



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DKRM.ZK.140-121(5)/2015.MN

Warszawa, 12 stycznia 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec
obywatelskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o dochodach
jednostek samorządu terytorialnego
(druk nr 24).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra
Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-)Beata Szydło

Stanowisko Rządu
do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach
jednostek samorządu terytorialnego
(druk nr 24)

I. Propozycje zawarte w projekcie

Obywatelski projekt *ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (druk nr 24) przewiduje zmiany ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹.

Celem projektu ustawy jest:

- 1) zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), w następujący sposób:
 - gminy z 39,34% do 48,78%,
 - powiaty z 10,25% do 13,03%,
 - województwa z 1,60% do 2,03%,
- 2) utworzenie nowej części subwencji ogólnej – subwencji ekologicznej – dla gmin, na terenie których znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych (obliczona w oparciu o kwotę bazową – 200 zł za hektar obiektu lub obszaru),
- 3) uzupełnienie subwencji ogólnej o część rekompensującą dochody utracone w wyniku zmian w ustawach dotyczących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Proponowane w projekcie ustawy zmiany mają – według projektodawców – częściowo wyrównać ubytek w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie ich dochodów własnych i subwencji), spowodowany wprowadzeniem w latach 2005-2011 wielu zmian ustawowych.

II. Stan prawny i faktyczny

Projekt obywatelski nie przedstawia bilansu rozwiązań, które w latach 2005-2011 miały lub mogły mieć wpływ na kształtowanie się wielkości dochodów. Przedstawione w obywatelskim projekcie rozwiązania odzwierciedlają tylko jedną stronę rachunku. Takie zaś przedstawienie sytuacji nie uprawnia zatem do postawienia tezy o ubytku dochodów na kwotę 8 mld zł.

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 513, z późn. zm.

Wynika to – jak już zaznaczono powyżej – z faktu, iż nie dokonano podsumowania zmian w regulacjach prawnych, które co do zasady zwiększyły dochody jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto projekt nie uwzględnia zmian w systemie prawnym i w otoczeniu tego systemu, które od momentu przygotowania projektu, tj. od roku 2011, zmieniły porządek prawny, który ma wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu RP 27 września 2012 r. W ciągu trzech lat od złożenia projektu ustawy w Sejmie RP zaszły zmiany, które nie mogą być pominięte przy ocenie proponowanych rozwiązań. Tym samym, już z tego punktu widzenia, wskazane przez Projektodawców wyniki nie mogą być przyjęte w przedstawionej formie. Należy zatem mieć na uwadze, przede wszystkim:

1. Dodatkowe dochody jednostek samorządu terytorialnego

Argumentując potrzebę i cel zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Projektodawcy uwypuklili wyłącznie regulacje, wprowadzone w latach 2005-2011, które ich zdaniem negatywnie oddziaływały na poziom dochodów samorządowych. Nie wzięto natomiast pod uwagę licznych rozwiązań, które miały pozytywny wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, do których zaliczyć należy, między innymi:

- 1) utrzymanie na stałym nominalnym poziomie wysokości progu dochodowego oraz kwoty zmniejszającej podatek, określonych w skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także pracowniczych kosztów uzyskania przychodów² – wpływa na wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT, przykładowo: wzrost dochodów w 2011 r. w stosunku do 2010 r. oszacowano na 600 mln zł;
- 2) ustawę z 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT)³, która wprowadziła zmiany zasad amortyzacji, możliwość dokonywania jednorazowego odpisu amortyzacyjnego przez małych podatników oraz umożliwiła zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów wydatków podatników na finansowanie usług medycznych pracowników. Szacowane skutki tych zmian zwiększają dochody jednostek samorządu terytorialnego o kwotę 157,3 mln zł;
- 3) wprowadzenia (od 2011 r.) rozwiązania pozwalającego na wyodrębnianie w gminach funduszu sołeckiego i refundację części wydatków z budżetu państwa⁴ – kwoty udzielone z budżetu państwa rosną z roku na rok, w roku 2014 wynosiły 63 mln zł, w 2015 r. była to kwota 90 mln zł, na 2016 r. planuje się 129 mln zł.

Ponadto, od złożenia projektu ustawy w Sejmie RP, również wprowadzono zmiany, które na przestrzeni ostatnich trzech lat, przyczyniły się do zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to np.:

² Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1588, z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 217, poz. 1589).

⁴ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301, z późn. zm.).

1) ustawy z 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT)⁵, która wprowadziła, m.in.: zmiany w zakresie ulgi na Internet, zmiany w zakresie ulgi z tytułu wychowywania dzieci. Skutkiem tych zmian są zwiększone dochody jednostek samorządu terytorialnego, szacowane na 81 mln zł w 2013 r., a w 2014r. na 225 mln zł;

2) ustawy z 2013 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku tonażowym⁶, która wprowadziła opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób prawnych spółek komandytowo-akcyjnych. Szacowane skutki tych zmian zwiększają dochody jednostek samorządu terytorialnego dla 2014 r. o 67 mln zł;

3) ustawy z 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw⁷, która wprowadziła zmiany m.in. w podatku leśnym (likwidacja preferencyjnej stawki podatku leśnego dla lasów ochronnych – szacowany wzrost dochodów samorządów na poziomie 52,7 mln zł), w podatku od spadków i darowizn i podatku od czynności cywilnoprawnych – wzrost dochodów gmin o ok. 300 mln zł;

4) ustawy z 2015 r. o związkach metropolitalnych⁸, która przyznaje związkowi metropolitalnemu, bez ograniczenia czasowego, dochód w postaci udziału we wpływach z podatku PIT w wysokości 5%. Konsolidacja zarządzania w aglomeracji pozwoli na zmniejszenie kosztów wykonywania zadań publicznych. Obniżeniu ulegną również koszty inwestycji publicznych o znaczeniu aglomeracyjnym, prowadzonych obecnie przez poszczególne samorządy;

5) wprowadzenia dotacji dla gmin na upowszechnianie wychowania przedszkolnego, w 2013 r. – 504 mln zł, w 2014 r. – 1.567 mln zł, w 2015 r. – 1.637 mln zł, na 2016 – 1.586 mln zł;

6) ustawy z 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁹, która wprowadziła możliwość uchwalania przez rady gmin opłaty reklamowej od tablic lub urządzeń reklamowych. Ustawa ta uzupełnia katalog dochodów własnych gmin o wpływy z opłaty reklamowej;

7) ustawy z 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne¹⁰, która dookreśliła obowiązki gmin oraz zarządcy dróg krajowych w zakresie obowiązku finansowania oświetlenia odcinków dróg krajowych, co prowadzi do zmniejszenia obciążenia gmin kosztami finansowania oświetlenia odcinków dróg krajowych poza granicami terenu zabudowy i przejęcie finansowania tych zadań przez zarządcę gród krajowych, tj. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (zwiększenie wydatków GDDKiA o ok. 100 mln zł rocznie).

⁵ Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. poz. 1278).

⁶ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku tonażowym (Dz. U. poz. 1387).

⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045).

⁸ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890).

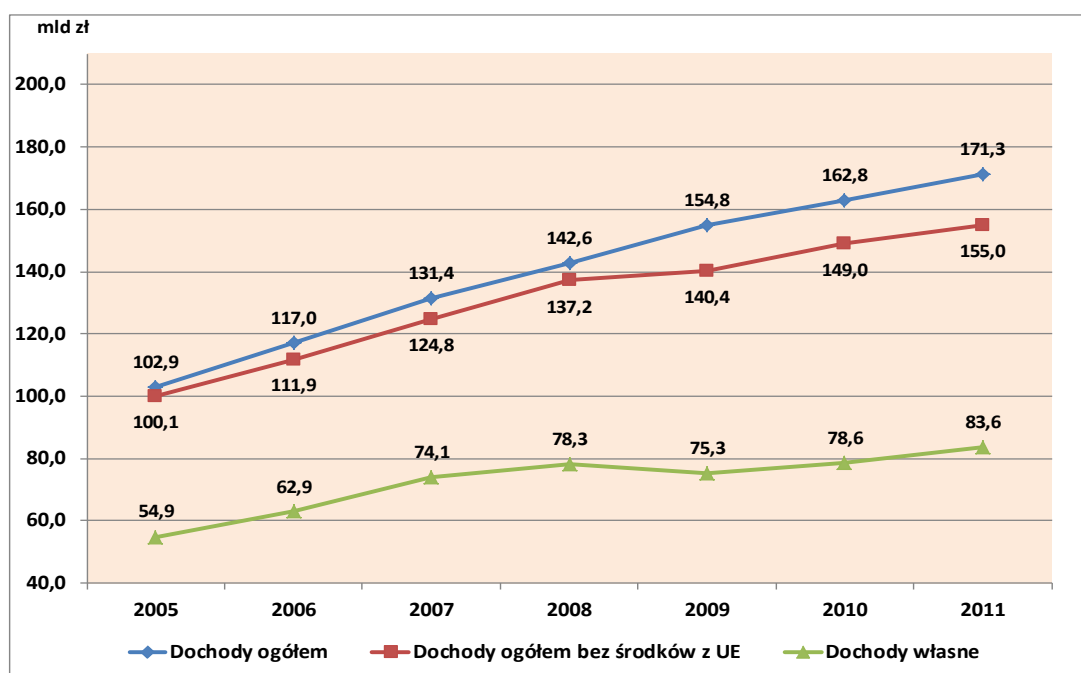
⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. poz. 942).

Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego mogą, i w rzeczywistości, otrzymują wsparcie finansowe także ze środków pochodzących z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co wynika między innymi z przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska. Tego typu wsparcie dotyczy realizowanych przez samorzady działań służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej.

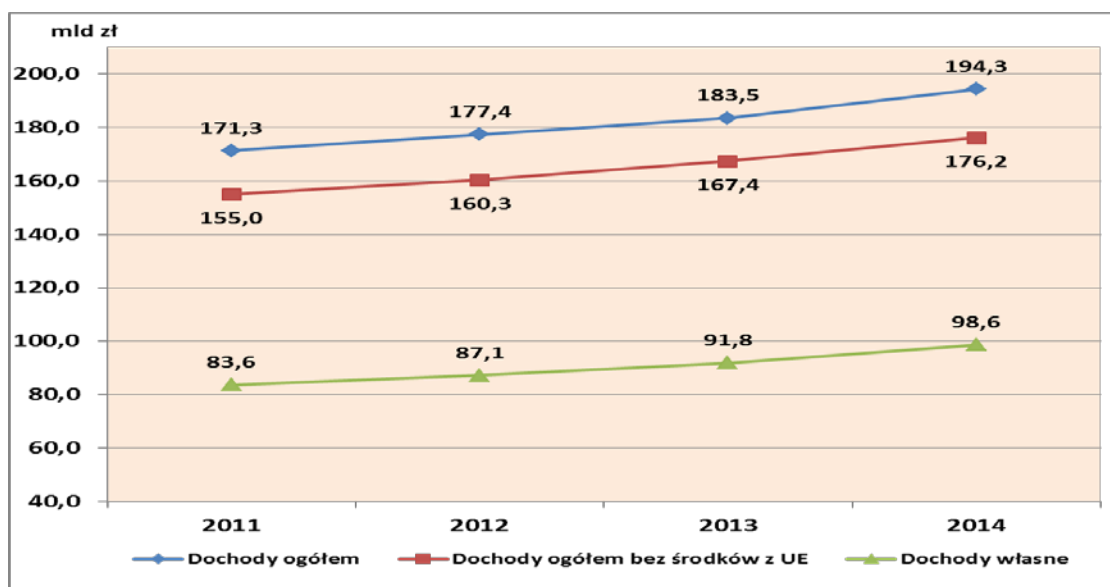
Z powyższego wynika, że począwszy od roku 2005, zmiany systemu prawnego w zdecydowany sposób przyczyniają się do podnoszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, czego projekt nie uwzględnia.

Podkreślić należy, że w latach 2005-2011 dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 66,5%, dochody ogółem bez środków UE wzrosły w tym czasie o 54,8%, natomiast dochody własne wzrosły o 52,3%, co przedstawia poniższy wykres:



W latach 2011-2014 dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 13,4%, dochody ogółem bez środków UE wzrosły w tym czasie o 13,7% natomiast dochody własne wzrosły o 17,9%.

Dochody ogółem, dochody własne oraz dochody ogółem bez środków z UE jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2014 przedstawia poniższy wykres:



Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2011 – 2014 (Min. Fin.)

2. Zalecenia Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 marca 2014 r. (sygn. akt K13/11) oraz w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 26 lutego 2013 r. wskazał na pewne dysfunkcje systemu korekcyjno-wyrównawczego. Jednocześnie zasygnalizował konieczność kontynuowania prac zmierzających do zrationalizowania wysokości wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki o najwyższych dochodach podatkowych i zasad podziału środków pochodzących z tych wpłat.

Propozycja zawarta w projekcie ustawy nie jest zbieżna z zaleceniami Trybunału dotyczącymi zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, a wręcz przeciwnie zmierza do utrwalenia i wzmocnienia obecnych rozwiązań. Wejście w życie proponowanych zmian spowodowałoby jeszcze większe niż obecnie dysproporcje w dochodach podatkowych. Nierównomierny jest bowiem rozkład dochodów w poszczególnych jednostkach wynikający ze zróżnicowanej wydajności dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT.

Podniesienie udziałów we wpływach z podatku PIT dla jednostek samorządu terytorialnego przyczyni się zatem do zwiększenia dochodów tylko niektórych samorządów, w których już obecnie dochody z PIT stanowią główne źródło dochodów, ale przede wszystkim utrwali istniejące rozwiązania zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Należy zaznaczyć, że trwają już prace zmierzające do zbudowania spójnego systemu wyrównawczego dla wszystkich rodzajów samorządu terytorialnego.

3. Dofinansowanie realizacji zadań własnych samorządów z budżetu państwa

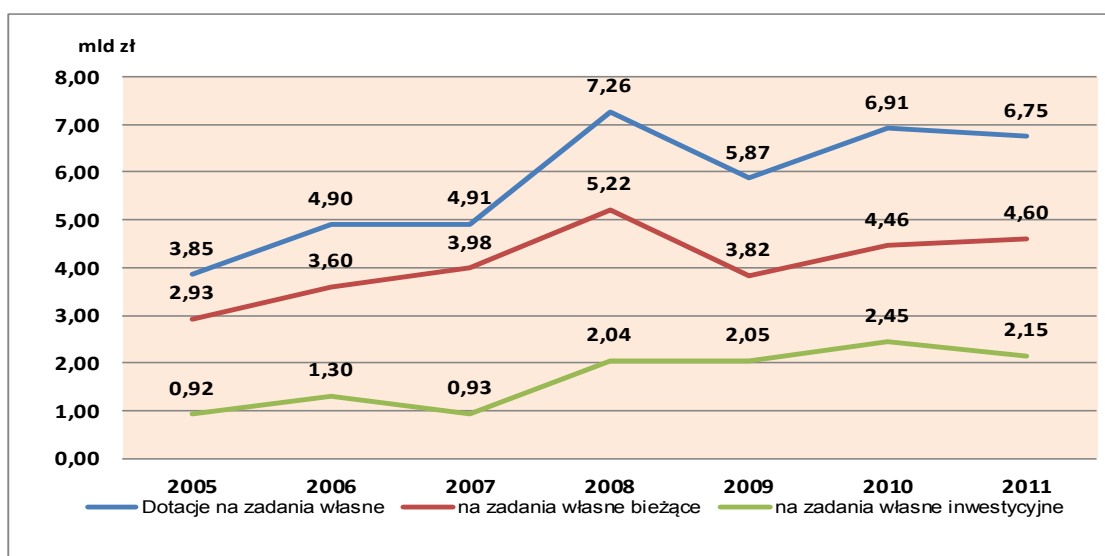
Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych. Pomocą tą są objęte zadania własne dotyczące między innymi:

- zadań inwestycyjnych szkół i placówek,
- wspierania edukacji na obszarach wiejskich,
- wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnieniem kształcenia praktycznego,

- zadania pomocy społecznej.

Ze sprawozdań z wykonania budżetów samorządowych wynika, że w latach 2005-2011 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały z budżetu państwa 40,4 mld zł dotacji na dofinansowanie zadań własnych, w tym na zadania bieżące 28,6 mld zł, a na zadania inwestycyjne 11,8 mld zł.

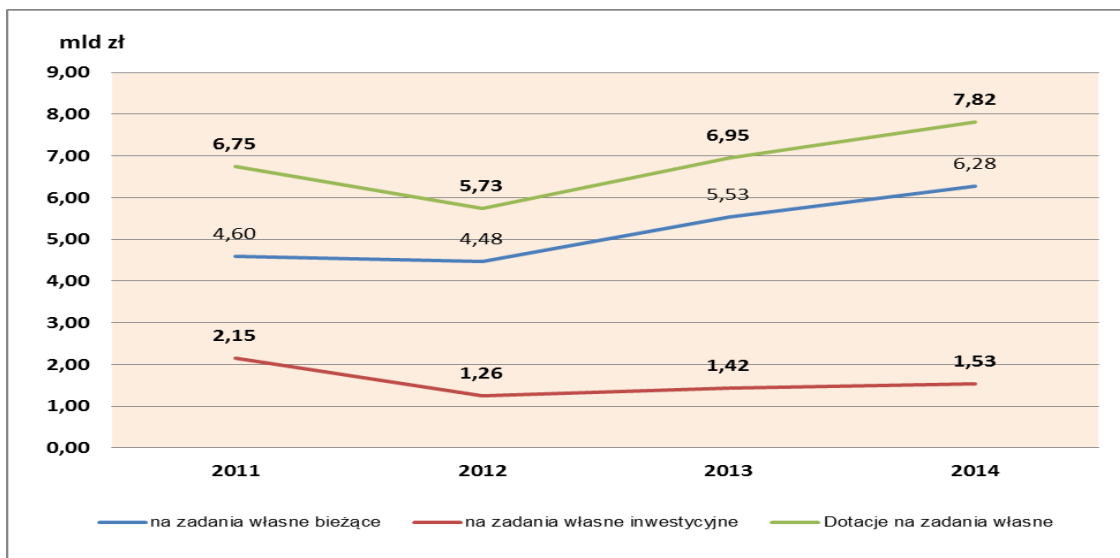
Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu dotacji na zadania własne w latach 2005 –2011 przedstawia poniższy wykres:



Źródło: *Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2005 – 2011* (Min. Fin.)

Dodatkowo należy zaznaczyć, że w latach 2011 – 2014 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały z budżetu państwa 27,3 mld zł z tytułu dotacji na zadania własne. Na zadania własne bieżące budżet państwa przekazał 20,9 mld zł, a na zadania własne inwestycyjne 6,4 mld zł.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu dotacji na zadania własne w latach 2011 – 2014 przedstawia poniższy wykres:



Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2011 – 2014 (Min. Fin.)

4. Planowane reformy

Rząd planuje przeprowadzenie szeregu reform, między innymi w sferze gospodarczej i społecznej. Przeprowadzenie tych reform będzie sprzyjało rozwojowi gospodarczemu, wzrostowi zatrudnienia i wzrostowi płac. Skutki reform pozytywnie wpłyną na zwiększenie bazy podatkowej na czym skorzystają również samorządy. Planowane jest zwiększenie ściągальności w podatkach, co również spowoduje wzrost dochodów w samorządach.

Trwają prace nad systemem korekcyjno-wyrównawczym. Zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego nie mogą następować w oderwaniu od tych reform. Muszą one być wkomponowane w całokształt zapowiedzianych zmian.

III. Ocena rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy

Zmiany w podatku PIT

Proponowane rozwiązania, polegające na podniesieniu udziałów we wpływach z podatku PIT dla jednostek samorządu terytorialnego, utrwalają system, który wymaga przebudowy, co przyczyni się tylko do pogłębienia problemów dysproporcji dochodowych, związanych z różnym rozdziałem środków z PIT, potęgując skutki i tym samym utrudniając zmianę systemu korekcyjno-wyrównawczego. Nie uwzględniają one faktycznych potrzeb wydatkowych, ani też nie odnoszą się do faktycznie realizowanych zadań przez samorządy.

Zwiększenie udziału w PIT dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ma bezpośredni wpływ na pozostałe elementy systemu finansowania samorządów, w tym w szczególności na subwencję wyrównawczą oraz wpłaty dokonywane przez najbogatsze jednostki samorządu terytorialnego.

Trzeba mieć zatem na uwadze trwające prace nad systemem korekcyjno-wyrównawczym, uwzględniające zalecenia Trybunału.

Subwencja „ekologiczna”

Zmiana w systemie finansowania samorządów, polegająca na wprowadzeniu nowej części subwencji wymaga przeanalizowania ograniczeń i kosztów ponoszonych przez gminy, na terenie których znajdują się obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych oraz korzyści, jakie gminy osiągają z tego tytułu.

Zawarta w projekcie propozycja wyliczenia subwencji ekologicznej nie uwzględnia rzeczywistego wpływu form ochrony przyrody położonych na terenie gminy na jej dochody i możliwości rozwojowe.

Obecność form ochrony przyrody na terenie gminy nie jest jedynie barierą jej rozwoju. Atrakcyjne przyrodniczo tereny przyciągają wielu odwiedzających i poprzez rozwój turystyki determinują rozwój gmin. Wiele samorządów położonych na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych uzyskuje z tego tytułu znaczne dochody. Nie można zatem traktować obecności na terenie gminy obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych, jako czynnika generującego wyłącznie straty w budżecie danej gminy.

Istotnym źródłem dochodu i obiektem rozwoju lokalnego mogą stać się Obszary Natura 2000. Dotyczy to głównie takich zagadnień, jak:

- rozwój turystyki – obszary Natura 2000 to elementy europejskiej sieci ekologicznej, co może stanowić czynnik przyciągający turystów,
- dopłaty dla prywatnych właścicieli gruntów zlokalizowanych w granicach obszarów Natura 2000 - w ramach programów rolno-środowiskowych rolnicy mogli skorzystać m.in. z podwyższonych stawek płatności do powierzchni gruntów,
- wynagrodzenie dla miejscowej ludności za wykonywanie działań ochronnych w obszarach Natura 2000, jak np. wykaszanie łąk, wypas itp.,
- zwiększenie szans dla samorządów na zdobycie dofinansowania na realizację projektów i programów poprawiających stan infrastruktury (kanalizacja, drogi, ścieżki rowerowe, kotłownie na biomasę, programy edukacyjne i szkoleniowe, konkursy itp.).

Łączna kwota części ekologicznej subwencji ogólnej, wyszacowana przez Projektodawców na 800 mln zł, nie jest możliwa do zweryfikowania z uwagi na brak danych.

Istniejące zbiory danych nie pozwalają na uzyskanie informacji dla poszczególnych gmin o powierzchni jaką zajmuje dana forma ochrony przyrody, przy równoczesnym uwzględnieniu tylko tej formy, którą cechuje najwyższy reżim ochronny, i dla której zaproponowano w projekcie ustawy wyższy wskaźnik. Należy bowiem mieć na uwadze, iż niektóre formy ochrony przyrody pokrywają się na tym samym obszarze. Brak jest również informacji o areale otulin parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, przyjętych w proponowanym sposobie wyliczania subwencji.

Ponadto nie można ocenić skutków finansowych projektowanych rozwiązań, gdyż nie przedstawiono kalkulacji uzasadniającej wysokość kwoty bazowej (200zł/ha terenu chronionego), która byłaby podstawą ustalania wysokości subwencji.

Zaznaczyć należy, że istniejące obecnie rozwiązania polegające na wyrównywaniu dysproporcji w potencjale podatkowym gmin przez część wyrównawczą subwencji ogólnej (uzależnioną od gęstości zaludnienia) istotnie wspierają gminy, na terenie których funkcjonują obszary objęte ochroną przyrody.

Subwencja rekompensująca

Jednostki samorządu terytorialnego są częścią systemu, struktury organizacyjnej Państwa i nie można uznawać a priori, że zmiany systemu lub zmiany istniejących rozwiązań mają, z założenia, uwalniać jednostki samorządu terytorialnego od ciężaru skutków ich częściowego ponoszenia. Trzeba też pamiętać, że dodatkowe ciężary funkcjonowania niektórych rozwiązań, których beneficjentami są jednostki samorządu terytorialnego, ponosi wyłącznie budżet państwa. Chodzi tu o wszelkie obciążenia unijne.

W przypadku wprowadzania określonych ulg służących celom gospodarczym, czy społecznym konsekwencje takich decyzji ponosi zarówno budżet państwa jak i samorządy.

Do końca 2003 r. tylko gminy otrzymywały subwencję rekompensującą z tytułu ściśle określonych ulg i zwolnień ustawowych. Natomiast w projekcie przewiduje się przyznanie rekompensaty wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego i bez ograniczenia jej zakresu.

W obowiązującej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca zrezygnował z części rekompensującej subwencji ogólnej, a ubytek dochodów gmin z tego tytułu został wyrównany poprzez zwiększenie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Nadal jednak rekompensowane są samorządom niektóre utracone dochody:

- 1) Mechanizm oparty na konstrukcji subwencji rekompensującej funkcjonuje w przypadku ustawowego zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Gmina, która w danym roku podatkowym nie uzyskała dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości, otrzymuje w następnym roku z budżetu państwa część rekompensującą subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów;
- 2) Zwrot z budżetu państwa utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową, a także budynków i budowli trwale związanych z gruntem, służących bezpośrednio osiąganiu celów z zakresu ochrony przyrody – w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody;
- 3) Zwrot z budżetu państwa utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego;
- 4) Ponadto gminy otrzymują zwrot z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa (jeziora, sztuczne zbiorniki wodne) ze środków wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zwrot utraconych dochodów w przypadku zwolnienia z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej – ze środków PFRON-u .
- 5) Zaznaczyć również należy, że przepisy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹¹ statuują prawo do pobierania przez gminy uzdrowiskowe opłaty uzdrowiskowej oraz otrzymywania przez te gminy dotacji z budżetu państwa (art. 48 i art. 49).

¹¹ Dz. U z 2012 r. poz. 651, z późn. zm.

IV. Skutki finansowe proponowanych zmian

Zaproponowane zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowałoby zwiększenie ich dochodów łącznie:

- o kwotę 8.993 mln zł (w warunkach roku 2014),

- o kwotę 9.644 mln zł (w warunkach roku 2015).

Zestawienie kwot dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie obowiązującej ustawy oraz kwot tych dochodów wyliczonych – w warunkach 2014 r. – na podstawie projektu ustawy, przedstawia się następująco:

JST	według obowiązujących przepisów		według projektu ustawy		Różnica	
	% udziału	kwota tys. zł	% udziału	kwota tys. zł	% udziału	kwota tys. zł
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Gminy*	37,53	26.680.969	46,97	33.392.089	9,44	6.711.120
Powiaty	10,25	7.286.968	13,03	9.263.336	2,78	1.976.368
Województwa	1,60	1.137.478	2,03	1.443.175	0,43	305.697
Razem JST	49,38	35.105.415	62,03	44.098.600	12,65	8.993.185

*/ w 2014 r. udział w PIT wynosił 37,53%, tj. o 1,81 punktu procentowego mniej niż określono docelowo w obowiązujących przepisach; wg projektu ustawy przyjęto odpowiednio udział w PIT w wysokości 46,97%.

W warunkach roku 2015 (kwoty planowane) zestawienie skutków proponowanej zmiany przedstawia się następująco:

JST	według obowiązujących przepisów		według projektu ustawy		Różnica	
	% udziału	kwota tys. zł	% udziału	kwota tys. zł	% udziału	kwota tys. zł
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Gminy*	37,67	28.719.985	47,11	35.917.135	9,44	7.197.150
Powiaty	10,25	7.814.703	13,03	9.934.203	2,78	2.119.500
Województwa	1,60	1.219.856	2,03	1.547.692	0,43	327.836
Razem JST	49,52	37.754.544	62,17	47.399.030	12,65	9.644.486

*/ w 2015 r. udział w PIT wynosi 37,67%, tj. o 1,67 punktu procentowego mniej niż określono docelowo w obowiązujących przepisach; wg projektu ustawy przyjęto odpowiednio udział w PIT w wysokości 47,11%.

Zwiększenie dochodów z tytułu udziału w podatku PIT spowodowałoby konieczność wyrównywania dysproporcji w dochodach środkami z budżetu państwa w formie części wyrównawczej subwencji ogólnej. Rozkład dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT jest bowiem nierównomierny – najwyższy w dużych miastach, najniższy w gminach wiejskich.

W warunkach roku 2015 wielkość części wyrównawczej wzrosłaby łącznie o 1.296 mln zł, zaś kwota wpłat do budżetu państwa, dokonywanych przez gminy, powiaty i województwa, wzrosłaby łącznie o 325 mln zł, co prezentuje poniższa tabela:

kwoty w tys. zł

JST	I według obowiązujących przepisów		II według projektu ustawy		Różnica II – I	
	część wyrównawcza	wpłaty	część wyrównawcza	wpłaty	część wyrównawcza	Wpłaty
Gminy	6.141.171	510.899	7.010.411	576.662	869.240	65.763
Powiaty	1.581.742	1.061.805	1.974.823	1.318.112	393.081	256.307
Województwa	948.894	323.874	982.811	327.207	33.917	3.333
Razem JST	8.671.807	1.896.578	9.968.045	2.221.981	1.296.238	325.403

Ponadto przyjęcie proponowanych regulacji wiązałoby się z dodatkowymi skutkami dla budżetu państwa związanymi z wypłatą subwencji ekologicznej. Łączna kwota części ekologicznej, wyszacowana przez projektodawców na 800 mln zł nie jest możliwa do zweryfikowania z uwagi na brak danych.

Wprowadzenie regulacji zawartych w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 24), tj.

- zwiększenie PIT,
- subwencja wyrównawcza,
- subwencja ekologiczna

spowodowałoby skutki finansowe dla budżetu państwa – w warunkach 2015 r. - w łącznej wysokości 11,7 mld zł (a nie jak podano w projekcie 8 mld zł).

Dodatkowe skutki wywołałaby również rekompensata dla samorządów z tytułu zmian w przepisach prawa, które powodują zmniejszenie dochodów własnych.

Ponadto nastąpiłoby zwiększenie wydatków jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na wpłaty do budżetu państwa łącznie o 325 mln zł.

Sfinansowanie propozycji zawartych w projekcie ustawy wymagałoby znalezienia oszczędności w budżecie państwa w postaci zwiększenia dochodów lub ograniczenia wydatków o kwotę ok. 12 mld zł.

V. Reasumując:

1. Obywatelski projekt ustawy oraz uzasadnienie do tego projektu powstały kilka lat temu i odnoszą się wyłącznie do jednej strony skutków rozwiązań prawnych, a nie przedstawiają bilansu rozwiązań, tj. zarówno skutkujących ubytkiem, jak i wzrostem dochodów. Zaproponowane w projekcie rozwiązania nie uwzględniają zmian, które zostały wprowadzone na przestrzeni trzech lat od złożenia projektu do Sejmu RP, w tym między innymi:
 - zmian w przepisach prawa, które przyczyniły się do wzrostu dochodów w budżetach samorządowych,
 - wzrostu dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych,

- wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który zalecił dokonanie zmian w obowiązującym systemie finansowania samorządów (trwają prace nad tymi zmianami).
2. Proponowane zmiany w systemie finansowania samorządów nie mogą następować w oderwaniu od planowanych reform, które będą sprzyjały rozwojowi gospodarczemu, wzrostowi zatrudnienia, wzrostowi płac, co będzie miało pozytywny wpływ na sytuację finansową samorządów.
 3. Wprowadzenie regulacji zawartych w obywatelskim projekcie ustawy spowodowałoby skutki finansowe dla budżetu państwa – w warunkach 2015 r. - w łącznej wysokości 11,7 mld zł (a nie jak podano w projekcie 8 mld zł). Dodatkowe skutki dla budżetu państwa będzie powodować wprowadzenie subwencji rekompensującej ubytek w dochodach samorządowych z tytułu zmian w ustawach.
 4. Konstrukcja ustawy, zaproponowana w projekcie, opierająca się na podniesieniu udziału w podatku PIT, ugruntowuje obecny system finansowania i pogłębi różnice w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, co wymagać będzie dodatkowych środków z budżetu państwa na system korekcyjno-wyrównawczy. Ponadto nastąpiłoby zwiększenie wydatków jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na wpłaty do budżetu państwa łącznie o 325 mln zł.
 5. Samorząd jest częścią Państwa i w przypadku wprowadzania określonych ulg służących celom gospodarczym, czy społecznym konsekwencje takich decyzji ponosi zarówno budżet państwa jak i samorządy.
 6. Szczególne uwarunkowania położenia jednostek mogą być elementem wartościującym określone wagi rozdziału środków w ramach systemu korekcyjno-wyrównawczego oraz w ramach systemu przepisów dotyczących ochrony środowiska.
 7. W wyniku reformy samorządowej w roku 1998 przekazano jednostkom samorządu terytorialnego zadania publiczne wraz ze środkami finansowymi na ich realizację. Samorządy nie przejęły jednak kosztów obsługi długu publicznego, który wynikał z finansowania tych zadań w przeszłości. Cały ciężar obsługi tego długu pozostał w budżecie państwa.
 8. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej przeznaczone na finansowanie programów i projektów realizowanych przez te jednostki, jednocześnie nie partycypując w kosztach członkostwa w Unii.

Uwzględniając powyższe, nie można pozytywnie odnieść się do przedłożonego projektu.