

Paweł Galiński\*

## **Stabilność dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

### **Wstęp**

Od 1990 roku działalność samorządu terytorialnego w Polsce podlegała licznym modyfikacjom. Wiązało się to głównie ze zmianami w systemie jego organizacji i finansów. Zapoczątkowany proces decentralizacji władzy publicznej zaopatrzył jednostki samorządu terytorialnego (jst) w pewne instrumenty kształtujące stabilność ich dochodów. Chodziło tu m.in. o dochody własne, w tym środki z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). Jednakże specyfika tego źródła dochodu ograniczała wpływ jst na jego wydajność fiskalną. Wielkość pozyskiwanych w ten sposób środków uzależniono bowiem od czynników zewnętrznych wobec działalności jst. Jednakże możliwość generowania wielkości wpływów z PIT oddziaływała na poziom rozwoju poszczególnych wspólnot samorządowych. Stąd celem artykułu jest ocena stabilności i znaczenia dochodów z PIT dla jst w Polsce oraz przedstawienie czynników determinujących ich wielkość.

### **1. Problematyka stabilności dochodów z PIT w jst**

W doktrynie finansów uważa się, iż stabilność dochodów jst jest jednym z istotnych uwarunkowań ich działalności. Jest ona jednocześnie jedną z zasad procesu decentralizacji władzy fiskalnej w kraju [Scott, Alam, 2011, s. 196]. Stabilność ta umożliwia bowiem właściwe realizowanie nałożonych na te jednostki zadań publicznych. Skonstruowany w danym kraju system finansowania jst winien zatem charakteryzować się pewnymi pożądanymi cechami, w tym przede wszystkim: wydajnością fiskalną, pewnością, stałością, antycyklicznością czy gwarancją utrzymania przez te jednostki określonej samodzielności finansowej [Wójciewicz, 2014, s. 138 i 139]. Pierwsza z wymienionych cech, tj. wydajność fiskalna, badana jest w jst poprzez wielkość, systematyczność (stałość) i pewność określonego źródła dochodów tych jednostek w kontekście

\* Dr, Katedra Finansów i Rzyka Finansowego, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, p.galinski@wp.pl

realizowanych tam zadań [Famulska, 2010, s. 367]. Jest ona zatem pojęciem, które uwzględnia inne, wymienione wcześniej, uwarunkowania stabilności dochodów jst, tj. pewność oraz stałość. Stabilnym źródłem dochodu będzie zatem taki podatek, z którego wpływy reagują wolniej aniżeli dochód. Chroni to jednocześnie dochody budżetowe w okresach spowolnienia gospodarczego [Bell, 2012, s. 274 i 275] i umożliwia skuteczniejsze planowanie budżetu [Sun, Lynch, 2008, s. 283]. Stąd cecha antycykliczności determinowana jest przez wpływ koniunktury gospodarczej na kształtowanie się dochodów jst. Jeżeli zaś chodzi o samodzielność finansową w ujęciu dochodowym, to oznacza ona uprawnienia tych jednostek do prowadzenia polityki fiskalnej, tj. władztwa podatkowego [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 78 i 79]. W konsekwencji stabilne dochody budżetowe zapewniają cykliczne, w bardzo dużym stopniu przewidywalne wpływy do budżetu, które nie wygasają po upływie krótkiego okresu [Lubińska i inni, 2007, s. 78].

Problematyka stabilności dochodów oceniana jest także w szerszym ujęciu, jako możliwość utrzymywania dotychczasowej polityki dochodowej bez konieczności wysokiego przyrostu długu. Stąd stabilne dochody implikują wielkość i strukturę wydatków budżetu samorządu terytorialnego [Schoeman, 2011, s. 6]. Może zatem występować zjawisko cyklicznego niezrównoważenia budżetu, które nie musi wymagać natychmiastowych zmian w systemie budżetowym [Schunk, Porca, 2004, s. 99].

W literaturze wyrażany jest pogląd, iż dochody budżetu jst mogą być bardziej stabilne w stosunku do dochodów budżetu państwa, o ile w ich strukturze dominują dochody z podatku od nieruchomości [Holcombe, Sobel, 1997, s. 51]. Powszechnie uważa się bowiem, iż dochody z PIT, które w wielu systemach finansów jst na świecie należą do głównych źródeł ich dochodów, są uzależnione od koniunktury gospodarczej w kraju [Surówka, 2008, s. 50]. Ponadto system ich redystrybucji, którego podstawą jest miejsce zamieszkiwania podatnika, może prowadzić do nierówności w wysokości tych dochodów. Wynika to z ewentualnego zróżnicowania w poziomie dochodów ludności oraz z obserwowanej stopy bezrobocia w poszczególnych regionach [Engelschalk, 2005, s. 68]. To z kolei może wymagać równoważenia dochodów budżetowych tych jednostek w celu zwiększenia stabilności całego systemu dochodów samorządu terytorialnego w kraju. Wskazuje się tu zatem na potrzebę równomiernego rozmieszczenia przestrzennego bazy podatkowej [Neneman, Swianiewicz, 2013, s. 14].

Niektórzy autorzy twierdzą również, iż udziały jst w PIT pełnią, obok funkcji ściśle fiskalnych, także funkcję stymulującą ich rozwój. Konstrukcja tego źródła dochodów może bowiem aktywizować te jednostki do podejmowania określonych działań determinujących rozwój gospodarczy i społeczny na danym obszarze. Jednakże w praktyce wpływ władz samorządowych na wysokość wpływów z tytułu udziału w PIT, a zatem także na ich stabilność, wydaje się ograniczony [Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 60 i 61]. Stabilność tych dochodów wynika w dużym stopniu z decyzji organów władzy szczebla centralnego dotyczących m.in. minimum podatkowego, progów i stawek podatkowych, stosowanych odliczeń czy ulg [Czaja-Hliniak, 2011, s. 550 i 551]. Niemniej jednak tryb ich ustanawiania, tj. poprzez zmiany ustawowe, powinien zapewnić większą stabilność regulacji prawa w tym zakresie. Jednocześnie istnienie zobiektyzowanych i względnie stabilnych kryteriów ustalania udziałów w PIT przesądziło o zaliczeniu tego źródła dochodów jst do kategorii dochodów własnych [Hanusz i inni, 2009, s. 183].

## **2. Ewolucja udziałów jst we wpływach z PIT w latach 1990–2016**

Od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce wielkość dochodów gmin, zarówno ogółem, jak i własnych, była determinowana m.in. przez modyfikacje ich udziałów we wpływach z PIT. Już ustawa z dnia 3 grudnia 1984 roku – Prawo budżetowe [ustawa, 1984, art. 19] odsyłała do przepisów ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, w której określono, iż dochodami budżetów terenowych są dochody z tytułu podatku od płac w wysokości 85% jego wpływów [ustawa, 1983, art. 50].

W 1990 roku ustalono, iż gmina będzie posiadać udziały w pięciu podatkach [Gilowska, 1993, s. 4]. Obok 5% udziału w podatku dochodowym od osób prawnych i 30% w podatku wyrównawczym, do jej dochodów zaliczono 30% udziału we wpływach z podatku od płac, 30% udziału we wpływach z podatku od wynagrodzeń, jak również 50% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych [ustawa, 1990, art. 3].

Od 1992 roku udział w PIT określono na poziomie 15%. Natomiast w latach 1996–1997 udział ten podlegał stopniowemu zwiększeniu, tj. odpowiednio do 16% i 17%. Warto dodać, iż w konsekwencji wprowadzenia ustawy miejskiej z 24 listopada 1995 roku objętym jej zasięgiem miastom przekazano zwiększone dochody własne w postaci dodatkowych udziałów

w PIT. Kwalifikacja prawna tych dochodów nie była jednak jasna, gdyż sposób indywidualnego ich obliczania, przy wykorzystaniu pewnego zbioru wskaźników, spełniał raczej reguły subwencjonowania [Gilowska, 1998, s. 59 i 60]. W 1996 roku zaprzestano również uproszczonej procedury dzielenia tych dochodów na rzecz ich obliczania na podstawie rzeczywistych środków z PIT pobieranych na obszarach poszczególnych jednostek [Markowska-Bzducha, 2004, s. 143]. Wcześniejsza formuła uzależniała bowiem te dochody od udziału liczby mieszkańców gminy w liczbie mieszkańców danego województwa [Owsiak, 2005, s. 449].

Wraz z reformą samorządu terytorialnego, tj. od 1999 roku, udział gminy w PIT wzrósł do 27,6%, zaś dla nowo utworzonych powiatów i województw ustanowiono go na poziomie 1,00% i 1,50% [Wójtowicz, 2014, s. 136–137].

Istotne zmiany w tym zakresie nastąpiły od 2004 roku, bowiem udziały jst we wpływach z PIT ustalono w wysokości: dla gmin – 39,34%, a w przypadku powiatów i województw – odpowiednio 10,25% i 1,60% (poza 2004 rokiem dla powiatów). Jednakże według tych przepisów udział gmin w PIT jest pomniejszany według określonego wskaźnika, na konstrukcję którego wpływa liczba mieszkańców domów opieki społecznej. W związku z tym co roku określa się iloczyn 3,81 punktu i liczby mieszkańców gminy przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 roku do domów opieki społecznej, według stanu na dzień 30 czerwca roku bazowego, w relacji do liczby mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 roku, według stanu na koniec 2003 roku, który koryguje wskazany ustawowo poziom udziału gminy w PIT [ustawa, 2003, art. 4, art. 81]. Zatem jednostki te osiągną przyjęty ustawowo udział w PIT dopiero w momencie niezamieszkiwania w tych domach osób przyjętych tam przed 2004 rokiem. Stąd w następstwie zmniejszania się liczby tych osób rzeczywisty udział gmin w PIT wzrósł z początkowego poziomu 35,72% w 2004 roku do 37,79% w 2016 roku (tablica 1). Ponadto udział ten może zostać podwyższony o 5 p.p. w jednostce, która powstała z połączenia co najmniej dwóch gmin w drodze zgodnych uchwał ich organów stanowiących [Hanusz i inni, 2009, s. 181].

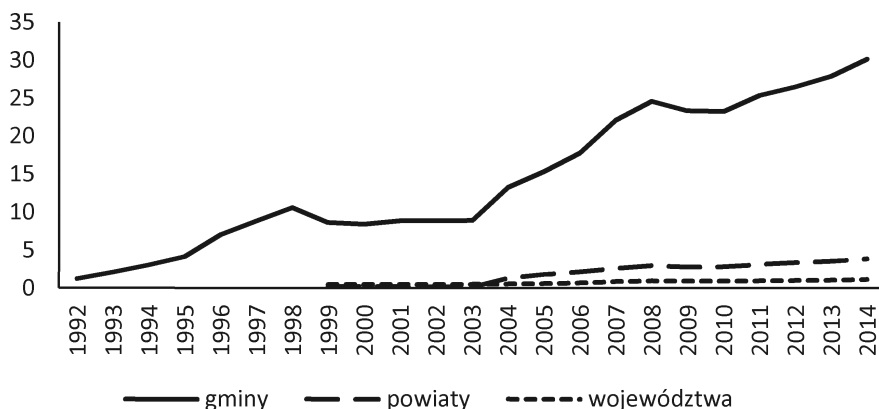
**Tablica 1. Udziały poszczególnych typów jst we wpływach z PIT w Polsce w latach 2003–2016 (%)**

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gm.	27,60	35,72	35,61	35,95	36,22	36,49	36,72	36,94	37,12	37,26	37,42	37,53	37,67	37,79
Pow.	1,00	8,42	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25	10,25
Woj.	1,50	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60	1,60

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Ancyparowicz, Baran, 2010, s. 18; dane MF].

### 3. Kształtowanie się dochodów z tytułu udziału jst we wpływach z PIT w latach 1991–2014

Rok po reaktywowaniu samorządu gminnego w Polsce, tj. w 1991 roku, udział wpływów z podatku dochodowego i podatku od wynagrodzeń w dochodach ogółem tych jednostek wyniósł odpowiednio 11,21% i 17,06%. Z kolei w 1992 roku wpływy gmin (łącznie z miastami na prawach powiatu) z tytułu udziału w PIT wyniosły 1,26 mld zł (19,59% dochodów ogółem) i do 2014 roku wzrosły do 30,15 mld zł (18,06% dochodów ogółem). Pomimo tego wzrostu w okresie tym wystąpiły liczne spadki tych wpływów. Pierwsze zmniejszenie się wielkości tych dochodów w gminach zaobserwowano w 1999 roku, tj. wraz z wprowadzeniem nowego podziału administracyjnego kraju (rysunek 1).

**Rysunek 1. Dochody jst z PIT w latach 1992–2014 w mld zł**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS, 2015; GUS, 1997].

Na to zjawisko wpłynęły m.in. modyfikacje prawa podatkowego w Polsce. Po pierwsze, po 1997 roku zmniejszyły się stawki tego podatku.

Po drugie, w systemie podatkowym obowiązywały często wykorzystywane ulgi budowlane, przez co w latach 1997–2001 podatnik miał prawo odliczyć od podatku część środków poniesionych m.in. na zakup gruntów, budowę domu mieszkalnego, zakup nowo wybudowanego lokalu mieszkalnego bądź ich remont lub modernizację.

Poza tym w latach 1997–2002 maksymalne limity dla niektórych tego typu ulg prawie podwoiły się. Stąd w latach 1998–2001 w Polsce odsetek podatników należących do pierwszego progu podatkowego [MF, 2007–2014], którzy korzystali z odliczeń ulg podatkowych zwiększył się z 35,58% do 47,49% [Arendt, 2005, s. 265; *Informacje dotyczące rozliczenia podatku...*, 2007–2015]. Funkcjonowanie tych rozwiązań podatkowych oraz wyhamowanie tempa wzrostu gospodarczego w Polsce (w latach 2001 i 2002 tempo wzrostu PKB wyniosło 1,2% i 1,4% w stosunku do 5,0% w 1998 czy 4,5% i 4,3% w latach 1999–2000) wpłynęły w konsekwencji na obniżenie się wpływów do budżetów gmin z tytułu udziałów w PIT w latach 1998–2002, tj. z 10,62 mld zł do 8,83 mld zł. W latach 2001 i 2002 w Polsce zmniejszył się również wskaźnik zatrudnienia ogółem z 53,5% do 51,7% (według BAEL), wzrosła stopa bezrobocia z 17,5% do 20,0%, a w 2002 roku zaobserwowano niski przyrost płac w gospodarce i spadek dochodów realnych do dyspozycji osób fizycznych (np. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 0,7%, zaś dochód realny do dyspozycji brutto osób fizycznych spadł o 0,3%) [Roczne wskaźniki makroekonomiczne, 2015]. Ponadto w Polsce pewne tąpnięcie w wielkości pozyskiwanych środków z tego źródła dochodów gmin wystąpiło również w latach 2008 i 2009, tj. z 24,59 mld zł do 23,32 mld zł (rysunek 1). Wynikało to z co najmniej trzech czynników. Po pierwsze, z negatywnych konsekwencji pojawienia się kryzysu na światowych rynkach finansowych w drugiej połowie 2007 roku, co niekorzystnie oddziaływało na tempo wzrostu PKB w kraju. W latach 2007–2009 w Polsce wskaźnik ten obniżył się bowiem z 6,8% do 1,6%. Po drugie, z wprowadzenia do systemu podatkowego tzw. ulgi z tytułu wychowywania dzieci, którą w ramach PIT można było odliczać od podatku. Stąd jedynie w latach 2007–2009 w Polsce odliczenia z tego tytułu wyniosły odpowiednio 5,43 mld zł, 6,04 mld zł i 5,63 mld zł. W rezultacie w latach 2006–2009 w Polsce w ramach PIT odliczenia od podatku wzrosły z 0,88 mld zł do 5,85 mld zł, co oddziaływało na zmniejszenie się potencjalnych wpływów do budżetów jst z tytułu ich udziałów we wpływach z PIT [*Informacje dotyczące rozliczenia podatku...*, 2007–2015]. Natomiast trzecim czynnikiem była modyfikacja od 2009 roku skali po-

datkowej i znaczące zwiększenie progu podatkowego, w PIT, tj. z 19%, 30% i 40% na 18% i 32%. Szacuje się, iż jedynie w 2009 roku wywołało to spadek tych dochodów w budżetach jst o 4,2 mld zł [*Uzasadnienie do samorządowego projektu...*, 2012, s. 2]. W konsekwencji w latach 2008–2011 wpływy jst z tytułu udziału w PIT kształtowały się w przedziale od 28,53 mld zł do 29,43 mld zł [GUS, 2015].

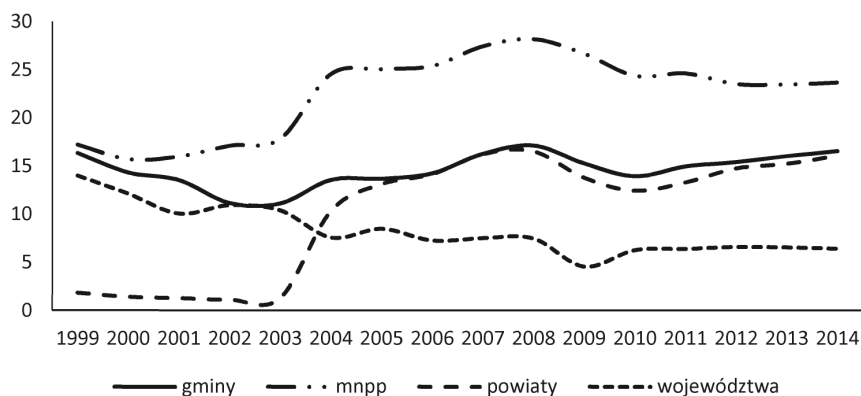
Dopiero od 2012 roku wystąpiło przyspieszenie tempa wzrostu dochodów z PIT do budżetów jst. W latach 2012–2014 dochody te wyniosły 30,81 mld zł, 32,46 mld zł i 35,11 mld zł. Warto wspomnieć, iż od 2013 roku ograniczono ulgę z tytułu wykorzystywania sieci Internet (ograniczono możliwość wykorzystania z tej ulgi dla osób wcześniej z niej korzystających), co spowodowało spadek odliczeń z tego tytułu od dochodu z 2,38 mld zł w 2011 roku (w 2012 roku było to 2,34 mld zł) do jedynie 220,95 mln zł w 2014 roku (w 2013 roku było to 304,95 mln zł). Warto dodać, iż w 2014 roku spośród zastosowanych różnorodnych ulg w PIT jedynie kwoty odliczeń z tytułu ulgi na dziecko wraz ze zwrotem nieodliczonej ulgi (od podatku) oraz ulga rehabilitacyjna (od dochodu) wyniosły odpowiednio 6,93 mld zł i 2,49 mld. Ponadto po 2012 roku wystąpiło przyspieszenie tempa wzrostu miesięcznego wynagrodzenia realnego brutto w gospodarce narodowej, tj. z 1,00% w 2012 roku do 2,8% i 3,4% w 2013 roku i 2014 roku, co oddziaływało na wzrost podstawy opodatkowania w PIT. W konsekwencji w latach 2012–2014 w Polsce dochód do opodatkowania zwiększył się z 613,08 mld zł do 660,92 mld zł [*Informacje dotyczące rozliczenia podatku...*, 2007–2015].

Analizując zaś znaczenie wpływów z PIT dla dochodów poszczególnych typów jst, można zauważyć, iż najwyższy poziom tej relacji występuje w miastach na prawach powiatu, zaś najmniejszy w województwach (rysunek 2). W latach 1999–2014 w miastach na prawach powiatu wskaźnik ten wzrósł z 17,23% do 23,68%, a najwyższy był w 2008 roku. Jeżeli zaś chodzi o powiaty, to na istotny wzrost znaczenia wpływów z PIT w ich dochodach ogółem w latach 2003–2004 oddziaływał wspomniany wzrost udziałów tych jednostek w tych środkach, tj. z 1,00% do 8,42% (tablica 1).

Z kolei najwyższy udział wpływów z PIT w dochodach własnych występuje w powiatach, zaś najniższy w województwach (rysunek 3). Wynika to z faktu, iż do dochodów powiatów nie zalicza się dochodów z podatków i opłat lokalnych, które odgrywają istotną rolę w gminach (w szczególności podatek od nieruchomości, który w 2014 roku stanowił

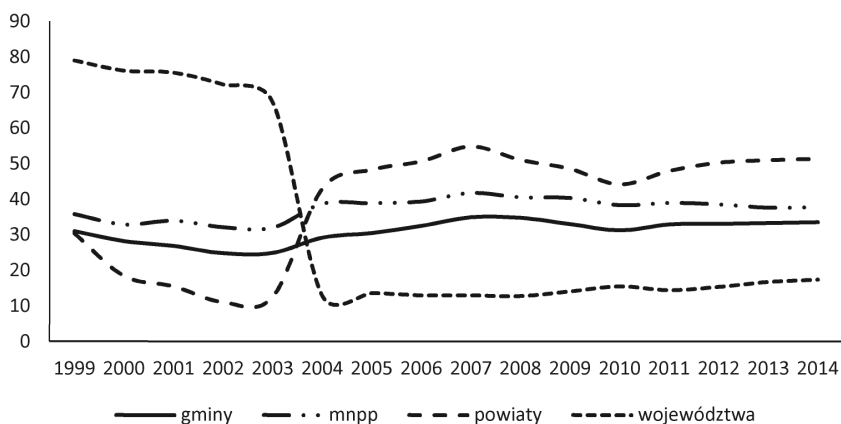
blisko 28,37% dochodów własnych gmin). Natomiast województwa samorządowe posiadają najwyższe udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), które w latach 2003 i 2004 wzrosły z 0,5% do 15,90% (od 2015 roku udział ten wynosi 14,75%). W 2014 roku w województwach udział wpływów z CIT w dochodach ogółem kształtował się na poziomie 63,61%. W rezultacie pomiędzy 1999 i 2004 rokiem tak znacząco obniżyło się tam znaczenie dochodów z PIT (rysunek 3).

**Rysunek 2. Udział wpływów z PIT w dochodach ogółem w poszczególnych typach jst w latach 1999–2014 (%)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS, 2015].

**Rysunek 3. Udział wpływów z PIT w dochodach własnych w poszczególnych typach jst w latach 1999–2014 (%)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS, 2014].



W latach 1999–2014 najmniejsza zmienność wpływów z PIT wystąpiła w województwach (współczynnik zmienności wyniósł 33,59%), zaś najwyższa w powiatach (współczynnik zmienności wyniósł 71,22%), co wynikało, jak wspomniano, ze znaczącego podwyższenia ustawowych udziałów tych jednostek w tych dochodach podatkowych w latach 1999–2004. W gminach (wraz z miastami na prawach powiatu) miernik ten kształtował się na poziomie 43,36%. Jednocześnie zaobserwowano zmniejszenie się zmienności tych dochodów we wszystkich typach jednostek w latach 2004–2014, tj. w okresie względnie stałych ich udziałów we wpływach z PIT. W konsekwencji w tym okresie analizowany współczynnik zmienności wyniósł w: gminach – 23,14%, powiatach – 27,61%, województwach – 21,94%.

W latach 2004–2014 w samorządzie terytorialnym mniejszą zmiennością charakteryzował się udział wpływów z PIT zarówno w dochodach ogółem, jak i w dochodach własnych. Spośród wszystkich typów jest w tym okresie najniższe zróżnicowanie tych wskaźników wystąpiło w miastach na prawach powiatu, tj. odpowiednio 6,35% i 3,24%. Z kolei w pozostałych jednostkach wynosiło: 8,02% i 5,28% w gminach (bez miast na prawach powiatu), 13,11% i 6,84% w powiatach oraz 14,93% i 11,26% w województwach. Można zatem zauważyć, iż we wszystkich typach jest zachowana jest względna stabilność znaczenia wpływów z PIT w kontekście kształtowania się dochodów ogółem i dochodów własnych tych jednostek.

## **Zakończenie**

Z przedstawionych rozważań wynika, iż środki z tytułu udziału jest we wpływach z PIT stanowią istotne źródło dochodów tych jednostek, co świadczy o ich dużym znaczeniu dla kształtowania się samodzielności finansowej tych jednostek. Wpływy te są uzależnione od wielu czynników, w większości bezpośrednio niezależnych od aktywności władz samorządowych, np. od sytuacji makroekonomicznej w kraju czy zmian w obowiązujących przepisach prawa podatkowego. Pomimo tego zachowany jest warunek zasadności zaliczenia tego źródła dochodów do dochodów własnych. Chodzi o to, iż w latach 2004–2014 zaobserwowano względną stabilność znaczenia wpływów z PIT w dochodach własnych wszystkich typów jest w Polsce. Wpływa to również na potencjalnie wyższą jakość planowania budżetowego w tych jednostkach, w tym m.in. na trafność prognozowania tych wpływów.

W Polsce, jak wynika z przeprowadzonych badań, istnieje potencjał do zwiększenia wpływów z PIT w budżetach jst. Jednakże jest to uzależnione, jak wspomniano, głównie od czynników zewnętrznych wobec decyzji władz lokalnych i wiąże się, poza modyfikacjami prawa podatkowego, m.in. z: przyspieszeniem tempa wzrostu PKB, spadkiem stopy bezrobocia, wzrostem aktywności zawodowej bądź zwiększeniem dochodów ludności, a zatem prowadzoną polityką gospodarczą na szczeblu centralnym. Niemniej jednak władze jst powinny poszukiwać własnych rozwiązań w tym zakresie, np. poprzez aktywne wspieranie wzrostu zatrudnienia na swoim obszarze lub kształtowanie warunków do osiedlania się tam ludności. Z jednej strony może to powodować wzrost konkurencyjności pomiędzy jst. Z drugiej zaś winno skłaniać do integracji polityk gospodarczych jst różnego szczebla, np. poprzez wspólne realizowanie inwestycji infrastrukturalnych. W przypadku gmin jednostki te mogą również sięgać po pewne rozwiązania organizacyjne, np. w postaci łączenia jednostek. W ten sposób czasowo podwyższa się, jak wskazano w artykule, procentowy udział we wpływach z PIT.

## Literatura

1. Ancyparowicz G., Baran W. (2008), *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
2. Arendt L. (2005), *Podatek dochodowy od osób fizycznych a sprawiedliwość podatkowa*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym”, nr 1.
3. Bank Danych Lokalnych, GUS (2015), [http://stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.hier?p\\_id=383056&p\\_token=-1210818169](http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=383056&p_token=-1210818169), dostęp dnia 12.11.2015.
4. Bell M. E. (2012), *Real property tax*, w: *The Oxford handbook of state and local government finance*, Ebel R. D., Petersen J. E. (red.), Oxford University Press, New York.
5. Czaja-Hliniak I. (2011), *Prawnofinansowe uwarunkowania deficytu budżetowego i długu publicznego w gminie – wielkiej aglomeracji miejskiej*, w: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
6. Engelschalk M. (2005), *Developing fiscal federalism in Eastern Europe*, w: *Fiscal federalism in the European Union*, Fossati A., Panella G. (red.), Routledge, London.

7. Famulska T. (2010), *Podatek VAT w funkcjach pozafiskalnych w warunkach kryzysu gospodarczego*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*, Ruśkowski E., Zawerucha I. (red.), Temida 2, Białystok–Lwów.
8. Gilowska Z. (1998), *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa.
9. Gilowska Z. (1993), *Proces reformowania systemu dochodów gmin w warunkach transformacji ustrojowej Polski*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
10. Hanusz A., Niezgodą A., Czerski P. (2009), *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
11. Holcombe R. G., Sobel R. S. (1997), *Growth and variability in state tax revenue: an anatomy of state fiscal crises*, Greenwood Press, Westport.
12. *Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2006–2014 (2007–2015)*, Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów.
13. Neneman J., Swianiewicz P. (2013), *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa.
14. Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
15. Kornberger-Sokołowska E. (2012), *Dochody u wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Kornberger-Sokołowska E. (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
16. Lubińska T., Franek S., Będzieszak M. (2007), *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce. Na tle zmian ustawy dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
17. Markowska-Bzducha E. (2004), *Samodzielność finansowa polskich gmin*, Politechnika Radomska, Radom.
18. Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
19. *Rocznik Statystyczny 1997 (1997)*, GUS, Warszawa.
20. *Rocznik Statystyczny 1992 (1992)*, GUS, Warszawa.
21. *Roczne wskaźniki makroekonomiczne (2015)*, GUS, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>, dostęp dnia 12.11.2014.

22. Schoeman N. (2011), *Fiscal performance and sustainability of local government in South Africa – an empirical analysis*, „University of Pretoria Working Paper” No. 1.
23. Schunk D. L., Porca S. (2004), *State-local revenue diversification, stability, and growth*, „Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association” No. 97.
24. Scott Z., Alam M. (2011), *Resource guide on decentralisation and local government*, Commonwealth Secretariat, New Delhi.
25. Sun J., Lynch T. D. (2008), *Government budget forecasting: theory and practice*, Taylor & Francis Group, Boca Raton.
26. Surówka K. (2008), *Źródła dochodów a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” nr 778.
27. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 41, poz. 185.
28. Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe, Dz.U. Nr 56, poz. 283.
29. Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 89, poz. 518.
30. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.
31. *Uzasadnienie do samorządowego projektu ustawy o dochodach JST*, 2012, Związek Miast Polskich (ZMP), maszynopis powielony, s. 2.
32. Wójtowicz K. (2014), *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” Vol. XLVIII, No. 2.

## Streszczenie

W artykule scharakteryzowano problematykę stabilności dochodów jst w Polsce z tytułu ich udziału we wpływach z PIT. Przedstawiono problematykę stabilności tego źródła dochodów samorządu terytorialnego oraz modyfikacje tych udziałów od momentu reaktywowania w Polsce samorządu gminnego. W konsekwencji zbadano znaczenie tych środków w kontekście kształtowania się dochodów ogółem i dochodów własnych jst na tle uwarunkowań makroekonomicznych, fiskalnych i organizacji funkcjonowania samorządu terytorialnego w kraju. Przedstawiono także zmienności PIT w budżetach jst w Polsce według typów tych jednostek.

**Słowa kluczowe**

stabilność, dochody, PIT, samorząd terytorialny

**Stability of the revenues from personal income tax in local governments in Poland (Summary)**

The article describes the problems of the stability of the share of local government in Poland in revenues from PIT. The stability of this source of revenue of local government and modifications in these shares since the reactivation of local government in Poland were presented. Consequently, it was examined the significance of these resources in the context of the evolution of total revenues and own revenues against the background of macroeconomic and fiscal conditions as well as local government organization in the country. It was also analyzed the volatility of PIT in the budgets of each type of the local government in Poland.

**Keywords**

stability, revenues, PIT, local government