

USTAWA

z dnia ...

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1

W art. 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 7 po ust. 1 dodaje się ust. 1a – 1c w brzmieniu:

„1a. Subwencję ogólna uzupełnia się o część rekompensująca, która obejmuje ubytki w dochodach jednostek samorządu terytorialnego powstałe na skutek zmian ustaw powodujących zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego tak, by zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego stosowny udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i kompetencji.

1b. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady i tryb przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego kwot części rekompensującej, o której mowa w ust. 1a.

1c. Kwotę części rekompensującej, o której mowa w ust. 1a, określa dla każdego roku budżetowego ustawa budżetowa.”

Art. 2

Ustawa wchodzi w życie ...

UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY

[w zakresie regulacji stanowiącej o rekompensacie jednostkom samorządu terytorialnego kwot stanowiących ich dochody, utraconych wskutek zmian obowiązujących przepisów prawa]

I.

W ostatnich latach zaobserwować można szereg zmian legislacyjnych, których konsekwencją jest zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego poszerza się. Nie zapewnia się przy tym źródeł finansowania umożliwiających realizację powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego zadań.

Tytułem przykładu wskazać można uchwaloną w dniu 29 listopada 2016 r. ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie

ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw¹. Ustawą tą podwyższono kwotę (dochodu) wolną od podatku, tj. kwotę dochodu niepowodującego obowiązku zapłaty przez osoby fizyczne podatku dochodowego (PIT). W trakcie prac legislacyjnych nie uwzględniono jednak interesów samorządów, w szczególności gmin, których udział w podatku dochodowym od osób fizycznych jest stosunkowo największy.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², część wpływów budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych trafia do kas samorządowych. Wpływy z PIT (a także z CIT) są jedynymi w polskim systemie podatkowym dochodami podatkowymi, które zostały przez ustawodawcę podzielone pomiędzy Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i województwa.

Matematycznie, wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi co do zasady 39,34 %. W przypadku powiatów natomiast jest to 10,25 %, a w województwach tylko 1,60 %.

Z danych udostępnianych przez Ministerstwo Finansów wynika, że w latach 2009 – 2014 r. wpływy z podatku PIT odniosły o wiele większe znaczenie fiskalne z punktu widzenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego aniżeli wpływy z podatku CIT. Rzecz jasna nie można takiego trendu odnosić do wszystkich jednostek, z dużą jednak dozą prawdopodobieństwa wpływy z PIT przewyższają wpływy z CIT w większości samorządów. Z punktu widzenia znaczenia PIT dla samorządów warto wskazać, że wielkość wpływów z tego rodzaju podatku od 2010 r. systematycznie wzrasta. Jak wskazują M. Poniatowicz oraz R. Dziemianowicz, analiza danych udostępnionych przez Ministerstwo Finansów za 2014 r. pozwala twierdzić, że łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z podatkiem dochodowym od osób fizycznych są ponad 5-krotnie wyższe niż analogiczne dochody uzyskiwane z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych³. Potencjał podatku PIT jest również dobrze widoczny przez pryzmat dochodów uzyskiwanych z tego tytułu przez cały sektor finansów. Według danych Ministerstwa Finansów łączne wpływy z tego tytułu podatkowego wyniosły w Polsce w 2014 r. ponad 78 mld zł (w tym: budżetu państwa – 43 mld zł, budżetów JST – 35 mld zł). Dla porównania łączne dochody samorządu terytorialnego uzyskane w analogicznym okresie z tytułu trzech podatków majątkowych, tj. podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, to zaledwie 21 mld zł.

Nie ulega zatem wątpliwości, że PIT jako udział samorządu w podatkach państwowych stanowi jedno z istotniejszych oraz w miarę stabilnych źródeł dochodów. Potencjał PITu najbardziej widoczny pozostaje, z oczywistych względów (prawie 40 procentowy udział), na gruncie dochodów budżetowych gminy, jednak dla jednostek wyższego szczebla, również nie pozostaje bez

¹ Dz. U. z 2016 r. Poz. 1926.

² tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. Poz. 198 ze zmianami.

³ M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, sectio h, vol. 1, 2016 r.

znaczenia. Obecna konstrukcja podziału dochodów publicznych między państwo, a samorząd terytorialny powoduje, że każda zmiana koncepcji opodatkowania dochodów osób fizycznych znajduje swoje odzwierciedlenie w kwotach podatku zasilających odpowiednio budżet samorządowy.

II.

Mając na uwadze wyżej określone uwarunkowania, zasadnym jest wdrożenie do udjst mechanizmu zapewniającego jednostkom samorządu terytorialnego ustawowo właściwy udział w dochodach publicznych, dających możliwość należytej realizacji powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego zadań.

Proponowane rozwiązanie zakłada wprowadzenie do udjst regulacji, która obligowałaby dokonanie odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych, by zrekompensować jednostkom samorządu terytorialnego ubytki dochodów wynikających ze zmian przepisów prawa, wskutek których nastąpiło umniejszenie dochodów tychże jednostek.

Konstrukcją, która z jednej strony zapewni dosadne wyrażenie obowiązku zapewnienia odpowiednich środków tytułem rekompensaty w budżecie państwa, a z drugiej strony elastyczność jest uzupełnienie subwencji ogólnej o dodatkowy element – część rekompensująca.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art.7 ust.1 udjst, subwencja ogólna dla:

- 1) gmin – składa się z części wyrównawczej, równoważącej, oświatowej;
- 2) powiatów – składa się z części wyrównawczej, równoważącej, oświatowej;
- 3) dla województw – wyrównawczej, regionalnej, oświatowej.

O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 3 udjst).

Projekt zakłada wprowadzenie dodatkowego elementu subwencji ogólnej w postaci części rekompensującej.

Taka konstrukcja wpisuje się w funkcje subwencji ogólnej polegające na uzupełnieniu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w celu umożliwienia realizacji nałożonych im zadań oraz wyrównania dysproporcji w dochodach poszczególnych jednostek. Istotą pierwszej z wyżej wymienionych funkcji jest dostarczenie jednostkom samorządu terytorialnego niezbędnych środków finansowych na realizację nałożonych na nie zadań. Podkreślić należy, że zapewnienie realizacji tej funkcji nie jest możliwe jedynie poprzez zwiększanie dochodów własnych, gdyż nie zawsze poziom tych dochodów jest adekwatny do zakresu wykonywanych zadań publicznych. Wprawdzie zwiększenie puli dochodów własnych mogłoby zapewnić pewnej części jednostek samorządu terytorialnego samowystarczalność finansową, jednak nadal potencjał dochodowy znacznej części jednostek samorządu terytorialnego nie pozwalałby na pełną realizację przypisanych im zadań. Z tym wiąże się druga ze wskazanych wyżej funkcji subwencji – funkcja wyrównawcza.

Nierównomierność potencjałów dochodowych poszczególnych jednostek samorządu może być konsekwencją różnych czynników – obiektywnych i subiektywnych. Wyrównywanie dysproporcji w ich dochodach za pomocą subwencjonowania ich budżetów wiąże się z założeniem, zgodnie z którym konieczne jest zabezpieczenie realizacji określonych zadań publicznych, postrzeganych w obowiązujących warunkach prawnych jako niezbędne społecznie, nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego przez ustawy ustrojowe i kompetencyjne⁴. Podkreślić należy, że kształt subwencji ogólnej przewidziany w obecnie obowiązujących przepisach **nie zapewnia realizacji tych funkcji**. Stąd konieczność wprowadzenia proponowanych zmian w udjst.

III.

Uzasadniając potrzebę wprowadzenia regulacji o rekompensacie jednostkom samorządu terytorialnego kwot stanowiących ich dochody, utraconych wskutek zmian obowiązujących przepisów prawa, w pierwszej kolejności sięgnąć wypada do art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ [dalej: **Konstytucja RP**], zgodnie z którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1), a zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Sedno wyrażonej w przytoczonej regulacji zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w zapewnieniu tym jednostkom dochodów umożliwiających realizację przypisanych im zadań publicznych, przy pozostawieniu im swobody w kształtowaniu wydatków (z uwzględnieniem wymogów ustawowych) oraz stworzeniu gwarancji formalnych i proceduralnych w tym obszarze.

Powyższa regulacja jest w istocie rozwinięciem, a zarazem gwarancją wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Niezależność finansowa – jako jeden z przejawów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – stanowi bowiem o rzeczywistej zdolności do wykonywania przez nie zadań publicznych⁶.

W literaturze wskazuje się, że art.167 ust.1 Konstytucji RP ma charakter programowy i systemowy. Jest dyrektywą dla ustawodawcy decydującego o podziale dochodów publicznych pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy publicznej⁷.

Art. 167 ust. 1 (a w ślad za nim ust. 4) formułują konstytucyjną zasadę adekwatności, wyrażającą się w obowiązku zapewnienia samorządowi terytorialnemu udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań. Z zasady tej odczytać można dwie ważne wytyczne w zakresie kształtowania przez ustawodawcę poziomu dochodów jednostek samorządu teryto-

⁴ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 105-106.

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78 Poz. 483 ze zmianami.

⁶ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, SIP LEGALIS.

⁷ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, SIP LEGALIS.

rialnego. Z jednej strony, poziom ten powinien zapewnić możliwość realizacji ogółu zadań, nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Z drugiej strony, nie ma on charakteru statycznego – zmiany zadań jednostek samorządu terytorialnego wymagają stosownych zmian w ich dochodach. Wyklucza to zasadniczo możliwość przekazania jednostkom samorządu terytorialnego nowych zadań bez zapewnienia im środków na realizację, z drugiej jednak strony pozwala też na zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wypadku odjęcia im jakiegoś zadania⁸.

Choć brzmienie art.167 ust.1 Konstytucji RP nie jest wyczerpujące, a jego realizacja została powierzona ustawodawcy, stanowi on podstawy do takiego określenia relacji pomiędzy uzyskanymi dochodami a nałożonymi na jednostki samorządu terytorialnego zadaniami, aby możliwa była realizacja tych zadań. W tym świetle obecnie obowiązujące regulacje prawne nie zapewniają samorządowi dostatecznych kwot na realizację przypisanych im zadań publicznych.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wyrażona została także w sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego⁹ [dalej: **EKST**]. Zgodnie z art. 9 EKST, społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień (ust. 1). Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo (ust. 2). Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą (ust. 5).

IV.

Wprowadzenie mechanizmu rekompensaty ubytków dochodów jednostek samorządu terytorialnego ma również uzasadnienie historyczne. Mechanizm rekompensaty przewidywały przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003¹⁰ [dalej: **udjst_1999-2003**]. Na mocy przepisów tej ustawy, każda gmina otrzymywała z budżetu państwa subwencję ogólną składającą się z części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej. Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gminy mogła składać się z:

⁸ Wyrok TK z dnia 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10.

⁹ Dz. U. z 1994 r. Nr 124 Poz. 607 ze zmianami.

¹⁰ Dz. U. z 1998 r. Nr 150 Poz. 983 ze zmianami.

- 1) kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych,
- 2) kwoty rekompensującej dochody utracone bezpośrednio z tytułu ustawowych ulg i zwolnień, określonych w:
 - a) art.12 ust.1 pkt 4-6, ust.2 pkt 5 i ust.6, art.13 ust.1, art.13a ust.1 i 2, art.13b ust.1 oraz art.13c ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz.431, z 1994 r. Nr 1, poz.3, z 1996 r. Nr 91, poz.409, z 1997 r. Nr 43, poz.272 i Nr 137, poz.926, z 1998 r. Nr 108, poz.681, z 2001 r. Nr 81, poz.875 oraz z 2002 r. Nr 200, poz.1680),
 - b) art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682),
 - c) art.7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 i Nr 200, poz. 1683).

Wysokość kwota rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych wynosi nie mniej niż 10,5% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Kwotę rekompensującą dochody utracone bezpośrednio z tytułu ustawowych ulg i zwolnień przeznaczoną dla wszystkich gmin określała z kolei dla każdego roku budżetowego ustawa budżetowa.

V.

Mając na uwadze pogarszającą się sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego spowodowaną m.in. uchwaleniem w ostatnich latach wielu przepisów skutkujących ubytkami w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w tym poszerzających zakres zadań samorządu, zasadnym jest wprowadzenie proponowanych zmian. Na zakończenie – w tym kontekście – warto podkreślić, że z punktu widzenia rozwoju państwa jako całości wzmocnienie finansowej pozycji samorządu ma podstawowe znaczenie. O sile całej gospodarki stanowią bowiem inwestycje, które są realizowane lokalnie. Bez silnego i niezależnego samorządu trudno będzie zrealizować założenia przyjętego uchwałą Rady Ministrów nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, w którym jako jeden z filarów rozwoju wskazuje się zrównoważony rozwój społeczny i terytorialny¹¹¹. Podkreślić należy, że tylko wprowadzenie skutecznych mechanizmów rekompensaty dochodów jednostek samorządu terytorialnego umożliwi zahamowanie spadku tempa rozwoju polskich gmin, powiatów i województw, a w konsekwencji będzie miało pozytywny wpływ na rozwój Polski jako całości.

¹¹¹¹ Zgodnie z Planem, zrównoważony rozwój społeczny i regionalny to położenie nacisku na włączenie w procesy rozwojowe nie tylko aglomeracji, ale także mniejszych miast i obszarów wiejskich. Oznacza to m.in. prowadzenie skutecznej polityki regionalnej na rzecz spójności; przeciwdziałanie powstawaniu obszarów wykluczenia; niwelowanie różnic w dostępie mieszkańców do usług publicznych i rynku pracy; programy żywienia małych miast; rozwój rynków lokalnych; promowanie przedsiębiorczości i mobilności zawodowej zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek; poprawę infrastruktury; poprawę infrastruktury i dostępności transportowej obszarów wiejskich; żywotne, wielofunkcyjne rodzinne gospodarstwa rolne; promowanie pracy na odległość.