

Warszawa, 11 października 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-2022/24

Do druku nr 698

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

SEJMU
L.dz. DS. 1700.108.2024
Data wpływu 14.10.2024 r.

Ocena skutków regulacji

**zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych
rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi
w wersji uwzględniającej autopoprawkę
(druk sejmowy nr 698)**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

W uzasadnieniach projektu oraz wniesionej do niego autopoprawki wskazano dwa zasadnicze problemy, które projektowana ustawa ma rozwiązywać: po pierwsze, zachodzącą asymetrię pomiędzy regulacjami dotyczącymi podatku od towarów i usług, a przepisami ustaw o podatkach dochodowych (u.p.d.f.¹ i u.p.d.p.²) w zakresie ulg związanych z pomocą poszkodowanym wskutek zdarzeń, które stanowiły przesłankę wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, po drugie zaś – możliwą ograniczoną, z uwagi na rozwiązania podatkowe, solidarność z osobami dotkniętymi skutkami klęski żywiołowej.

Pierwszy ze wskazanych problemów został podniesiony w uzasadnieniu pierwotnego tekstu projektowanej regulacji. Autorzy projektu odwołali się w tym przypadku do powodzi, która miała miejsce we wrześniu 2024 r., wskazując, że w obecnym stanie prawnym darowizny na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów leczniczych oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (RARS) nie mogą być odliczane od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT) i podatkiem dochodowym od osób prawnych (CIT), pomimo że

¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.).

² Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zm.).

darowizna towarów lub świadczenie usług, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 8 ust. 2 u.p.t.u.³, na rzecz tych podmiotów, dokonywane na cele związane z pomocą poszkodowanym wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r., objęte zostały, w okresie od 12 września do 31 grudnia 2024 r., zerową (0%) stawką podatku od towarów i usług na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług⁴. Ta asymetria – zdaniem Wnioskodawców – różnicuje kategorie obdarowanych, a tym samym może utrudnić darczyńcom podjęcie decyzji o wsparciu tych podmiotów. Stąd też projektowana regulacja, w pierwotnym jej brzmieniu, miała na celu, przede wszystkim usunięcie tej asymetrii poprzez umożliwienie odliczenia 200% darowizny, przeznaczonej dla poszkodowanych wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r., w okresie obowiązywania stanu klęski żywiołowej, wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów⁵, przekazanej na rzecz organizacji pożytku publicznego, jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów leczniczych, RARS oraz domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ośrodków wsparcia, rodzinnych domów pomocy i domów pomocy społecznej. W kontekście tak zdefiniowanego celu projektowanej ustawy – usunięcia asymetrii pomiędzy regulacjami dotyczącymi podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych – należy zauważyć, że pomiędzy tymi podatkami nie zachodzi związek, który wymuszałby synchronizację preferencji obowiązujących w u.p.d.f. i u.p.d.p. oraz w przepisach regulujących opodatkowanie podatkiem od towarów i usług. Ustawodawca może, ale nie musi powiązać preferencji w podatku od towarów i usług z ulgą w podatku dochodowym.

Uzasadniając autopoprawkę do projektu, Wnioskodawcy jako zasadniczy problem wskazali możliwą ograniczoną, z uwagi na rozwiązania podatkowe, solidarność ewentualnych darczyńców z osobami dotkniętymi skutkami klęski żywiołowej. Projektowana zmiana ma tym samym na celu zwiększenie tej solidarności w wymiarze finansowym i zachęcenie darczyńców do większego wsparcia kluczowych

³ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361, ze zm.).

⁴ Dz. U. poz. 1381.

⁵ Zob. rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 16 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1395, ze zm.) oraz z dnia 28 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego (Dz. U. z 2024 poz. 1435).

instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych, co ma przynieść korzyści zarówno darczyńcom, jak i obdarowanym.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Rozwiązaniem problemów zdefiniowanych w uzasadnieniu projektu i autopoprawki jest nowelizacja ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁶, polegająca na dodaniu do niej nowej jednostki redakcyjnej (art. 33a), stanowiącej *lex specialis* w stosunku do ogólnie przyjętych zasad odliczania od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz podatkiem dochodowym od osób prawnych darowizn przekazanych przez podatników tych podatków (zob. art. 26 u.p.d.f. i art. 18 u.p.d.p.).

Zgodnie z projektowanym art. 33a u.pow., podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych, opodatkowani na zasadach ogólnych (art. 27 ust. 1 u.p.d.f.) lub na podstawie art. 30c u.p.d.f., oraz podatku dochodowego od osób prawnych, będą mogli odliczyć od podstawy opodatkowania, ustalonej na podstawie art. 26 ust. 1 u.p.d.f. lub art. 30c ust. 2 u.p.d.f. (w przypadku osób fizycznych), bądź art. 18 ust. 1 u.p.d.p. (w przypadku podmiotów podlegających opodatkowaniu na podstawie u.p.d.p.), darowizny, przeznaczone dla poszkodowanych wskutek wystąpienia intensywnych opadów atmosferycznych, silnych wiatrów lub powodzi, będących katastrofą naturalną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 u.st.k.ż.⁷, w okresie obowiązywania stanu klęski żywiołowej wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów lub w okresie 30 dni następujących po jego odwołaniu, przekazane na rzecz (ust. 1 w nowym art. 33a u.pow.):

- 1) organizacji pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸,
- 2) jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) podmiotów leczniczych w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁹,
- 4) Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych,

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 654; dalej: u.pow.

⁷ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm.

⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 799, ze zm.

5) domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, w tym, z usługami opiekuńczymi, ośrodków wsparcia, rodzinnych domów pomocy oraz domów pomocy społecznej, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰.

Odliczeniu ma podlegać kwota odpowiadająca 200% wartości darowizny (ust. 2 w nowym art. 33a u.pow.).

Warunkiem odliczenia jest zawarcie pisemnej umowy pomiędzy darczyńcą (podatnikiem dokonującym darowizny) oraz podmiotem obdarowanym, z której będzie wynikać, że przedmiot darowizny będzie wykorzystany na cele związane z pomocą poszkodowanym wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r. (ust. 3 w nowym art. 33a u.pow.).

Projektowana regulacja, w brzmieniu uwzględniającą autopoprawkę, nie ogranicza się do darowizn przekazanych w związku z wystąpieniem powodzi we wrześniu 2024 r., jak miało to miejsce w wersji pierwotnej projektu, ale ma charakter systemowy. Projektowany przepis będzie miał zastosowanie do wszelkich darowizn przeznaczonych na pomoc poszkodowanym wskutek intensywnych opadów atmosferycznych, silnych wiatrów lub powodzi, będących katastrofą naturalną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej, w okresie obowiązywania stanu klęski żywiołowej, wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów lub w okresie 30 dni następujących po jego odwołaniu, przekazanych na rzecz organizacji wskazanych w ust. 1 nowego art. 33a u.pow.

Projektowana regulacja nie obejmuje jednak wszystkich przypadków, co do których ustawa o stanie klęski żywiołowej przewiduje możliwość wprowadzenia tego stanu przez Radę Ministrów. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.st.k.ż. stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski. Wprowadza się go na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni (por. art. 4 ust. 2 u.st.k.ż.).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.st.k.ż. za klęskę żywiołową uznaje się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.

nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Opiniowany projekt ogranicza możliwość odliczenia darowizn tylko do przypadków, gdy stan klęski żywiołowej został wprowadzony w związku z katastrofą naturalną będącą następstwem intensywnych opadów atmosferycznych, silnego wiatru oraz powodzi. Nie obejmuje pozostałych przypadków, z którymi ustawa o stanie klęski żywiołowej wiąże możliwość wprowadzenia tego stanu, a więc:

- 1) pozostałych, innych niż intensywne opady atmosferyczne, silny wiatr i powódź, zdarzeń związanych z działaniem sił natury, które mogą prowadzić do katastrofy naturalnej w rozumieniu ustawy o stanie klęski żywiołowej, np. wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, zjawiska lodowe na rzekach (por. art. 3 ust. 1 pkt 2 u.st.k.ż.),
- 2) awarii technicznej, za którą ustawa uznaje gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości (por. art. 3 ust. 1 pkt 3 u.st.k.ż.).

Projektowana ulga ma podobny zakres (przedmiotowy i podmiotowy) do odliczeń z art. 52n u.p.d.f. i art. 38g u.p.d.p., które dotyczyły darowizn przekazanych na cele związane z przeciwdziałaniem COVID-19. Nie zawiera jednak, odmiennie niż wskazane przepisy u.p.d.f. i u.p.d.p., odesłań do przepisów tych ustaw, regulujących odliczenie od podstawy opodatkowania darowizn na zasadach ogólnych (por. art. 52n ust. 3 i 4 u.p.d.f. i art. 38g ust. 3 u.p.d.p.). Projektowany art. 33a u.pow., podobnie, jak przywołane wyżej art. 52n u.p.d.f. i art. 38g u.p.d.p., jest *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad odliczania darowizn na podstawie art. 26 u.p.d.f. i art. 18 u.p.d.p. W związku z tym powinien zawierać przepisy regulujące zasady dokumentowania i odliczania tych darowizn, albo poprzez odesłanie do innych przepisów, albo też poprzez ustanowienie własnych, autonomicznych norm. W projekcie brak takiej regulacji.

Należy również zaznaczyć, że projektowany przepis (art. 33a u.pow.) odnosi się tylko do podatników podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na podstawie u.p.d.f. Swym zakresem, inaczej niż w przypadku darowizn na cele

związane z przeciwdziałaniem COVID-19, nie obejmuje podatników opodatkowanych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych (por. art. 57b u.rycz.¹¹).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹². Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹³.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich UE/OECD?

By zidentyfikować zagraniczne uregulowania prawne stanowiące ekwiwalent rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy (tj. możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania darowizny przekazanej przez osobę fizyczną lub prawną na rzecz osób poszkodowanych przez powódź lub podmiotów działających na rzecz zwalczania jej skutków), dokonano przeglądu przepisów w wybranych państwach członkowskich UE. Przeglądowi poddano przede wszystkim przepisy regulujące postępowanie w stanie klęski żywiołowej, przepisy podatkowe oraz ewentualne uregulowania prawne przyjmowane *ad hoc* w związku z wystąpieniem powodzi. Przeglądem objęto państwa członkowskie UE, w których w ciągu ostatnich dziesięciu lat doszło do powodzi o poważnych skutkach¹⁴.

Jak wynika z przeglądu zagranicznych uregulowań, w państwach członkowskich UE dotkniętych w ostatnich latach powodziami nie przewidziano rozwiązania analogicznego do rozwiązania wskazanego w projekcie ustawy, a więc możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania darowizny przekazanej przez osobę fizyczną lub prawną na rzecz osób poszkodowanych przez powódź lub

¹¹ Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 776, ze zm.).

¹² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski), opinia z 1 października 2024 r., BEOS-WPEiM-2054/24.*

¹³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z 1 października 2024 r., nr BEOS-WAPEiM-2055/24.*

¹⁴ Sprawdzono stan prawny i ewentualne działania legislacyjne podjęte w następujących państwach: Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Rumunia po powodzi w 2016 r.; Grecja po powodzi w 2017 r., Francja, Hiszpania i Włochy po powodzi w 2018 r.; Francja i Hiszpania po powodzi w 2020 r., Austria, Belgia, Chorwacja, Czechy, Francja, Niemcy, Włochy, Rumunia po powodzi w 2021 r.; Węgry i Włochy po powodzi w 2023 r.

podmiotów działających na rzecz zwalczania skutków powodzi. W części państw członkowskich UE przewiduje się – na ogólnych zasadach określonych przez prawo podatkowe – możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania darowizn przekazanych na rzecz określonego kręgu podmiotów i na określone cele, jednak w żadnym przypadku wśród wymienionych podmiotów i celów nie wskazuje się działań związanych z pomocą poszkodowanym wskutek powodzi lub innych klęsk żywiołowych.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projektowana regulacja będzie miała wpływ m.in. na:

- organizacje pożytku publicznego¹⁵; jednostki samorządu terytorialnego; podmioty lecznicze; Rządową Agencję Rezerw Strategicznych; domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych, w tym z usługami opiekuńczymi, ośrodki wsparcia, rodzinne domy pomocy oraz domy pomocy społecznej – można oczekiwać większego wsparcia tych podmiotów, pod warunkiem, że przedmiot darowizny byłby wykorzystany na cele związane z pomocą poszkodowanym wskutek intensywnych opadów atmosferycznych, silnych wiatrów, powodzi, będących klęską naturalną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁶;
- darczyńcy (zarówno podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych) przekazujący ww. podmiotom darowizny – mogliby odliczyć od podstawy opodatkowania kwotę odpowiadającą 200% wartości darowizny przeznaczonej dla poszkodowanych wskutek intensywnych opadów atmosferycznych, silnych wiatrów lub powodzi w okresie obowiązywania stanu klęski żywiołowej albo w okresie 30 dni następujących po jego odwołaniu;
- osoby oraz podmioty poszkodowane w wyniku powodzi – mogłyby liczyć na większe wsparcie w usuwaniu skutków klęski żywiołowych;
- budżet państwa – można oczekiwać zmniejszenia wpływów z PIT i CIT w związku z obniżeniem podstawy opodatkowania podatników, którzy

¹⁵ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 751 i 834).

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

przekazują darowizny na rzecz podmiotów udzielających wsparcia poszkodowanym w wyniku klęski żywiołowych;

- budżety jednostek samorządu terytorialnego zlokalizowanych na terenach dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych – w związku z ich udziałem w dochodach z PIT i CIT należy spodziewać się zmniejszenia wpływów z podatków dochodowych.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika, by projekt został poddany konsultacjom społecznym.

Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 25 września 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (NBP, PG, NRA, KRRP, KRDP, KRBR, RDS, KdsPP, RDPP, NRL, NRPiP, KRDL, KRF, NIA, FZZ, OPZZ, NSZZ"S", Lewiatan, BCC-ZP, ZRP, PRP, ZPiP, FPP i KIG). Tego samego dnia projekt został skierowany do opinii organizacji samorządowych.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Jak wspomniano w pkt. IV proponowana regulacja będzie miała wpływ na wysokość dochodów budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, a tym samym na wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które mają zapewnione ustawowo udziały w PIT i CIT. Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że oszacowanie skali potencjalnego ubytku dochodów jest trudne do przeprowadzenia ze względu na brak wiarygodnych danych dotyczących wielkości pomocy i liczby darczyńców. Niemniej pewien punkt odniesienia mogą stanowić dane dotyczące darowizn przekazywanych w latach 2020-2022 na przeciwdziałanie COVID-19 (tab. 1).

Tabela 1 Darowizny przekazane na przeciwdziałanie COVID-19 i odliczone od dochodu/przychodu przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych

Forma opodatkowania	Dane z zeznań podatkowych dotyczące odliczenia od dochodu/przychodu (stan na dzień 02.10.2024 r.):											
	darowizn przekazanych na przeciwdziałanie COVID-19, o których mowa w art. 52n ustawy PIT(1) i art. 57b ustawy o ryczałcie						darowizn przekazanych w formie tabletów i laptopów , o których mowa w art. 52x ustawy PIT i 57e ustawy o ryczałcie					
	2020		2021		2022		2020		2021		2022	
	Kwota odliczenia w zł	Liczba podatników	Kwota odliczenia w zł	Liczba podatników	Kwota odliczenia w zł	Liczba podatników	Kwota odliczenia w zł	Liczba podatników	Kwota odliczenia w zł	Liczba podatników	Kwota odliczenia w zł	Liczba podatników
skala podatkowa	19 427 306	10 964	1 877 324	914	526 321	217	3 258 248	1 069	957 565	292	427 560	135

tzw. podatek liniowy	120 925 011	2 134	36 470 574	290	738 458	42	999 943	63	261 176	21	19 166	8
ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	523 044	119	68 988	13	22 983	12	13 805	7	30 580	3	21 026	7

Źródło: dane udostępnione przez Departament Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że najwięcej darowizn na przeciwdziałanie COVID-19 zostało przekazanych w 2020 roku, w którym 13 217 podatników udzieliło wsparcia finansowego w kwocie 140,9 mln zł. Dodatkowo 1 139 podatników dokonało darowizn w formie tabletów i laptopów o wartości 4,3 mln zł. W kolejnych latach skłonność do dokonywania tego typu darowizn wyraźnie malała:

- w 2021 r. – 1217 podatników przekazało darowizny pieniężne w kwocie 38,4 mln zł (316 podatników przekazało tablety i laptopy o równowartości 1,2 mln zł),
- w 2022 r. – 271 podatników przekazało darowizny pieniężne w kwocie 1,3 mln zł (150 podatników przekazało tablety i laptopy o wartości niespełna 0,5 mln zł).

Łączna wartość darowizn przekazanych w latach 2020-2022 przez osoby fizyczne na przeciwdziałanie COVID-19 wyniosła 186,6 mln zł, przy czym 85,4% tej kwoty, tj. 159,4 mln zł przypadło na podatników, których dochody opodatkowane są jednolitą 19% stawką (tzw. podatek liniowy). Oszacowanie skali zmniejszenia dochodów budżetowych, a w konsekwencji również dochodów jednostek samorządu terytorialnego dokonano w następujący sposób:

- 1) podatek liniowy – łączna wartość darowizn 159,4 mln zł x 0,19 = 30,29 mln zł;
- 2) skala podatkowa – dla darowizn przekazanych w 2020 r. przyjęto średnią ważoną stawkę podatku dochodowego 18,8%¹⁷, w 2021 r. – 18,1%¹⁸, zaś w 2022 r. – 12,6%¹⁹.

W rezultacie ubytek dochodów oszacowano na poziomie

$$22,7 \text{ mln zł} \times 0,188 + 2,8 \text{ mln zł} \times 0,181 + 0,9 \text{ mln zł} \times 0,126 = 4,89 \text{ mln zł};$$

- 3) ryczałt od przychodów ewidencjonowanych – łączna kwota darowizn 0,68 mln zł x 0,07²⁰ = 0,05 mln zł.

Tak więc łączne szacunkowe zmniejszenie dochodów budżetowych z tytułu darowizn na przeciwdziałanie COVID-19 dokonanych przez osoby fizyczne mogło

¹⁷ Średnia ważona udziałem liczby podatników w dwóch przedziałach dochodowych – do 85 528 zł i powyżej tej kwoty, tj. $0,9449 \times 0,18 + 0,0551 \times 0,32 = 18,8\%$.

¹⁸ Średnia ważona udziałem liczby podatników w dwóch przedziałach dochodowych – do 85 528 zł i powyżej tej kwoty, tj. $0,9273 \times 0,17 + 0,0727 \times 0,32 = 18,1\%$.

¹⁹ Średnia ważona udziałem liczby podatników w dwóch przedziałach dochodowych – do 120 000 zł i powyżej tej kwoty, tj. $0,9699 \times 0,12 + 0,0301 \times 0,32 = 12,6\%$.

²⁰ Przyjęto średnią z dwóch najczęściej stosowanych stawek podatku zryczałtowanego, tj. $(5,5\% + 8,5\%) / 2 = 7\%$.

wynieść ok. 35,2 mln zł, z tego około 50% przypadło na budżet państwa, a pozostałe 50% na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Oprócz odliczeń dokonywanych przez osoby fizyczne należy również uwzględnić odliczenia od dochodu darowizn dokonanych przez podatników podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), którzy zazwyczaj dysponują większymi możliwościami finansowymi w zakresie wsparcia tego typu działań. Podatnicy CIT mogli przekazywać darowizny na przeciwdziałanie COVID-19 m.in. za pośrednictwem organizacji, o której mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W informacjach Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2020-2022 brak jest wyszczególnienia darowizn na przeciwdziałanie COVID-19, tym niemniej znaczną część wzrostu wartości odliczeń obserwowaną w latach 2020-2021 można prawdopodobnie przypisać tego typu darowiznom (tab.2).

Tabela 2 Kwota odliczonych darowizn na cele określone w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w latach 2018-2022

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
liczba podatników	4 960	5 652	3 970	5 803	7 325
kwota odliczonych darowizn (w tys. zł)	444 028	521 146	712 217	719 144	1 347 898
przeciętna odliczona darowizna (w tys. zł)	90	92	179	124	184

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2018-2022, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2019-2023.

Znaczny wzrost kwoty odliczonych darowizn przez osoby prawne w 2022 r. mógł wynikać z darowizn przekazywanych przez osoby prawne nie na przeciwdziałanie COVID-19, lecz na pomoc uchodźcom z Ukrainy. Brak w danych gromadzonych i udostępnianych przez Ministerstwo Finansów informacji o wysokości darowizn przekazanych przez osoby prawne na przeciwdziałanie COVID-19 bardzo utrudnia oszacowanie skutków budżetowych z tym związanych. Wydaje się, że biorąc pod uwagę skalę wzrostu łącznej kwoty darowizn przekazanych organizacjom pożytku publicznego w roku 2020 skutki finansowe dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego mogą być zbliżone do tych wynikających z darowizn przekazanych przez osoby fizyczne.

Umiarkowana skala darowizn na przeciwdziałanie COVID-19 pozwala przypuszczać, że również w przypadku uchwalenia proponowanych zmian,

zmniejszenie dochodów budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatków dochodowych nie byłoby znaczne. W przypadku dalszego procedowania niniejszego projektu ustawy warto jednak zasięgnąć opinii Ministerstwa Finansów, które dysponując bardziej precyzyjnymi danymi powinno oszacować skalę możliwego zmniejszenia wpływów z tytułu PIT i CIT.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projektowana zmiana może wywoływać pozytywne skutki społeczne, gdyż możliwość odliczenia od dochodu kwoty odpowiadającej 200% wartości darowizny na rzecz podmiotów dotkniętych klęską żywiołową może stanowić dodatkowy bodziec do zwiększenia wsparcia. Tym samym szybciej i na szerszą skalę można byłoby udzielić bieżącej pomocy poszkodowanym oraz przeprowadzić kosztochłonny proces odbudowy zniszczonych terenów. Od szybkości tych działań zależy również rozwój przedsiębiorczości na obszarach objętych stanem klęski żywiołowej. Stąd też podatkowe zachęty adresowane do osób fizycznych i prawnych zlokalizowanych na terenie całej Polski mogą być akceleratorem wsparcia kierowanego do poszkodowanych, a tym samym wywoływać pozytywne skutki gospodarcze.

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

Projektowana ustawa nie prowadzi do zmiany obciążeń regulacyjnych.

IX. Wpływ na rynek pracy

Przyjęcie projektu może wywoływać pozytywne skutki dla lokalnego rynku pracy. Odbudowa zniszczonych terenów – m.in. mieszkań, domów, infrastruktury drogowej, kolejowej, sieci energetycznej, wodno-kanalizacyjnej, gazowej – jest warunkiem koniecznym dla normalnego prowadzenia działalności gospodarczej na terenach zniszczonych w wyniku klęski żywiołowej.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Nie zidentyfikowano wpływu na pozostałe obszary.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 3 projektu), z tym że przepis nowego art. 33a w u.pow. ma być stosowany do darowizn dokonanych od dnia 12 września 2024 r. (art. 2 projektu).

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

W przypadku przedmiotowego projektu nie przewidziano ewaluacji.

Autorzy:

dr Jacek Kulicki (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)
specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Piotr Russel (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Łukasz Żołądek (pkt III)
specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Piotr Chybalski