UZASADNIENIE

Projekt ustawy ma na celu wprowadzenie kolejnych instrumentów wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego związanych z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej dalej „COVID-19”.

Art. 2 projektu ustawy wprowadza zasadę, w myśl której w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii wojewoda może powierzyć wykonywanie zadań urzędów gminy, urzędów starostwa powiatowego, urzędów marszałkowskich oraz podmiotów prowadzonych lub tworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego innym podmiotom, jeżeli z wnioskiem w tej sprawie wystąpi do niego odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa.

Przepisy art. 3–6 projektu ustawy przewidują odpowiednio, że:

1) w latach 2020 i 2021 gminy mogą przeznaczyć na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 środki z opłat za zezwolenia, o których mowa w art. 18 i art. 181 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 3);

2) w roku 2020, począwszy o dnia 1 kwietnia, oraz w roku 2021 jednostki samorządu terytorialnego nie dokonują wpłat do budżetu państwa, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego   
(art. 4);

3) w latach 2020 i 2021, w celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz kwoty, o której mowa w art. 21a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, nie zalicza się skutków finansowych, wynikających z udzielenia ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 15p, a także ulg i zwolnień w podatkach lokalnych, udzielonych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podatnikom dotkniętym negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi z powodu COVID-19 (art. 5);

4) w roku 2020 rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą zawiesić w całości albo w części realizację budżetu obywatelskiego, a także przygotowania do budżetu obywatelskiego na rok 2021, jeżeli jest to konieczne w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (art. 6).

W zakresie art. 4 należy zaznaczyć, że wpłaty jednostek samorządu terytorialnego na uzupełnienie mechanizmu wyrównawczego stanowiły w 2018 r. kwotę 2 259 465 tys. zł i wyniosły:

1) wpłaty 95 gmin na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin – 610 964 tys. zł;

2) wpłaty 20 powiatów i 34 miast na prawach powiatu na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów – 1 272 148 tys. zł;

3) wpłaty województwa mazowieckiego na część regionalną subwencji ogólnej – 376 353 tys. zł.

Budżet państwa przeznaczył dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach systemu wyrównawczego 12 787 989 tys. zł, w tym:

1) na część wyrównawczą – 10 707 102 tys. zł, z czego:

a) 2126 gminom kwotę – 7 448 414 tys. zł,

b) 287 powiatom i 25 miastom na prawach powiatu kwotę – 2 080 887 tys. zł,

c) 14 województwom kwotę – 1 177 801 tys. zł;

2) na część równoważącą i część regionalną – 2 097 315 tys. zł, z czego:

a) 1515 gminom kwotę – 448 814 tys. zł z części równoważącej,

b) 312 powiatom i 66 miastom na prawach powiatu kwotę – 1 272 148 tys. zł z części równoważącej,

c) 14 województwom kwotę – 376 353 tys. zł z części regionalnej.

Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego stanowiły zatem tylko 17,67% środków tworzących system wyrównawczy dochodów jednostek samorządu terytorialnego. System ten jest od dawna dysfunkcjonalny, co najlepiej obrazuje fakt, że wpłat do systemu dokonują m.in. 34 miasta na prawach powiatu, a następnie wszystkie 66 miast na prawach powiatu, w tym także te 34, które dokonały wpłat, otrzymują część równoważącą subwencji ogólnej.

Przepisy art. 7 wprowadzają nowy mechanizm pozwalający wspomóc finansowo jednostki samorządu terytorialnego. Polega on na uzupełnieniu subwencji ogólnej jednostek samorządu terytorialnego o część rekompensującą, obejmującą dochody własne tych jednostek utracone w wyniku stosowania przepisów 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, a także w innych ograniczeń, w tym nakazów, wprowadzonych na podstawie przepisów w celu zapobiegania, przeciwdziałania lub zwalczania COVID-19, w szczególności dotyczących:

1) organizacji lokalnego transportu publicznego;

2) odbioru odpadów od osób objętych izolacją lub kwarantanną.

Należy wskazać, że przepisy innych ustaw, uchwalonych w związku z COVID-19, przewidują rekompensaty dla organizatorów krajowych i regionalnych przewozów kolejowych oraz przewozów autobusowych, ale nie dla komunikacji miejskiej. Jeżeli natomiast chodzi o odpady, to ich odbiór od osób objętych izolacją i kwarantanną powinien być zaliczony do nowych zadań zleconych, nakładanych na gminy w związku z epidemią. Ponieważ tak się nie stało, dodatkowe koszty, nieobjęte systemem opłat za gospodarowanie odpadów, wymagają rekompensaty. Kwota tej rekompensaty (części rekompensującej) będzie określana dla każdego roku budżetowego przez ustawę budżetową, natomiast sam tryb i warunki jej przyznawania zostaną określone, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Rozporządzenie to będzie wydawane po uprzednim zaopiniowaniu jego projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Przepisy art. 8 regulują sprawy związane z możliwością skorygowania przez jednostkę samorządu terytorialnego, będącą podatnikiem, podstawy opodatkowania oraz podatku należnego z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju w przypadku umorzenia wierzytelności albo odstąpienia od dochodzenia należności. 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 wprowadziła możliwość umorzenia przez jednostki samorządu terytorialnego należności cywilnoprawnych, w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego oraz stanem epidemii. Nie wprowadziła ona jednak wyłączenia z obowiązku odprowadzania podatku od towarów i usług przez te podmioty z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie. W konsekwencji, w przypadku umorzenia należności, jednostki samorządu terytorialnego obowiązane będą do odprowadzenia podatku od towarów i usług do budżetu państwa, pomimo tego, że nie otrzymały wpłaty z tego tytułu. Mając więc na uwadze pogarszającą się z dnia na dzień sytuację finansową samorządów w wyniku COVID-19 oraz dużą ilość wniosków składanych w całym kraju o umorzenie należności, koniecznym jest wprowadzenie proponowanych przepisów art. 8. W zakresie umorzenia wierzytelności do rozważenia są dwie możliwości – obniżenie podstawy opodatkowania (art. 29a ust. 10 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług) oraz zastosowanie tzw. ulgi na złe długi (art. 89a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług). Pierwsza z tych możliwości dotyczy enumeratywnie wymienionych w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług sytuacji, ograniczających się do udzielenia rabatów albo różnego rodzaju zwrotu towarów, obniżenia wynagrodzenia lub rezygnacji z transakcji sprzedaży. Umorzenie wierzytelności jest czynnością dobrowolnego odstąpienia od dochodzenia płatności. Oznacza to, że sama usługa jest wykonana, ustalone wynagrodzenie z tytułu tej usługi także pozostaje bez zmian, a zmianie ulegają tylko parametry rozliczenia. W konsekwencji umorzenie nie kwalifikuje się do przypadków wymienionych w ww. art. 29a ust. 10, a tym samym nie kwalifikuje się do obniżenia podstawy opodatkowania podatku od towarów i usług na podstawie tego przepisu. Jeżeli chodzi o drugą z tych możliwości to zgodnie z art. 89a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług podatnik może skorygować podstawę opodatkowania oraz podatek od towarów i usług w przypadku wierzytelności, których nieściągalność została uprawdopodobniona (na skutek braku zapłaty w terminie 90 dni od dnia upływu terminu płatności). W zakresie umorzenia wierzytelności na tle przepisów regulujących „ulgę na złe długi” NSA w wyroku z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I FSK 108/17 przedstawił następujące stanowisko: „Jeżeli zatem zwolnienie z długu to czynność o charakterze rozporządzającym, poprzez którą dochodzi do dobrowolnego zrezygnowania przez wierzyciela ze świadczenia należnego mu od dłużnika, a w konsekwencji do umorzenia zobowiązania dłużnika, które wygasa, bez zaspokojenia wierzyciela, zaistnienie takich okoliczności nie daje podstaw podatnikowi – wierzycielowi do zastosowania instytucji korekty podstawy opodatkowania oraz podatku należnego (ulgi na złe długi) z tytułu nieuregulowania wierzytelności, której nieściągalność została uprawdopodobniona.

Jeżeli bowiem celem ulgi na złe długi jest uwolnienie podatnika–wierzyciela od konieczności ekonomicznego ponoszenia ciężaru nieuiszczonego mu przez dłużnika podatku, to w sytuacji gdy podatnik-wierzyciel sam dobrowolnie rezygnuje z tego należnego mu od dłużnika świadczenia, zwalniając go z długu, nie zachodzą przesłanki do zastosowania tej ulgi. (…) Jeżeli do zwolnienia z długu dojdzie przed upływem 150 dni od dnia upływu terminu płatności wierzytelności określonego w umowie lub na fakturze, co oznacza, że   
podatnik–wierzyciel nie ma prawa stosować korekty podstawy opodatkowania i podatku na podstawie art. 89a ust. 1 u.p.t.u., podatnik–dłużnik w deklaracji podatkowej za okres, w którym doszło do zwolnienia z długu (a nie dopiero z upływem 150 dni od terminu płatności), jest zobligowany do korekty podatku naliczanego z tytułu należności (wskazanej w umowie lub na fakturze), od ciężaru ponoszenia której został zwolniony.”. Zatem, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, instytucja „ulgi na złe długi” nie ma zastosowania do sytuacji, w której umarzana jest wierzytelność.

Projekt przewiduje, że przepisy art. 7 stosuje się po raz pierwszy w roku budżetowym 2021 (art. 9 projektu ustawy).

Projekt (art. 10) przewiduje również, że do wierzytelności jednostki samorządu terytorialnego (podatnika):

1) istniejących w dniu wejścia w życie ustawy,

2) umorzonych do dnia wejścia w życie ustawy,

3) w stosunku, do których odstąpiono od dochodzenia należności do dnia wejścia w życie ustawy

– stosuje się przepisy art. 8.

Ustawa, co do zasady, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, zapewniając minimalne vacatio legis zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wyjątkiem są przepisy art. 8 i art. 10, które wchodzą w życie z dniem ogłoszenia ustawy. Rezygnacja w tym przypadku z vacatio legis jest podyktowana wagą regulowanych spraw oraz ich społeczną doniosłością, wykluczającą naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że przepisy mające na celu zapewnienie sprawnego działania jednostek samorządu terytorialnego w czasie występowania   
COVID-19,w tym pozwalające tym jednostkom na podejmowanie działań zmierzających do minimalizowania negatywnych skutków związanych z tą epidemią stanowią przesłankę ważnego interesu państwa, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych wymagających notyfikacji w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych oraz nie podlega notyfikacji na zasadach przewidzianych w tym rozporządzeniu.