wysokości: 52.222,8 mln zł w 2021 r., 55.942,2 mln zł w 2022 r. i 64.580,5 mln zł w 2023 r. Kwota tej części subwencji ogólnej, zaplanowana na 2024 r., wynosi 87.983,9 mln zł, a zatem jest wyższa, rok do roku, o 36,2%.

Jednocześnie pragnę wyjaśnić, że zarówno obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu, jak i uchwalona ustawa określają zasady ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a nie zasady pokrywania wydatków ponoszonych przez te jednostki. Środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna z budżetu państwa i dotacje celowe.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Hanna Majszyk
podsekretarz stanu