

Opinia robocza
Zarządu Związku Miast Polskich

o datowanej 10.04 br., roboczej wersji projektu ustawy 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

Zarząd Związku wyraża swoje rozczarowanie zawartością projektu, który nie zawiera przepisów, zgłaszanych w postulatach środowisk samorządowych, w tym Związku Miast Polskich, przedstawianych w dotychczasowych stanowiskach¹.

Projekt zawiera wprowadzić kilka rozwiązań, które wychodzą naprzeciw szczególnym potrzebom miast podczas stanu epidemii, a nawet szerzej (np. zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), jednak **nie sposób zastosować do nich określenia „tarcza antykryzysowa”**. Wręcz przeciwnie – z punktu widzenia stanu finansów lokalnych nie tylko nie ma w projekcie żadnych elementów wzmacniających lub choćby osłaniających dochody JST, to jeszcze następuje zmiana ustawy o dochodach JST, która je dodatkowo osłabia (art. 5 projektu). Zmiany proponowane w art. 15zoa – 15zof oznaczają w istocie jedynie możliwość przyspieszenia rat subwencji (co oznacza odłożenie kłopotu o kilka miesięcy) albo wzięcia dodatkowych kredytów, które będzie trzeba spłacić z odsetkami. Tylko art. 15zof stanowi mglistą zapowiedź możliwości zwiększenia subwencji ogólnej, jeśli nastąpi zwiększenie na ten cel rezerwy w budżecie państwa.

Trzeba zaznaczyć, że proponowane w ustawie określenie „planowanego ubytku w dochodach”, zdefiniowane w ust. 2 i 3 art. 15zoa, nie uwzględnia ubytku, który niewątpliwie wystąpi w wielu innych składnikach dochodów własnych. Na nasze finanse wpłynie też zmniejszenie wpływów z lokalnych usług publicznych, które – w zależności od formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstw je świadczących – odbiją się na budżetach gmin bezpośrednio (jednostki i zakłady budżetowe) albo pośrednio (konieczność dofinansowania spółek komunalnych, wobec ich nieobjęcia tarczą antykryzysową przeznaczoną dla gospodarki).

1. W tej sytuacji w pierwszej kolejności **ponawiamy nasze zasadnicze postulaty**, które powinny tworzyć **rzeczywistą tarczę antykryzysową dla samorządów**, w formie zmian 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):

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.

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.

¹ Stanowisko z dnia 17 marca 2020,
Stanowisko z dnia 28 marca 2020.

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.).

d) W art. 15zzy 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.

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.

f) Dodaje się art. 31zzf w brzmieniu:

31zzf. W roku 2020, poczynszy 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, otrzymując 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.

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 zostanie zmniejszony o ulgi podatkowe, udzielone w związku z konsekwencjami CoVoD-19.

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.

2. Proponujemy także rozważenie możliwości wprowadzenia do ustawy o dochodach JST nowej części subwencji ogólnej, która zrekompensowałaby samorządom ubytki w dochodach własnych, spowodowane stosowaniem przepisów ustawy CoViD-19:

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) dodaje się art. 25a w brzmieniu:

Art. 25a. 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).

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) w art. 51 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 zostałby uzupełniony o zmianę polegającą na dodaniu do ustawy zmienianej nowego art. 25, wprowadzającego rekompensatę dochodów własnych JST, utraconych w wyniku stosowania ustawy CoViD-19, w postaci dodatkowej subwencji, która byłaby ustalana w sposób określony przez ministra finansów w następnym roku budżetowym po roku, w którym wystąpiły ubytki (po raz pierwszy w 2021), a wypłacana w kolejnym (po raz pierwszy w 2022).

3. Do przepisów zawartych w projekcie zgłaszamy załączone uwagi, nadesłane z Częstochowy, Gliwic, Kołobrzegu, Krakowa, Lublina, Sopotu, Sosnowca i Wrocławia.

Poznań, 17 kwietnia 2020 r.

Z upoważnienia Zarządu, obradującego on-line 15.04.2020

(-) Andrzej Porawski
DYREKTOR BIURA