



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WPP.140.71.2020

Warszawa, 28 sierpnia 2020 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o subwencji rekompensującej dla jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 442).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z poważaniem*

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

---



## **Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o subwencji rekompensującej dla jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 442)**

### **I. Propozycje zawarte w projekcie**

Poselski projekt ustawy o subwencji rekompensującej dla jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 442) reguluje wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zagrożenia ekonomicznego w następstwie wystąpienia COVID-19, a w szczególności warunki przyznania części rekompensującej subwencji ogólnej oraz częściowego wyrównania utraconych dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedłożony projekt ustawy przewiduje wprowadzenie do subwencji ogólnej w 2020 r. jednorazowo części rekompensującej, która obejmuje dochody utracone w wyniku zagrożenia ekonomicznego w następstwie wystąpienia COVID-19 oraz stosowania ustawy 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.), zwanej dalej „ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19”.

Zgodnie z projektem wysokość części rekompensującej subwencji ogólnej ma stanowić połowę utraconych w 2020 r. dochodów jednostek samorządu terytorialnego z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Utracone dochody, zgodnie z proponowanymi przepisami, stanowią ubytek w wysokości różnicy pomiędzy dochodami z ww. tytułów w odpowiadających miesiącach 2020 r. i 2019 r.

Kwota części rekompensującej ma być określona w ustawie budżetowej. Proponowana ustawa deleguje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych określenie zasad i trybu przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego części rekompensującej mając na względzie zapewnienie przejrzystości procedury oraz ciągłości finansowania zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Projekt zawiera przepisy, zgodnie z którymi jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r. miałyby otrzymywać dotację celową na realizację zadań wynikających z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Dotacja celowa, w ocenie projektodawców, ma stanowić uzupełnienie luki prawnej, która wynika z wprowadzenia przepisów związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Szczegółowe warunki przyznania dotacji ma określić minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia.

Wnioskodawcy proponują dodanie ust. 4 w art. 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

Zgodnie z projektowanym przepisem dodatkowe części subwencji ogólnej będą regulowane przez przepisy odrębne, a przepisy rozdziałów 4 i 5, które określają zasady ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej, będą znajdowały odpowiednie zastosowanie.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, iż w wyniku pandemii wielu przedsiębiorców wstrzymało jakąkolwiek aktywność gospodarczą, co z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego przekłada się na spadek dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), przy rosnących wydatkach m.in. z zakresu pomocy społecznej, czy w związku z zapewnieniem dostępu do środków ochrony osobistej. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego zawiesiły pobór bądź umorzyły swoje dochody w postaci podatku od nieruchomości czy też podatku od środków transportowych.

Projektowana ustawa zapewnia więc rekompensatę dla samorządów z tego tytułu, w ten sposób rozkłada się bowiem koszty kryzysu gospodarczego pomiędzy samorząd terytorialny a państwo.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

## **II. Stan prawny**

Od dnia 1 stycznia 2004 r. obowiązuje system finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST), określony w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy subwencja ogólna składa się z części wyrównawczej i części oświatowej – dla wszystkich rodzajów JST oraz części równoważącej (w przypadku gmin i powiatów) i regionalnej (w przypadku województw). W ustawie tej ustawodawca nie przewidział źródła dochodów JST, jakim jest część rekompensująca subwencji ogólnej.

Niemniej w obowiązującym stanie prawnym istnieją liczne mechanizmy rekompensujące samorządom utracone dochody. Należą do nich między innymi:

- 1) mechanizm oparty na konstrukcji subwencji rekompensującej w przypadku ustawowego zwolnienia z podatku od nieruchomości przyznanego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych<sup>1)</sup> – gmina, która w danym roku podatkowym nie uzyskała dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości, otrzymuje w następnym roku z budżetu państwa część rekompensującą subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów;
- 2) zwrot z budżetu państwa utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową, a także budynków i budowli trwale związanych z gruntem, służących bezpośrednio osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody – w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody;
- 3) zwrot z budżetu państwa utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego<sup>2)</sup>.

Ponadto gminy otrzymują zwrot z tytułu zwolnienia od podatku od nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi jezior oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne ze środków Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie<sup>3)</sup> oraz zwrot utraconych dochodów w przypadku zwolnienia z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej – ze środków PFRON-u<sup>4)</sup>.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje w art. 36 ust. 4 pkt 1 utworzenie w ramach subwencji ogólnej rezerwy przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego. Środki rezerwy subwencji ogólnej mogą być przeznaczone, między innymi, dla gmin, powiatów i województw, w których dochody, w przeliczeniu na jednego mieszkańca,

---

<sup>1)</sup> Zwrot przysługuje na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. poz. 599 oraz z 2005 r. poz. 737).

<sup>2)</sup> Zwrot przysługuje na podstawie: rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie zwrotu utraconych przez gminy dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych, rezerwach przyrody oraz przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego (Dz. U. poz. 2083), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie zwrotu utraconych przez gminy dochodów z tytułu zwolnienia od podatku rolnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego (Dz. U. poz. 228 oraz z 2009 r. poz. 1088) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie zwrotu utraconych przez gminy dochodów z tytułu zwolnienia od podatku leśnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego (Dz. U. poz. 230 oraz z 2009 r. poz. 1090).

<sup>3)</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie zwrotu gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi jezior oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 931).

<sup>4)</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2003 w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom dotacji celowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 1616, z późn. zm.).

są niższe od średnich dochodów odpowiednio wszystkich gmin, powiatów i województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.

W 2019 r. środki z ww. rezerwy subwencji ogólnej, w łącznej wysokości 304.513 tys. zł, po uzgodnieniu kryteriów podziału z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego, zostały rozdysponowane dla 1414 jednostek samorządu terytorialnego, z tego:

- 1087 gmin otrzymało 166.274 tys. zł,
- 60 miast na prawach powiatu otrzymało 76.118 tys. zł,
- 267 powiatów otrzymało 62.121 tys. zł.

### **III. Ocena projektu**

**Rząd negatywnie ocenia projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.**

Proponowane w projekcie rozwiązania nie zasługują na aprobatę, zarówno ze względów systemowych jak i ekonomicznych. W szczególności:

**1. Projekt ustawy wywołuje dodatkowe negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa, związane z koniecznością rekompensowania samorządom utraconych dochodów, które przez projektodawców szacowane są w wysokości 16,3 mld zł.**

W chwili obecnej nie jest możliwe dokładne wyliczenie skutków finansowych proponowanych rozwiązań, bowiem realizacja dochodów z tytułu PIT i CIT w 2020 r. będzie znana po zakończeniu roku budżetowego i wówczas będzie możliwe porównanie dochodów wykonanych w poszczególnych miesiącach 2020 r. z dochodami zrealizowanymi w 2019 r.

Należy zauważyć, że założenia przyjęte przy tworzeniu obecnie obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przewidywały, między innymi, mocniejsze związanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego 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 dekonunktury.

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 w 2018 r. tych jednostek w stosunku do roku 2015 z tytułu udziału we wpływach z PIT wzrosły o 33,6%, a w przypadku udziału we wpływach z CIT wzrosły o 37% – łącznie o ponad 15 mld zł. Dochody w 2019 r. tych jednostek w stosunku do roku 2015 z tytułu udziału we wpływach z PIT wzrosły o 47,4%, a w przypadku udziału we wpływach z CIT wzrosły 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.

Państwo także partycypuje w sposób istotny w wydatkach oświatowych JST. Równocześnie do JST płynie strumień środków finansowych o charakterze dotacyjnym, zwiększany z roku na rok.

Należy jednocześnie podkreślić, że w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż koszt wykonania ustawy wyniesie ok. 16,3 mld złotych. Wobec powyższego należy mieć na uwadze, że zwiększenie wydatków budżetowych, przy założeniu niewystępowania innych przeciwstawnych efektów (zwiększenia dochodów budżetowych w efekcie większych wydatków jednostek gospodarczych lub zmniejszenia wydatków z jednostek i funduszy objętych mechanizmem konsolidacji) spowoduje odpowiednie zwiększenie deficytu i potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, a w konsekwencji wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi.

## **2. Regulacje zawarte w projekcie ustawy dotyczące określenia ubytku dochodów są nieprecyzyjne.**

W art. 3 ust. 2 projektu zaproponowano, aby ubytek stanowiły utracone dochody z PIT i CIT w wysokości różnicy pomiędzy dochodami w odpowiadających miesiącach 2020 r. i 2019 r.

Dochody z tytułu udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku PIT kształtowały się w kwietniu br. na poziomie 3.394,4 mln zł i były niższe o 40,3% niż w kwietniu poprzedniego roku, zaś w maju br. na poziomie 4.565,6 mln zł i były wyższe o 21,0% niż w maju ubiegłego roku.

Powyższe dane wskazują, że stopień ubytków w dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie może być ustalany na podstawie tylko jednego miesiąca i nie może się ograniczać (jak proponują autorzy projektu) do porównania danych z 2020 r. z danymi za odpowiedni miesiąc 2019 r. Ocena trwałości zmian w dochodach z tytułu PIT i CIT wymaga czasu i analizy danych z całego roku, a nie tylko z dwóch czy trzech miesięcy.

Ponadto pominięty został aspekt, iż różnica w poziomie wpływów z tytułu udziału w podatkach dochodowych, może wynikać z czynników takich jak zmiana terminów płatności zaliczek na podatek i rozliczenia rocznego<sup>5)</sup>, czy zmian w sytuacji demograficznej, rodzinnej podatników i innych czynników (więcej osób uprawnionych do skorzystania z ulg podatkowych, np. ulgi na dzieci czy ulgi z tytułu wpłaty na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego, wybór sposobu rozliczania podatnika).

**3. Przewiduje się wprowadzenie w trakcie roku budżetowego regulacji dotyczącej uzupełnienia subwencji ogólnej o część rekompensującą (art. 2 projektu ustawy) w sytuacji, gdy nie jest znane faktyczne wykonanie dochodów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych.**

Część rekompensująca ma obejmować dochody utracone w wyniku zagrożenia ekonomicznego w następstwie wystąpienia COVID-19 oraz stosowania ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Należy zwrócić uwagę, iż wielkość dochodów jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku PIT ustala się, np. dla gmin, z uwzględnieniem:

- kwoty wpływów z podatku PIT, w części stanowiącej dochód wszystkich gmin,
- indywidualnego wskaźnika ustalanego dla każdej gminy, uzależnionego od kwoty należnego za rok poprzedzający o dwa lata rok budżetowy podatku PIT od osób zamieszkałych na terenie danej gminy, w odniesieniu do ogólnej kwoty należnego podatku PIT w tym samym roku (określonych na podstawie zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatników, według stanu na dzień 15 września roku bazowego).

Oznacza to, że dochody z PIT dla danej jednostki w kolejnym roku mogą być niższe w wyniku znacznego obniżenia kwoty podatku należnego od osób zamieszkałych w danej jednostce.

**4. Przewiduje się wprowadzenie dotacji celowej dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań wynikających z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, co stanowi powielenie już istniejących rozwiązań prawnych.**

---

<sup>5)</sup> W ramach Tarczy Antykryzysowej zostały przesunięte terminy przekazania przez pracodawców pobranych zaliczek na podatek od wynagrodzeń (zmiana ta nie wpływa na poziom wpływów podatkowych, a jedynie na ich rozkład po miesiącach w ramach roku). <https://www.gov.pl/web/finanse/wazne-terminy>, por. art. 4 i art. 6 ustawy 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. 568,695,1086 i 1262 ).

Zgodnie z projektowanym art. 4 ust. 1 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mają otrzymać wsparcie finansowe w formie dotacji celowej na realizację zadań wynikających z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Należy jednak podkreślić, iż dotacje, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki m.in. z budżetu państwa przeznaczone na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Przeznaczenie dotacji celowych szczegółowo regulują przepisy art. 127 ww. ustawy. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym dotacje celowe przeznaczane są m.in. na: finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, dofinansowanie bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego czy kosztów realizacji inwestycji. Szczegółowe zasady finansowania lub dofinansowania regulują odrębne przepisy.

Należy podkreślić, iż w ramach obowiązujących rozwiązań sukcesywnie przyznawane są środki w ramach dotacji celowych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na wnioski dysponentów z poszczególnych rezerw celowych na finansowanie zadań związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej „COVID-19”.

W związku z powyższym brak jest zasadności wprowadzania proponowanej regulacji w przedmiotowym zakresie.

**5. Zawarte w art. 3 ust. 4 oraz w art. 4 ust. 2 projektu ustawy delegacje dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzeń, są zbyt daleko idące i budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.**

Należy zauważyć, że zasady i tryb przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego części rekompensującej powinny wynikać z ustawy, a nie z rozporządzenia wykonawczego, jak zaproponowano to w projekcie ustawy. Uwaga ta dotyczy również określenia szczegółowych warunków przyznania dotacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 projektu ustawy.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno, zgodnie z Konstytucją RP i rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), wskazywać nie tylko organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazywanych do uregulowania, ale przede wszystkim wytyczne dotyczące treści rozporządzenia o stopniu szczegółowości, który powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu.

Wytycznych zapisanych w art. 3 ust. 4 oraz w art. 4 ust. 2 projektu ustawy jako „zapewnienie przejrzystości procedury oraz ciągłości finansowania zadań jednostki samorządu terytorialnego”,



a także „mając na względzie zapewnienie przejrzystości procedury”, nie można uznać za wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści.

Proponowane rozwiązanie może budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP i z tego powodu, że wskazuje jedynie źródło dochodów samorządów (część rekompensująca subwencji), bez określenia zasad podziału środków finansowych. Na podstawie projektowanej ustawy nie można ustalić wielkości środków należnych jednostkom samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z art. 167 ust. 3 Konstytucji RP źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. W wyroku z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych”. Stanowisko to potwierdził Trybunał w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11.

#### **6. Nie wiadomo, w jakim zakresie miałyby być stosowane przepisy rozdziału 4 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dodatkowej części subwencji.**

W art. 5 projektu ustawy jest bowiem mowa o odpowiednim stosowaniu przepisów rozdziału 4 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dodatkowych części subwencji. Należy zauważyć, że przepisy zawarte w rozdziale 4 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odnoszą się do sposobu wyliczenia konkretnych części subwencji i terminów ich przekazywania do jednostek samorządu terytorialnego. Nie wiadomo więc w jakim zakresie przepisy te miałyby być stosowane.

#### **IV. Podejmowane przez Rząd działania w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym i społecznym spowodowanym epidemią COVID-19 w sferze działalności samorządu terytorialnego**

W art. 2 projektu stwierdza się, iż dochody jednostek samorządu terytorialnego zostały utracone w następstwie wystąpienia COVID-19, jak również stosowania ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Należy zauważyć, że przepisy wprowadzone ww. ustawą oraz innymi aktami prawnymi, oprócz obowiązków i obostrzeń w różnych dziedzinach życia, przyznają także, m.in. jednostkom samorządu terytorialnego, różnego rodzaju ułatwienia w działaniu oraz konkretną pomoc.

Należy zauważyć, 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.

Już na początku epidemii podjęte zostały działania w obszarze finansów samorządowych. Przygotowane w tym celu zostały rozwiązania, usprawniające wykonywanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego i uelastyczniające reguły fiskalne, obowiązujące w samorządach. Rozwiązania te zawarte zostały w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Dotyczą one, w szczególności:

- nadania większych uprawnień organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego,
- dokonywania zmiany przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie JST bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki,
- umożliwienia tworzenia nowej rezerwy celowej bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki i przeniesienia do niej kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 260 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- przesunięcia, w drodze rozporządzenia Ministra Finansów, 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),
- złagodzenia na 2020 r. ograniczenia w zakresie równoważenia budżetu w części bieżącej,
- zwiększenia przestrzeni do spłaty zobowiązań JST poprzez zmianę dotyczącą prawnego limitu spłaty zadłużenia.

Regulacje wynikające z w/w ustawy, przewidują ponadto:

- w art. 15zi pkt 9 - w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, oraz w przepisach odrębnych, mogą być udzielane do wysokości 100% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania,
- w art. 15zzzga – w ramach złagodzenia skutków pandemii COVID-19 wprowadzono szczególne rozwiązanie dotyczące wpływów i odsetek, o których mowa w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.). W związku z wprowadzoną regulacją starostowie gospodarujący nieruchomościami Skarbu Państwa od wpływów osiągniętych w okresie do dnia 31 grudnia 2020 r. ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrącają 50% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości,

– w art. 21 - w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 51 dodano ust. 3 w brzmieniu:

„3. Z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na wsparcie realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przepisu art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649, 2020 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 284) nie stosuje się.”.

Ponadto 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), wprowadzono kolejne rozwiązania dotyczące, m.in.:

- zwiększenia płynności finansowej samorządów w okresie epidemii poprzez wprowadzenie możliwości wcześniejszego przekazywania samorządom w 2020 r. subwencji ogólnej z budżetu państwa,
- możliwości przesunięcia na kolejne miesiące wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych,
- uelastycznienia w 2020 r. wymogu równoważenia strony bieżącej budżetu jednostki samorządu terytorialnego dodatkowo o wartość planowanego ubytku w dochodach będącego skutkiem wystąpienia COVID-19,
- złagodzenia reguły fiskalnej ograniczającej zadłużenie m.in. o kwotę faktycznego ubytku w dochodach podatkowych jednostki samorządu terytorialnego wynikającego z wystąpienia epidemii COVID-19,
- zwiększenia możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zadłużenia. Ustalając na rok 2021 i lata kolejne relację ograniczającą wysokość spłaty długu, jednostka będzie w budżecie pomniejszać wydatki bieżące o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19,
- nieuwzględniania w ustaleniu potencjału dochodowego jednostki samorządu terytorialnego skutków finansowych ulg udzielanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w spłacie zobowiązań w postaci rozłożenia i odroczenia zapłaty podatków i zaległości podatkowych.

Ponadto, w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19, w art. 43 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. poz. 1262) dokonano zmian w ustawie 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, z późn. zm), wprowadzając rozwiązanie umożliwiające wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań inwestycyjnych. Dodatkowe środki dla jednostek samorządu terytorialnego zostaną przekazane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Podkreślenia także wymaga, iż przyjęte w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 liczne rozwiązania, służące

zapobieganiu negatywnym skutkom gospodarczym związanym z epidemią, w zakresie m.in. pomocy podmiotom działającym na terenie poszczególnych samorządów, w sposób pośredni stanowią również istotne wsparcie jednostek samorządu terytorialnego.

#### **V. Reasumując, należy stwierdzić, że:**

- 1) projekt ustawy wywołuje dodatkowe negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa, związane z koniecznością rekompensowania samorządom utraconych dochodów, które przez projektodawców szacowane są w wysokości 16,3 mld zł;
- 2) przepisy dotyczące określenia ubytku dochodów są nieprecyzyjne. W projekcie ustawy zaproponowano, aby ubytek stanowiły utracone dochody z PIT i CIT w wysokości różnicy między dochodami w odpowiadających miesiącach 2020 r. i 2019 r., a uzupełnienie subwencji ogólnej o część rekompensującą miałyby nastąpić w trakcie roku budżetowego (w 2020 r.);
- 3) przewiduje się wprowadzenie regulacji dotyczącej uzupełnienia subwencji ogólnej o część rekompensującą w trakcie roku budżetowego (art. 2 projektu ustawy) w sytuacji, gdy nie jest znane faktyczne wykonanie dochodów z tego tytułu;
- 4) przewiduje się wprowadzenie dotacji celowej dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań wynikających z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 5) zawarte w projekcie ustawy (art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 2) delegacje dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzeń są zbyt daleko idące. Proponowane rozwiązanie może budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP. W projekcie ustawy wskazuje się bowiem jedynie źródło dochodów samorządów (część rekompensująca subwencji), bez określenia zasad podziału środków finansowych.

**W związku z powyższym, oraz uwzględniając podejmowane przez Rząd działania w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym i społecznym spowodowanym epidemią COVID-19 w sferze działalności samorządu terytorialnego, Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o subwencji rekompensującej dla jednostek samorządu terytorialnego.**