

U S T A W A

z dnia.....

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadza się następujące zmiany:

1) Art. 2 pkt 5) otrzymuje brzmienie:

„5) ogólnej kwocie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych - rozumie się przez to 100% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, z późn. zm.), podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%, oraz podatku opłacanego w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2540, z późn. zm.); przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty, przy czym w kwocie zwrotów nie uwzględnia się kwoty stanowiącej różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8-10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych;”

2) w art. 9b po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Przez kwotę rocznych dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o której mowa w ust. 1 rozumie się kwotę rocznych dochodów gmin z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, z późn. zm.), oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%.”

Art. 2. Przepisy ustawy zmienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie po raz pierwszy do:

1) opracowania projektu ustawy budżetowej i projektu uchwał budżetowych na rok 2024;

2) ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2024.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem....

UZASADNIENIE

1. Wprowadzenie

Istota decentralizacji sprowadza się do zagwarantowania samorządowi terytorialnemu uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonywaniu zadań publicznych. Państwo, realizując zasadę pomocniczości, wyposaża jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”) w środki niezbędne do wykonywania ciążących na nich zadań. W myśl zasady adekwatności, wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Reguła ta znajduje także potwierdzenie w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w myśl którego wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.

Wskazana powyższej zasada ogólna jest podstawą do budowy zrównoważonego systemu finansów samorządowych. Ukształtowanie takiego zrównoważonego systemu wiąże się z kolei z odpowiednim podziałem źródeł dochodów pomiędzy poszczególne szczeble gospodarki budżetowej¹.

Obecny system finansów samorządowych funkcjonuje w oparciu o przepis ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, dalej: „u.d.j.s.t.”). Jak wynika z uzasadnienia do tej ustawy wprowadzone w niej rozwiązania zmierzają m. in. do:

- „dalszej decentralizacji zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenia udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi;
- zwiększenia ekonomicznej odpowiedzialności j.s.t. poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych;
- mocniejszego związania sytuacji finansowej j.s.t. z koniunkturą gospodarki państwa”²

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.d.j.s.t. dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- 1) dochody własne;
- 2) subwencja ogólna;

¹ W. Nykiel, Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych, Łódź 1993, s. 123.

² Uzasadnienie do projektu u.d.j.s.t., druk 1732

3) dotacje celowe z budżetu państwa.

W rozumieniu u.d.j.s.t. dochodami własnymi j.s.t. są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 3 ust. 2 u.d.j.s.t.).

Podstawową kategorię dochodów j.s.t., będącą wyrazem samodzielności finansowej samorządów stanowią dochody własne. Z kolei podstawowym źródłem dochodów własnych j.s.t. są wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W latach 2017-2022 r. wysokość dochodów własnych j.s.t. oraz ich stosunek do dochodów ogółem kształtowała się następująco:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
dochody ogółem	229 878,70	251 846,40	278 507,10	304 930,10	333 409,10	345 672,94
dochody własne	113 245,30	124 042,10	135 768,60	146 356,50	158 619,60	161 532,99
% dochodów własnych w dochodach ogółem	49,26%	49,25%	48,75%	48,00%	47,58%	46,73%

Źródło: opracowanie własne

Należy zatem zaobserwować prawidłowość wskazującą na stopniowe zmniejszanie w ostatnich latach dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów j.s.t. Warto przy tym zaznaczyć, że dane wskazane w roku 2022 nie uwzględniają kwoty dodatkowych dochodów j.s.t. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej wysokości 13.673 mln zł, o której mowa w art. 70j u.d.j.s.t. Wsparcie to miało bowiem charakter jednorazowy, nie wpisuje się natomiast w systemową modyfikację struktury dochodów j.s.t.

Tendencja ta - zdaniem J. Adamka - zostanie utrwalona i pogłębiona w wyniku zmian podatkowych wprowadzonych do systemu opodatkowania dochodów w latach 2021-2022³. Zmiany w zakresie przepisów prawa podatkowego w tym przypadku nie wpłynęły pozytywnie na realizację celów u.d.j.s.t., przyjętych w 2003 r., w szczególności na założenie zwiększenia dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych czy decentralizację zadań i środków publicznych.

W ramach reformy tzw. Polskiego Ładu w latach 2021-2022 nastąpiły zmiany, powodujące zwiększenie zainteresowania podatników opodatkowaniem ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, kosztem opodatkowania na zasadach określonych w u.p.d.o.f. (szczegółowa analiza skutków tych zmian zostanie przedstawiona w dalszej części

³ Raport o stanie finansów miast po wprowadzeniu zmian podatkowych w Polsce, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, s. 14.

uzasadnienia). Konsekwencją przyjętych rozwiązań jest narastający od 2021 r. ubytek dochodów j.s.t. z jednoczesnym wzrostem dochodów budżetu państwa wynikający ze zmiany struktury dochodów sektora finansów publicznych.

Ubytkowi dochodów samorządów towarzyszy znaczący wzrost wydatków bieżących. Jak wynika z analiz Związku Miast Polskich (dalej: „ZMP”) obecnie podstawową przyczyną wzmożonych wydatków jest:

- wzrost cen energii i surowców energetycznych, który można zaobserwować zwłaszcza w transporcie publicznych, ciepłownictwie i gospodarce komunalnej;
- rosnąca presja inflacyjna na wzrost wynagrodzeń oraz dwukrotna podwyżka płacy minimalnej w 2023 r.;
- obecność uchodźców z Ukrainy, co powoduje konieczność zapewnienia podstawowych usług publicznych także dla tej grupy mieszkańców j.s.t.;
- wzrost kosztów obsługi długów samorządowych⁴.

Mając powyższe na względzie, celem projektowanej ustawy jest rozszerzenie katalogu kategorii dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, w których udział mają - poza budżetem państwa - jednostki samorządu terytorialnego.

2. Proponowane zmiany

Z perspektywy proponowanego projektu ustawy kluczowe znaczenie ma sposób ustalenia podstawy dla wyliczenia udziałów poszczególnych j.s.t. w podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: „p.d.o.f.”). Art. 2 pkt 5 w brzmieniu obecnie obowiązującym zawiera legalną definicję „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych”. Pod tym terminem rozumie się „100% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.), oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%; przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty, przy czym w kwocie zwrotów nie uwzględnia się kwoty stanowiącej różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8-10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych”. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym podstawą dla wyliczenia udziałów j.s.t. w kwocie p.d.o.f. jest:

⁴ A. Porawski, Finanse samorządów w czasach kryzysu, Rzeczpospolita z 30 listopada 2022 r., s. A9.

- p.d.o.f. pobierany na zasadach ogólnych – według skali podatkowej, w myśl art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm., dalej: „**u.p.d.o.f.**”) oraz
- p.d.o.f. pobierany od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej wg stawki 19%, na podstawie art. 30c u.p.d.o.f.

Proponuje się zmianę definicji „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych” w ten sposób, by obejmowała ona także podatek dochodowy od osób fizycznych, płacony w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Taka modyfikacja przepisów pozwoli na choćby częściowe wsparcie budżetów j.s.t., które ucierpiały w wyniku odchodzenia przez podatników z opodatkowania na zasadach określonych w u.p.d.o.f. na rzecz wyboru opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych.

W projekcie przewiduje się także rozszerzenie art. 9b u.d.j.s.t., regulującego zasady ustalania rekompensaty ubytków j.s.t. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych przez zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej. Proponuje się dodanie do art. 9b u.d.j.s.t. ustępu 4, który zawęziłoby pojęcie „rocznych dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych”, którym posługuje się ust. 1 tej regulacji. Zawężenie to polegałoby na ograniczeniu wskazanego pojęcia wyłącznie do dochodów z p.d.o.f., w których j.s.t. obecnie partycypują, tj. pobieranego na zasadach ogólnych - wg skali podatkowej oraz podatku liniowego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Takie ukształtowanie treści art. 9b u.d.j.s.t. pozwoliłoby na uniknięcie skutku związanego z proponowaną w niniejszym projekcie nowelizacją art. 2 pkt 5 u.d.j.s.t., polegającego na zmniejszeniu kwoty rekompensaty z tytułu ubytków j.s.t. w p.d.o.f. w następnych latach. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że referencyjna łączna kwota rocznego dochodu gmin z tytułu udziału we wpływach z p.d.o.f. (dalej: „**kwota referencyjna**”), wskazana w art. 9b ust. 1 i 2 u.d.j.s.t., w pierwszym roku została ustalona na podstawie prognoz wpływów z p.d.o.f. na 2022 r. (abstrahując od problematyki jej znacznego zaniżenia). Oznacza to, że prognoza ta obejmowała zakres wpływów z p.d.o.f., o którym mowa w obecnie obowiązującej definicji „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych”. Dodatkowo należy mieć na względzie, że kwota referencyjna ustalona w pierwszym roku stanowi punkt wyjścia dla obliczania tej kwoty w latach następnych, z wykorzystaniem mechanizmu indeksacji. Stąd potrzeba zapewnienia adekwatności kwoty rekompensaty względem realnych ubytków w dochodach j.s.t. wymaga wdrożenia zaproponowanej modyfikacji art. 9b u.d.j.s.t.

Projekt przewiduje, że zaproponowane zmiany miałyby zastosowanie do opracowania projektów oraz wprowadzenia właściwej ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2024.

3. Przyczyna nowelizacji

Jak wskazano we wprowadzeniu zmiana w strukturze dochodów j.s.t. jest wynikiem nowelizacji przepisów normujących zasady opodatkowania osób fizycznych, jakie nastąpiły przede wszystkim w latach 2021-2022. Należy mieć przy tym na uwadze, że na obniżenie wpływów j.s.t. z tytułu p.d.o.f. miały wpływ także wdrożone w latach 2019-2020 zmiany w przepisach u.p.d.o.f. w ramach pakietu tzw. „piątki Kaczyńskiego”. Modyfikacja przepisów w tym zakresie obejmowała m.in. obniżenie stawki p.d.o.f. w pierwszym progu skali podatkowej z 18% do 17%, wprowadzenie tzw. zerowego p.d.o.f. dla młodych (czyli podatników poniżej 26 roku życia) oraz zwiększenie zryczałtowanych kwot kosztów uzyskania przychodów.

Wskutek wejścia w życie 1 stycznia 2021 r. ustawy z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2123) wprowadzono m.in. następujące zmiany do u.z.p.d.:

- a) podwyższono limit przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej uprawniający do opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych 250.000 euro do 2.000.000 euro;
- b) zmodyfikowano katalog wyłączeń z opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, wskutek czego rozszerzono zakres podmiotowy opodatkowania ryczałtem na podatników osiągających w całości lub części przychody z tytułu:
 - działalności w zakresie udzielania pożyczek pod zastaw (prowadzenie lombardów);
 - prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w zakresie wolnych zawodów innych niż określone w u.z.p.d. (zmieniono także definicję wolnych zawodów);
 - świadczenia usług wymienionych w załączniku nr 2 do ustawy (jednocześnie uchylono wskazany załącznik).

c) obniżono stawki ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz przyporządkowano poszczególne przychody ze świadczenia usług dotychczas wyłączone z tej formy opodatkowania. W wyniku tej zmiany:

- przychody opodatkowane stawką 20% zostały objęte stawką 17%,
- przychody opodatkowane stawką 17% objęto stawką 15%.

Jak wynika z uzasadniania do projektu ustawy nowelizującej u.z.p.d. z dniem 1 stycznia 2021 r. zmiany tej ustawy miały na celu zwiększenie atrakcyjności opodatkowania ryczałtem oraz poszerzenia grupy podatników, uprawnionej do skorzystania z tej formy opodatkowania. Ministerstwo Finansów (dalej: „MF”) szacowało, iż umożliwienie skorzystania z preferencyjnej względem zasad ogólnych formy opodatkowania będzie dotyczyło 175.000 podatników (osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opodatkowywanych na zasadach ogólnych, uzyskujących przychody w przedziale od 250.000 euro do 2.000.000 euro).

Ustawodawca wprowadzając analizowaną nowelizację przewidział jej skutek w postaci zmniejszenia dochodów j.s.t. z jednoczesnym wzrostem dochodów budżetu państwa. Jak wynika z dokumentu oceniającego skutki wejścia w życie projektowanej ustawy „rozwiązanie to spowoduje przejście podatników podatku dochodowego od osób fizycznych z opodatkowania na zasadach ogólnych, które stanowi podstawę udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego (obecnie 50,01%) na zryczałtowany podatek dochodowy, który nie podlega dystrybucji do jednostek samorządowych. Dlatego też skutki tego przejścia wpłyną głównie na zmniejszenie dochodów tych jednostek”⁵. Oceniono, iż w okresie 10-letnim zmiany w zakresie u.z.p.d. spowodują spadek dochodów j.s.t. o kwotę 14.172 mln zł, z jednoczesnym wzrostem dochodów budżetu państwa w tym zakresie. Z kolei przewidywano, iż w 2021 r. nastąpi spadek dochodów j.s.t. o kwotę 1.434 mln zł.

⁵ Ocena skutków regulacji w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 25 sierpnia 2020 r., UD126, dalej: OSR do projektu ustawy uchwalonej 28 listopada 2020 r.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z 2019 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 2020	1 2021	2 2022	3 2023	4 2024	5 2025	6 2026	7 2027	8 2028	9 2029	10 2030	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	467	573	475	383	296	215	138	67	-1	-65	2548
budżet państwa	0	1901	1922	1843	1769	1699	1634	1572	1514	1459	1407	16720
JST	0	-1434	-1349	-1368	-1386	-1403	-1419	-1434	-1447	-1460	-1472	-14172
pozostałe jednostki (oddzielnie), w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZUS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NFZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fundusz Pracy	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	467	573	475	383	296	215	138	67	-1	-65	2548
budżet państwa	0	1901	1922	1843	1769	1699	1634	1572	1514	1459	1407	16720
JST	0	-1434	-1349	-1368	-1386	-1403	-1419	-1434	-1447	-1460	-1472	-14172

Źródło: OSR do projektu ustawy uchwalonej 28 listopada 2020 r.

1 stycznia 2022 r. weszły w życie przepisy tzw. Polskiego Ładu. Program ten nie został dostatecznie dopracowany i z uwagi na błędy legislacyjne wymagał pilnej korekty. W związku z tym od 1 lipca 2022 r. wprowadzono do przepisów prawa podatkowego regulacje tzw. Polskiego Ładu 2.0, której celem było „zapewnienie spójnego, przejrzystego i sprawiedliwego systemu podatkowego przez doprecyzowanie oraz udoskonalenie obowiązujących przepisów podatkowych”⁶.

W drodze ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105 z ze zm.) oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265 z ze zm.) wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- podwyższono kwotę wolną od podatku do 30.000 zł dla podatników opodatkowanych według skali podatkowej;
- podniesiono próg dochodowy w pierwszym progu skali podatkowej do 120.000 zł;
- zmniejszono stawkę podatkową w pierwszym progu skali podatkowej z 17% na 12% (jako efekty likwidacji z dniem 1 lipca 2022 r. tzw. ulgi dla klasy średniej, wprowadzonej 1 stycznia 2022 r.);

⁶ Uzasadnienie z dnia 24 marca 2022 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw uchwalonej 9 czerwca 2022 r.

- usunięto mechanizm „odliczalności” składki zdrowotnej od podatku oraz zmodyfikowano zasady ustalania wysokości składki zdrowotnej dla przedsiębiorców.

Odnosząc się do ostatniego wskazanego punktu należy wskazać, iż zmiana ta spowodowała dodatkowe zwiększenie zainteresowania przez podatników prowadzących działalność gospodarczą opodatkowaniem ryczałem od przychodów ewidencjonowanych. W przypadku bowiem podatników opodatkowanych wg skali podatkowej oraz podatkiem liniowym podstawą wymiaru składki zdrowotnej jest dochód pomniejszony o składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, jeżeli nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Z kolei w przypadku podatników opodatkowanych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych podstawa wymiaru składki zdrowotnej ustalana jest w sposób zryczałtowany, a jej wysokość jest uzależniona od wysokości uzyskanych w danym roku przez podatnika przychodów. Dla przykładu w 2023 r. wysokość składki zdrowotnej podatników rozliczających się na zasadach ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych wynosi miesięcznie:

- 376,16 zł – w przypadku uzyskania przychodów do 60 000 zł
- 626,93 zł – w przypadku uzyskania przychodów w przedziale 60 000 zł a 300 000 zł
- 1128,48 zł – w przypadku uzyskiwania przychodów powyżej 300 000 zł⁷

Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych staje się atrakcyjną formą optymalizacji obciążeń składkowo-podatkowych dla podatników. Uzyskując wyższy poziom przychodów (np. przekraczający 160.000 zł przychodu rocznie) podatnicy podlegają oskładkowaniu składką zdrowotną w ramach tej formy opodatkowania procentowo niższą aniżeli podatnicy opodatkowaniu na zasadach określonych w u.p.d.o.f. Zależność tę ilustrują poniższe przykłady. W ramach tych wyliczeń uwzględniono zmianę podstawy wymiaru składki NFZ oraz wysokość składki w trzech wariantach opodatkowania w ujęciu rocznym.

stawka	podstawa wymiaru składki NFZ	100 000 zł
4,9%	NFZ - opodatkowanie liniowe	4 900 zł
9%	NFZ - skala podatkowa	9 000 zł
7,5%	NFZ - ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	7 523 zł

⁷ Obliczono na podstawie zasad wskazanych w art. 81 ust. 2e ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.).

stawka	podstawa wymiaru składki NFZ	160 000 zł
4,9%	NFZ - opodatkowanie liniowe	7 840 zł
9%	NFZ - skala podatkowa	14 400 zł
4,7%	NFZ - ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	7 523 zł

stawka	podstawa wymiaru składki NFZ	280 000 zł
4,9%	NFZ - opodatkowanie liniowe	13 720 zł
9%	NFZ - skala podatkowa	25 200 zł
2,7%	NFZ - ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	7 523 zł

Źródło: Opracowanie własne

Należy mieć świadomość, że wysokość składki zdrowotnej podlegającej zapłacie przez podatników nie jest jedynym determinantem warunkującym zmianę formy opodatkowania. Niemniej jednak dodatkowym czynnikiem, który sprzyja wyborowi ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych jest zmodyfikowany od 1 lipca 2022 r. mechanizm „odliczalności” tej składki. W tym przypadku podatnicy ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych korzystają ze znaczącej preferencji – mogą bowiem pomniejszyć swój przychód o 50% składek na ubezpieczenie społeczne zapłaconych w roku podatkowym (art. 11 ust. 1a u.z.p.d.). Inne zasady przewidziano z kolei dla podatników opodatkowanych podatkiem liniowym. Podatnicy w tym przypadku mogą odliczyć od dochodu składki na ubezpieczenie zdrowotne zapłacone w roku podatkowym, lecz łączna wysokość tych składek podlegających odliczeniu nie może przekroczyć w 2023 r. kwoty 10.200 zł (art. 30c ust. 2 pkt 2 u.p.d.o.f.). Z kolei podatnicy opodatkowani skalą podatkową nie mogą w ogóle dokonać odliczenia składek zdrowotnych (zrekompensowane jest to jednak niższą stawką podatkową obowiązującą w pierwszym progu skali podatkowej).

Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych stał się niewątpliwie atrakcyjną formą opodatkowania dla podatników, mających możliwość skorzystania z niższej stawki podatkowej oraz prowadzącym działalność niegenerującą wysokich kosztów uzyskania przychodów (z racji konstrukcji opodatkowania przychodu, nie zaś dochodu). Ta forma opodatkowania wiąże się także ze znaczącym uproszczeniem procesu dokonywania rozliczeń podatkowych, a co za tym idzie ze zmniejszeniem kosztów prowadzenia przedsiębiorstwa.

W ocenie Ministerstwa Finansów zmiany wprowadzone w wyniku tzw. Polskiego Ładu miały wpływ na grupę 25 mln podatników – osób fizycznych. W ich przypadku nastąpić miało zmniejszenie obciążeń podatkowych w zakresie p.d.o.f. Ministerstwo przewidywało, że regulacje w zakresie zwiększenia kwoty wolnej od podatku spowodują, iż osoby „zarabiające najniższą krajową i aż 2/3 emerytów, przestaną płacić podatki”. Na reformie w tym zakresie

miało skorzystać ponad 18 mln podatników, w tym ponad 90% emerytów, 68% osób zatrudnionych na umowie o pracę i 40% osób prowadzących działalność gospodarczą.

W poniższej tabeli wskazany jest wpływ całej reformy tzw. Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych, w tym na dochody j.s.t.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 2021	1 2022	2 2023	3 2024	4 2025	5 2026	6 2027	7 2028	8 2029	9 2030	10 2031	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	25	-8429	-9575	-9899	-9143	-8048	-7532	-6704	-6227	-5798	-5413	-76743
budżet państwa	25	-7135	-7424	-7676	-7105	-6224	-5787	-5130	-4722	-4344	-3998	-59520
JST	0	-13698	-13688	-13839	-13585	-13297	-13141	-12906	-12786	-12695	-12628	-132264
NFZ	0	12404	11537	11616	11547	11473	11397	11333	11281	11241	11213	115041
Wydatki ogółem	11	99	67	29	27	28	38	38	38	39	39	453
budżet państwa	11	99	67	29	27	28	38	38	38	39	39	453
w tym:												
<i>dostosowanie systemów IT resortu finansów</i>	8,56	37,51	62,79	24,47	22,57	22,88	33,44	33,51	33,58	33,65	33,72	346,68
<i>porozumienie inwestycyjne</i>	2,17	2,76	2,52	2,53	2,66	2,77	2,92	2,93	3,01	3,1	2,99	30,36
<i>dostosowanie systemów IT ZUS</i>	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00
<i>zajęcie ruchomości</i>	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	1,65
<i>nabycie sprawdzające</i>	0,00	8,50	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	23,80
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	14	-8528	-9642	-9928	-9170	-8076	-7570	-6742	-6265	-5837	-5452	-77196
budżet państwa	14	-7234	-7491	-7705	-7132	-6252	-5825	-5168	-4760	-4383	-4037	-59973
JST	0	-13698	-13688	-13839	-13585	-13297	-13141	-12906	-12786	-12695	-12628	-132264
NFZ	0	12404	11537	11616	11547	11473	11397	11333	11281	11241	11213	115041

Źródło: OSR do projektu ustawy z dnia 29 października 2021 r.

MF oszacowało także skutki dla sektora finansów publicznych w odniesieniu do zmian związanych z reformą tzw. „klina podatkowego” oraz zmiany zasad ustalania składki na ubezpieczenie społeczne. MF wzięło pod uwagę m. in. następujące zmienne:

- rezygnację przez podatników prowadzących działalność gospodarczą z podatku liniowego oraz powrót do opodatkowania według skali podatkowej w związku ze wzrostem progu opłacalności, powyżej którego korzystniejsze jest rozliczenie stawką 19%;
- zmianę formy opodatkowania przez podatników prowadzących działalność z zasad określonych w u.p.d.o.f. na opodatkowanie ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych;
- spadek deklарowanych dochodów przedsiębiorców o wysokich dochodach w związku z wzrostem krańcowej stopy podatkowo-składkowej.

Skutki dla sektorów finansów publicznych reformy klina podatkowo-składkowego

rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	ŁĄCZNIE
	[mln zł]											
Dochody ogółem	0	-13,81	-13,91	-13,18	-12,51	-11,92	-11,39	-10,92	-10,49	-10,11	-9,78	-118,02
BP	0	-10,78	-10,22	-9,71	-9,18	-8,69	-8,24	-7,83	-7,45	-7,10	-6,78	-85,96
JST	0	-15,37	-15,10	-14,89	-14,66	-14,47	-14,30	-14,16	-14,05	-13,97	-13,91	-144,89
NFZ	0	12,34	11,41	11,43	11,32	11,24	11,15	11,07	11,01	10,95	10,91	112,83

Źródło: OSR do projektu ustawy z dnia 29 października 2021 r.

MF wprowadzając powyższe zmiany miało świadomość ich oddziaływania na sytuację finansową j.s.t. Zwrócono bowiem uwagę, że „w ujęciu krótkoterminowym możliwe jest zmniejszenie dochodów JST z podatku PIT i CIT, w perspektywie długoterminowej rozwiązanie prawdopodobnie przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności, wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie również wpływów z podatków w regionach”⁸.

Dodatkowo wprowadzone zmiany od 1 lipca 2022 r., wskutek tzw. Polskiego Ładu 2.0. spowodują, według szacunków MF, dalszy spadek dochodów j.s.t.:

6. Wpływ na sektor finansów publicznych											
(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (1-10)
Dochody ogółem	-6773	-13388	-8410	-12588	-12586	-12357	-12050	-11876	-11151	-10641	-111820
budżet państwa	-6741	-12199	-8980	-9287	-9602	-9926	-10260	-10607	-10966	-11337	-99904
JST	0	-1123	637	-3233	-2914	-2361	-1717	-1195	-110	772	-11244
NFZ	-32	-66	-66	-68	-69	-71	-73	-74	-75	-77	-672
Wydatki ogółem	19	10412	8980	5408	6031	6903	7876	8739	10179	11429	75976
budżet państwa, w tym:	19	10412	8980	5408	6031	6903	7876	8739	10179	11429	75976
dostosowanie systemów IT ZUS	14,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,00
dostosowanie systemów IT resortu finansów	4,92	3,19	0,48	0,46	0,92	0,90	0,88	0,86	0,84	0,82	14,26
dodatkowa subwencja rozwojowa dla JST	0	10220	8795	5227	5853	6729	7706	8574	10017	11271	74391
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NFZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	-6792	-23801	-17390	-17996	-18617	-19260	-19926	-20615	-21330	-22070	-187796
budżet państwa	-6760	-22611	-17961	-14695	-15633	-16828	-18136	-19346	-21144	-22765	-175881

⁸ Ocena skutków regulacji z dnia 26 lipca 2021 r. w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, UD260, dalej: „OSR do projektu ustawy z dnia 29 października 2021 r.”.

JST	0	-1123	637	-3233	-2914	-2361	-1717	-1195	-110	772	-11244
NFZ	-32	-66	-66	-68	-69	-71	-73	-74	-75	-77	-672

MF podkreśliło w uzasadnieniu do ustawy korygującej tzw. Polski Ład z dniem 1 lipca 2022 r., iż „w roku 2022, ze względu na wprowadzony system stałych rat PIT, projektowane zmiany podatkowe nie mają wpływu na budżety samorządowe. W kolejnych latach potencjalne straty samorządów z tytułu niższych wpływów PIT będą kompensowane przez dodatkowo zwiększone kwoty subwencji rozwojowej, będące efektem działania reguły dochodowej określonej w art. 9b ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zapewniającej samorządom długookresową stabilizację finansową oraz zakładane w kolejnych latach uzupełnienie środków subwencji ogólnej (vide m.in. art. 36b; art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach JST i/lub w efekcie wdrożenia zasadniczej reformy systemu subwencyjnego, nad którą prace będą kontynuowane we współpracy ze stroną samorządową)”.

Biorąc pod uwagę szacunki MF cała reforma tzw. Polskiego Ładu w ujęciu 10-letnim spowoduje następujący spadek dochodów j.s.t.:

- zmiany od 1 stycznia 2022 r. – 132.263 mln zł
- zmiany od 1 lipca 2022 r. – 11.244 mln zł

Zgodnie z danymi udostępnionymi przez MF w 2021 dochody budżetu państwa z tytułu zryczałtowanego podatku dochodowego wyniosły 10.911 mln zł. Względem roku 2020, w którym to dochody z tego tytułu wyniosły 9.254 mln zł nastąpił wzrost na poziomie 18%. Należy mieć jednak na względzie, że kategoria ta obejmuje wszelkie zryczałtowane formy opodatkowania dochodów (przychodów) osób fizycznych. Odpowiednio w 2020 i 2021 r. udział dochodów budżetu państwa z ryczału od przychodów ewidencjonowanych we wszystkich dochodach ze zryczałtowanych form opodatkowania osób fizycznych wyniósł 42% i 48%.

Z kolei w 2022 r. dochody budżetu państwa z tytułu form zryczałtowanych wyniosły 27.105 mln zł. Oznacza to wzrost dochodów budżetowych w ramach analizowanej kategorii w stosunku do roku 2021 o 148%. Ustawa budżetowa na rok 2023⁹ przewiduje, że tego rodzaju dochody wyniosą w 2023 r. 30.799 mln zł. Należy mieć na uwadze, że w ramach tej kategorii dochodów rośnie udział z tytułu ryczału od przychodów ewidencjonowanych.

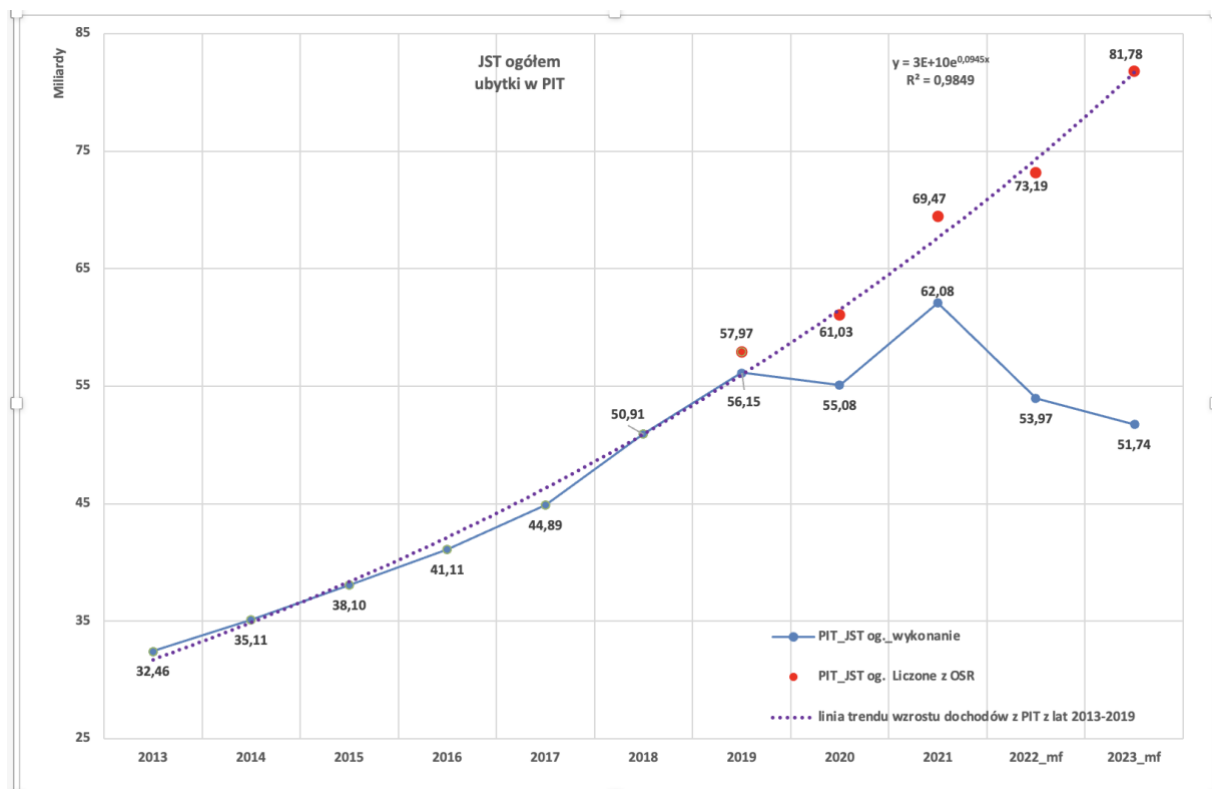
⁹ Ustawa budżetowa z dnia 15 grudnia 2022 r., Dz. U. z 2023 r. poz. 256.

Trzeba zatem podkreślić, że udział dochodów z podatku pobieranego w formie ryczałtu we wszystkich dochodach sektora finansów publicznych z tytułu opodatkowania osób fizycznych stale rośnie. Udział ten w 2019 r. wynosił 8%, zaś w 2023 r. ma wynieść 24%. Jeszcze w 2019 r. dochód budżetu państwa z tytułu opodatkowania formami zryczałtowanymi podatników p.d.o.f. wynosił 9.303 mln zł, podczas gdy w 2023 r. ma wynieść 30.799 mln zł.

Tak istotna zmiana w strukturze dochodów sektora finansów publicznych, spowodowana wyżej opisanymi zmianami legislacyjnymi, oddziałuje przede wszystkim na budżety j.s.t.

ZMP przeprowadził szczegółowe analizy, których celem było ustalenie wielkości ubytków j.s.t. spowodowanych opisanymi w niniejszym uzasadnieniu zmianami legislacyjnymi.

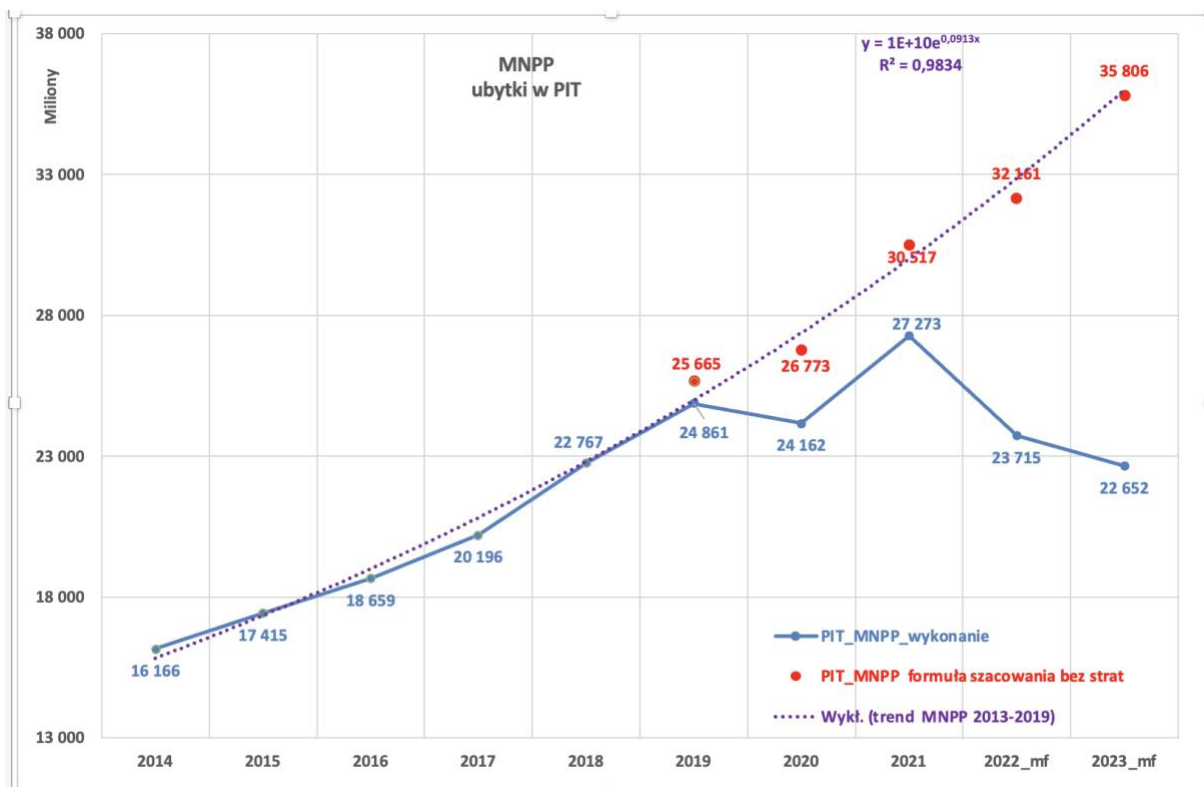
Poniższy wykres ilustruje, po pierwsze, zmiany w poziomie uzyskiwanych dochodów z p.d.o.f. przez j.s.t. ogółem na przestrzeni ostatnich 10 lat (z uwzględnieniem szacunku dochodów w 2023). Po drugie, na wykresie przedstawiona została linia trendu wzrostu dochodów z p.d.o.f. ustalona w oparciu o dochody z tego tytułu w latach 2013-2019. Po trzecie, określono wysokość dochodów z p.d.o.f., jakie byłyby hipotetycznie uzyskiwane, gdyby nie przeprowadzone zmiany podatkowe (w oparciu o analizy przeprowadzone przez MF w ramach ocen skutków regulacji zmian wprowadzanych w latach 2019-2022).



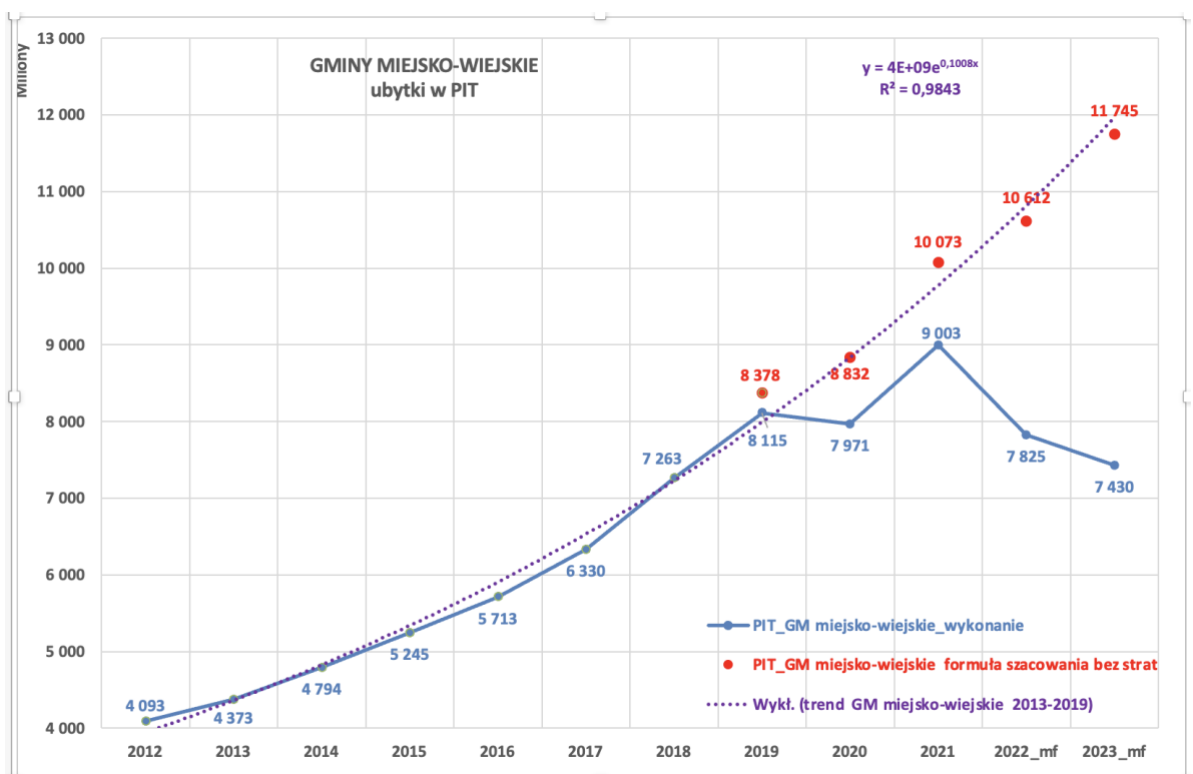
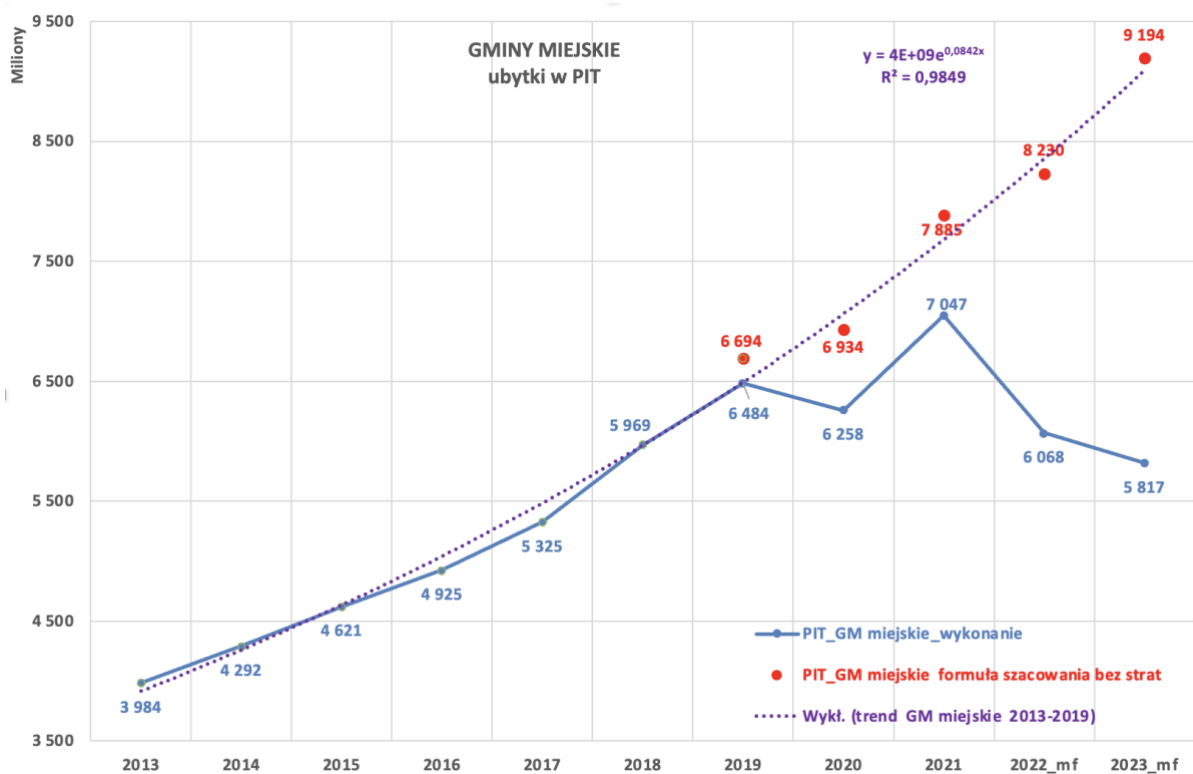
ZMP ustalił, iż w latach 2019-2022 poziom ubytków j.s.t. w dochodach z tytułu p.d.o.f. w związku z wprowadzonymi zmianami podatkowymi wyniósł 34.370 mln zł. Ubytek ten został częściowo zrekompensowany przyznaniem j.s.t. w latach 2021 i 2022 dodatkowych kwot na uzupełnienie subwencji ogólnej oraz kwoty 13.673 mln w 2022 r., o której mowa w art. 70j u.d.j.s.t. W rezultacie ustalony przez ZMP ubytek dochodów z p.d.o.f., po uwzględnieniu wskazanych form wsparcia wynosi w latach 2019-2022 12.196 mln zł.

Analogiczne jak powyżej symulacje utraty wpływów z p.d.o.f. ZMP przeprowadził dla poszczególnych kategorii j.s.t. (wykresy znajdują się poniżej). Z przeprowadzonych analiz wynika, że zmiany w systemie podatkowym w największym stopniu negatywnie oddziałują na budżety miast na prawach powiatu. W przypadku tej kategorii j.s.t. ubytek w przychodach z p.d.o.f. w latach 2019-2022 wynosi 15.104 mln zł. Uwzględniając przyznane w latach 2021-2022 formy wsparcia finansowego ubytek ulega zmniejszeniu do kwoty 8.711 mln zł.

W przypadku gmin miejskich oraz wiejsko-miejskich ubytek ten jest mniejszy i wynosi za lata 2019-2022 po uwzględnieniu przyznanych form wsparcia odpowiednio 1.823 mln zł i 1.595 mln zł. Z kolei w przypadku gmin wiejskich w analizowanym okresie ubytek nie powstał, co związane jest z przyznaniem przez państwo najwyższych kwot rekompensat względem pozostałych kategorii j.s.t. w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁰.



¹⁰ A. Porawski, Finanse, op. cit., s. A9.



Powyżej zaprezentowane dane jednoznacznie wskazują na pilną potrzebę modyfikacji zasad ustalania udziału j.s.t. w dochodach budżetu państwa z tytułu p.d.o.f. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zmiany podatkowe w ostatnich latach doprowadziły do zmiany struktury dochodów sektora finansów publicznych. Doszło do zmniejszenia wpływów budżetowych, w których partycypują j.s.t. (tj. z tytułu p.d.o.f. pobieranego na zasadach określonych w u.p.d.o.f.), z jednoczesnym zwiększeniem niepodlegających podziałowi dochodów budżetu państwa (tj. z tytułu p.d.o.f. w postaci ryczału od przychodów ewidencjonowanych).

Opisany rezultat zmian legislacyjnych miał podlegać korekcie przez „mechanizm wyrównawczy” ubytków j.s.t. w postaci rekompensat przyznanych w 2021 i 2022 r. Doprowadził on jednak do dysproporcji w sytuacji budżetowo-finansowej poszczególnych kategorii j.s.t. Mechanizm ten nie przewiduje bowiem rozdzielenia dodatkowego wsparcia finansowego dla poszczególnych j.s.t. w korelacji do powstałych ubytków w dochodach z p.d.o.f. W konsekwencji modyfikacje te doprowadziły do poprawy sytuacji finansowej znaczącej liczby gmin wiejskich i części miejsko-wiejskich, kosztem gmin miejskich i miast na prawach powiatu.

Rozważania te prowadzą do wniosku, iż cały system dochodów j.s.t. uległ w ostatnich latach poważnej destabilizacji. Efektem tego jest stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej samorządów, co powoduje niemożność realizacji przez j.s.t. ustawowo przypisanych im wcześniej zadań. Z tego względu niezbędne jest podjęcie wszelkich działań, mających na celu przeprowadzenie gruntownej reformy finansów publicznych w omawianym zakresie.

Niezależnie zaś od powyższego należy niezwłocznie dokonać zmian legislacyjnych, pozwalającą na choćby częściowe wsparcie finansowe j.s.t., które ucierpiały w wyniku opisywanej powyżej modyfikacji struktury dochodów sektora finansów publicznych. Z tego względu należy nadać priorytet procedowaniu nowelizacji przepisów, zaproponowanej w niniejszym projekcie.