



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 221**  
Warszawa, 15 stycznia 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Jana Grabca.

(-) Paweł Bańkowski; (-) Alicja Chybicka; (-) Tomasz Cimoszewicz; (-) Zofia Czernow; (-) Andrzej Czerwiński; (-) Artur Dunin; (-) Waldy Dzikowski; (-) Joanna Fabisiak; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Kinga Gajewska; (-) Elżbieta Gapińska; (-) Elżbieta Gelert; (-) Tomasz Głogowski; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Jan Grabiec; (-) Rafał Grupiński; (-) Bożena Henczyca; (-) Marek Hok; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Bożena Kamińska; (-) Magdalena Kochan; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Tomasz Kostuś; (-) Robert Kropiwnicki; (-) Wojciech Król; (-) Marek Krzakała; (-) Henryka Krzywonos-Strycharska; (-) Gabriela

Lenartowicz; (-) Beata Małecka-Libera; (-) Arkadiusz  
Marchewka; (-) Antoni Mężydło; (-) Izabela Katarzyna  
Mrzygłocka; (-) Joanna Mucha; (-) Arkadiusz Myrcha; (-) Anna  
Nemś; (-) Sławomir Neumann; (-) Dorota Niedziela; (-) Małgorzata  
Niemczyk; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Mirosława Nykiel; (-) Marzena  
Okła-Drewnowicz; (-) Paweł Papke; (-) Zbigniew Pawłowicz; (-) Kazimierz  
Plocke; (-) Jacek Protas; (-) Elżbieta Radziszewska; (-) Grzegorz  
Raniewicz; (-) Ireneusz Raś; (-) Halina Rozpondek; (-) Leszek  
Ruszczyk; (-) Dorota Rutkowska; (-) Krystyna Sibińska; (-) Marek  
Sowa; (-) Paweł Suski; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Marcin  
Święcicki; (-) Anna Wasilewska; (-) Monika Wielichowska; (-) Ryszard  
Wilczyński; (-) Szymon Ziółkowski; (-) Stanisław Żmijan.

**U S T A W A**

z dnia ..... 2016 r.

**o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.<sup>1</sup>) w art. 27 wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podatek dochodowy, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 29-30f, pobiera się od podstawy jego obliczenia według następującej skali:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek
85 528		15 395 zł 04 gr minus kwota zmniejszająca podatek + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł”

2) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b, w brzmieniu:

„1a. Kwota zmniejszająca podatek, o której mowa w ust. 1 w roku podatkowym 2017 wynosi 1440 zł. W następnych latach podatkowych kwotę tę koryguje się odpowiednio do wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za pierwsze półrocze roku poprzedzającego rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

1b. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza corocznie nie później niż 30 września, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>1</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540, z 2013 r. poz. 21, 888, 1027, 1036, 1287, 1304, 1387 i 1717, z 2014 r. poz. 223, 312, 567, 598, 773, 915, 1052, 1215, 1328, 1563, 1644, 1662 i 1863 oraz z 2015 r. poz. 73, 211, 251, 478, 693, 699, 860, 933, 978, 1197, 1217, 1259, 1296, 1321, 1322, 1333, 1569, 1595, 1607, 1767, 1784, 1844, 1893, 1925 i 1932.

„Monitor Polski”, wysokość kwoty zmniejszającej podatek w następnym roku podatkowym z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 1a, zaokrąglając ją w górę do pełnych groszy.”

**Art. 2.** W ustawie z dnia 13 października 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.<sup>2</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 4 ust. 2 nadaje się brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 48,46%, z zastrzeżeniem art. 89 oraz art. 89a ust. 1.”

2) art. 5 ust. 2 nadaje się brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 12,63%, z zastrzeżeniem art. 89a ust. 2.”

3) art. 6 ust. 2 nadaje się brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,97%, z zastrzeżeniem art. 89a ust. 3.”

4) art. 9 ust. 1 do 3 nadaje się brzmienie:

„Art. 9. 1. Kwotę udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,4846, z zastrzeżeniem art. 89 oraz art. 89a ust. 1, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

2. Kwotę udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,1263, z zastrzeżeniem art. 89a ust. 2, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych

---

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 789, 1045, 1293 i 1685.

zamieszkałych na obszarze powiatu, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

3. Kwotę udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,0197, z zastrzeżeniem art. 89a ust. 3, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.”

5) po art. 89 dodaje się art. 89a w brzmieniu:

„Art.89a

1. Wysokość udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na jej obszarze gminy wynosi w 2017 r. 47,99%, z zastrzeżeniem art. 89.

2. Wysokość udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na jego obszarze wynosi w 2017 r. 12,50%.

3. Wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na jego obszarze województwa wynosi w 2017 r. 1,95%.”

**Art. 3.** Przepisy art. 1 mają zastosowanie do dochodów uzyskanych (straty poniesionej) od dnia 1 stycznia 2017 r. Do dochodów uzyskanych (straty poniesionej) do dnia 31 grudnia 2016 r. ma zastosowanie przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmieniany art. 1.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 grudnia 2016 r.

## Uzasadnienie

29 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.), ustalający stawki podatku dochodowego, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji. Równocześnie Trybunał orzekł, iż przepis ten - w tymże zakresie - traci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r. (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2015 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 1784.)

29 listopada 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Sejmowi RP projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 51). 2 grudnia 2015 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP odbyło się pierwsze czytanie tego projektu, który został skierowany do prac w Komisji Finansów Publicznych. Istotą proponowanej zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych jest podniesienie kwoty zmniejszającej podatek z obecnych 556,02 zł do 1440 zł, począwszy od roku podatkowego 2016.

Podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek, bez zmiany pozostałych elementów skali podatkowej, w oczywisty sposób skutkowało będzie zmniejszeniem wpływów podatkowych z tego źródła. Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, że skutkiem wejścia jej w życie będzie obniżenie dochodów sektora finansów publicznych w 2016 r. o 15,58 mld zł.

Wpływy z podatku od osób fizycznych - w tym w szczególności z podatku płaconego według skali podatkowej, określonej w art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - stanowią dochody budżetu państwa oraz budżetów samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.) ta część wpływów z podatku od osób fizycznych, na którą wpłynie zmiana kwoty zmniejszającej podatek, w 2016 r. stanowi w 50,36% dochody budżetu państwa, a w 49,64% dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zaś docelowo stanowić będzie w 48,81% dochody budżetu państwa, a w 51,19% dochody budżetów jednostek samorządowych.

Ukształtowanie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego sposobu korzystania przez samorząd terytorialny z wpływów z tego podatku - opisany w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2 oraz w art. 9 tej ustawy - sprawia, iż zmiana wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest nieodłącznym skutkiem wprowadzenia ustawowych zmian, wpływających na wysokość ogólnych wpływów podatkowych. Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy nie przewiduje żadnej rekompensaty zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawiany projekt ustawy ma dwa cele. Po pierwsze realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego sposobu wyznaczania kwoty zmniejszającej podatek. I, po drugie, ochronę dochodów jednostek samorządu terytorialnego przed negatywnymi skutkami koniecznych zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zmiany proponowane w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są pochodne w stosunku do zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. gdyż celem przedstawianego projektu ustawy nie jest zmiana, a zachowanie obecnego poziomu dochodów samorządu terytorialnego.

### **Dostosowanie skali podatkowej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r.**

Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r. wskazuje na konieczność dostosowania kwoty zmniejszającej podatek do aktualnej wysokości wskaźnika minimum egzystencji, ale też na konieczność stworzenia mechanizmu prawnego zapewniającego, iż także w przyszłości - wskutek wzrostu poziomu cen - nie dojdzie do sytuacji, w której kwota wolna od podatku, określona pośrednio w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, będzie niższa niż roczna wartość wskaźnika minimum egzystencji.

Aktualna wysokość wskaźnika minimum egzystencji, określona przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego wynosi 544,09 zł miesięczne, a więc 6 529,08 zł rocznie. Natomiast za prawną granicę ubóstwa należy uznać kryteria dochodowe ustalone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

(Dz.U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.<sup>3</sup>), tj. wysokość miesięcznego dochodu, do jakiej osoba uprawniona jest do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Na podstawie art. 9 ustawy o pomocy społecznej, kryteria dochodowe podlegają co trzy lata weryfikacji. Aktualnie wysokość kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej ustalone jest rozporządzeniem Rady Ministrów<sup>4</sup> i wynosi 634 zł, tj. 7 608 zł rocznie.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że za sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi należy uznać takie ustalenie skali podatkowej, które pogłębia ubóstwo części podatników, a za nieracjonalne należy uznać takie ukształtowanie skali, które prowadzi do dalszego uzależniania osób o niewysokich dochodach od pomocy społecznej. Tak więc, zgodnie z analizą przeprowadzoną przez Trybunał, lepszym rozwiązaniem będzie powiązanie kwoty wolnej od podatku nie z minimum egzystencji, a kryterium dochodowym uprawniającym do otrzymywania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Projekt ustawy proponuje kwotę zmniejszenia podatku, tożsamą z kwotą zaproponowaną w projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przedstawionym przez Prezydenta RP, równą 1440 zł. Odpowiada to zwolnieniu od opodatkowania kwoty 8 000 zł rocznie, a więc kwoty nieco wyższej niż roczny odpowiednik kwoty kryterium dochodowego (7 608 zł).

Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na potrzebę stworzenia trwałej gwarancji tego, iż kwota zmniejszenia podatku zachowa swoją realną wartość, a przede wszystkim, iż nie spadnie poniżej minimum egzystencji. Ponieważ projekt niniejszy wprowadza kwotę zmniejszającą podatek odpowiadającą kwocie wolnej od podatku w wysokości nieco przekraczającej wysokość kryterium dochodowego, które ponadto weryfikowane jest jedynie co trzy lata, proponuje się wprowadzenie mechanizmu uzależniającego zmiany wysokości kwoty zmniejszającej podatek wprost od wskaźnika wzrostu towarów i usług, nie zaś od samego kryterium dochodowego.

Istota proponowanego rozwiązania polega na kwotowym określeniu kwoty zmniejszającej podatek w pierwszym roku obowiązywania nowej regulacji i wprowadzenie mechanizmu

---

<sup>3</sup> Zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2015 r. poz. 693, 1045, 1240, 1310, 1359, 1607, 1616 i 1830.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz.U. z 2015 r. poz. 1058).

korekty tej kwoty w latach następnych na podstawie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jest to rozwiązanie analogiczne do stosowanego mechanizmu określania maksymalnych stawek niektórych podatków i opłat lokalnych, uregulowanego w art. 20 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.).

Wprowadzenie takiego mechanizmu, oprócz wprowadzenia dwóch nowych ustępów art. 27, wymaga nowego sposobu określenia skali podatku dochodowego w art. 27 ust. 1, tak aby zapewnić identyczną wysokość zmiennej kwoty zmniejszającej podatek w obu przedziałach skali podatkowej.

### **Potrzeba wprowadzenia równoległych zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**

Sposób ukształtowania w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego sposobu korzystania przez samorząd terytorialny z wpływów z tego podatku - opisany w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2 oraz w art. 9 tej ustawy - sprawia, iż zmiana wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest nieodłącznym skutkiem zmniejszenia się wpływów podatkowych, będących efektem poniesienia kwoty wolnej od podatku. Zmiana ta materialnie sprowadza się do bardzo znaczącego, sięgającego niemal 20%, oraz trwałego obniżenia dochodów pochodzących z udziałów we wpływach z podatku od osób fizycznych - tak w odniesieniu do łącznych dochodów wszystkich jednostek samorządowych, jak i dochodów każdej jednostki.

Dochody z tego źródła pełnią szczególną rolę. Są one - po części oświatowej subwencji ogólnej - drugim największym pojedynczym źródłem dochodów jednostek samorządowych. Co więcej, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 3 ust. 2 nakazuje traktować dochody z tego źródła jak dochody własne. Dochody z udziałów we wpływach z podatku od osób fizycznych są więc dla samorządu terytorialnego największym źródłem dochodów, co do których jednostki samorządu mają pełnię swobody decyzyjnej w zakresie sposobu ich wykorzystania. W 2014 r. dochody z udziałów w PIT stanowiły aż 35,6% wszystkich dochodów własnych wszystkich jednostek samorządowych.

Wprowadzenie zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych bez jakiegokolwiek rekompensaty niekorzystnych dla samorządu terytorialnego zmian - oznacza ogólne zmniejszenie dochodów samorządu terytorialnego i pogorszenie ich stanu oraz warunków oraz możliwości wykonywania przez nie zadań publicznych. Jej skutkiem będzie ponadto zmniejszenie samodzielności i autonomii działania jednostek samorządowych w ich aspekcie finansowym.

Należy zwrócić także uwagę, że uszczuplenie dochodów samorządu terytorialnego ma nastąpić bez zmiany zakresu ich zadań. Co więcej, częściowe wtórne odzyskanie utraconych dochodów podatkowych dotyczy zasadniczo jedynie budżetu państwa. Uzasadnienie projektu ustawy przedstawionego przez Prezydenta RP wskazuje na mechanizmy częściowego odzyskiwania utraconych wpływów podatkowych, poprzez wzrost popytu, a co za tym idzie wzrost wpływów z podatków pośrednich (VAT i akcyza) oraz - pośrednio - wzrost dochodów przedsiębiorców oraz płaconych przez nich podatków bezpośrednich (CIT i PIT). To częściowe odzyskanie utraconych wpływów podatkowych dotyczy jednak bądź wyłącznie budżetu państwa (podatki pośrednie oraz PIT płacony według stawek ryczałtowych) bądź przede wszystkim budżetu państwa (podatek dochodowy od osób prawnych). Tak więc doszłoby nie tylko do zmniejszenia dochodów samorządu terytorialnego, ale i do pogorszenia relacji podziału dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa a budżety jednostek samorządowych. Przy niezmnieszonym zakresie wykonywanych zadań łącznie oba te zjawiska wydają się prowadzić do naruszenia zasady odpowiedności dochodów samorządu do jego zadań, sformułowanej w art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Tak znaczące uszczuplenie dochodów samorządu miałyby poważny i niekorzystny wpływ na już trudną sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2012-2014 wynik operacyjny (dochody bieżące minus wydatki bieżące) wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wynosił średnio 14 mld zł rocznie. Zmniejszenie dochodów samorządu terytorialnego o ok. 8 mld zł oznacza pozbawienie jednostek samorządowych przeszło połowy nadwyżki operacyjnej. Oznacza to znaczące zmniejszenie możliwości inwestycyjnych samorządów i radykalne zmniejszenie finansowania inwestycji ze środków własnych. W efekcie może dojść albo do poważnego obniżenia poziomu wydatków inwestycyjnych, w tym wykorzystania środków europejskich, albo też do znaczącego dalszego wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Wszystkie powyższe okoliczności prowadzą do przekonania, że zmianie w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, prowadzącej do zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, powinny towarzyszyć równoległe inne zmiany ustawowe rekompensujące samorządowi terytorialnemu utratę już zaplanowanych dochodów. Za najprostsze rozwiązanie należy uznać powiązanie ze zmianą w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych równoczesnej zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, podwyższającej udziały JST we wpływach z podatku w takim stopniu, aby zwiększony procent udziału we wpływach podatkowych rekompensował zmniejszenie ogólnego wolumenu wpływów.

### **Termin wejścia w życie ustawy**

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku: „norma ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w niekonstytucyjnym zakresie utraci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r. Celem tego zabiegu jest pozostawienie ustawodawcy wystarczającego czasu na ukształtowanie przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, a jednocześnie dopełnienie wymogu poprawnej legislacji, zgodnie z którym zmian w prawie podatkowym można dokonywać najpóźniej na miesiąc przed końcem roku podatkowego” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt K 21/14, s.34).

Trybunał wskazał więc na konieczność nowego określenia kwoty zmniejszającej podatek począwszy od 1 stycznia 2017 r. Należy jednak pamiętać, iż zgodnie z sentencją wyroku, art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustalający skalę podatkową traci moc obowiązującą z dniem 30 listopada w zakresie, w jakim ustala kwotę zmniejszającą podatek. Proponuje się więc, aby ustawa weszła w życie nie od 1 stycznia 2017 r., a od 1 grudnia 2016 r., przy czym proponuje się wprowadzenie przepisu przejściowego, który jasno określa, że nowa kwota zmniejszająca podatek ma zastosowanie do dochodów uzyskanych od 1 stycznia 2017 r., natomiast do dochodów uzyskanych przed tą datą zastosowanie ma zmieniany przepis art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Oznacza to, że w roku podatkowym 2016 będzie stosowało się dotychczasową kwotę zmniejszającą podatek - tak w odniesieniu do zaliczek podatkowych, jak i rocznego rozliczenia podatku.

Za niewłaściwe należałoby uznać wprowadzenie nowej kwoty zmniejszającej podatek w trakcie roku podatkowego, a więc już zastosowaniu do dochodów uzyskiwanych w 2016 r.

Szczególnie ważki jest tutaj fakt, że wpływy z tego podatku stanowią jedno z podstawowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Niewłaściwe byłoby zmniejszenie dochodów jednostek samorządowych na 2016 r. w momencie, kiedy uchwały już one budżety (a co najmniej przygotowały ich projekty), na podstawie otrzymanych od państwa informacji o planowanych dochodach ze wpływów z podatku PIT na przyszły rok. Z jednej strony, naruszałoby to zasadę pewności prawa i zaufania do państwa poprzez niekorzystną dla dochodów samorządu terytorialnego zmianę legislacyjną, która ma się dokonać już po tym, kiedy jednostki samorządowe miały prawny obowiązek przygotować projekty przyszłorocznych budżetów. Z drugiej strony, znaczące zmniejszenie planowanych dochodów w trakcie roku budżetowego stanowiłoby ogromny problem zarządczy dla samorządów. W przypadku jednostek w niekorzystnej sytuacji finansowej zmiana taka prowadzić może do poważnego kryzysu finansowego.

### **Proponowana nowa wysokość udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku od osób fizycznych**

Uzasadnienie projektu ustawy przedstawionego przez Prezydenta RP wskazuje, że skutkiem podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek do 1440 zł, będzie zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, które należy oszacować na 2016 r. na 15,58 mld zł. Oznaczałoby to łączny ubytek dochodów jednostek samorządu terytorialnego o 7,73 mld zł.

Uzasadnienie zaznacza ponadto, że nie jest to całkowita kwota zmniejszenia dochodów sektora finansów publicznych spowodowana podwyższeniem kwoty zmniejszającej podatek w roku podatkowym 2016, gdyż część skutków proponowanej nowej treści art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ujawni się dopiero w 2017. Uzasadnienie nie podaje natomiast szacunku tej części zmniejszenia wpływów podatkowych za rok podatkowy 2016.

Zakładając pełną rekompensatę ubytku dochodów samorządu terytorialnego spowodowaną podwyższeniem kwoty zmniejszającej podatek od osób fizycznych, trzeba uwzględnić fakt, że część podatników skorzysta z obniżenia podatku o tę kwotę nie w trakcie roku podatkowego, ale dopiero w roku następnym, przy okazji składania rocznego zeznania podatkowego. Dotyczy to co najmniej tych podatników, którzy uzyskują dochody opodatkowane podatkiem

od osób fizycznych jedynie z umów cywilnoprawnych, a więc w stosunku do których płatnicy nie mają podstawy prawnej, aby obniżyć zaliczki podatkowe o stosowną część kwoty zmniejszającej podatki.

W 2013 r. na ok. 24 mln podatników płacących podatek według skali podatkowej było ich ok. 1 mln, a więc 4,2%. Przyjmując, iż stopień wykorzystania kwoty zmniejszającej podatek jest analogiczny do poziomu wykorzystania tej kwoty u pozostałych podatników, zakładanego w szacunku obecnym w uzasadnieniu, należy oszacować łączne zmniejszenie wpływów podatkowych za rok podatkowy 2016 na 16,26 mld zł, tj. o 0,68 mld zł więcej niż to przyjęto w uzasadnieniu.

Wejście w życie zmian ustawowych od 2017 r. nie zmienia zasadniczo szacunków dotyczących skutków podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek. Zmniejszenie wpływów podatkowych należy bowiem szacować kwotowo, jako iloczyn różnicy pomiędzy nową a dotychczasową kwotą zmniejszającą podatek oraz liczby podatników, z uwzględnieniem faktu, iż nie wszyscy podatnicy w całości wykorzystają nową kwotę zmniejszenia, z powodu niskich dochodów podlegających opodatkowaniu według skali podatkowej (tj. mniejszych niż 8 tys. zł). Założono, że wielkości, na których opiera się szacunek pozostaną bez zmian.

Uwzględnić dodatkowo należy prawdopodobne zwiększenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz fakt przypuszczalnego wzrostu udziału gmin we wpływach z podatku, zgodnego z przepisem art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęto, że obie wielkości wzrosną w sposób zbliżony do ich wzrostu w ostatnich latach. Planowane łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r. wzrosły w stosunku do dochodów wykonanych w 2014 r. o ok. 7% (37,6 w stosunku do 35,1 mld zł). Również o ok. 7% (z 37,6 do 40,2 mld zł) w stosunku do roku poprzedniego mają wzrosnąć planowane dochody samorządu terytorialnego z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w roku 2016. Założono więc, że dochody jednostek samorządowych z tego źródła wyniosą w 2017 r. 43 mld zł.

Wysokość udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych w ostatnich trzech latach rosła średnio o 0,1233 punktu procentowego. Założono, że w 2017 r. wzrośnie ona o 0,12 pkt. procentowego i wynosiła będzie 37,91%.

Proponuje się zwiększenie procentowych udziałów jednostek samorządu terytorialnego odpowiednie do całkowitego zmniejszenia kwoty wpływów podatkowych, poprzez zmianę stosownych liczb procentowych ustalonych osobno dla gmin, powiatów i województw w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2 i art. 6. ust 2 oraz wzorów wyliczania kwot dla poszczególnych jednostek uregulowanych w art. 9 ust. 1 do 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponieważ potrzeba zrekompensowania pełnej kwoty (16,28 mld zł) zachodziła będzie dopiero w 2018 r., proponuje się wprowadzenie przepisu przejściowego poprzez dodanie w ustawie art. 89a określającego udziały procentowe poszczególnych kategorii samorządów w 2017 r., odpowiadające zmniejszeniu ogólnych wpływów z podatku o 15,58 mld zł.

W rezultacie proponuje się następujący układ procentowych udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych:

kategoria JST	zakładany udział we wpływach z PIT w 2017 r. wg obowiązujących przepisów	propozycja udziału we wpływach z PIT w 2017 r.	propozycja udziału we wpływach z PIT docelowo
gminy <sup>1</sup>	37,91 (39,34)	46,36 (47,79)	(48,82)
powiaty	10,25	12,50	12,82
województwa	1,6	1,95	1,97

<sup>1</sup> Dla gmin w nawiasie podano docelową wysokość udziału, a przed nawiasem kwotę faktycznego udziału, po zmniejszeniu zgodnie z art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Techniczne wyliczenie procentowego udziału gmin komplikuje działanie art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, regulujący stopniowe dochodzenie wysokości faktycznego udziału do pełnej wielkości, tj. 39,34%. W 2016 r. faktyczny udział jest niższy dla gmin o 1,55 punktu procentowego. Zakładamy, że w 2017 r. będzie wynosił on 37,91%. Proponowany nowy udział gmin dla 2017 r. podano w dwóch wersjach: pełnej, tj. według działania nowego brzmienia art. 4 ust. 2, zmodyfikowanego przez przepis przejściowy proponowanego art. 89a oraz wielkość faktyczną, zmodyfikowaną w stosunku do poprzedniej przez działanie art. 89.

Proponowane zwiększenie procentowych udziałów poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego we wpływach podatkowych zapewnia w 2017 r. dochody identyczne jak według obecnych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. 43 mld zł łącznie), przy założeniu poprawności szacunków obniżenia wpływów podatkowych o 15,58 mld zł.

### **Wpływ na dochody sektora finansów publicznych**

Skutkiem wejścia w życie proponowanej ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla sektora finansów publicznych będzie - identycznie jak w przypadku przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - obniżenie dochodów sektora finansów publicznych w pierwszym roku obowiązywania ustawy o 15,58 mld zł. Niniejszy projekt przenosi te skutki na rok 2017. Ponadto proponowane rozwiązania skutkują obniżeniem wyłącznie dochodów budżetu państwa, natomiast nie wpływają w 2017 r. na wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Proponowana zmiana nie wymaga symulacji skutków dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dochody należne poszczególnym jednostkom z tytułu udziału we wpływach podatkowych obliczane są na podstawie rozkładu geograficznego podatku należnego w roku poprzedzającym rok bazowym, czyli dla roku 2017 na podstawie podatku należnego od mieszkańców danej jednostki w 2015 r. Udziały te, na podstawie przepisów art. 9 ust. 1 do 3 obliczane są jako procent ogółu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Zmiana wysokości ogółu wpływów podatkowych z tego podatku w stosunku do planu w skali kraju obniża lub podwyższa dochody wszystkich jednostek o identyczny procent. Rekompensowanie obniżenia wpływów podatkowych wymaga więc jednolitego (o jednakowy procent) podwyższenia procentowych udziałów poszczególnych kategorii jednostek samorządowych. Mogą wystąpić jedynie minimalne i zaniedbywalne różnice dotyczące kwot prognozowanych dla poszczególnych jednostek według dotychczasowych i nowych przepisów, wynikające z koniecznych zaokrągleń.

Nowa wysokość kwoty zmniejszającej podatek wpłynie na geograficzny rozkład kwot należnego podatku dopiero od 2019 r. Jednostki samorządowe, które relatywnie stracą na

nowych rozwiązaniach będą korzystały ze zwiększonych kwot podstawowych części wyrównawczej subwencji ogólnej (stopa wyrównania wynosi od 72% dla województw do 90% dla powiatów). Brak jest w tej chwili danych pozwalających na prognozowanie, czy - a jeżeli tak, to na ile - zwiększy się w 2018 r. zróżnicowanie poziomu dochodów samorządów z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

### **Zgodność z prawem Unii Europejskiej**

Proponowana nowelizacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 25 stycznia 2016 r.

BAS-WASGiPU/WAPEiM-107/16

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jan Grabiec)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt nowelizuje:

- 1) ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zmian.; dalej u.p.d.f.), w zakresie art. 27 ust. 1 – 1b,
- 2) ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513 ze zmian.; dalej: u.d.j.s.t.), w zakresie art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2, art. 9 ust. 1-3 oraz art. 89a.

Nowelizacja u.p.d.f. polega na (por. art. 1 projektu):

Po pierwsze – podwyższeniu kwoty zmniejszającej podatek dochodowy z obecnie obowiązujących 556, 02 PLN (co odpowiada kwocie wolnej od podatku 3.091 PLN w skali roku) do 1.440 PLN (co odpowiada kwocie wolnej od podatku 8.000 PLN w skali roku);

Po drugie – określeniu zasad waloryzowania kwoty podlegającej odliczeniu od podatku. Kwota ta, zgodnie z założeniami projektu, ma być korygowana corocznie o wskaźnik „wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za pierwsze półrocze roku poprzedzającego rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku”, ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”;

Po trzecie – określeniu zasad zaokrąglania zwaloryzowanej o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych kwoty zmniejszającej podatek dochodowy;

Po czwarte – nałożeniu na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązku corocznego ogłaszania w terminie do 30 września w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” wysokości kwoty zmniejszającej podatek dochodowy w roku następnym.

Nowelizacja u.d.j.s.t. polega na zwiększeniu docelowych wskaźników udziałów jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw) w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (por. art. 2 projektu):

- a) w przypadku gmin – z 39,34% do 48,46%, z tym że w 2017 r. wskaźnik ten ma wynosić 47,99% (por. zmianę art. 4 ust. 2 u.d.j.s.t. i ust. 1 w nowym art. 89a u.d.j.s.t.),
- b) w przypadku powiatów – z 10,25% do 12,63%, z tym że w 2017 r. wskaźnik ten ma wynosić 12,50% (por. zmianę art. 5 ust. 2 u.d.j.s.t. i ust. 2 w nowym art. 89a u.d.j.s.t.),
- c) w przypadku województw – z 1,60% do 1,97%, z tym że w 2017 r. wskaźnik ten ma wynosić 1,95% (por. zmianę art. 6 ust. 2 u.d.j.s.t. i ust. 3 w nowym art. 89a u.d.j.s.t.).

Konsekwencją zwiększenia wskaźnika udziałów jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych są zmiany ust. 1-3 w art. 9 u.d.j.s.t., określających zasady ustalania udziału gminy, powiatu i województwa w tych dochodach.

Projekt, jak wynika z jego uzasadnienia, ma realizować dwa cele. Pierwszym jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt K 21/14 (publ. ZU OTK nr 9A/2015, poz. 152 oraz Dz.U. z 2015 r. poz. 1784), w którym Trybunał Konstytucyjny uznał art. 27 ust. 1 u.p.d.f. za niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji RP „w zakresie, w jakim nie przewiduje on mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji”. Drugim celem jest natomiast „ochrona dochodów jednostek samorządu terytorialnego przed negatywnymi skutkami koniecznych zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych”.

Projektowane zmiany miałyby wejść w życie z dniem 1 grudnia 2016 r. (art. 4 projektu), z tym że nowe zasady ustalania kwoty odliczanej od podatku dochodowego będą miały zastosowanie do dochodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2017 r. (por. art. 3 projektu).

## **II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

**III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej**  
Przedmiot projektu ustawy nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.

**IV. Konkluzja**

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński

Warszawa, 25 stycznia 2016 r.

BAS-WASGiPU/WAPEiM-108/16

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: Jan Grabiec) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu**

Projekt wprowadza zmiany w dwóch ustawach: z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zmian.; dalej u.p.d.f.) oraz z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513 ze zmian.; dalej: u.d.j.s.t.).

Nowelizacja u.p.d.f. polega na (por. art. 1 projektu):

Po pierwsze – podwyższeniu kwoty zmniejszającej podatek dochodowy z obecnie obowiązujących 556, 02 PLN (co odpowiada kwocie wolnej od podatku 3.091 PLN w skali roku) do 1.440 PLN (co odpowiada kwocie wolnej od podatku 8.000 PLN w skali roku);

Po drugie – określeniu zasad waloryzowania kwoty podlegającej odliczeniu od podatku;

Po trzecie – określeniu zasad zaokrąglania zwaloryzowanej zgodnie z ustawą kwoty zmniejszającej podatek dochodowy;

Po czwarte – nałożeniu na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązku corocznego ogłaszania w ustawowym terminie wysokości kwoty zmniejszającej podatek dochodowy.

Nowelizacja u.d.j.s.t. polega na zwiększeniu docelowych wskaźników udziałów jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw) w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (por. art. 2 projektu):

Projekt, jak wynika z jego uzasadnienia, ma realizować dwa cele: po pierwsze – wykonywać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt K 21/14 (publ. ZU OTK nr 9A/2015, poz. 152 oraz Dz.U. z 2015 r. poz. 1784), po drugie – chronić dochody jednostek samorządu terytorialnego przed negatywnymi skutkami koniecznych zmian w

ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie zwiększenia kwoty podlegającej odliczeniu od podatku.

Projektowane zmiany miałyby wejść w życie z dniem 1 grudnia 2016 r. (art. 4 projektu), z tym że nowe zasady ustalania kwoty odliczanej od podatku dochodowego będą miały zastosowanie do dochodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2017 r. (por. art. 3 projektu).

Projekt nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

*M. Warciński*

Michał Warciński