

Warszawa, 8 czerwca 2022 r.

Pan Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na Pana ręce przedkładamy **negatywną opinię do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 maja 2022 r. (druk senacki 714)**, a także propozycję niezbędnych zmian w przedmiotowej ustawie.

Propozycje rozwiązań ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw poprawiającego *twz. program Polski Ład nie korygują w zasadniczy sposób stwierdzonych błędów mechanizmu stabilizującego dochody jednostek samorządu terytorialnego zapisanego w ustawie o dochodach JST*. System rekompensaty utraconych dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, został wadliwie skonstruowany od samego początku ponieważ ubytkowi dochodów samorządów nie towarzyszyła adekwatna rekompensata. Środki przeznaczone na ten cel były zbyt niskie, a ich przeznaczenie - poprzez zastosowanie nieadekwatnych algorytmów – sprzeczne z celem rekompensacyjnym. Uzupelnienie subwencji ogólnej przekazane samorządom w grudniu 2021 r. jako rekompensata ubytku dochodów w 2022 roku wynosiła 8 mld zł przy szacowanych ubytkach ujętych w ocenie skutków regulacji załączonej do projektu przedmiotowej ustawy (13,5 mld zł).

Ubytek dochodów JST z PIT w 2023 r., wywołany zmianami w konstrukcji podatku, wprowadzonymi *twz. ustawą Polski Ład* został oszacowany na 13 256 mln zł (OSR projektu ustawy, druk sejmowy nr 1532). Jako formę rekompensaty utworzono subwencję ogólną – część rozwojową w 2023 r. na którą ustawa przeznaczona 3 mld zł, a więc przewiduje rekompensatę w wysokości jedynie 22,6% wielkości łącznego ubytku dochodów.

Wskazane mechanizmy rekompensujące nie realizują zasadniczego celu w jakim zostały uchwalone, tj. nie rekompensują w pełni dla każdej JST ubytku w dochodach własnych JST uniemożliwiając realizację zadań na dotychczasowym poziomie, gdyż mechanizm *twz. reguły stabilizacji finansowej JST* posiada dwie podstawowe wady:

- **kwoty referencyjne na kolejne lata są istotnie zaniżone**, w tym kwota dla 2022 r., wskazana ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, została błędnie ustalona na poziomie zaniżonym o blisko 10 mld zł (w kwocie 69.946 mln zł zamiast 79.757 mln zł),

- **sposób podziału części rozwojowej subwencji ogólnej został dokonany według niewłaściwej metodologii, która nie rekompensuje w pełni każdej JST ubytków w dochodach z PIT.**

Kwotę referencyjną rocznego dochodu JST z PIT i CIT na 2022 r. ustalono na poziomie odpowiadającym prognozowanym przez JST dochodom z PIT i CIT na 2022 r. ujętym w WPF-ach JST wg stanu na maj 2021 r., czyli w najbardziej dotkliwym okresie sytuacji pandemicznej, nie uwzględniając odnotowanych w 2021 r. rekordowych odczytów inflacji, dynamiki wynagrodzeń i emerytur mających bezpośrednie przełożenie na wysokość dochodów z PIT. Ustalona kwota referencyjna na 2022 r. (69.946 mln zł) jest niższa od dochodów z PIT i CIT uzyskanych przez JST w 2021 r. (76.249 mln zł) aż o 6.3 mld zł.

Na zaniżenie kwoty referencyjnej ustalonej na rok 2022 również zwrócił uwagę Narodowy Bank Polski, który w opinii z dnia 21 września 2021 r. sporządzonej do *rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład* .

NBP zwrócił uwagę, że aby zasada stabilizacji była oparta na realistycznych założeniach, a nie zaniżonych, kwotę referencyjną rocznego dochodu JST z PIT i CIT na 2022 r. należy ustalić indeksując dochody JST z PIT i CIT z 2021 r. wskaźnikiem średniej geometrycznej dynamiki PKB w cenach bieżących w latach 2013-2020. Zgodnie z metodologią NBP oraz biorąc pod uwagę znane wykonanie dochodów JST z PIT i CIT w 2021 r., kwota referencyjna rocznego dochodu JST z PIT i CIT na 2022 r. winna wynosić 79.757 mln zł.

Powyższe oznacza, że kwota referencyjna na 2022 r. ustalona w ustawie o dochodach JST jest zaniżona o blisko 10 mld zł dlatego wymaga zmiany w tym i proporcjonalnie w latach następnych. Uwaga NBP nie została uwzględniona przez MF w przedłożonej propozycji dotyczącej rozwiązań w zakresie kompensowania zmniejszenia dochodów z PIT.

Sposób podziału części rozwojowej subwencji ogólnej pomiędzy gminy, powiaty i województwa - odpowiadający proporcji wysokości ich łącznych wydatków majątkowych - jest niezgodny z celem rekompensacyjnym. W efekcie działania ustawowego algorytmu w 2023 r. gminy otrzymają 70,8% całej kwoty subwencji rozwojowej; powiaty - 14,5%, a województwa - 14,7%. Tymczasem, odpowiednio do udziałów poszczególnych kategorii JST we wpływach z PIT - na gminy przypada 76,4% ubytku dochodów, na powiaty - 20,4%, a na województwa - jedynie 3,2%.

40% łącznej kwoty subwencji rozwojowej – 1,2 mld zł w 2022 r. - przeznaczona ma być na tzw. premie, a więc z definicji tylko dla niektórych jednostek. Podstawą uzyskiwania tych premii jest poziom wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a więc kryterium w żaden sposób niepowiązane z wielkością ubytku dochodów z PIT.

60 % łącznej kwoty subwencji rozwojowej – 1,8 mld zł w 2023 r. - ma stanowić tzw. kwotę podstawową, rozdzielaną zasadniczo według liczby mieszkańców poszczególnych jednostek samorządowych. Taka zasada podziału czyni z kwot podstawowych funkcjonalnie nie mechanizm rekompensacyjny, a dodatkowy mechanizm wyrównawczy. Dodatkowo w sposób niczym nie uzasadniony ograniczono wielkość transferów dla JST o największej liczbie mieszkańców (1 jednostka na poziomie gminnym, 8 jednostek na poziomie powiatowym i 2 jednostki na poziomie wojewódzkim).

Zaproponowany przez Ministerstwo Finansów jednorazowy podział kwoty zwiększającej subwencji rozwojowej na rok 2023 r., oparty jest na słusznej idei powiązania wysokości transferu do

pojedynczej JST z wysokością jej udziału w PIT. Niestety nie dokonano korekty podziału dostępnej kwoty pomiędzy jednostki gminne, powiatowe i wojewódzkie, co prowadzi do drastycznych różnic w poziomie wyrównywania subwencją utraty dochodów.

Opierając się na OSR projektu ustawy, można wskazać, że gminy otrzymują wyrównanie na poziomie 86% ubytku, powiaty do poziomu 66% ubytku, a województwa otrzymują rekompensatę ponad czterokrotnie wyższą niż ubytek – 429%.

Mając powyższe na uwadze przekazujemy propozycję zmian do projektu ustawy poprawiającej ustawę Polski Ład polegającej na wprowadzeniu dla JST rekompensaty strat w PIT liczonej wprost proporcjonalnie do poziomu dochodów z PIT (identycznie jak jest to zaproponowane dla 2023 roku – takie rozwiązanie powinno dotyczyć wszystkich lat bez jakichkolwiek ograniczeń i korekt).

Apelujemy do Senatorów RP o rozważenie przedstawionych propozycji zmian w ustawie z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk 714).

Propozycje zmian:

W ustawie z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (tekst przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu) proponuje się wprowadzenie następujących zmian:

1. *W art. 8 po pkt 1) dodaje się pkt 1a) w brzmieniu:*

„po art. 9b ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1) Przysługujące gminom zwiększenie kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w ust. 1 jest dzielone między gminy proporcjonalnie do planowanych na rok budżetowy dochodów gmin z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

2) Przepis pkt 1) stosuje się odpowiednio do powiatów i województw.

3) Miastom na prawach powiatu przysługuje kwota zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w pkt 1) wyliczona zgodnie z pkt 1) i 2) jak dla gmin i powiatów – z każdej z części ustalonej odpowiednio dla gmin i powiatów.

4) Do zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej, o którym mowa w pkt 1-3 nie stosuje się ograniczeń, o których mowa w art. 28a ust. 6 i 16.””

2. *Wykreślenie art. 31 i 32.*

3. *Dodaje się art. 40 w brzmieniu:*

„Art. 40. W ustawie z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw art. 19 otrzymuje brzmienie:

Art. 19. *W roku 2022 referencyjna kwota, o której mowa w art. 9b ustawy zmienianej w art. 1:*

- 1) *w zakresie rocznego dochodu z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosi dla gmin 49 715 mln zł, dla powiatów 13 291 mln zł oraz dla województw 2 075 mln zł;*
- 2) *w zakresie rocznego dochodu z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wynosi dla gmin 4 391 mln zł, dla powiatów 916 mln zł oraz dla województw 9 651 mln zł.”*

Z wyrazami szacunku

**Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich**



**Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta Białegostoku**