

PROPOZYCJE SAMORZĄDOWEJ TARCZY COVID-19

Proponowane zmiany w ustawie 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, 567 i 568):

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE - POSZERZENIE

a) W art.6 ust.1 słowa: „usługi lub dostawy” zastępuje się słowami: „usługi, dostawy lub roboty budowlane”.

uzasadnienie:

Do realizacji wielu zadań związanych z walką z epidemią (adaptacje budynków, obiekty polowe itp.) będzie trzeba także zamawiać roboty budowlane.

ZWOLNIENIA PODATKOWE (BEZPIECZNIK)

b) Art. 15 p otrzymuje brzmienie:

Art. 15p. Rada gminy, na wniosek wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), może wprowadzić, w drodze uchwały, za część roku 2020, zwolnienia od podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, zajętych na określone rodzaje działalności gospodarczej, w przypadku spadku obrotów gospodarczych lub pogorszenia płynności finansowej osób prowadzących tę działalność w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu epidemii COVID-19, z zastrzeżeniem przepisów art.233 ust. 3 i 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

uzasadnienie:

W przyjętym przepisie dodaje się słowa „na wniosek wójta”, a także przywołuje się zastrzeżenia stanowiące w ustawie o finansach publicznych zabezpieczenie przed podjęciem decyzji uniemożliwiających realizację budżetu. Jest to niezbędne, ponieważ już obecnie obserwujemy wśród radnych skłonność do populizmu, który nie znajduje pokrycia nawet w początkowo planowanych budżetach, nie mówiąc już o spodziewanych niebawem ubytkach.

PRZEPISY PORZĄDKOWE W CZASIE PANDEMII

c) W art. 15 zn przyjęty tekst oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust 2. w brzmieniu:

2. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać na czas trwania zagrożenia epidemicznego albo epidemii przepisy porządkowe, o których mowa w art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przy czym nie stosuje się przepisów ust. 3 i 4 tego artykułu.

uzasadnienie:

Wiele przestrzeni publicznych to własność komunalna, najczęściej gminna. Praktyka ostatnich dni pokazuje, że w stosunku do nich powinny być na czas trwania epidemii niezwłocznie wydane przepisy porządkowe (parki, skwery, zieleńce, bulwary, lasy komunalne, targowiska, cmentarze komunalne, PSZOKi itp.).

INSTYTUCJE ZASTĘPCZE – W SAMORZĄDZIE TYLKO NA WNIOSEK ORGANU WYKONAWCZEGO

d) W art. 15z po ust. 2 dodaje się ustęp 2a w brzmieniu:

2a. W przypadku urzędu gminy, starostwa powiatowego albo urzędu marszałkowskiego, a także podmiotów prowadzonych lub tworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego następuje to na wniosek odpowiednio właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo marszałka.

uzasadnienie:

W sytuacji normalnego funkcjonowania organów JST każdy wniosek w takiej sprawie, dotyczący urzędu lub podmiotu samorządowego, powinien do wojewody kierować kierownik danego urzędu albo organ wykonawczy gminy lub przewodniczący tego organu w powiecie albo województwie.

WYDATKI COVID-OWSKIE A DEFICYT

e) W art. 31zk po słowach „środkami własnymi” skreśla się kropkę na końcu i dodaje słowa:

oraz środkami z zaciągniętych na ten cel kredytów i pożyczek, do których nie stosuje się ograniczeń wynikających z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

uzasadnienie:

Wobec malejących wpływów i spodziewanych perturbacji w bieżącej płynności finansowej JST na niektóre działania związane ze zwalczaniem epidemii będzie trzeba zaciągać zobowiązania. Środków własnych może zabraknąć.

ZAWIESZENIE JANOSIKOWEGO

f) Dodaje się art. 31zzf w brzmieniu:

31zzf. W roku 2020, poczynwszy od 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 (tj. Dz.U. 2020 poz. 23, ze zmianami).

uzasadnienie:

Wpłaty JST na uzupełnienie mechanizmu wyrównawczego stanowiły w 2018 r. kwotę **2 259 465 tys. zł** i wyniosły:

- wpłaty 95 gmin na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin - 610 964 tys. zł;
- wpłaty 20 powiatów i 34 miast na prawach powiatu na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów - 1 272 148 tys. zł;
- wpłaty województwa mazowieckiego na część regionalną subwencji ogólnej - 376 353 tys. zł.

Budżet państwa przeznaczył dla JST w ramach systemu wyrównawczego **12 787 989 tys. zł**, w tym:

- na część wyrównawczą – 10 707 102 tys. zł, z czego:
 - 2126 gminom kwotę 7 448 414 tys. zł,
 - 287 powiatom i 25 miastom na prawach powiatu kwotę 2 080 887 tys. zł,
 - 14 województwom kwotę 1 177 801 tys. zł.
- na część równoważącą i część regionalną – 2 097 315 tys. zł, z czego:
 - 1515 gminom kwotę 448 814 tys. zł z części równoważącej,
 - 312 powiatom i 66 miastom na prawach powiatu kwotę 1 272 148 tys. zł z części równoważącej,
 - 14 województwom kwotę 376 353 tys. zł z części regionalnej.

Wpłaty JST stanowiły zatem tylko **17,67%** środków tworzących system wyrównawczy dochodów JST. System jest od dawna dysfunkcyjny, co stwierdził również Trybunał Konstytucyjny. Dysfunkcyjność systemu najlepiej obrazuje fakt, że wpłaty 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.

Wiadomo również, że wysokość wpłat ustala się na podstawie danych o dochodach gmin sprzed dwóch lat, to znaczy w czasie dobrej koniunktury. W roku spodziewanego silnego kryzysu rezygnacja z wpłat, które stanowią tylko 1/6 systemu, stanowiłaby dla nich istotna pomoc.

UWZGLĘDNIENIE UBYTKÓW NA SKUTEK PANDEMII PRZY WYLICZANIU SUBWENCJI

g) Dodaje się art. 31zzg w brzmieniu:

31zzg. 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 (tj. Dz.U. 2020 poz. 23, ze zmianami), 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 niniejszej ustawy, a także ulg i zwolnień w podatkach lokalnych, udzielonych przez wójta podatnikom dotkniętym negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi z powodu COVID 19.

uzasadnienie:

Przepis ten powoduje, że przy ustalaniu subwencji wyrównawczej oraz ew. wpłat do budżetu państwa potencjał podatkowy gminy, który obniża subwencję, zostanie zmniejszony o ulgi podatkowe, udzielone w związku z konsekwencjami CoVoD-19.

MOŻLIWOŚĆ ZAWIESZENIA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

h) Dodaje się art. 31zzh w brzmieniu:

31zzh. W roku 2020 rada gminy, powiatu oraz sejmik województwa mogą zawiesić w całości lub w części realizację budżetu obywatelskiego a także przygotowania do budżetu obywatelskiego na rok 2021, jeśli jest to konieczne w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

uzasadnienie:

Przepis ten jest fakultatywny - daje organowi stanowiącemu możliwość rezygnacji z niektórych albo wszystkich, zaplanowanych w całości innych warunkach zadań, które można odłożyć na czas po spodziewanym kryzysie.

REKOMPENSATA UBYTKÓW DOCHODÓW WŁASNYCH, BĘDĄCYCH SKUTKIEM WPROWADZONYCH OGRANICZEŃ – CZĘŚĆ REKOMPENSUJĄCA SUBWENCJI OGÓLNEJ

i) Art. 21 otrzymuje brzmienie:

„Art. 21. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23) :

1) art. 25 w brzmieniu:

Art. 25. 1. Subwencja ogólna jest uzupełniana o część rekompensującą, która obejmuje dochody własne, 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 374, ze zmianami), a także innych ograniczeń i nakazów wprowadzanych w rozporządzeniach wydanych w związku z epidemią COVID-19, dotyczących zwłaszcza:

- organizacji lokalnego transportu publicznego,
- odbioru odpadów od osób objętych izolacją i kwarantanną.

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określi w drodze rozporządzenia zasady i tryb przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego kwot części rekompensującej, o której mowa w ust. 1.

3. Kwotę części rekompensującej, o której mowa w ust. 1, określa dla każdego roku budżetowego ustawa budżetowa.

2) dodaje się 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.

Uzasadnienie:

Przepis art. 21 ustawy CoViD-19 , dotyczący dotacji celowych dla JST (tutaj ust. 2), zostałby uzupełniony o zmianę polegającą na dodaniu do ustawy zmienianej nowego art. 25, wprowadzającego rekompensatę dochodów własnych JST, **utraconych** w wyniku ograniczeń wprowadzonych ustawą CoViD-19 i rozporządzeniami dotyczącymi stanu epidemii.

Inne przepisy, uchwalone w związku z epidemią, obejmują rekompensaty dla organizatorów krajowych i regionalnych przewozów kolejowych oraz przewozów autobusowych. Komunikacja miejska została w tych przepisach pominięta.

Odbiór odpadów 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 zagospodarowanie odpadów, wymagają rekompensaty.

Proponowany zapis ma charakter otwarty, umożliwiając objęcie rekompensatą także innych strat, pod warunkiem uzyskania konsensusu - pozytywnej opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Rekompensata będzie miała postać dodatkowej części subwencji, ustalonej w sposób określony przez ministra finansów, umożliwiający jej ujęcie w projekcie budżetu państwa na następny rok budżetowy.

ZNIESIENIE PODATKU VAT OD UMORZONEJ CZĘŚCI CZYNSZÓW

j) dodaje się art. X w brzmieniu:

Art. X. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 89a po ust. 8 dodaje się ust. 9-11 w brzmieniu:

„9. Podatnik będący jednostką samorządu terytorialnego może skorygować podstawę opodatkowania oraz podatek należny z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług na terytorium kraju w przypadku umorzenia wierzytelności lub odstąpienia od dochodzenia należności. Korekta dotyczy również podstawy opodatkowania i kwoty podatku przypadającej na część kwoty wierzytelności, która została umorzona.

10. Korekta, o której mowa w ust. 9, może nastąpić wyłącznie w stosunku do podmiotów, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji

ekonomicznych z powodu COVID-19 i które złożyły wniosek o umorzenie całości lub części wierzytelności, lub odstąpienie od dochodzenia należności.

11. Korekta, o której mowa w ust. 9, może nastąpić w rozliczeniu za okres, w którym nastąpiło umorzenie wierzytelności lub jej części albo odstąpienie od dochodzenia należności."

2) w art. 89b po ust. 4 dodaje się ust. 5-6 w brzmieniu:

„5. Dłużnik, o którym mowa w art. 89a ust. 10, jest obowiązany do korekty odliczonej kwoty podatku wynikającej z faktury dokumentującej dostawę towarów lub świadczenie usług, o których mowa w art. 89a ust. 9.

6. Korekta, o której mowa w ust. 5, następuje za okres, w którym nastąpiło umorzenie wierzytelności lub jej części albo odstąpienie od dochodzenia należności."

Art. X¹ (związany przepis końcowy)

Ustawa wchodzi w życie z dniem opublikowania i ma zastosowanie do wierzytelności:

- a) powstałych po wejściu w życie ustawy,
- b) istniejących w momencie wejścia w życie ustawy,
- c) umorzonych do dnia wejścia w życie ustawy lub
- d) w stosunku do których odstąpiono od dochodzenia należności do dnia wejścia w życie ustawy.

Uzasadnienie:

Wprowadzając 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, możliwość umarzania przez jednostki samorządu terytorialnego należności cywilnoprawnych, w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego oraz stanem epidemii, ustawodawca nie wprowadził wyłączenia z obowiązku odprowadzenia podatku VAT przez te podmioty z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie. **W konsekwencji w przypadku umorzenia należności, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane będą do odprowadzenia podatku VAT do budżetu państwa, pomimo tego, że nie otrzymały wpłaty z tego tytułu.** Nie znajdzie zastosowania żadna z poniżej przedstawionych możliwości obniżenia podstawy opodatkowania. Mając na uwadze pogarszającą się z dnia na dzień sytuację finansową samorządów w wyniku epidemii koronawirusa oraz bardzo dużą ilość wniosków (uzasadnionych) składanych w całym kraju o umorzenie należności, koniecznym jest wprowadzenie proponowanego przepisu.

W zakresie umorzenia wierzytelności do rozważenia są dwie możliwości: obniżenie podstawy opodatkowania (art. 29a ust. 10 ustawy o VAT) oraz zastosowanie tzw. ulgi na złe długi (art. 89a ust. 1 ustawy o VAT).

Pierwsza z nich, czyli obniżenie podstawy opodatkowania VAT - możliwość ta dotyczy enumeratywnie wymienionych w ustawie sytuacji, zasadniczo ograniczających się do udzielenia rabatów, albo różnego rodzaju zwrotów towarów. Jednym słowem, dotyczy to obniżenia wynagrodzenia lub rezygnacji z transakcji sprzedaży. Dokonanie umorzenia 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 tylko zmianie ulegają parametry rozliczenia. W konsekwencji umorzenie nie kwalifikuje się do przypadków wymienionych w art. 29a ust. 10 ustawy o VAT, a tym samym nie kwalifikuje się do obniżenia podstawy opodatkowania VAT na podstawie tego przepisu.

Drugą potencjalną możliwością jest zastosowanie tzw. "ulgi na złe długi" na podstawie art. 89a ust. 1 ustawy o VAT. Zgodnie z tym przepisem podatnik może skorygować podstawę opodatkowania oraz podatek VAT w przypadku wierzytelności, których nieściągalność została uprawdopodobniona (poprzez brak zapłaty w ciągu 90 dni od upływu terminu płatności). W zakresie umorzenia wierzytelności na tle przepisów regulujących "ulgę na złe długi" wypowiadały się sądy administracyjne. I tak przykładowo, w wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt I FSK 108/17 sąd zaprezentował 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 (tzw. 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 naliczonego z tytułu należności (wykazanej 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.**