*Projekt z dnia 27 sierpnia 2020 r.*

*Etap: uzgodnienia międzyresortowe*

**Stanowisko Rządu**

**wobec senackiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dla samorządu terytorialnego związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzenianiem się choroby wywołanej tym wirusem oraz o instrumentach wsparcia niezbędnych dla przeciwdziałania skutkom epidemii
(druk nr 434)**

Senacki projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dla samorządu terytorialnego związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem zakażenia wirusem
SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzenianiem się choroby wywołanej tym wirusem
oraz o instrumentach wsparcia niezbędnych dla przeciwdziałania skutkom epidemii, zgodnie
z uzasadnieniem, ma na celu wprowadzenie kolejnych instrumentów wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego, zwanych dalej *„JST”*, związanych z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

Odnosząc się do powyższego trzeba wskazać, że priorytetem Rządu było i jest podejmowanie działań w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym
i społecznym spowodowanym epidemią COVID-19, również w sferze działalności samorządu terytorialnego.

Przepisy wprowadzone ustawą z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.), zwaną dalej *„ustawą o przeciwdziałaniu COVID-19”*, oraz innymi aktami prawnymi, oprócz obowiązków i obostrzeń w różnych dziedzinach życia, przyznają także, m.in. JST różnego rodzaju ułatwienia w działaniu oraz konkretną pomoc.

Już na początku epidemii podjęte zostały działania w obszarze finansów samorządowych. W tym celu zostały przygotowane i wprowadzone rozwiązania usprawniające wykonywanie budżetów JST i uelastyczniające reguły fiskalne, obowiązujące w samorządach, w szczególności:

1. prowadzące do uelastycznienia gospodarowania środkami publicznymi w JST dotyczące m.in:
2. nadania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zarządowi powiatu
oraz zarządowi województwa kompetencji do dokonywania zmian w planie dochodów
i wydatków budżetu JST, w tym przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej (art. 15zn pkt 1 *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*),
3. stworzenia możliwości wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zarządowi powiatu oraz zarządowi województwa – bez uzyskania opinii komisji właściwej
do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki – dokonywania zmian przeznaczenia rezerwy celowej oraz tworzenia nowej rezerwy celowej, przenosząc
do niej zablokowane kwoty wydatków (art. 15zn pkt 4 i 5 *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*),
4. przesunięcia terminów przekazywania sprawozdań oraz informacji sporządzanych przez JST – terminy te zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. *w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków
w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia
i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji* (Dz. U.  poz. 570),
5. możliwości zwiększonego dofinansowania w roku 2020 samorządowych zakładów budżetowych, które realizują zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 – zakłady te mogą otrzymać dotacje z budżetu JST przekraczające 50% kosztów jego działalności (art. 31p *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*);
6. mające na celu m.in. wyeliminowanie negatywnego wpływu epidemii COVID-19
na obowiązujące samorządy reguły fiskalne:
7. zmiany w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego (art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.)).

Na podstawieart. 15zoa ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 *ustawy o przeciwdziałaniu COVID- 19* JST planując i wykonując budżet w 2020 r. będzie mogła przekroczyć relację dotyczącą zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących o kwotę ubytku w dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia epidemii COVID-19. Tym samym wydatki bieżące JST będą mogły być wyższe niż dochody bieżące o kwotę ubytku w dochodach jednostki wynikającego z epidemii COVID-19.

Takie rozwiązanie wraz z już wcześniej wprowadzoną zmianą w *ustawie o przeciwdziałaniu COVID-19,* umożliwiającą przekroczenie relacji dotyczącej zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących o wydatki ponoszone w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID‑19, tworzy całościową regulację neutralizującą wpływ epidemii na tę kluczową regułę gospodarki finansowej JST. Wyłączane są bowiem z reguły zarówno kwoty ubytku dochodów, jak i zwiększonych wydatków bieżących będące bezpośrednim efektem wystąpienia epidemii. Tym samym wprowadzane rozwiązania przywracają formalnie stan reguły w zakresie równoważenia strony bieżącej istniejący przed epidemią,

1. zmiany w zakresie reguły spłaty zadłużenia JST (art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*) polegające na:
* wyłączeniu z indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia JST zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji, które zostaną zaciągnięte przez JST w związku z ubytkiem dochodów jednostki wynikającym z wystąpienia epidemii COVID-19 (przepis art. 15zob ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*).

Wyłączenie ze wskaźnika dotyczy zobowiązań w kwocie ubytku dochodów, a samo wyłączenie ma charakter długoterminowy – tzn. spłata kredytu (pożyczki, obligacji) jest poza limitem przez cały okres ich spłaty,

* stworzeniu możliwości pomniejszania wydatków bieżących o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem
COVID-19 – przy ustalaniu na rok 2021 i lata kolejne – relacji ograniczającej wysokość spłaty długu (przepis art. 15zob ust. 2 pkt 2 *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*).

Takie rozwiązanie ogranicza niekorzystne skutki epidemii COVID-19 – wpływające
na spełnienie wskaźnika spłaty zadłużenia,

* zwiększeniu możliwości w zakresie spłaty długu – poprzez powiększenie limitu spłaty długu o kwotę wydatków bieżących na obsługę długu (art. 15zob ust. 2 pkt 1 *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*).

Rozwiązanie to ma na celu podniesienie potencjału inwestycyjnego JST, modyfikując na lata 2020-2025 relację ograniczającą wysokość spłaty długu JST. Rozwiązanie polegające na pomniejszaniu wydatków bieżących budżetu jednostki o wydatki bieżące na obsługę długu spowoduje podniesienie limitu spłaty zobowiązań JST, a tym samym może przyczynić się do zwiększenia możliwości inwestycyjnej. Szacuje się, że potencjał inwestycyjny samorządów wzrośnie średnio w każdym roku o ok. 3 mld zł. Oddziaływanie tego rozwiązania na gospodarkę finansową JST będzie miało długofalowy charakter,

* wprowadzeniu dodatkowego mechanizmu zabezpieczającego finanse JST w postaci jednorocznego limitu długu na poziomie 80% dochodów jednostki (art. 15zoc *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19).*

Limit dotyczy tylko roku 2020. Jednakże jednostki, które nie wyłączając spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z ubytkami w dochodach będą spełniać limit spłaty długu, określony w art. 243 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, będą mogły nie spełniać limitu w postaci 80% dochodów (art. 15zoc ust. 3 *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19);*

1. zwiększające płynność finansową samorządów w okresie epidemii, polegające na:
2. wprowadzeniu możliwości wcześniejszego przekazywania samorządom w 2020 r. rat subwencji ogólnej z budżetu państwa (art. 15zod *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*),
3. umożliwieniu przesunięcia na kolejne miesiące wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych (art. 15zoe *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*).Kwoty rat nie wpłaconych przez JST zostaną wpłacone w równych częściach w miesiącach sierpień – grudzień 2020 r. wraz z ratami należnymi za te miesiące.

Dodatkowow ustawie z dnia 15 lipca 2020 r. *o Polskim Bonie Turystycznym* (Dz. U. poz. 1262) wprowadzono w art. 43 rozwiązanie umożliwiające wsparcie finansowe JST w realizacji ich zadań inwestycyjnych. Rozwiązanie to ma na celu przeciwdziałanie skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 oraz wzmocnienie potencjału finansowego samorządów, których w okresie epidemii dotyka ubytek dochodów własnych. Dodatkowe środki dla JST w wysokości 12 mld zł zostaną przekazane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Przekazywane środki finansowe będą mogły być wykorzystane przez JST na inwestycje, w tym jako wkład własny do projektów finansowanych  z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Warto również wspomnieć o Funduszu Dróg Samorządowych, który stanowi kompleksowy instrument wsparcia realizacji zadań na drogach zarządzanych przez JST. Jego rolą jest przyspieszenie powstawania nowoczesnej i bezpiecznej infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym, stanowiącej ważny element prawidłowego funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz przyczyniającej się do poprawy poziomu życia obywateli.

W 2020 r. wsparcie z budżetu państwa uzyskało 2 297 zadań, w tym 623 powiatowe i 1 674 gminne. Planowana jest budowa, przebudowa lub remont 3 467 km dróg: 1 708 km powiatowych i 1 759 km gminnych. Łączna wartość środków Funduszu Dróg Samorządowych przeznaczonych na dofinansowanie realizacji inwestycji w 2020 r. to 3 244 000 tys. zł.
Na dofinansowanie zadań gminnych trafi 1 474 300 tys. zł, na zadania powiatowe przeznaczonych zostało 1 269 600 tys. zł, wartość dofinansowania zadań na drogach obronnych to 500 000 tys. zł.

**Szczegółowa ocena rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy**

Należy zauważyć, że założenia przyjęte przy tworzeniu obecnie obowiązującej ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o  dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 23, z późn. zm.), przewidywały, między innymi, mocniejsze związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarczą państwa oraz dalszą decentralizacją zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi.

Zmiana charakteru zadań była połączona ze zmianą formy ich finansowania. Dotacje z budżetu państwa zostały zastąpione dochodami własnymi w postaci zwiększonych wpływów z tytułu udziału w PIT i CIT. Wprowadzone zmiany systemowe spowodowały istotne wzmocnienie ustrojowej pozycji samorządów poprzez zwiększenie liczby realizowanych zadań i  samodzielności w dysponowaniu środkami publicznymi, a także przez dalsze związanie koniunktury samorządów z ogólną koniunkturą gospodarczą kraju. Związanie z koniunkturą oznacza, że JST otrzymują większe dochody w okresie wzrostu gospodarczego, natomiast mniejsze w okresie dekoniunktury.

Wzrost koniunktury powoduje wzrost dochodów podatkowych, na czym korzystają również samorządy. Taka sytuacja miała miejsce np. w latach 2015-2019. Przykładowo, dochody ogółem JST wzrosły blisko o 22 mld zł w roku 2018 w stosunku do roku 2017, natomiast w roku 2019 w  stosunku do roku 2018 wzrosły o 27 mld zł. Wzrost koniunktury oraz zmiany uszczelniające przełożyły się w sposób bezpośredni na systematyczny wzrost dochodów podatkowych, a tym samym na wpływy JST z tytułu udziałów w podatkach dochodowych. Dochody tych jednostek z tytułu udziału we wpływach z PIT w 2018 r. w stosunku do roku 2015 wzrosły o 33,6%, a  w  przypadku udziału we wpływach z CIT o 37% – łącznie o ponad 15 mld zł. Dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT w 2019 r. w stosunku do roku 2015 wzrosły natomiast o  47,4%, a w przypadku udziału we wpływach z CIT o 54,1% – łącznie o 22 mld zł.

Samorząd terytorialny jest częścią państwa i w przypadku – wynikającego z epidemii – spadku koniunktury gospodarczej, skutki ponosi zarówno budżet państwa, jak i samorządy.

1. **W zakresie projektowanego art. 2 dotyczącego niezdolności urzędu samorządowego do wykonywania zadań:**

Autorzy projektu zaproponowali, że w przypadku, gdy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii urząd gminy, urząd starostwa, urząd marszałkowski lub wykonujący zadania publiczne podmiot prowadzony albo tworzony przez JST stanie się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, wojewoda może, na wniosek odpowiednio właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa, w drodze zarządzenia, powierzyć wykonywanie zadań tego urzędu lub podmiotu, w całości albo w części, w określonym terminie, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne.

Stosownie do postanowień art. 15zzy ust. 1 *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*,w przypadku, gdy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii urząd administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne stanie się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, wojewoda może w drodze zarządzenia powierzyć wykonywanie zadań tego urzędu lub podmiotu, w całości albo w części, w określonym terminie, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne.

Przepis art. 15zzy ust. 1 nie wyklucza możliwości wystąpienia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wojewody z wnioskiem o wskazanie innego urzędu gminy (miasta)
do wykonywania zadań, ponieważ urząd, którym kieruje ten wójt utracił taką zdolność. Jednak to w gestii wojewody, na gruncie ww. przepisu, pozostaje ostateczna ocena sytuacji
i decyzja o powierzeniu zadań innemu urzędowi. Elastyczna konstrukcja tego przepisu pozwala wojewodzie na szybką reakcję, gdy następuje paraliż w funkcjonowaniu urzędu,
co zagraża realizacji zadań jednostki i załatwianiu spraw mieszkańców. Uzależnienie działania wojewody od wniosku wójta, tak jak zostało to zaproponowane w projekcie ustawy, może
w skrajnych przypadkach doprowadzić do tego, że wojewoda nie będzie mógł skorzystać z tego uprawnienia. Przy zaistnieniu okoliczności, w których wójt, będąc niezdolnym do pracy,
np. z powodu choroby, nie będzie mógł wystąpić z takim wnioskiem do wojewody, dany urząd przestanie funkcjonować.

1. **W zakresie projektowanego art. 4 dotyczącego zwolnienia JST z dokonywania wpłat do budżetu państwa, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*:**

Należy zauważyć, że „zwolnienie” JST z obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa od 1 kwietnia 2020 r. mogłoby oznaczać praktycznie konieczność zwrotu wpłat dokonanych po tym dniu.

Wpłaty JST o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych wpływają do budżetu państwa,
ale są przeznaczone na część równoważącą subwencji dla gmin i powiatów oraz na część regionalną dla województw. Tworzą więc system naczyń połączonych, zatem brak wpłat oznacza brak subwencji dla innych JST. W odniesieniu do wpłat w 2021 r. brak wpłat oznacza brak części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów oraz części regionalnej subwencji ogólnej dla województw.

1. **W zakresie projektowanego art. 5 dotyczącego ustalania części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz kwoty, o której mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy
*o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*:**

Proponowany przepis art. 5 jest nieprecyzyjny. Nie wiadomo czy dotyczy subwencji:

1. wyliczonej na 2020 r. i 2021 r.,
2. czy też subwencji wyliczanej w 2020 r. (na 2021 r.) i w 2021 r. (na 2022 r.).

Należy zauważyć, że część wyrównawcza subwencji na 2020 r. jest już ustalona na podstawie danych za 2018 r., natomiast na 2021 r. będzie ustalana w oparciu o dane za 2019 r.
Taki sposób ustalania jest przewidziany w ustawie *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Zatem skutki COVID-19 z 2020 r. mogą mieć wpływ dopiero na subwencję na rok 2022.

Należy jednocześnie zauważyć, że zasady wyliczania subwencji ogólnej począwszy od subwencji na 2021 r. zostały zmienione.

W ustawie z dnia 19 czerwca 2020 r. *o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19* (Dz. U. poz. 1086) w art. 48 wprowadzono zmiany polegające na nadaniu nowego brzmienia drugiemu zdaniu w art. 32 w ust. 3 ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Zdanie to obecnie brzmi: *„Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych.”.*

Sprawozdawczość budżetowa w obecnym kształcie nie daje możliwości wyodrębnienia skutków finansowych wynikających z udzielenia ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 15p *ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19*, a także ulg i zwolnień w podatkach lokalnych, udzielonych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podatnikom dotkniętym negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi z powodu COVID-19.

1. **W zakresie projektowanego art. 6, który przewiduje możliwość zawieszenia budżetów obywatelskich w 2020 r. i 2021 r.:**

Instytucja budżetu obywatelskiego, uregulowana w art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
*o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 3d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.
*o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca
1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.), stanowi szczególną formę konsultacji społecznych, a zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, powiatu i województwa. Przy czym, organ stanowiący JST dopiero w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Z kolei, zgodnie z zasadą zawartą w art. 239 ustawy *o finansach publicznych*, uchwałę budżetową organ stanowiący JST podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego.

Mając na uwadze powołane przepisy oraz fakt, że stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej został ogłoszony w okresie od dnia
20 marca 2020 r. do odwołania (*vide:* § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca
2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U.
poz. 491, z późn. zm.)) nie ulega wątpliwości, że uchwały budżetowe JST zostały na ten rok budżetowy już podjęte. Ponadto nie sposób pominąć, że utworzenie budżetu obywatelskiego w gminach, powiatach, samorządach województw jest – co do zasady – fakultatywne. Jedynie wobec gmin będących miastami na prawach powiatu ustawodawca – na gruncie art. 5a ust. 5 ustawy *o samorządzie gminnym* – przesądza, że utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe i jego wysokość wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Tym samym, zagadnienie ,,zawieszenia” ustawowego obowiązku organizacji i realizacji budżetu obywatelskiego w 2020 r. należałoby rozpatrywać przede wszystkim w odniesieniu
do gmin będących miastami na prawach powiatu. Niemniej jednak należy w tym miejscu podkreślić, że wystąpienia i głosy w zakresie utrzymania, bądź zniesienia budżetów obywatelskich nie są jednolite. Z jednej strony przedstawiciele JST wyrażają sugestie np.: ,,czasowego zawieszenia”, bądź też ,,zniesienia” obowiązku realizacji budżetu obywatelskiego – w związku z ograniczeniami związanymi z ogłoszeniem stanu epidemii i trudną sytuacją finansów samorządowych. Z kolei, z drugiej strony, głos na ten temat zabrały też organizacje społeczne, które wnioskują o realizację tegorocznych budżetów obywatelskich i przeprowadzenie naborów do budżetów obywatelskich na kolejny rok. Argumentują, że projekty z budżetu obywatelskiego służą poprawie jakości życia lokalnych grup mieszkańców, rekreacji czy aktywności kulturalnej, co w czasie powrotu do normalnego życia społecznego wydaje się szczególnie ważne. Dodatkowo mając na względzie, że zwycięskie projekty są najczęściej realizowane przez nieduże, lokalne przedsiębiorstwa, których sytuacja teraz jest bardzo trudna – ich realizacja może pozwolić na powrót do działalności, jak również pomoże przetrwać czas kryzysu gospodarczego, będącego skutkiem pandemii. Jednocześnie nabory wniosków na rok 2021 mogą stanowić odpowiedź na nowe, lokalne problemy spowodowane przez epidemię COVID-19.

1. **W zakresie projektowanego art. 7 oraz art. 12, które przewidują uzupełnienie subwencji ogólnej o część rekompensującą:**

Proponowany art. 7 nie określa szczegółowo zakresu dochodów, których ubytek miałby być rekompensowany, a także sytuacji, w wyniku których utrata dochodów miałaby podlegać rekompensacie. Nie określa również, przez jaki okres od ustąpienia sytuacji kryzysowej przysługiwałaby część rekompensująca.

Wyliczenie po raz pierwszy części rekompensującej subwencji ogólnej na 2021 r. i przekazanie JST, w ustawowym terminie, tj. do dnia 15 października 2020 r., informacji o jej wysokości jest niewykonalne z powodu braku danych o wysokości dochodów utraconych w 2020 r. w wyniku epidemii COVID-19. Przed zakończeniem 2020 r. oraz bez odpowiedniej sprawozdawczości takie dane za 2020 r. nie będą dostępne nawet w kolejnych latach.

Ponadto w proponowanym przepisie jest mowa ogólnie o JST. Nie wymieniono, które jednostki (gminy, powiaty czy województwa) mają otrzymywać część rekompensującą subwencji ogólnej.

Gminy, powiaty i województwa mają różne katalogi dochodów (które mogą utracić w związku z COVID-19), ale także różne zadania, do realizacji których są zobligowane (w przepisie jest mowa np. o organizacji lokalnego transportu publicznego oraz odbiorze odpadów od osób objętych izolacją lub kwarantanną).

Nie określono, w jakiej wysokości i jakie rodzaje strat w zakresie konkretnych dochodów miałyby być rekompensowane.

Należy zwrócić uwagę, że zawarta w ust. 3 delegacja dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzenia, może budzić wątpliwości.

Zasada ustalania dochodów JST powinna bowiem wynikać z ustawy, a nie z rozporządzenia wykonawczego, jak to ma miejsce w tym przypadku.

W projektowanym przepisie wskazano organ właściwy do wydania rozporządzenia, a także zakres spraw przekazanych do uregulowania. Jednakże w świetle uregulowań zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wątpliwości dotyczyć mogą sposobu sformułowania wytycznych do wydania projektowanego aktu wykonawczego.

Ponadto, określenie sposobu podziału w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych nie jest właściwym rozwiązaniem. Potwierdzeniem jest postanowienie Trybunał Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt K 13/06) dotyczące rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. *w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2006* (Dz. U. poz. 1621).

Jednym z zarzutów była niezgodność z art. 2  *Konstytucji RP* przepisu pozwalającego Ministrowi Finansów w sposób dowolny kształtować zasady podziału dużych środków finansowych pomiędzy gminy. Chodziło o rozporządzenia w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej. Zarzucono m.in. brak precyzji i jasno określonych przesłanek, którymi miałby się kierować Minister Finansów rozdzielając środki przeznaczone na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

Ponieważ przepisy zostały zmienione (zasady podziału omawianej części subwencji zapisano w ustawie *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego)* – Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

1. **W zakresie projektowanego art. 8 oraz art. 13, które przewidują zastosowanie proponowanych w art. 8 regulacji również do wierzytelności JST (podatnika):**

- istniejących w dniu wejścia w życie ustawy,

- umorzonych do dnia wejścia w życie ustawy,

- w stosunku, do których odstąpiono od dochodzenia należności do dnia wejścia
w życie ustawy.

Projektowane w art. 8 zmiany dotyczą możliwości korygowania podstawy opodatkowania
oraz podatku należnego z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju
w przypadku umorzenia wierzytelności albo odstąpienia od dochodzenia należności. Korekta dotyczy również podstawy opodatkowania i kwoty podatku przypadającej na część wierzytelności, która została umorzona.

W sytuacji, w której ustawa z dnia 31 marca 2020 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* *oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 568) wprowadziła możliwość umorzenia przez JST należności cywilnoprawnych, w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego oraz stanem epidemii, za zasadne należy uznać wprowadzenie możliwości korekty podatku należnego po stronie JST oraz obowiązku korekty podatku naliczonego po stronie wierzyciela.

Przedstawiony projekt co do zasady wzoruje się na art. 89a ustawy z dnia 11 marca 2004 r.
*o podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2020 r. poz. 106, z późn. zm.), zwaną dalej *„ustawą o VAT”*, nie zawiera jednakże szczegółowych wymogów dokonania korekty, które zostały ujęte
w art. 89a *ustawy o VAT*.

W tym zakresie można wskazać np. brak warunku dotyczącego statusu bycia czynnym podatnikiem VAT na moment dokonywania korekty po stronie podatnika, któremu umorzono wierzytelność – w czasie oczekiwania na decyzję o umorzeniu wierzytelności status może ulec zmianie i może on nie być w stanie złożyć korekty podatku VAT naliczonego. Nie został również wprowadzony obowiązek informacyjny dla JST co do poinformowania właściwego dla JST naczelnika urzędu skarbowego o dokonanej korekcie – bez tej informacji kontrola u podatnika nie wykaże uchybienia, nawet gdy nie dokona on korekty podatku naliczonego – przepisy ustanawiając możliwość dokonania korekty podatku należnego oraz podstawy VAT
nie wprowadzają obowiązku wystawienia faktury korygującej.

Jak wskazano powyżej przedstawiona propozycja dotycząca zmian w podatku od towarów
i usług miałaby na celu wprowadzenie rozwiązań zbliżonych do instytucji tzw. ulgi na złe długi, do wierzytelności, które zostały umorzone przez podatnika będącego JST. Proponowane rozwiązanie ma opierać się o przesłanki związane z pogorszeniem płynności podmiotów w wyniku negatywnych skutków COVID-19.

Przepisy unijne, a w ślad za nimi regulacje *ustawy o VAT* nie umożliwiają odstąpienia
od opodatkowania w przypadku wykonania usługi nawet ze względu na wystąpienie
tak szczególnych okoliczności, jakie wystąpiły w związku z COVID-19. Przewidziany w obecnych przepisach wyjątek w postaci tzw. ulgi na złe długi, pozwala na uwolnienie się od ciężaru zapłaty VAT, ale tylko w przypadku nierzetelności kontrahenta, który nie dokona zapłaty
za fakturę. Instytucja ulgi na złe długi jest bowiem narzędziem wyjątkowym, które ma uwolnić sprzedawcę od VAT w przypadku nierzetelności kontrahenta.

Instytucja ta nie obejmuje więc swym zakresem sytuacji, w której wierzyciel zwalnia z długu dłużnika. W przypadku zwolnienia z długu wierzytelność, której nieściągalność mogłaby zostać uprawdopodobniona przestaje istnieć (art. 508 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeksu cywilnego* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.)), co stanowi przeszkodę dla zastosowania instytucji ulgi za złe długi, która dotyczy wierzytelności istniejących a zarazem nieściągalnych.

Regulacja ta nie może zatem być stosowana w sytuacji, gdy świadczący usługę dobrowolnie rezygnuje z zapłaty, tak jak ma to miejsce w opisywanych przypadkach.

Zgodzić w tym zakresie należy się ze stanowiskiem sądów administracyjnych przedstawionym w uzasadnieniu do powyższej propozycji wskazującym, że tzw. „ulga na złe długi” nie ma zastosowania do sytuacji, w której umarzana jest wierzytelność. Wynika to z dobrowolnej rezygnacji wierzyciela ze świadczenia należnego mu od dłużnika co wykracza poza przesłanki tej instytucji.

Reasumując postulowana zmiana legislacyjna pozostaje w sprzeczności z art. 90 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. *w sprawie wspólnego systemu podatku
od wartości dodanej* (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, z późn. zm.), zwaną dalej *„Dyrektywą VAT”* (stanowiącym podstawę dla wprowadzonej do *ustawy o VAT* tzw. „ulgi na złe długi”), który w swoim zakresie nie przewiduje obniżenia podstawy opodatkowania w sytuacji, w której wierzyciel zwalnia dłużnika z długu. W przypadku zwolnienia z długu wierzytelność, której nieściągalność mogłaby zostać uprawdopodobniona przestaje istnieć, jednak *Dyrektywa VAT* nie daje podstaw do obniżenia podstawy opodatkowania w takiej sytuacji, co stanowi przeszkodę dla przychylenia się do proponowanej przez senacki projekt zmiany *ustawy o VAT*. Przyjęcie zaproponowanego rozwiązania naruszałoby przepisy ww. Dyrektywy.

Jednoczenie należy wskazać, iż regulacje w zakresie fakturowania zawarte zostały w *ustawie o VAT*  w art. 2 pkt 31, art. 106a-106n i art. 112a oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 grudnia 2013 r. *w sprawie wystawiania faktur* (Dz. U. poz. 1485).

Zgodnie z art. 106b ust. 1 *ustawy o VAT* podatnik jest obowiązany wystawić fakturę dokumentującą:

1) sprzedaż, a także dostawę towarów i świadczenie usług, o których mowa w art. 106a pkt 2, dokonywane przez niego na rzecz innego podatnika podatku, podatku od wartości dodanej lub podatku o podobnym charakterze lub na rzecz osoby prawnej niebędącej podatnikiem;

2) sprzedaż wysyłkową z terytorium kraju i sprzedaż wysyłkową na terytorium kraju na rzecz podmiotu innego niż wskazany w pkt 1;

3) wewnątrzwspólnotową dostawę towarów na rzecz podmiotu innego niż wskazany w pkt 1;

4) otrzymanie przez niego całości lub części zapłaty przed dokonaniem czynności, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyjątkiem przypadku, gdy zapłata dotyczy wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów lub czynności, dla których obowiązek podatkowy powstaje zgodnie
z art. 19a ust. 5 pkt 4.

Prawidłowo wystawiona faktura zawiera elementy opisane szczegółowo w art. 106e *ustawy o VAT*, natomiast terminy wystawiania faktur zostały zawarte w art. 106i *ustawy o VAT*.

Podatnicy VAT nie mają obowiązku wystawiania faktur na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz w odniesieniu do sprzedaży zwolnionej
od podatku na podstawie art. 43 ust. 1, art. 113 ust. 1 i 9 lub przepisów wydanych
na podstawie art. 82 ust. 3. Niemniej jednak na żądanie tych osób oraz w przypadkach wskazanych w ustawie, podatnicy ci zobowiązani są do wystawienia faktury (art. 106b ust. 3 *ustawy o VAT*).

Przepisy *ustawy o VAT* przewidują możliwość dokonania korekty faktury w określonych
sytuacjach.

Zgodnie z art. 106j ust. 1 *ustawy o VAT* podatnik wystawia fakturę korygującąw przypadku, gdy po wystawieniu faktury:

1) udzielono obniżki ceny w formie rabatu, o której mowa w art. 29a ust. 7 pkt 1;

2) udzielono opustów i obniżek cen, o których mowa w art. 29a ust. 10 pkt 1;

3) dokonano zwrotu podatnikowi towarów i opakowań;

4) dokonano zwrotu nabywcy całości lub części zapłaty, o której mowa w art. 106b ust. 1 pkt 4;

5) podwyższono cenę lub stwierdzono pomyłkę w cenie, stawce, kwocie podatku
lub w jakiejkolwiek innej pozycji faktury.

Projektowane regulacje nie przewidują zmian w zakresie korekt faktur, o których mowa
w art. 106j ust. 1 *ustawy o VAT*.

1. **W zakresie projektowanego art. 9 dotyczącego blokowania przez zarząd JST planowanych wydatków budżetowych:**

Należy zauważyć, że w *ustawie o przeciwdziałaniu COVID-19*, zostały wprowadzone zmiany, które uelastyczniły gospodarowanie środkami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego oraz nadały więcej uprawnień zarządowi JST. Nie można jednak całkowicie pominąć władzy stanowiącej w samorządzie terytorialnym, w związku z tym nie można zgodzić się z projektowaną propozycją.

1. **W zakresie zawieszenia reguły określonej w art. 243 ustawy *o finansach publicznych* na lata 2020-2021 (art. 10 projektu ustawy):**

Z projektowanego przepisu wynika, że JST będą mogły uchwalać budżety w latach 2020-2021, nie spełniając wymagań art. 243 ustawy *o finansach publicznych*. Należy zauważyć,
że konstrukcja wskaźnika opiera się na danych historycznych, w tej chwili na danych z trzech ostatnich lat. Zatem dla roku 2020 brane są pod uwagę nadwyżki z lat 2017-2019.
W następnym roku, będzie uwzględniony rok 2020, w którym na finanse JST będzie miała wpływ obecna sytuacja związana z epidemią COVID-19. Natomiast dla roku 2022,
w którym zgodnie z projektem ustawy obowiązywałby JST art. 243 ustawy *o finansach publicznych*, samorządy uchwalając swoje budżety będą musiały spełniać art. 243, czyli mieć odpowiednie nadwyżki z lat 2020-2021, a więc z lat w których mogą odczuwać skutki COVID-19.

Dlatego też, mając na uwadze przedstawioną powyżej konstrukcję wskaźnika
oraz bezpieczeństwo finansowe JST, w *ustawie o przeciwdziałaniu COVID-19* wprowadzono rozwiązania modyfikujące regułę dotyczącą limitu spłaty zadłużenia JST. Wprowadzone
rozwiązania były tak konstruowane, by w jak najmniejszym stopniu obecna sytuacja związana z niespodziewanymi ubytkami w dochodach i nowymi wydatkami na COVID-19, wpłynęła na wskaźniki obowiązujące JST. Należy zauważyć, że zobowiązania zaciągane na ubytki w dochodach nie będą podlegały limitowaniu, a wydatki na COVID-19 nie będą uwzględniane przy wyliczaniu nadwyżek do wskaźnika.

Dlatego też nie można przychylić się do propozycji zawartej w senackim projekcie ustawy.

1. **Uchylenie ust. 1a w art. 72 ustawy *o finansach publicznych*, czyli wyeliminowanie z katalogu instrumentów dłużnych niestandardowych instrumentów finansowych (art. 11 projektu ustawy):**

Należy zauważyć, że art. 72 ust. 1a nie dokonuje zmian kategorii tytułów dłużnych ani zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Dodanie tego przepisu nie zmieniło zakresu znaczeniowego tytułów dłużnych, który cały czas pozostaje bez zmian, w szczególności tytuł „kredyty i pożyczki” był i jest rozumiany szeroko, z uwzględnieniem sensu ekonomicznego zobowiązania, a nie tylko jego nazwy. Należy wyraźnie zaznaczyć, że zmiana ta była doprecyzowaniem na poziomie ustawy.

Katalog tytułów dłużnych określony był i jest w art. 72 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, zaś na podstawie upoważnienia zawartego w ust. 2 ww. ustawy Minister Finansów w rozporządzeniu określił szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Zapisy dotyczące instrumentów zaliczanych do tytułów dłużnych nie zmieniły się od wielu lat, od 2020 r. zostały jedynie objęte limitem zadłużenia. Należy zauważyć, że przed zmianą niestandardowe instrumenty finansowe były również zaliczane do tytułów dłużnych, jednakże nie były one objęte mechanizmami służącymi bezpieczeństwu finansowemu JST.

Należy podkreślić, że klasyfikacja danego zobowiązania do tytułów dłużnych nie zależy od jego nazwy, ale od sensu ekonomicznego. Stworzenie definicji tytułów dłużnych przez wyliczenie zobowiązań nie rozwiązuje problemów definicyjnych, zwłaszcza w kontekście otwartego katalogu zobowiązań zaliczanych do kredytów i pożyczek. Wynika to z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych, w szczególności w związku z limitem relacji państwowego długu publicznego do PKB, określonym w art. 216 *Konstytucji RP*,
jak również z dążenia do ujednolicania statystyki z zakresu długu publicznego do standardów międzynarodowych, wynikających z członkostwa Polski w UE (ESA2010 definiuje zobowiązania w sposób funkcjonalny). Ponadto wyliczanie zobowiązań na poziomie ustawy wiązałoby się
z wieloma ryzykami. Należy mieć na uwadze, że Minister Finansów nie ma takich uprawnień jak Komisja Europejska (Eurostat) do dokonywania wiążących interpretacji zakresu pojęć kategorii tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego w formie decyzji.

**Reasumując Rada Ministrów negatywnie opiniuje senacki projekt ustawy
o szczególnych rozwiązaniach dla samorządu terytorialnego związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzenianiem się choroby wywołanej tym wirusem oraz o instrumentach wsparcia niezbędnych
dla przeciwdziałania skutkom epidemii.**