

Warszawa, 20 lipca 2023 r.

**Pan Kazimierz Kleina**  
**Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych**  
**Senat RP**

*Szanowny Panie Senatorze,*

Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza apeluje do Senatu RP o wprowadzenia poprawek do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1036), które zapewnią sprawiedliwy podział dodatkowych środków przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego w nowelizacji budżetu państwa na rok 2023.

Dramatycznie trudna sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2023 r., wyznaczająca potrzebę przekazania samorządom dodatkowych środków, ma dwie zasadnicze przyczyny:

- po stronie wydatkowej - szybki wzrost kosztów wykonywania zadań publicznych wywołany wysokim poziomem inflacji,
- po stronie dochodowej - drastyczne ograniczenie dochodów samorządów z podstawowego źródła, jakim jest udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

O ile można założyć, że wzrost kosztów wykonywania zadań publicznych dotyka w zbliżony sposób wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, o tyle konsekwencje ograniczenia wysokości dochodów z PIT rozkładają się nierównomiernie, odpowiednio do tego, jak dużą część dochodów stanowią one dla samorządów danej kategorii.

Uważamy, że należy wziąć pod uwagę ogromny rozmiar ubytku dochodów spowodowanych serią zmian w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2019-2022. Szacunek skutków tych zmian jest utrudniony; wyliczenia przeprowadzane przez Ministerstwo Finansów w Ocenach Skutków Regulacji projektów ustaw, wprowadzających zmiany w PIT, sporządzono w zupełnie odmiennych warunkach makroekonomicznych. Przeprowadzone przez organizacje JST szacunki wskazują na gigantyczną skalę obniżenia potencjalnych dochodów samorządów z PIT: przy dochodach z tego źródła ustalonych przez Ministerstwo Finansów na 51,7 mld zł w 2023 r., skumulowane efekty zmian z lat 2019-2022 sięgają w tym roku ok. 30 mld zł, czyli przeszło 1/3 potencjalnej wysokości.

W 2018 r. - ostatnim przed wprowadzeniem pierwszych zmian obniżających wpływy z PIT - udział dochodów z tego źródła w całości dochodów poszczególnych kategorii JST kształtował się następująco:

- województwa - 9,6%;
- gminy wiejskie - 14,5%;
- gminy miejsko-wiejskie - 17,4%;
- powiaty - 20,1%;
- gminy miejskie - 22,2%;
- miasta na prawach powiatu - 26,6%.

Powyższe liczby wskazują zróżnicowanie konsekwencji ubytku dochodów z PIT dla poszczególnych kategorii JST, szczególnie poważnych dla miast na prawach powiatu. W 2023 r. ich zdecydowana większość (49 z 66) jest zmuszona do gospodarowania finansami na podstawie budżetów z deficytem operacyjnym, tj. z wydatkami bieżącymi wyższymi od dochodów bieżących (stan na 31 marca tego roku), co jasno świadczy o sytuacji kryzysu finansowego.

Trzeba podkreślić, że w 2023 r. - poza środkami przewidzianymi w nowelizacji budżetu państwa - JST nie otrzymują żadnej rekompensaty ubytku dochodów z PIT, w tym także części rozwojowej subwencji ogólnej, która w tym roku miała być przekazana po raz pierwszy. Tymczasem, decydując się w 2022 r. na przekazanie samorządom 13,7 mld zł „dodatkowych dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych”, rząd zrobił to kosztem niewypłacania w 2023 r. części rozwojowej subwencji.

Nadzwyczajne środki, które rząd postanowił przekazać w tym roku samorządom są nie tylko nieadekwatne do skali ubytku dochodów, ale też ukierunkowane niezgodnie, a wręcz sprzecznie z celem rekompensowania utraty dochodów.

Dodany w nowelizacji ustawy o budżecie, nowy art. 70o ust. 2 pkt 1 ustawy o dochodach JST tylko pozornie dzieli 7,5 mld zł proporcjonalnie do wysokości udziałów poszczególnych JST we wpływach z PIT, czyli zgodnie z celem rekompensacyjnym. Wprowadzenie w art. 70p ust. 2 minimalnych i maksymalnych kwot przekazywanych poszczególnym gminom, powiatom i województwom zasadniczo zaburza, wręcz znosi tę zasadę.

Przyjęte wielkości minimalne i maksymalne nie stanowią bowiem jedynie drobnej korekty efektów podziału proporcjonalnego do wysokości udziałów we wpływach z PIT, co w odniesieniu do miast członkowskich UMP ilustruje poniższa tabela.

**Tabela. Kwoty przypadające miastom UMP w ramach podziału 7,5 mld zł:**

**ustawa a podział proporcjonalny do wysokości udziałów we wpływach z PIT (obliczenia własne)**

miasto	wg ustawy	wg udziałów w PIT
Białystok	42 720 347	61 357 316
Bydgoszcz	47 386 099	68 058 526
Gdańsk	90 919 162	130 583 109
Katowice	54 113 706	77 721 085
Kraków	130 617 336	247 902 982
Lublin	50 319 427	72 271 533
Łódź	110 420 395	158 591 854
Poznań	111 725 168	160 465 841
Rzeszów	30 069 875	43 188 011
Szczecin	58 798 149	84 449 141
Warszawa	155 000 000	840 632 349
Wrocław	125 272 555	204 627 267
<b>razem</b>	<b>1 007 362 220</b>	<b>2 149 849 014</b>

Kwota 7,5 mld stanowi ok. 14,5% łącznych „regularnych” dochodów JST z udziałów w PIT w 2023 r. Przyjęty sposób podziału przyznaje Warszawie jedynie 2,7% jej regularnych tegorocznych dochodów z PIT, podczas gdy gminy o najmniejszej liczbie mieszkańców mają otrzymać przeszło dwudziestokrotność analogicznych dochodów.

Nasuwa to wniosek, że celem projektodawcy ustawy nie tyle było wsparcie JST w trudnej sytuacji finansowej, co zmiana hierarchii dochodowej wśród samorządów. Przy tym kierunek i efekty tej zmiany są co najmniej kontrowersyjne. Drastyczne ograniczenie rekompensat dla miast na prawach powiatu, zwłaszcza największych powoduje, że wszystkie 12 miast członkowskich Unii Metropolii Polskich staje się beneficjentami podziału kwoty 3,5 mld zł, przeznaczonej w ustawie dla JST o niższych dochodach (nowe art. 70o ust. 2 pkt 2 oraz art. 70q ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Z drugiej strony wręcz symboliczne znaczenie ma fakt, że jednym z beneficjentów podwyższenia wysokości otrzymywanej kwoty do 1,5 mln zł jest najbogatsza gmina w Polsce - Kleszczów.

**W związku z powyższym apelujemy do Senatu RP o wprowadzenie do ustawy poprawek znoszących maksymalne i minimalne wielkości kwot przekazywanych poszczególnym gminom, powiatom i województwom:**

**w art. 70p:**

- w ust. 2 po słowach: „podatku dochodowego od osób fizycznych” przecinek zastąpić kropką oraz skreślić słowa:  
„dochody gminy z tego tytułu nie mogą być niższe niż 1 500 tys. zł i wyższe niż 100 000 tys. zł.”;
- w ust. 3 po słowach: „o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3” przecinek zastąpić kropką oraz skreślić słowa:  
„z tym że dodatkowe dochody z tego tytułu nie mogą być:  
1) niższe niż 3 400 tys. zł i wyższe niż 55 000 tys. zł – w przypadku powiatu;  
2) niższe niż 10 000 tys. zł i wyższe niż 35 000 tys. zł – w przypadku województwa.”

oraz

**skreślić art. 70u.**

Proponujemy również rozważenie dwóch dalszych poprawek:

**1) zmiany reguły podziału 3,5 mld zł na podstawie art. 70o ust. 2 pkt 2** - z uzupełnienia dochodów JST uzyskujących per capita poniżej 110% odpowiednio łącznych gminnych, powiatowych lub wojewódzkich dochodów podatkowo-subwencyjnych (z wyłączeniem części oświatowej), powiększonych o dodatkowe środki dzielone na podstawie art. 70o ust. 2 pkt 1 i pomniejszonych o wpłatę do budżetu państwa przeliczonych na mieszkańca kraju.

Zaproponowana zmiana zachowuje wyrównawczy charakter podziału. Kwoty przyznane poszczególnym JST byłyby tym wyższe w stosunku do regularnych tegorocznych dochodów z tytułu udziałów we wpływach z PIT, im te ostatnie są niższe per capita. Obniżeniu uległaby stopa wyrównania, natomiast w podziale uczestniczyłyby wszystkie JST.

W art. 70o ust. 1 pkt 2 po słowach: „między gminy, powiaty i województwa” skreślić przecinek a słowa:

„w których dochody, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 110% średnich dochodów odpowiednio wszystkich gmin, powiatów i województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju” zastąpić słowami:

„proporcjonalnie do liczby mieszkańców”;

W art. 70q skreślić ust. 2, 3 i 4.

**2) rozszerzenia dostępu do podziału 2,0 mld zł na podstawie art. 70o ust. 2 pkt 3 - z niektórych gmin na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego.** Z niezrozumiałych przyczyn art. 70r przewiduje 2 mld zł jedynie dla niektórych gmin, zdefiniowanych przez liczbę mieszkańców. Zachowując charakter podziału - który tworzy swoistą „premię inwestycyjną” - postulujemy podział tych środków pomiędzy wszystkie jednostki samorządowe.

**Art. 70o ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:**

„3) 2 000 000 tys. zł, która podlega podziałowi w sposób określony w art. 70r między jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do wysokości ich wydatków majątkowych;”

**Art. 70r otrzymuje brzmienie:**

„art. 70r.

1. Podziału kwoty, o której mowa w art. 70o ust. 2 pkt 3, dokonuje się na podstawie średnich wydatków majątkowych za lata 2020–2022. Do wyliczenia średnich wydatków majątkowych przyjmuje się dane wykazane w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie odpowiednio do dnia 30 czerwca 2021 r. i do dnia 30 czerwca 2022 r. Za 2022 r. przyjmuje się dane wykazane w sprawozdaniach, z uwzględnieniem korekt, które wpłynęły do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych do dnia 10 maja 2023 r.
2. Kwota, o której mowa w art. 70o ust. 2 pkt 3, jest dzielona pomiędzy gminy, powiaty i województwa proporcjonalnie do udziału odpowiednio wszystkich gmin, powiatów i województw w wydatkach majątkowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020-2022, obliczonego w sposób zgodny z ust. 1.
3. W celu ustalenia wydatków majątkowych dla wszystkich gmin i wszystkich powiatów wydatki majątkowe miast na prawach powiatu rozdziela się na część gminną i powiatową proporcjonalnie do udziału dochodów podatkowych, o których mowa w art. 20 ust. 3 oraz art. 22 ust. 3, w dochodach podatkowych wszystkich miast na prawach powiatu.
4. Kwoty przysługujące poszczególnym gminom ustala się proporcjonalnie do udziału wydatków majątkowych gmin w wydatkach majątkowych wszystkich gmin, ustalonego zgodnie z ust. 1-3. Odpowiednio ustala się kwoty przysługujące poszczególnym powiatom i województwom.
5. W celu ustalenia kwot, o których mowa w ust. 4 dla poszczególnych miast na prawach powiatu, przyjmuje się wysokość wydatków wyliczoną w sposób określony w ust. 3.”

Liczymy na zrozumienie przytoczonych merytorycznych argumentów oraz akceptację i wprowadzenie zaproponowanych przez nas zmian, w tak ważnym dla JST akcie prawa.

Z poważaniem

UNIA METROPOLII POLSKICH  
Dyrektor Zarządzający  
  
r.pr. Dorota Bąbiak-Kowalska