



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.134.2021.ML

Warszawa, 7 marca 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

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

**- o zmianie ustawy o lecznictwie
uzdrowiskowym, uzdrowiskach
i obszarach ochrony uzdrowiskowej
oraz o gminach uzdrowiskowych (druk nr
1766).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Zdrowia 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 senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (druk nr 1766)

I. Opis projektu

W senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych zaproponowano dodanie po art. 49 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1301) art. 49a, zgodnie z którym w latach 2022 i 2023 gmina uzdrowiskowa realizująca zadania, o których mowa w art. 46 (tj. związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska), otrzymuje dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku 2019.

Z uzasadnienia senackiego projektu ustawy wynika, że w roku 2020, na skutek rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, ograniczone zostało funkcjonowanie niektórych gałęzi gospodarki. Obostrzeniami zostały objęte branże, w tym przede wszystkim turystyczna i uzdrowiskowa, których działalność mogła sprzyjać rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19. Obostrzenia te spowodowały, że doszło do ograniczenia albo całkowitego zamknięcia działalności gospodarczej hoteli, pensjonatów i sanatoriów, a więc tych branż, które stanowią 90% działalności gospodarczej w większości gmin uzdrowiskowych.

W dalszej części uzasadnienia wskazano, że ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej spowodowały znaczący ubytek w dochodach hoteli, pensjonatów i sanatoriów. Jednocześnie miały też istotny wpływ na dochody gmin uzdrowiskowych, w tym głównie z powodu drastycznego zmniejszenia wpływów z tytułu opłaty uzdrowiskowej. W roku 2019 gminy uzdrowiskowe ogółem osiągnęły wpływy z opłaty uzdrowiskowej w wysokości 71,655 mln zł, a w roku 2020 te wpływy wyniosły 47,234 mln zł, co oznacza spadek o 34% w stosunku do roku 2019. W niektórych gminach uzdrowiskowych te spadki sięgały nawet 80% wpływów roku 2019 (np. Goczałkowice-Zdrój), a typowe gminy uzdrowiskowe odnotowały spadki w granicach 50% wpływów z roku 2019. Przykładowo wskazano również, że uzdrowisko Kołobrzeg w 2019 r. uzyskało wpływy z opłaty uzdrowiskowej w wysokości 16,2 mln zł, a w 2020 r. uzyskało 10,9 mln zł, Ciechocinek w 2019 r. uzyskał wpływy

w wysokości 4.6 mln zł. a w 2020 r. uzyskał 2,3 mln zł, Busko-Zdrój w 2019 r. uzyskało wpływy z tej opłaty w wysokości 2.5 mln zł. a w 2020 r. było to 1.3 mln zł. Podobna sytuacja wystąpiła w innych uzdrowiskach.

Zgodnie z uzasadnieniem senackiego projektu ustawy w 2022 r. dotacja uzdrowiskowa obliczona w sposób określony przepisami art. 49 ust. 1 ustawy uzdrowiskowej będzie mniejsza niż w latach wcześniejszych, bowiem wpływy z opłaty uzdrowiskowej w roku 2020 we wszystkich gminach uzdrowiskowych drastycznie spadły. W kolejnym roku ta sytuacja będzie podobna, bowiem wpływy z opłaty uzdrowiskowej w roku 2021 również będą zdecydowanie mniejsze. Spadek dochodów z tytułu opłaty uzdrowiskowej i dotacji uzdrowiskowej, zgodnie z uzasadnieniem, wpłynie negatywnie na funkcjonowanie uzdrowisk i standard świadczenia usług publicznych związanych z zachowaniem funkcji uzdrowiskowych.

W związku z powyższym w celu poprawy sytuacji finansowej gmin uzdrowiskowych projekt ustawy przewiduje wprowadzenie w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym przepisu epizodycznego (art. 49a). Przepis ten spowoduje, że w latach 2022 i 2023 dotacja uzdrowiskowa będzie wypłacana gminie uzdrowiskowej, realizującej określone w ustawie zadania, w wysokości odpowiadającej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku 2019.

II. Obowiązujący stan prawny

Zgodnie z aktualnymi regulacjami w zakresie opłaty uzdrowiskowej, stosownie do art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.) rada gminy może wprowadzić opłatę uzdrowiskową, którą pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie uzdrowiskowej – za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

Gminy uzdrowiskowe uzyskują dodatkowe wsparcie z budżetu państwa na podstawie art. 49 ustawy uzdrowiskowej, tj. realizując zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, otrzymują dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.).

Zatem dla dotacji na rok 2021 rokiem bazowym jest rok 2019, a dla dotacji na rok 2022 jest rok 2020.

III. Stanowisko Rządu

W związku z przyjętym sposobem określania wysokości dotacji z budżetu państwa gminy uzdrowiskowe w momencie wystąpienia największych ograniczeń spowodowanych rozprzestrzenianiem się pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 w 2020 roku otrzymały (ogółem) dotację w wysokości równej wpływom z opłaty uzdrowiskowej pobranej w roku 2018 – tj. 70 707 tys. zł. W ustawie budżetowej na 2021 rok zaplanowano na ten cel środki w wysokości 73 934 tys. zł.

Trwająca pandemia COVID-19 znacząco wpłynęła na ograniczenie działalności większości gałęzi gospodarki, co przełożyło się m.in. na spadek dochodów wielu podmiotów, w tym także na spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST). W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii COVID-19 rząd wprowadził szereg instrumentów (tzw. tarcza antykryzysowa) zapewniających pomoc ze strony państwa, również dla JST.

Wśród rozwiązań dedykowanych JST należy wskazać np. przepisy ustawy 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. z 2021 r. poz. 1072, z późn. zm.), które zakładały m.in. zwiększenie dochodów samorządu powiatowego z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa z 25% do 50% wpływów w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 r. oraz zwiększenie dochodów z tytułu wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu w związku ze zmianą stawki za wydanie decyzji. Ponadto wprowadzono regulacje dopuszczające możliwość wystąpienia w 2020 r. nierównowagi strony bieżącej budżetu JST dodatkowo o wartość planowanego ubytku w dochodach, będącego skutkiem wystąpienia COVID-19. Nastąpiło złagodzenie w 2020 r. reguły fiskalnej ograniczającej zadłużenie o kwotę faktycznego ubytku w dochodach podatkowych JST, wynikającego z wystąpienia epidemii COVID-19.

Jednostkom samorządu terytorialnego w roku 2021 zapewniono wsparcie w realizacji zadań własnych poprzez dodatkowe środki z budżetu państwa w wysokości 12 mld zł.

Na podstawie ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927 i 2427) jednostki te otrzymały z budżetu państwa w roku 2021 dodatkowe dochody w wysokości 8 mld zł., jako uzupełnienie subwencji ogólnej. Podział tych środków nastąpił proporcjonalnie do planowanych na 2022 r. dochodów z tytułu udziału w PIT, z uwzględnieniem poziomu

zamożności. Do 44 gmin uzdrowiskowych przekazane zostały środki w wysokości prawie 344 mln zł.

Część gmin uzdrowiskowych otrzymała także uzupełnienie subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie inwestycji wodno-kanalizacyjnych. Z przeznaczeniem na budowę wodociągów gminy uzdrowiskowe otrzymały środki w wysokości ponad 34 mln zł, a na budowę sieci kanalizacyjnej blisko 14 mln zł.

Z uwagi na spadek wpływów gmin uzdrowiskowych z tytułu pobieranej opłaty uzdrowiskowej w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. w projekcie ustawy budżetowej na 2022 rok, zgodnie z ww. art., zaplanowano środki w łącznej wysokości 48.782 tys. zł, tj. o 25.152 tys. zł (34% r/r) mniejszej niż w ustawie budżetowej na 2021 rok.

Gminy uzdrowiskowe będą mogły nadal korzystać ze wsparcia realizacji inwestycji samorządowych z utworzonego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych oferującego bezzwrotne wysokie dofinansowanie inwestycji samorządowych.

W roku 2022, po wprowadzeniu Programu Polskiego Ładu (PPL) oraz rozwiązań stabilizujących i wzmacniających finanse JST:

- łączne dochody gmin uzdrowiskowych z tytułu PIT, CIT (po uzupełnieniu o dodatkowe środki subwencji) będą o prawie 5 proc. wyższe, od dochodów prognozowanych przez same gminy (w WPF sporządzonych przed ogłoszeniem PPL) – tj. o około 146 mln zł więcej;
- żadna gmina uzdrowiskowa w 2022 r. nie będzie miała mniejszych dochodów z PIT i CIT (po uzupełnieniu o dodatkowe środki) od prognozowanych przed PPL.

Niemniej jednak w przypadku kilku gmin, dla których opłata uzdrowiskowa ma relatywnie duże znaczenie budżetowe, spadek wysokości dotacji uzdrowiskowej w 2022 r. może być wyższy, niż przewidywany wzrost dochodów z PIT i CIT na 2022 powiększony o dodatkowe środki subwencji.

Wobec tych gmin, dla których zmniejszone dotacje mają realne znaczenie budżetowe, można rozważać, w porozumieniu ze stroną samorządową, wsparcie w 2022 r. ze środków rezerwy subwencji ogólnej.

Przyjęcie proponowanej zmiany zgodnie z senackim projektem ustawy wymagałoby zwiększenia wydatków w projekcie ustawy budżetowej na 2022 r. o łączną kwotę 25.152 tys. zł, do poziomu ustawy budżetowej na 2021 r. – tj. 73.934 tys. zł. Projektowana regulacja spowoduje wzrost wydatków budżetu państwa w latach 2022–2023 w łącznej wysokości

o ok. 50 mln zł z tytułu wzrostu dotacji, przekazywanej gminom uzdrowiskowym, co w konsekwencji wpłynie na wzrost dochodów JST w tej samej wysokości.

W kontekście powyższego wskazać należy, że ustawa budżetowa na rok 2022 została uchwalona przez Sejm i podpisana przez Prezydenta RP w dniu 1 lutego 2022 r. Wszelkie kwoty dotacji i subwencji z budżetu państwa dla odpowiednich części budżetowych zostały już ustalone i nie zabezpieczają one dodatkowych środków na wypłatę dotacji uzdrowiskowej w wysokości określonej w przedkładanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Trzeba także nadmienić, iż zgodnie z art. 220 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zmiany w projekcie ustawy budżetowej na dany rok, dokonane w trakcie prac parlamentarnych, nie mogą powodować ustalenia wyższego poziomu deficytu budżetu państwa niż w projekcie przyjętym przez Radę Ministrów.

Ponadto wskazać należy, że w pkt 6 w części „Źródła finansowania” nie wskazano precyzyjnie w ramach których części budżetowych miałyby nastąpić alokacja środków niezbędnych do sfinansowania opłaty uzdrowiskowej.

Zaproponowane w druku 1766 rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia i należy je ocenić negatywnie. Nie wykazano w projekcie, że różnica dochodu każdej gminy uzdrowiskowej między 2021 r. a 2020 r. uniemożliwiła realizację zadań, o których mowa w art. 46 ustawy uzdrowiskowej. Ponadto niektóre gminy uzdrowiskowe mogą mieć w roku 2021 większe dochody z tytułu opłat uzdrowiskowych w porównaniu do dochodów roku 2019. W takim przypadku proponowane rozwiązanie w odniesieniu obliczania dotacji w roku 2023 nie będzie korzystne z punktu widzenia gmin uzdrowiskowych. Senacki projekt ustawy nie uwzględnia takiej ewentualności. Druk 1766 nie odnosi się również do gmin (obszarów), które po roku 2019 otrzymały status uzdrowiska. Zauważyć należy, że sytuacja branży turystycznej i uzdrowiskowej w roku 2021 nie jest porównywalna do sytuacji w roku 2020, z uwagi na łagodniejsze obostrzenia i w konsekwencji możliwość prowadzenia działalności gospodarczej hoteli, pensjonatów i sanatoriów, tj. tych branż, które stanowią istotną część działalności gospodarczej w większości gmin uzdrowiskowych. Z analizy wpływów JST z opłaty uzdrowiskowej, według sprawozdań za III kwartał 2021 r., wynika, że część gmin uzyskała wyższe wpływy w porównaniu do wpływów w roku 2020.

Dodatkowo wskazać należy, że w uzasadnieniu do senackiego projektu zmiany ustawy uzdrowiskowej błędnie wskazano kwoty wpływów z opłaty uzdrowiskowej w roku 2019, bowiem wynosiły one 73,929 mln zł, a nie jak podano 71,655 mln zł, natomiast w roku 2020 osiągnęły wartość 48,775 mln zł, a nie jak wskazano 47,234 mln zł. Również błędnie

oszacowano spadek wpływów w roku 2019 w Uzdrowisku Goczałkowice-Zdrój, który wyniósł 74%, a nie 80%.

Wobec powyższego Rząd negatywnie opiniuje senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (druk nr 1766).