



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 12 maja 2020 r.

**Druk nr 114**

---

**KOMISJA BUDŻETU  
I FINANSÓW PUBLICZNYCH**

**Pan  
Tomasz GRODZKI  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 69 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Budżetu i Finansów Publicznych wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej 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.**

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem oraz projekt uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Jednocześnie informuję, że w dalszych pracach nad tym projektem ustawy komisję reprezentować będzie senator Kazimierz Kleina.

Przewodniczący Komisji  
Budżetu i Finansów Publicznych  
(-) Kazimierz Kleina

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu 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**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Jednocześnie upoważnia senatora Zygmunta Frankiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

z dnia

### **o szczególnych rozwiązaniach dla samorządu terytorialnego związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzenianiem się choroby wywołanej tym wirusem**

**Art. 1.** Ustawa określa szczególne rozwiązania dla jednostek samorządu terytorialnego związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzenianiem się choroby wywołanej tym wirusem (COVID-19) oraz zasady korzystania z tych rozwiązań.

**Art. 2.** 1. 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 jednostkę samorządu terytorialnego 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.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, przepisy art. 15zzy ust. 2 i 3 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, 567, 568 i 695) stosuje się.

**Art. 3.** 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. 18<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277).

**Art. 4.** 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 23 i 695).

**Art. 5.** 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 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 ulg i zwolnień w podatkach lokalnych, udzielonych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podatnikom dotkniętym negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi z powodu COVID-19.

**Art. 6.** W roku 2020 rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą zawiesić w całości albo w części realizację budżetu obywatelskiego, a także odstąpić od przygotowania budżetu obywatelskiego na rok 2021, jeżeli jest to konieczne w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

**Art. 7.** 1. Subwencja ogólna, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 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, a także innych ograniczeń i nakazów wprowadzonych na podstawie odrębnych przepisów w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19, w szczególności dotyczących:

- 1) organizacji lokalnego transportu publicznego;
- 2) odbioru odpadów od osób objętych izolacją lub kwarantanną.

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

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego kwoty części rekompensującej, o której mowa w ust. 1, uwzględniając dochody własne jednostek samorządu terytorialnego utracone w wyniku stosowania przepisów, o których mowa w ust. 1.

**Art. 8.** 1. 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 albo odstąpienia od dochodzenia należności. Korekta dotyczy również podstawy opodatkowania i kwoty podatku przypadającej na część wierzytelności, która została umorzona.

2. Korekta, o której mowa w ust. 1, może nastąpić wyłącznie w stosunku do podmiotu, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, i który złożył wniosek o umorzenie całości albo części wierzytelności, albo o odstąpienie od dochodzenia należności.

3. Korekta, o której mowa w ust. 1, może nastąpić w rozliczeniu za okres, w którym nastąpiło umorzenie wierzytelności albo jej części, albo odstąpienie od dochodzenia należności.

4. Podmiot, o którym mowa w ust. 2, jest obowiązany do korekty odliczonej kwoty podatku wynikającej z faktury dokumentującej dostawę towarów lub świadczenie usług, o których mowa w ust. 1.

5. Korekta, o której mowa w ust. 4, następuje za okres, w którym nastąpiło umorzenie wierzytelności albo jej części albo odstąpienie od dochodzenia należności.

**Art. 9.** Przepisy art. 7 stosuje się po raz pierwszy w roku budżetowym 2021.

**Art. 10.** Do wierzytelności podatnika będącego jednostką samorządu terytorialnego:

- 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.

**Art. 11.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 8 i art. 10, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## 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. 18<sup>1</sup> 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 dysfunkcyjny, 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 wchodzi w życie z dniem następującym po dniu 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.

<p><b>Tytuł projektu:</b>  <i>Ustawa o szczególnych rozwiązaniach dla samorządu terytorialnego związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzenianiem się choroby wywołanej tym wirusem</i></p> <p><b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b>  senator Zygmunt Frankiewicz</p> <p><b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b>  Sławomir Szczepański, główny legislator, tel. 22 694 9412  Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9364</p>	<p><b>Data sporządzenia:</b> 12 maja 2020 r.</p> <p><b>Źródło:</b> inicjatywa komisji senackiej</p> <p><b>Nr druku:</b> 114</p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Epidemia początkowo – od drugiej połowy stycznia 2020 r. – obecna w Azji (Chiny, Japonia, Korea Płd.) przeniosła się pod koniec lutego 2020 r. do Europy i w połowie marca objęła większość krajów świata. W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła stan pandemii, a choroba zakaźna, którą wywołuje wirus SARS-CoV-2 oznaczona została jako COVID-19. Na całym świecie władze państwowe poszczególnych krajów podjęły szereg środków zapobiegawczych.

W Polsce władze państwowe również podjęły konieczne działania, aby chronić życie i zdrowie obywateli, a także ograniczać negatywne skutki pandemii, które pojawiają się w wielu obszarach funkcjonowania państwa. Jednakże sytuacja zmienia się dynamicznie i dlatego wymaga ciągłego dostosowywania instrumentów interwencji. Rozwój epidemii i wynikające stąd skutki ukazują jednoznacznie, że niezbędne są kolejne działania. Epidemia dezorganizuje życie społeczne i wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Pojawia się ryzyko polegające na tym, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty im podległe mogą nie być w stanie wypełniać zadania publiczne.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

W celu rozwiązania problemów samorządu terytorialnego wynikających ze skutków rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej proponuje się projekt: *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach dla samorządu terytorialnego związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzenianiem się choroby wywołanej tym wirusem.*

W projekcie ustawy rekomenduje się następujące narzędzia interwencji:

- umożliwienie powierzenia urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne wykonywania zadań urzędu gminy, urzędu starostwa, urzędu marszałkowskiego lub wykonującego zadania publiczne podmiotu, prowadzonego albo utworzonego przez jednostki samorządu terytorialnego w przypadku gdy te urzędy lub podmioty staną się niezdolne do wykonywania tych zadań,
- umożliwienie gminom wykorzystania środków pobieranych z opłat za zezwolenia, o których mowa w art. 18 i art. 18<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi na działania podejmowane w celu ograniczania skutków epidemii,
- niedokonywanie wpłaty przez jednostkę samorządu terytorialnego do budżetu państwa na uzupełnienie mechanizmu wyrównawczego,
- niezaliczanie udzielonych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych podatnikom dotkniętym negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi z powodu COVID-19 do dochodów jednostki samorządu terytorialnego,
- możliwość skorygowania podstawy opodatkowania oraz podatku należnego z tytułu dostaw towarów lub świadczenia usług w przypadku umorzenia wierzytelności albo odstąpienia od dochodzenia należności
- możliwość zawieszenia w całości albo części realizacji budżetu obywatelskiego, a także odstąpienia od jego przygotowania na rok 2021,
- wprowadzenie nowego mechanizmu, który umożliwi wsparcie finansowe jednostki samorządu terytorialnego; mechanizm polega na uzupełnieniu subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego o część rekompensującą składającą się z kwoty rekompensującej dochody własne tych jednostek, które zostały utracone w wyniku stosowania przepisów ustawy przyjętej w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19<sup>1</sup>, a także innych ograniczeń i nakazów wprowadzonych na podstawie określonych przepisów w celu zapobiegania, przeciwdziałania, i zwalczania COVID-19, w szczególności dotyczących organizacji lokalnego transportu publicznego oraz odbioru odpadów od osób objętych izolacją lub kwarantanną.

<sup>1</sup>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.

Oczekuje się, że efektem wejścia w życie projektowanej ustawy będzie poprawa rozwiązań systemowych, które umożliwić będą podejmowanie bardziej elastycznych rozwiązań organizacyjnych oraz w obszarze zarządzania środkami finansowymi dzięki czemu jednostki samorządu terytorialnego skutecznej będą mogły podejmować działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz innych chorób zakaźnych.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W celu przeciwdziałania skutkom pandemii państwa członkowskie UE podejmują różnorodne działania.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
urzędy: gmin, starostw, marszałkowskie			z uwagi na niezdolność urzędu (podmiotu) do wykonywania zadań publicznych wypełnianie tych zadań może przejść inny urząd administracji publicznej lub podmiot wykonujący zadania publiczne
podmioty wykonujące zadania publiczne prowadzone albo utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego			
wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa			uprawnienie do złożenia wniosku do wojewody, aby z uwagi na niezdolność urzędu (podmiotu) do wykonywania zadań publicznych zadania te zostały powierzone innemu urzędowi administracji publicznej (podmiotowi)
województwie			rozpatrywanie wniosków dot. niezdolności urzędów (podmiotów) do wykonywania zadań publicznych i powierzanie ich wykonywania, w drodze zarządzenia, innemu urzędowi administracji publicznej (podmiotowi)
urzędy administracji publicznej			
podmioty wypełniające zadania publiczne			obowiązek wykonywania powierzonych przez wojewodę zadań publicznych innego urzędu
gminy			możliwość przeznaczenia na działania podejmowane w celu ograniczania skutków epidemii środków pobieranych z opłat za zezwolenia, o których mowa w art. 18 i art. 18 <sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi
jednostki samorządu terytorialnego			<ul style="list-style-type: none"> <li>nie dokonywanie wpłat na uzupełnienie mechanizmu wyrównawczego</li> <li>nie zaliczanie do dochodów udzielonych ulg podatkowych i w spłacie zobowiązań podatkowych podatnikom dotkniętym negatywnymi skutkami ekonomicznymi z powodu COVID-19</li> <li>uzupełnianie subwencji ogólnej jednostek samorządu terytorialnego o część rekompensującą składającą się z kwoty rekompensującej dochody własne, które zostały utracone w wyniku stosowania przepisów w celu zwalczania epidemii<sup>2</sup>, a także innych ograniczeń i nakazów wprowadzonych na podstawie określonych przepisów w celu zapobiegania, przeciwdziałania, i zwalczania COVID-19, w szczególności dotyczących organizacji lokalnego transportu publicznego oraz odbioru odpadów od osób objętych izolacją lub kwarantanną</li> <li>możliwość skorygowania podstawy opodatkowania oraz podatku należny z tytułu dostaw towarów lub świadczonych usług, w przypadku umorzenia wierzytelności albo dochodzenia należności podmiotowi, którego płynność uległa pogorszeniu</li> </ul>
podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego umorzyły wierzytelności albo odstąpiły od dochodzenia należności			obowiązek dokonania korekty odliczonej kwoty podatku

<sup>2</sup>Ustawa 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.

minister właściwy do spraw finansów publicznych			obowiązek wydania rozporządzenia, w którym zostaną określone tryb i warunki przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego kwoty części rekompensującej
Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego			wydanie opinii odnośnie do projektu rozporządzenia dot. warunków i trybu przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego kwoty części rekompensującej
rady gmin rady powiatu sejmiki województw			możliwość zawieszenia realizacji budżetu obywatelskiego oraz odstąpienia od przygotowania tego budżetu na 2021 r., jeżeli jest to konieczne w związku ze zwalczaniem COVID-19

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Ponieważ inicjatywa ustawodawcza dotycząca projektu została podjęta w ramach tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, na podstawie art. 69 ust. 3 Regulaminu Senatu projekt ustawy nie był przedstawiony do opiniowania i konsultacji publicznych.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.
budżet państwa	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.
JST	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.
budżet państwa	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.
JST	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.
budżet państwa	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.
JST	0	b.d.	b.d.	0	0	0	0	0	0	0	0	b.d.

Źródła finansowania: budżet państwa

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Zaproponowane w przedmiotowej ustawie mechanizmy interwencji będą wpływały na dochody i wydatki sektora finansów publicznych (budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego). Rozwiązania umożliwią, w pewnym stopniu, ograniczyć wpływ skutków wynikających z epidemii na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, skuteczniej reagować i przeciwdziałać negatywnym zjawiskom.

**Szacunek skutków rozwiązania zaproponowanego w art. 4 projektu ustawy.** W art. 26 ustawy budżetowej na rok 2020 kwotę wpłat jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zapisano w wysokości 2.938,4 mln zł (łącznie dla gmin, powiatów i województw).

W projekcie ustawy postanawia się, że od 1 kwietnia 2020 r. jednostki samorządu terytorialnego nie będą dokonywać wpłat do budżetu państwa z tego tytułu. Oznacza to, że łączną kwotę zwolnienia jednostek samorządu terytorialnego z tego zobowiązania można szacować na ok. 2.203,8 mln zł w 2020 r. (zmniejszenie dochodów budżetu państwa). Uwzględniając, że w projekcie ustawy zapisano, że w 2021 r. jednostki samorządu terytorialnego również nie będą dokonywały wpłat do budżetu państwa z tego tytułu wydaje się, że prawdopodobny skutek regulacji wynikający z tego rozwiązania w 2021 r. może być zbliżony do założonej w ustawie budżetowej na rok 2020 kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego, 2.938,4 mln zł (nisze wydatki jednostek samorządu terytorialnego, zmniejszenie dochodów budżetu państwa).

Z uwagi na wyjątkowość sytuacji nie jest możliwe w wiarygodny sposób oszacować skutków pozostałych mechanizmów interwencji i przedstawić prognozę przepływów finansowych

pomiędzy podmiotami zaliczonymi do sektora finansów publicznych, jakie zaistnieją na skutek wejścia w życie rozwiązań zaproponowanych w przedmiotowej ustawie.

**7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.**

Skutki

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
w ujęciu pieniężnym (w mln zł)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
w ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak bezpośredniego oddziaływania.						
		Brak bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.						

**8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.**

Brak wpływu.

**9. Wpływ na rynek pracy.**

Brak wpływu.

**10. Wpływ na pozostałe obszary.**

Brak wpływu.

**11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.**

Przepisy projektu ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Z uwagi na wyjątkowość sytuacji wpływ mechanizmów interwencji powinien być na bieżąco monitorowany.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

Brak

.....  
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu  
.....