



ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Adam Podgórski

615-WP-173-18/16

Data rejestracji
Nr dziennika AP/.....
Oryginal dla PBE.....
Udostępniono DN.....
BBK.....
SPK.....

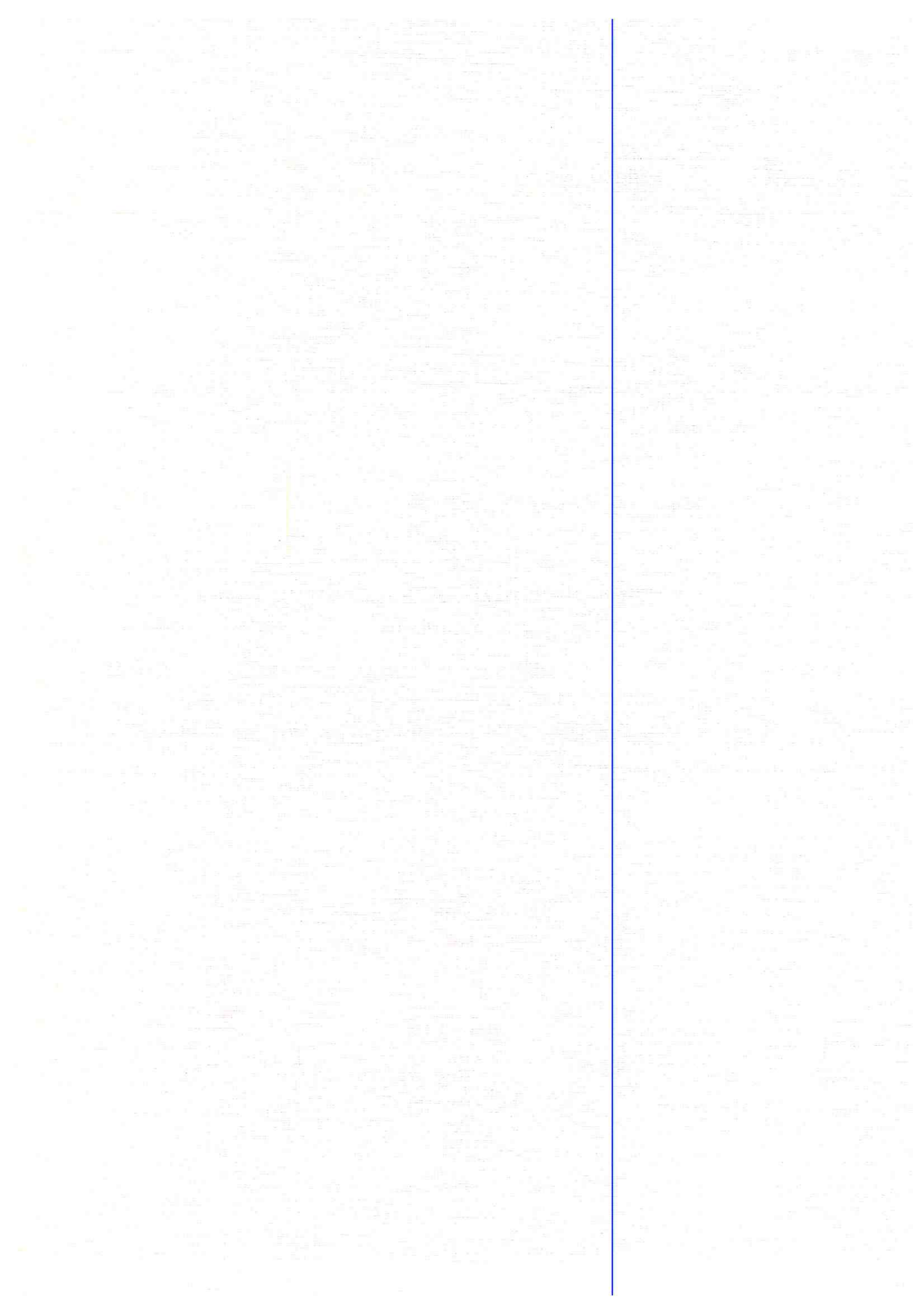
Warszawa, dnia 26 stycznia 2016 r.

Przewodniczący
Prezydium Komisji Krajowej
NSZZ "Solidarność "
Pan Piotr Duda

Szanowny Panie Przewodniczący

Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję - w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1881) - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jan Grabiec), z prośbą o wyrażenie opinii.

Z poważaniem





**Platforma
Obywatelska**

| Klub Parlamentarny

Klub Parlamentarny
Platforma Obywatelska
Ul. Wiejska 4/5B
00-502 Warszawa
tel. 22 654 2030
fax 22 654 1001
e-mail: kp-pod@platforma.org

Warszawa, dnia 15 stycznia 2016 r.

Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej



Szanowny Panie Marszałku,

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz na podstawie art. 32 ust. 2 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. M.P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.) niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Jana Grabca.

Z poważaniem,

PRZESYŁAJĄCY
KLUBU PARLAMENTARNEGO
PLATFORMA OBYWATELSKA
Sławomir Neumann



**Lista Posłów popierających projekt ustawy
o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych
oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**

L.p.	Nazwisko	Imię	Podpis
1.	Ajchler	Zbigniew	
2.	Arłukowicz	Bartosz	
3.	Arndt	Paweł	
4.	Augustyn	Urszula	
5.	Aziewicz	Tadeusz	
6.	Bańkowski	Paweł	
7.	Białkowska	Anna	
8.	Biernacki	Marek	
9.	Borowczak	Jerzy	
10.	Brejza	Krzysztof	
11.	Budka	Borys	
12.	Bukiewicz	Bożenna	
13.	Chmiel	Małgorzata	
14.	Chybicka	Alicja	<i>Chybicka</i>
15.	Cichoń	Janusz	
16.	Cieśliński	Piotr	
17.	Cimoszewicz	Tomasz	<i>Tomasz Cimoszewicz</i>
18.	Czernow	Zofia	<i>Zofia Czernow</i>



L.p.	Nazwisko	Imię	Podpis
19.	Czerwiński	Andrzej	
20.	Drozd	Ewa	
21.	Dunin	Artur	
22.	Dzikowski	Waldy	
23.	Fabisiak	Joanna	
24.	Frydrych	Joanna	
25.	Gadowski	Krzysztof	
26.	Gajewska	Kinga	
27.	Gapińska	Elżbieta	
28.	Gawlik	Zdzisław	
29.	Gawłowski	Stanisław	
30.	Gądek	Lidia	
31.	Gelert	Elżbieta	
32.	Gierada	Artur	
33.	Głogowski	Tomasz	
34.	Grabarczyk	Cezary	
35.	Grabiec	Jan	
36.	Grupiński	Rafał	
37.	Halicki	Andrzej	
38.	Hanajczyk	Agnieszka	
39.	Henczyca	Bożena	



Platforma Obywatelska

| Klub Parlamentarny

Klub Parlamentarny
Platforma Obywatelska
Ul. Wilejska 6/6B
00-002 Warszawa
tel. 22 694 2654
fax 22 694 1051
e-mail: kp-po@platforma.org.pl

L.p.	Nazwisko	Imię	Podpis
40.	Hibner	Jolanta	
41.	Hok	Marek	
42.	Huskowski	Stanisław	
43.	Janyska	Maria	
44.	Jaros	Michał	
45.	Kamińska	Bożena	
46.	Kamiński	Michał	
47.	Karpiński	Włodzimierz	
48.	Kidawa-Błońska	Małgorzata	
49.	Kierwiński	Marcin	
50.	Kluzik-Rostkowska	Joanna	
51.	Kochan	Magdalena	
52.	Kołacz-Leszczynska	Agnieszka	
53.	Kołodziej	Ewa	
54.	Konwiński	Zbigniew	
55.	Kopacz	Ewa	
56.	Korol	Adam	
57.	Korzeniowski	Leszek	
58.	Kosecki	Roman	
59.	Kostuś	Tomasz	



L.p.	Nazwisko	Imię	Podpis
60.	Kropiwnicki	Robert	
61.	Król	Wojciech	
62.	Krzakała	Marek	
63.	Krzywonos-Strycharska	Henryka	
64.	Kucharski	Tomasz	
65.	Lamczyk	Stanisław	
66.	Lassota	Józef	
67.	Lenartowicz	Gabriela	
68.	Lenz	Tomasz	
69.	Leszczyzna	Izabela	
70.	Małecka-Libera	Beata	
71.	Marchewka	Arkadiusz	
72.	Mężydło	Antoni	
73.	Miller	Rajmund	
74.	Młyńczak	Aldona	
75.	Mroczek	Czesław	
76.	Mrzygłocka	Izabela Katarzyna	
77.	Mucha	Joanna	
78.	Munyama	Killion	
79.	Myrcha	Arkadiusz	



**Platforma
Obywatelska**

| Klub Parlamentarny

Klub Parlamentarny
Platforma Obywatelska
Ul. Wiejska 40/6
00-902 Warszawa
tel. 22/894 2034
fax 22/894 1059
e-mail: kp.ec@platforma.org

L.p.	Nazwisko	Imię	Podpis
80.	Nemś	Anna	
81.	Neumann	Sławomir	
82.	Niedziela	Dorota	
83.	Niemczyk	Małgorzata	
84.	Niesiołowski	Stefan	
85.	Nitras	Sławomir	
86.	Nowak	Tomasz	
87.	Nykiel	Mirosława	
88.	Nykiel	Włodzimierz	
89.	Obrycki	Norbert	
90.	Okła-Drewnowicz	Marzena	
91.	Olszewski	Paweł	
92.	Osos	Katarzyna	
93.	Papke	Paweł	
94.	Pawłowicz	Zbigniew	
95.	Pępek	Małgorzata	
96.	Piechota	Sławomir	
97.	Pietraszewska	Danuta	
98.	Piotrowska	Teresa	
99.	Plocke	Kazimierz	
100.	Pomaska	Agnieszka	



L.p.	Nazwisko	Imię	Podpis
101.	Protas	Jacek	
102.	Protasiewicz	Jacek	
103.	Radziszewska	Elżbieta	
104.	Raniewicz	Grzegorz	
105.	Raś	Ireneusz	
106.	Rozpondek	Halina	
107.	Ruszczyk	Leszek	
108.	Rutkowska	Dorota	
109.	Rutnicki	Jakub	
110.	Rzasa	Marek	
111.	Schetyna	Grzegorz	
112.	Sibińska	Krystyna	
113.	Siemoniak	Tomasz	
114.	Skowrońska	Krystyna	
115.	Sonik	Bogusław	
116.	Sowa	Marek	
117.	Suski	Paweł	
118.	Szczerba	Michał	
119.	Szumilas	Krystyna	
120.	Szydłowska	Bożena	
121.	Szymański	Tomasz	



**Platforma
Obywatelska**

| Klub Parlamentarny

Klub Parlamentarny
Platforma Obywatelska
Ul. Wilejska 41/42
00-992 Warszawa
tel. 22 694 1010
fax 22 694 1051
e-mail: kp-002@klubp.o.org.pl

L.p.	Nazwisko	Imię	Podpis
122.	Śledzińska-Katarasińska	Iwona	
123.	Święcicki	Marcin	
124.	Tomczak	Jacek	
125.	Tomczyk	Cezary	
126.	Trzaskowski	Rafał	
127.	Tyszkiewicz	Robert	
128.	Urbaniak	Jarosław	
129.	Wasilewska	Anna	
130.	Wielichowska	Monika	
131.	Wilczyński	Ryszard	
132.	Wilk	Wojciech	
133.	Witczak	Mariusz	
134.	Wójcik	Marek	
135.	Zembala	Marian	
136.	Ziemniak	Wojciech	
137.	Ziółkowski	Szymon	
138.	Żmijan	Stanisław	

U S T A W A

z dnia 2016 r.

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.¹⁾) w art. 27 wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podatek dochodowy, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 29-30f, pobiera się od podstawy jego obliczenia według następującej skali:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek
85 528		15 395 zł 04 gr minus kwota zmniejszająca podatek + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł”

2) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b, w brzmieniu:

„1a. Kwota zmniejszająca podatek, o której mowa w ust. 1 w roku podatkowym 2017 wynosi 1440 zł. W następnych latach podatkowych kwotę tę koryguje się odpowiednio do wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za pierwsze półrocze roku poprzedzającego rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

1b. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza corocznie nie później niż 30 września, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540, z 2013 r. poz. 21, 888, 1027, 1036, 1287, 1304, 1387 i 1717, z 2014 r. poz. 223, 312, 567, 598, 773, 915, 1052, 1215, 1328, 1563, 1644, 1662 i 1863 oraz z 2015 r. poz. 73, 211, 251, 478, 693, 699, 860, 933, 978, 1197, 1217, 1259, 1296, 1321, 1322, 1333, 1569, 1595, 1607, 1767, 1784, 1844, 1893, 1925 i 1932.

„Monitor Polski”, wysokość kwoty zmniejszającej podatek w następnym roku podatkowym z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 1a, zaokrąglając ją w górę do pełnych groszy.”

Art. 2. W ustawie z dnia 13 października 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.²) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 4 ust. 2 nadaje się brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 48,46%, z zastrzeżeniem art. 89 oraz art. 89a ust. 1.”

2) art. 5 ust. 2 nadaje się brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 12,63%, z zastrzeżeniem art. 89a ust. 2.”

3) art. 6 ust. 2 nadaje się brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,97%, z zastrzeżeniem art. 89a ust. 3.”

4) art. 9 ust. 1 do 3 nadaje się brzmienie:

„Art. 9. 1. Kwotę udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,4846, z zastrzeżeniem art. 89 oraz art. 89a ust. 1, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

2. Kwotę udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,1263, z zastrzeżeniem art. 89a ust. 2, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 789, 1045, 1293 i 1685.

zamieszkałych na obszarze powiatu, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

3. Kwotę udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,0197, z zastrzeżeniem art. 89a ust. 3, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.”

5) po art. 89 dodaje się art. 89a w brzmieniu:

„Art.89a

1. Wysokość udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na jej obszarze gminy wynosi w 2017 r. 47,99%, z zastrzeżeniem art. 89.

2. Wysokość udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na jego obszarze wynosi w 2017 r. 12,50%.

3. Wysokość udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na jego obszarze województwa wynosi w 2017 r. 1,95%.”

Art. 3. Przepisy art. 1 mają zastosowanie do dochodów uzyskanych (straty poniesionej) od dnia 1 stycznia 2017 r. Do dochodów uzyskanych (straty poniesionej) do dnia 31 grudnia 2016 r. ma zastosowanie przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmieniany art. 1.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 grudnia 2016 r.

Uzasadnienie

29 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.), ustalający stawki podatku dochodowego, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji. Równocześnie Trybunał orzekł, iż przepis ten - w tymże zakresie - traci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r. (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2015 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 1784.)

29 listopada 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Sejmowi RP projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 51). 2 grudnia 2015 r. na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP odbyło się pierwsze czytanie tego projektu, który został skierowany do prac w Komisji Finansów Publicznych. Istotą proponowanej zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych jest podniesienie kwoty zmniejszającej podatek z obecnych 556,02 zł do 1440 zł, począwszy od roku podatkowego 2016.

Podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek, bez zmiany pozostałych elementów skali podatkowej, w oczywisty sposób skutkowało będzie zmniejszeniem wpływów podatkowych z tego źródła. Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, że skutkiem wejścia jej w życie będzie obniżenie dochodów sektora finansów publicznych w 2016 r. o 15,58 mld zł.

Wpływy z podatku od osób fizycznych - w tym w szczególności z podatku płaconego według skali podatkowej, określonej w art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - stanowią dochody budżetu państwa oraz budżetów samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.) ta część wpływów z podatku od osób fizycznych, na którą wpłynie zmiana kwoty zmniejszającej podatek, w 2016 r. stanowi w 50,36% dochody budżetu państwa, a w 49,64% dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zaś docelowo stanowić będzie w 48,81% dochody budżetu państwa, a w 51,19% dochody budżetów jednostek samorządowych.

Ukształtowanie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego sposobu korzystania przez samorząd terytorialny z wpływów z tego podatku - opisany w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2 oraz w art. 9 tej ustawy - sprawia, iż zmiana wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest nieodłącznym skutkiem wprowadzenia ustawowych zmian, wpływających na wysokość ogólnych wpływów podatkowych. Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy nie przewiduje żadnej rekompensaty zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawiany projekt ustawy ma dwa cele. Po pierwsze realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego sposobu wyznaczania kwoty zmniejszającej podatek. I, po drugie, ochronę dochodów jednostek samorządu terytorialnego przed negatywnymi skutkami koniecznych zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zmiany proponowane w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są pochodne w stosunku do zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, gdyż celem przedstawianego projektu ustawy nie jest zmiana, a zachowanie obecnego poziomu dochodów samorządu terytorialnego.

Dostosowanie skali podatkowej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r.

Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r. wskazuje na konieczność dostosowania kwoty zmniejszającej podatek do aktualnej wysokości wskaźnika minimum egzystencji, ale też na konieczność stworzenia mechanizmu prawnego zapewniającego, iż także w przyszłości - wskutek wzrostu poziomu cen - nie dojdzie do sytuacji, w której kwota wolna od podatku, określona pośrednio w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, będzie niższa niż roczna wartość wskaźnika minimum egzystencji.

Aktualna wysokość wskaźnika minimum egzystencji, określona przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego wynosi 544,09 zł miesięczne, a więc 6 529,08 zł rocznie. Natomiast za prawną granicę ubóstwa należy uznać kryteria dochodowe ustalone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

(Dz.U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.³), tj. wysokość miesięcznego dochodu, do jakiej osoba uprawniona jest do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Na podstawie art. 9 ustawy o pomocy społecznej, kryteria dochodowe podlegają co trzy lata weryfikacji. Aktualnie wysokość kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej ustalone jest rozporządzeniem Rady Ministrów⁴ i wynosi 634 zł, tj. 7 608 zł rocznie.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że za sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi należy uznać takie ustalenie skali podatkowej, które pogłębia ubóstwo części podatników, a za nieracjonalne należy uznać takie ukształtowanie skali, które prowadzi do dalszego uzależniania osób o niewysokich dochodach od pomocy społecznej. Tak więc, zgodnie z analizą przeprowadzoną przez Trybunał, lepszym rozwiązaniem będzie powiązanie kwoty wolnej od podatku nie z minimum egzystencji, a kryterium dochodowym uprawniającym do otrzymywania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Projekt ustawy proponuje kwotę zmniejszenia podatku, tożsamą z kwotą zaproponowaną w projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przedstawionym przez Prezydenta RP, równą 1440 zł. Odpowiada to zwolnieniu od opodatkowania kwoty 8 000 zł rocznie, a więc kwoty nieco wyższej niż roczny odpowiednik kwoty kryterium dochodowego (7 608 zł).

Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na potrzebę stworzenia trwałej gwarancji tego, iż kwota zmniejszenia podatku zachowa swoją realną wartość, a przede wszystkim, iż nie spadnie poniżej minimum egzystencji. Ponieważ projekt niniejszy wprowadza kwotę zmniejszającą podatek odpowiadającą kwocie wolnej od podatku w wysokości nieco przekraczającej wysokość kryterium dochodowego, które ponadto weryfikowane jest jedynie co trzy lata, proponuje się wprowadzenie mechanizmu uzależniającego zamiany wysokości kwoty zmniejszającej podatek wprost od wskaźnika wzrostu towarów i usług, nie zaś od samego kryterium dochodowego.

Istota proponowanego rozwiązania polega na kwotowym określeniu kwoty zmniejszającej podatek w pierwszym roku obowiązywania nowej regulacji i wprowadzenie mechanizmu

³ Zmiany tekstu jednolitego ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2015 r. poz. 693, 1045, 1240, 1310, 1359, 1607, 1616 i 1830.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz.U. z 2015 r. poz. 1058).

korekty tej kwoty w latach następnych na podstawie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jest to rozwiązanie analogiczne do stosowanego mechanizmu określania maksymalnych stawek niektórych podatków i opłat lokalnych, uregulowanego w art. 20 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.).

Wprowadzenie takiego mechanizmu, oprócz wprowadzenia dwóch nowych ustępów art. 27, wymaga nowego sposobu określenia skali podatku dochodowego w art. 27 ust. 1, tak aby zapewnić identyczną wysokość zmiennej kwoty zmniejszającej podatek w obu przedziałach skali podatkowej.

Potrzeba wprowadzenia równoległych zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Sposób ukształtowania w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego sposobu korzystania przez samorząd terytorialny z wpływów z tego podatku - opisany w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2 oraz w art. 9 tej ustawy - sprawia, iż zmiana wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest nieodłącznym skutkiem zmniejszenia się wpływów podatkowych, będących efektem poniesienia kwoty wolnej od podatku. Zmiana ta materialnie sprowadza się do bardzo znaczącego, sięgającego niemal 20%, oraz trwałego obniżenia dochodów pochodzących z udziałów we wpływach z podatku od osób fizycznych - tak w odniesieniu do łącznych dochodów wszystkich jednostek samorządowych, jak i dochodów każdej jednostki.

Dochody z tego źródła pełnią szczególną rolę. Są one - po części oświatowej subwencji ogólnej - drugim największym pojedynczym źródłem dochodów jednostek samorządowych. Co więcej, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 3 ust. 2 nakazuje traktować dochody z tego źródła jak dochody własne. Dochody z udziałów we wpływach z podatku od osób fizycznych są więc dla samorządu terytorialnego największym źródłem dochodów, co do których jednostki samorządu mają pełnię swobody decyzyjnej w zakresie sposobu ich wykorzystania. W 2014 r. dochody z udziałów w PIT stanowiły aż 35,6% wszystkich dochodów własnych wszystkich jednostek samorządowych.

Wprowadzenie zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych bez jakiegokolwiek rekompensaty niekorzystnych dla samorządu terytorialnego zmian - oznacza ogólne zmniejszenie dochodów samorządu terytorialnego i pogorszenie ich stanu oraz warunków oraz możliwości wykonywania przez nie zadań publicznych. Jej skutkiem będzie ponadto zmniejszenie samodzielności i autonomii działania jednostek samorządowych w ich aspekcie finansowym.

Należy zwrócić także uwagę, że uszczuplenie dochodów samorządu terytorialnego ma nastąpić bez zmiany zakresu ich zadań. Co więcej, częściowe wtórne odzyskanie utraconych dochodów podatkowych dotyczy zasadniczo jedynie budżetu państwa. Uzasadnienie projektu ustawy przedstawionego przez Prezydenta RP wskazuje na mechanizmy częściowego odzyskiwania utraconych wpływów podatkowych, poprzez wzrost popytu, a co za tym idzie wzrost wpływów z podatków pośrednich (VAT i akcyza) oraz - pośrednio - wzrost dochodów przedsiębiorców oraz płaconych przez nich podatków bezpośrednich (CIT i PIT). To częściowe odzyskanie utraconych wpływów podatkowych dotyczy jednak bądź wyłącznie budżetu państwa (podatki pośrednie oraz PIT płacony według stawek ryczałtowych) bądź przede wszystkim budżetu państwa (podatek dochodowy od osób prawnych). Tak więc doszłoby nie tylko do zmniejszenia dochodów samorządu terytorialnego, ale i do pogorszenia relacji podziału dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa a budżety jednostek samorządowych. Przy niezmnieszonym zakresie wykonywanych zadań łącznie oba te zjawiska wydają się prowadzić do naruszenia zasady odpowiedności dochodów samorządu do jego zadań, sformułowanej w art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Tak znaczące uszczuplenie dochodów samorządu miałyby poważny i niekorzystny wpływ na już trudną sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2012-2014 wynik operacyjny (dochody bieżące minus wydatki bieżące) wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wynosił średnio 14 mld zł rocznie. Zmniejszenie dochodów samorządu terytorialnego o ok. 8 mld zł oznacza pozbawienie jednostek samorządowych przeszło połowy nadwyżki operacyjnej. Oznacza to znaczące zmniejszenie możliwości inwestycyjnych samorządów i radykalne zmniejszenie finansowania inwestycji ze środków własnych. W efekcie może dojść albo do poważnego obniżenia poziomu wydatków inwestycyjnych, w tym wykorzystania środków europejskich, albo też do znaczącego dalszego wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Wszystkie powyższe okoliczności prowadzą do przekonania, że zmianie w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, prowadzącej do zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, powinny towarzyszyć równoległe inne zmiany ustawowe rekompensujące samorządowi terytorialnemu utratę już zaplanowanych dochodów. Za najprostsze rozwiązanie należy uznać powiązanie ze zmianą w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych równoczesnej zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, podwyższającej udział JST we wpływach z podatku w takim stopniu, aby zwiększony procent udziału we wpływach podatkowych rekompensował zmniejszenie ogólnego wolumenu wpływów.

Termin wejścia w życie ustawy

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku: „norma ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w niekonstytucyjnym zakresie utraci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r. Celem tego zabiegu jest pozostawienie ustawodawcy wystarczającego czasu na ukształtowanie przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, a jednocześnie dopełnienie wymogu poprawnej legislacji, zgodnie z którym zmian w prawie podatkowym można dokonywać najpóźniej na miesiąc przed końcem roku podatkowego” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt K 21/14, s.34).

Trybunał wskazał więc na konieczność nowego określenia kwoty zmniejszającej podatek począwszy od 1 stycznia 2017 r. Należy jednak pamiętać, iż zgodnie z sentencją wyroku, art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustalający skalę podatkową traci moc obowiązującą z dniem 30 listopada w zakresie, w jakim ustala kwotę zmniejszającą podatek. Proponuje się więc, aby ustawa weszła w życie nie od 1 stycznia 2017 r., a od 1 grudnia 2016 r., przy czym proponuje się wprowadzenie przepisu przejściowego, który jasno określa, że nowa kwota zmniejszająca podatek ma zastosowanie do dochodów uzyskanych od 1 stycznia 2017 r., natomiast do dochodów uzyskanych przed tą datą zastosowanie ma zmieniany przepis art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Oznacza to, że w roku podatkowym 2016 będzie stosowało się dotychczasową kwotę zmniejszającą podatek - tak w odniesieniu do zaliczek podatkowych, jak i rocznego rozliczenia podatku.

Za niewłaściwe należałoby uznać wprowadzenie nowej kwoty zmniejszającej podatek w trakcie roku podatkowego, a więc już zastosowaniu do dochodów uzyskiwanych w 2016 r.

Szczególnie ważki jest tutaj fakt, że wpływy z tego podatku stanowią jedno z podstawowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Niewłaściwe byłoby zmniejszenie dochodów jednostek samorządowych na 2016 r. w momencie, kiedy uchwały już one budżety (a co najmniej przygotowały ich projekty), na podstawie otrzymanych od państwa informacji o planowanych dochodach ze wpływów z podatku PIT na przyszły rok. Z jednej strony, naruszałoby to zasadę pewności prawa i zaufania do państwa poprzez niekorzystną dla dochodów samorządu terytorialnego zmianę legislacyjną, która ma się dokonać już po tym, kiedy jednostki samorządowe miały prawny obowiązek przygotować projekty przyszłorocznych budżetów. Z drugiej strony, znaczące zmniejszenie planowanych dochodów w trakcie roku budżetowego stanowiłoby ogromny problem zarządczy dla samorządów. W przypadku jednostek w niekorzystnej sytuacji finansowej zmiana taka prowadzić może do poważnego kryzysu finansowego.

Proponowana nowa wysokość udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku od osób fizycznych

Uzasadnienie projektu ustawy przedstawionego przez Prezydenta RP wskazuje, że skutkiem podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek do 1440 zł, będzie zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, które należy oszacować na 2016 r. na 15,58 mld zł. Oznaczałoby to łączny ubytek dochodów jednostek samorządu terytorialnego o 7,73 mld zł.

Uzasadnienie zaznacza ponadto, że nie jest to całkowita kwota zmniejszenia dochodów sektora finansów publicznych spowodowana podwyższeniem kwoty zmniejszającej podatek w roku podatkowym 2016, gdyż część skutków proponowanej nowej treści art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ujawni się dopiero w 2017. Uzasadnienie nie podaje natomiast szacunku tej części zmniejszenia wpływów podatkowych za rok podatkowy 2016.

Zakładając pełną rekompensatę ubytku dochodów samorządu terytorialnego spowodowaną podwyższeniem kwoty zmniejszającej podatek od osób fizycznych, trzeba uwzględnić fakt, że część podatników skorzysta z obniżenia podatku o tę kwotę nie w trakcie roku podatkowego, ale dopiero w roku następnym, przy okazji składania rocznego zeznania podatkowego. Dotyczy to co najmniej tych podatników, którzy uzyskują dochody opodatkowane podatkiem

od osób fizycznych jedynie z umów cywilnoprawnych, a więc w stosunku do których płatnicy nie mają podstawy prawnej, aby obniżyć zaliczki podatkowe o stosowną część kwoty zmniejszającej podatki.

W 2013 r. na ok. 24 mln podatników płacących podatek według skali podatkowej było ich ok. 1 mln, a więc 4,2%. Przyjmując, iż stopień wykorzystania kwoty zmniejszającej podatek jest analogiczny do poziomu wykorzystania tej kwoty u pozostałych podatników, zakładanego w szacunku obecnym w uzasadnieniu, należy oszacować łączne zmniejszenie wpływów podatkowych za rok podatkowy 2016 na 16,26 mld zł, tj. o 0,68 mld zł więcej niż to przyjęto w uzasadnieniu.

Wejście w życie zmian ustawowych od 2017 r. nie zmienia zasadniczo szacunków dotyczących skutków podwyższenia kwoty zmniejszającej podatek. Zmniejszenie wpływów podatkowych należy bowiem szacować kwotowo, jako iloczyn różnicy pomiędzy nową a dotychczasową kwotą zmniejszającą podatek oraz liczby podatników, z uwzględnieniem faktu, iż nie wszyscy podatnicy w całości wykorzystają nową kwotę zmniejszenia, z powodu niskich dochodów podlegających opodatkowaniu według skali podatkowej (tj. mniejszych niż 8 tys. zł). Założono, że wielkości, na których opiera się szacunek pozostaną bez zmian.

Uwzględnić dodatkowo należy prawdopodobne zwiększenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz fakt przypuszczalnego wzrostu udziału gmin we wpływach z podatku, zgodnego z przepisem art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęto, że obie wielkości wzrosną w sposób zbliżony do ich wzrostu w ostatnich latach. Planowane łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r. wzrosły w stosunku do dochodów wykonanych w 2014 r. o ok. 7% (37,6 w stosunku do 35,1 mld zł). Również o ok. 7% (z 37,6 do 40,2 mld zł) w stosunku do roku poprzedniego mają wzrosnąć planowane dochody samorządu terytorialnego z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w roku 2016. Założono więc, że dochody jednostek samorządowych z tego źródła wyniosą w 2017 r. 43 mld zł.

Wysokość udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych w ostatnich trzech latach rosła średnio o 0,1233 punktu procentowego. Założono, że w 2017 r. wzrośnie ona o 0,12 pkt. procentowego i wynosiła będzie 37,91%.

Proponuje się zwiększenie procentowych udziałów jednostek samorządu terytorialnego odpowiednie do całkowitego zmniejszenia kwoty wpływów podatkowych, poprzez zmianę stosownych liczb procentowych ustalonych osobno dla gmin, powiatów i województw w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2 i art. 6. ust 2 oraz wzorów wyliczania kwot dla poszczególnych jednostek uregulowanych w art. 9 ust. 1 do 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponieważ potrzeba zrekompensowania pełnej kwoty (16,28 mld zł) zachodziła będzie dopiero w 2018 r., proponuje się wprowadzenie przepisu przejściowego poprzez dodanie w ustawie art. 89a określającego udziały procentowe poszczególnych kategorii samorządów w 2017 r., odpowiadające zmniejszeniu ogólnych wpływów z podatku o 15,58 mld zł.

W rezultacie proponuje się następujący układ procentowych udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych:

kategoria JST	zakładany udział we wpływach z PIT w 2017 r. wg obowiązujących przepisów	propozycja udziału we wpływach z PIT w 2017 r.	propozycja udziału we wpływach z PIT docelowo
gminy ¹	37,91 (39,34)	46,36 (47,79)	(48,82)
powiaty	10,25	12,50	12,82
województwa	1,6	1,95	1,97

¹ Dla gmin w nawiasie podano docelową wysokość udziału, a przed nawiasem kwotę faktycznego udziału, po zmniejszeniu zgodnie z art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Techniczne wyliczenie procentowego udziału gmin komplikuje działanie art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, regulujący stopniowe dochodzenie wysokości faktycznego udziału do pełnej wielkości, tj. 39,34%. W 2016 r. faktyczny udział jest niższy dla gmin o 1,55 punktu procentowego. Zakładamy, że w 2017 r. będzie wynosił on 37,91%. Proponowany nowy udział gmin dla 2017 r. podano w dwóch wersjach: pełnej, tj. według działania nowego brzmienia art. 4 ust. 2, zmodyfikowanego przez przepis przejściowy proponowanego art. 89a oraz wielkość faktyczną, zmodyfikowaną w stosunku do poprzedniej przez działanie art. 89.

Proponowane zwiększenie procentowych udziałów poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego we wpływach podatkowych zapewnia w 2017 r. dochody identyczne jak według obecnych przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. 43 mld zł łącznie), przy założeniu poprawności szacunków obniżenia wpływów podatkowych o 15,58 mld zł.

Wpływ na dochody sektora finansów publicznych

Skutkiem wejścia w życie proponowanej ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla sektora finansów publicznych będzie - identycznie jak w przypadku przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - obniżenie dochodów sektora finansów publicznych w pierwszym roku obowiązywania ustawy o 15,58 mld zł. Niniejszy projekt przenosi te skutki na rok 2017. Ponadto proponowane rozwiązania skutkują obniżeniem wyłącznie dochodów budżetu państwa, natomiast nie wpływają w 2017 r. na wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Proponowana zmiana nie wymaga symulacji skutków dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dochody należne poszczególnym jednostkom z tytułu udziału we wpływach podatkowych obliczane są na podstawie rozkładu geograficznego podatku należnego w roku poprzedzającym rok bazowym, czyli dla roku 2017 na podstawie podatku należnego od mieszkańców danej jednostki w 2015 r. Udziały te, na podstawie przepisów art. 9 ust. 1 do 3 obliczane są jako procent ogółu wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Zmiana wysokości ogółu wpływów podatkowych z tego podatku w stosunku do planu w skali kraju obniża lub podwyższa dochody wszystkich jednostek o identyczny procent. Rekompensowanie obniżenia wpływów podatkowych wymaga więc jednolitego (o jednakowy procent) podwyższenia procentowych udziałów poszczególnych kategorii jednostek samorządowych. Mogą wystąpić jedynie minimalne i zanedbywalne różnice dotyczące kwot prognozowanych dla poszczególnych jednostek według dotychczasowych i nowych przepisów, wynikające z koniecznych zaokrągleń.

Nowa wysokość kwoty zmniejszającej podatek wpłynie na geograficzny rozkład kwot należnego podatku dopiero od 2019 r. Jednostki samorządowe, które relatywnie stracą na

nowych rozwiązaniach będą korzystały ze zwiększonych kwot podstawowych części wyrównawczej subwencji ogólnej (stopa wyrównania wynosi od 72% dla województw do 90% dla powiatów). Brak jest w tej chwili danych pozwalających na prognozowanie, czy - a jeżeli tak, to na ile - zwiększy się w 2018 r. zróżnicowanie poziomu dochodów samorządów z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Proponowana nowelizacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.