



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 1 grudnia 2020 r.

Druk nr 232 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI GOSPODARKI NARODOWEJ I INNOWACYJNOŚCI

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk nr 232)

Marszałek Senatu w dniu 14 października 2020 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 1 grudnia 2020 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodnicząca Komisji
Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
(-) Maria Koc

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Adama Szejnfelda do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

Art. 1. 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, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 8f dodaje się art. 8g w brzmieniu:

„Art. 8g. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni, każdy może złożyć do właściwego organu albo właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wniosek o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek publicznoprawny, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna).

2. Do interpretacji indywidualnej stosuje się odpowiednio przepisy art. 34 ust. 2–16 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

3. W przypadku gdy sprawa jest szczególnie skomplikowana termin, o którym mowa w art. 34 ust. 12 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, może zostać przedłużony do 45 dni. O tym, że sprawa jest szczególnie skomplikowana właściwy organ albo właściwa państwowa jednostka organizacyjna informuje wnioskodawcę przed upływem terminu, o którym mowa w art. 34 ust. 12 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

4. Interpretacja indywidualna nie jest wiążąca dla wnioskodawcy. Wnioskodawca nie może być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji indywidualnej ani daninami w wysokości wyższej niż wynikająca z uzyskanej interpretacji indywidualnej.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2020 r. poz. 567, 568, 695, 875, 1086, 1106, 1422, 1423, 1478 i 1493.

5. Interpretacja indywidualna jest wiążąca dla organów oraz państwowych jednostek organizacyjnych i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania. Nie zmienia się interpretacji indywidualnej, w wyniku której nastąpiły nieodwracalne skutki prawne.

6. Zasady i tryb udzielania interpretacji przepisów prawa podatkowego reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 i 1423).”;

2) po art. 15f dodaje się art. 15fa w brzmieniu:

„Art. 15fa. 1. Przedsiębiorcy objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności, w związku z przepisami wydanymi na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.²⁾), otrzymują z budżetu państwa środki finansowe na pokrycie kosztów prowadzonej działalności:

1) ponoszonych na podstawie umowy:

- a) na dostarczanie paliw gazowych lub energii elektrycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833, 843 i 1086);
- b) na dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 471);
- c) najmu lub dzierżawy.

2) z tytułu wynagrodzeń osób zatrudnianych przez przedsiębiorcę na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 875) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

2. Środki finansowe, o których mowa w ust. 1, przyznaje się na wniosek przedsiębiorcy. Do wniosku załącza się oświadczenie o wysokości miesięcznych kosztów prowadzonej działalności, o których mowa w ust. 1, oraz dokumenty potwierdzające wysokość miesięcznych kosztów prowadzonej działalności.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322, 374, 567, 875 i 1493).

3. Miesięczne koszty prowadzonej działalności stanowi średnia miesięczna z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia działalności.

4. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie zamieszcza w nim klauzulę następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

5. Środki finansowe, o których mowa w ust. 1, przysługują przedsiębiorcy, o którym mowa w ust. 1, za każdy miesiąc przestoju spowodowanego całkowitym zakazem prowadzenia działalności.

6. Finansowania udziela minister właściwy do spraw gospodarki. Minister właściwy do spraw gospodarki może powierzyć udzielanie finansowania wojewodom.

7. Środki na finansowanie są przekazywane wojewodom z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw gospodarki.

8. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku i oświadczenia, o którym mowa w ust. 2, i tryb ich składania, a także sposób wypłaty środków finansowych, o których mowa w ust. 1, mając na względzie uproszczenie procedury i zapewnienie wsparcia wszystkim potrzebującym przedsiębiorcom.”;

3) w art. 15g w ust. 4 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 875)”;

4) art. 15i otrzymuje brzmienie:

„Art. 15i. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni, znosi się zakaz handlu w niedzielę, zakaz wykonywania czynności związanych z handlem w niedzielę oraz zakaz powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu, o którym mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2019 r. poz. 466), wykonywania pracy w handlu w niedzielę oraz czynności związanych z handlem w niedzielę, o którym mowa w art. 5 tej ustawy.

2. Pracownikowi pracującemu w niedzielę przysługują co najmniej dwie niedziele wolne od pracy w ciągu 4 tygodni. Nie dotyczy to pracownika zatrudnionego

w systemie czasu pracy, o którym mowa w art. 144 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy. Przepisu art. 151¹² zdanie pierwsze ustawy – Kodeks pracy nie stosuje się.”;

5) w art. 15za w ust. 1 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.)”;

6) po art. 15zza dodaje się art. 15zzaa w brzmieniu:

„Art. 15zzaa. 1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni, przedsiębiorca będący mikroprzedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, u którego w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii nastąpił spadek obrotów gospodarczych w rozumieniu art. 15zzc ust. 2, może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres do 6 miesięcy.

2. Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej oraz jej wznowienie następuje na wniosek przedsiębiorcy.

3. Do zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej oraz jej wznowienia stosuje się odpowiednio przepisy art. 24 i art. 25 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

4. Pracownikowi przedsiębiorcy, który zawiesił wykonywanie działalności gospodarczej, w okresie zawieszenia, przysługuje świadczenie postojowe.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, przepisy o świadczeniu postojowym stosuje się odpowiednio, z tym że:

- 1) pracownika przedsiębiorcy, traktuje się jak osobę wykonującą umowę cywilnoprawną;
- 2) wniosek, o którym mowa w art. 15zs ust. 1, składany jest za pośrednictwem przedsiębiorcy;
- 3) nie stosuje się przepisów art. 15zq ust. 5 i art. 15zt.”.

Art. 2. 1. Wsparcie udzielane na podstawie 15fa ustawy zmienianej w art. 1 zgodnie z warunkami zawartymi w Komunikacie Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/01) (Dz. Urz. UE C 91I z 20.03.2020, str. 1) stanowi pomoc publiczną mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce.

2. Wsparcie udzielone przedsiębiorcy stanowi pomoc publiczną, mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, o której mowa w Komunikacie Komisji –

Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel i przedmiot projektu

Epidemia COVID-19 ma istotny negatywny wpływ na funkcjonowanie gospodarki. W przypadku niektórych branż (m. in. transportowej, logistycznej, turystycznej, MICE – Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions Industry) można mówić wręcz o zapaści, skutkiem której będzie m.in. zmniejszenie PKB, skurczenie rynku, upadłość przedsiębiorców, wzrost bezrobocia i pozostawienie wielu osób bez środków do życia. Stan, w którym przychodzi funkcjonować przedsiębiorcom, można porównać do stanu klęski żywiołowej. Wielu przedsiębiorców nie ze swojej winy znalazło się w bardzo trudnej sytuacji finansowej, część z nich utraciła albo wkrótce utraci płynność finansową. Sytuacja epidemiologiczna skutkuje tym, że przedsiębiorcy nie są w stanie realizować zawartych umów albo umowy takie nie mogą być realizowane należycie (np. wskutek problemów z dostawami), nowe umowy nie są zawierane, a dotychczasowe są wypowiedzane. Negatywne skutki epidemii COVID-19 wraz z upływem czasu pogłębiają się i dotyczą coraz szerszej grupy podmiotów (nie tylko przedsiębiorców, ale też m. in., pracowników i osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż umowa o pracę). Epidemia COVID-19 dotyka praktycznie każdego.

Celem projektu ustawy jest rozszerzenie katalogu narzędzi wsparcia przewidzianych w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (zwanej dalej „specustawą COVID-19”). W założeniu projektodawcy proponowane rozwiązania pozwolą ograniczyć negatywne skutki epidemii zarówno dla polskiej gospodarki, jak i społeczeństwa. Koszty związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 są wprawdzie olbrzymim obciążeniem dla budżetu państwa, niemniej brak kompletnego wachlarza rozwiązań systemowych, które pozwolą przeciwdziałać skutkom epidemii, koszty te wielokrotnie zwiększy.

Zawarte w projekcie rozwiązania wychodzą naprzeciw oczekiwaniom partnerów społecznych, które to oczekiwania zostały przedstawione podczas prac nad poszczególnymi ustawami tzw. tarczy COVID-19, czy też projektami związanymi z COVID-19 (zarówno w postaci opinii wyrażanych na piśmie, jak i stanowisk oraz wniosków wyrażanych podczas prac komisji senackich).

Ustawa – co do zasady – będzie stosowana do przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Niemniej proponuje się również rozwiązania dedykowane innym niż przedsiębiorcy uczestnikom obrotu prawnego.

2. Proponowane rozwiązania

W dodawanym do specustawy COVID-19 art. 8g (art. 1 pkt 1 projektu) zapewnia się możliwość uzyskania interpretacji indywidualnej co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek publicznoprawny, każdemu kto poweźmie wątpliwość co do tego, jak należy zastosować przepisy, aby nie narazić się na konsekwencje prawne. Uprawnienie to dedykowane będzie nie tylko przedsiębiorcom, czy też podatnikom lub płatnikom podatków, ale wszystkim osobom, na których ciąży jakikolwiek obowiązek publicznoprawny. Zgodnie z propozycją każdy będzie mógł wystąpić do właściwego organu albo właściwej państwowej jednostki organizacyjnej z wnioskiem o wydanie w jego sprawie interpretacji indywidualnej.

Do interpretacji indywidualnej będzie się stosowało odpowiednio przepisy art. 34 ust. 2–16 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. W przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej termin na wydanie interpretacji indywidualnej będzie mógł być przedłużony do 45 dni. O tym, że sprawa jest szczególnie skomplikowana organ będzie obowiązany poinformować wnioskodawcę przed upływem 30 dni od dnia wpływu wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej.

Interpretacja indywidualna nie będzie wiążąca dla wnioskodawcy. Będzie ona natomiast wiążąca dla organów władzy publicznej oraz państwowych jednostek organizacyjnych. Wnioskodawca nie będzie mógł być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji indywidualnej ani daninami w wysokości wyższej niż wynikająca z uzyskanej interpretacji indywidualnej.

W art. 15fa dodawanym do specustawy COVID-19 (art. 1 pkt 2 projektu) przewiduje się wprowadzenie nowego narzędzia wsparcia dla przedsiębiorców, którzy w związku z COVID-19 i wprowadzonymi z jego powodu ograniczeniami, nie mają możliwości dalszego prowadzenia swojej działalności. Proponuje się, aby przedsiębiorcy objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności, w związku z przepisami wydanymi na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz.

284, 322, 374 i 567), otrzymali z budżetu państwa środki finansowe na pokrycie kosztów prowadzonej działalności, tj.:

- 1) kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę na podstawie zawartej umowy:
 - a) na dostarczanie paliw gazowych lub energii elektrycznej,
 - b) na dostarczenie wody lub odprowadzanie ścieków,
 - c) najmu lub dzierżawy;
- 2) wynagrodzeń osób zatrudnianych przez przedsiębiorcę na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

Pokrycie kosztów prowadzonej działalności będzie swego rodzaju rekompensatą dla przedsiębiorców, którzy nie ze swojej winy znaleźli się w takiej a nie innej rzeczywistości gospodarczej. Ma to im pozwolić przetrwać najtrudniejszy okres. Proponowane rozwiązanie jest uzupełnieniem rozwiązań przyjętych w już uchwalonych ustawach.

Koszty prowadzonej działalności mają być finansowane z budżetu państwa, po złożeniu przez przedsiębiorcę stosownego wniosku, w tym oświadczenia potwierdzającego miesięczne koszty prowadzonej działalności.

W nowelizowanym art. 15i (art. 1 pkt 4 projektu) proponuje się zniesienie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni, zakazu handlu w niedzielę, wykonywania czynności związanych z handlem w niedzielę oraz powierzenia pracownikowi lub zatrudnionemu, o którym mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2019 r. poz. 466), wykonywania pracy w handlu w niedzielę oraz czynności związanych z handlem w niedzielę, o którym mowa w art. 5 tej ustawy. Powyższe rozwiązanie ma przyczynić się do poprawy kondycji finansowej branży handlowej, zwiększenia płynności towarów, zagwarantowania miejsc pracy oraz poprawić komfort klientów.

Proponując powyższe rozwiązanie wzięto w szczególności pod uwagę opublikowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), prognozy gospodarcze na lata 2020 i 2021, uwzględniające skutki pandemii. Gdyby sytuacja epidemiologiczna uległa poprawie, OECD przewiduje w przypadku Polski spadek PKB w bieżącym roku o minimum 7,4% . Jeśli natomiast nadeszłaby druga fala epidemii, wówczas spadek może sięgnąć nawet

9,5%. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) polska gospodarka skurczy się w 2020 roku o 4,6%. Komisja Europejska przewiduje spadek polskiego PKB o 4,3%. Mając na uwadze powyższe, OECD zaleca Polsce zawieszenie zakazu handlu w niedzielę w czasie epidemii.

Handel jest branżą o dużym znaczeniu dla rynku pracy w Polsce – w 2018 r. pracowało tam ponad 1,2 mln Polaków, co stanowiło około 10% wszystkich pracujących w sektorze prywatnym. Przewidywana recesja będzie miała negatywny wpływ na rynek pracy – stopa bezrobocia w 2020 r. ma wynieść 9,9% (w 2019 r. wynosiła jedynie 3,3%). Ruch i obroty w galeriach handlowych w związku z pandemią COVID-19 są znacznie niższe od poziomów zeszłorocznych. Prowadzenie działalności gospodarczej staje się nierentowne. Ewentualne zaś zamknięcie placówek handlowych w galeriach pociągnie za sobą masowe zwolnienia pracowników.

W odpowiedzi na powyższe problemy i prognozy dla gospodarki, zgodnie z rekomendacją OECD, projekt ustawy wprowadza regulację zawieszającą, na czas stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz w okresie 90 dni po ich odwołaniu, zakaz handlu w niedziele. Rozwiązanie to zapewni ochronę miejsc pracy w handlu i branżach ściśle współpracujących z handlem, ale także zwiększy sprzedaż (przyczyniając się do zmniejszenia spadku PKB) oraz poprawi bezpieczeństwo sanitarne w czasie zakupów, ponieważ zakupy rozłożą się na 7 dni w tygodniu.

Propozycja zmiany w przepisach przewiduje jednocześnie zagwarantowanie pracownikom handlu dwóch wolnych niedziel w okresie kolejnych 4 tygodni. Rozwiązanie powyższe pozwala osiągnąć ten sam cel, jaki leżał u podstaw wprowadzenia zakazu handlu w każdą niedzielę (zapewnienie możliwości spędzania czasu z rodziną), nie pociągnie jednak za sobą daleko idących, negatywnych skutków dla gospodarki. Gwarancja dwóch niedziel wolnych od pracy stanowić będzie rozwiązanie kompromisowe, z jednej strony zrealizuje postulaty społeczne, z drugiej zaś pozwoli na ograniczenie strat dla gospodarki wywołanych epidemią COVID-19.

W art. 15zzaa dodawanym do specustawy COVID-19 (art. 1 pkt 6 projektu) wprowadza się możliwość zawieszenia wykonywania działalności przez mikroprzedsiębiorcę, u którego w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii nastąpił spadek obrotów gospodarczych w rozumieniu art. 15zcc ust. 2 specustawy COVID-19, na okres do 6 miesięcy.

Obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają zawieszenie działalności wyłącznie przedsiębiorcy, który nie zatrudnia pracowników. W aktualnej sytuacji rozwiązanie to jest niewystarczające. Proponuje się, aby zawieszenie wykonywania działalności oraz jej wznowienie następowało na wniosek przedsiębiorcy. Do zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej oraz jej wznowienia stosowane miałyby być odpowiednio przepisy art. 24 i art. 25 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

Pracownikowi przedsiębiorcy, który zawiesił działalność gospodarczą, w okresie zawieszenia tej działalności, będzie przysługiwało świadczenie postojowe. Na mocy art. 15zzaa ust. 5 pkt 1, pracownik mikroprzedsiębiorcy będzie traktowany, jak osoba wykonująca umowę cywilnoprawną. Co do zasady, do świadczenia postojowego, o którym mowa w art. 15zzaa ust. 1, będą więc stosowane przepisy specustawy COVID-19 dotyczące świadczenia postojowego (art. 15zq–15zza specustawy COVID-19), z wyjątkami określonymi w art. 15zzaa ust. 5 pkt 3 wraz z ich konsekwencjami.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

3. Założenia podstawowego aktu wykonawczego

Wejście w życie proponowanej ustawy będzie wymagało wydania aktu wykonawczego (art. 15fa ust. 8 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). Minister właściwy do spraw gospodarki będzie obowiązany określić, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o pokrycie kosztów prowadzonej działalności i oświadczenia potwierdzającego jej miesięczne koszty, tryb składania tych dokumentów, a także sposób wypłaty środków finansowych tytułem rekompensaty, mając na względzie uproszczenie procedury i zapewnienie wsparcia wszystkim potrzebującym przedsiębiorcom.

W rozporządzeniu należy przewidzieć taki tryb procedowania wniosków, aby czas załatwienia sprawy był jak najkrótszy oraz żeby wszyscy przedsiębiorcy, bez względu na wielkość ich obrotu, liczbę pracowników i branżę, w której prowadzą działalność, traktowani byli w ten sam sposób. Wniosek wraz z oświadczeniem – co do zasady – powinien być składany w postaci elektronicznej, zgodnie z wzorem zamieszczonym na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki (albo wojewody, w przypadku, o którym mowa art. 15fa ust. 6). We wzorze wniosku albo na stronie

internetowej urzędu obsługującego ministra powinno być zamieszczone jasne, przejrzyste i komunikatywne objaśnienie sposobu wypełnienia wniosku i oświadczenia. Ponadto wzór powinien obejmować pouczenie o skutkach złożenia fałszywego oświadczenia. Sposób wypłaty środków finansowych powinien gwarantować, że środki finansowe trafią na rachunek beneficjenta tak szybko, jak to jest możliwe.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji, oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Adam Szejnfeld</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Jakub Zabielski, główny legislator, tel. 22 694 9226 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082</p>	<p>Data sporządzenia: 2 grudnia 2020 r.</p> <p>Źródło: inicjatywa senatorów</p> <p>Nr druku: 232, 232 S</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa wywołującego jednostkę chorobową oznaczoną przez Światową Organizację Zdrowia jako COVID-19 podjęte zostały stosowne działania prawne oraz systemowe minimalizujące zagrożenie dla zdrowia publicznego. Zastosowane rozwiązania, w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa, wpływają negatywnie na kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw. Nastąpiło zakłócenie współpracy pomiędzy podmiotami, odnotowano spadek popytu w wielu sektorach gospodarki, nastąpiło obniżenie poziomu aktywności gospodarczej. Dane makroekonomiczne potwierdzają obawy, że epidemia COVID-19 ma istotny negatywny wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki. Według oficjalnych prognoz¹ PKB Polski obniży się prawdopodobnie o 4,6%. Jednocześnie odnotowany wzrost liczby chorych stawia przed państwem wyzwania, które wymagają rozszerzenia katalogu narzędzi wsparcia przedsiębiorców.

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

W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym wynikającym z epidemii COVID-19 proponuje się projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W projekcie ustawy rozszerza się katalog narzędzi wsparcia o nowe rozwiązania, które zostały wprowadzone 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. W projekcie ustawy proponuje się:

1. umożliwienie złożenia do właściwego organu albo właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wniosku o wydawanie wyjaśnienia, co do zakresu i sposobu stosowania przepisów (interpretacji indywidualnej), z których wynika obowiązek publicznoprawny; (art. 1 pkt 1),
2. wsparcie przedsiębiorców, którzy zostali objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności. Proponuje się, aby podmioty te mogły otrzymać z budżetu państwa środki finansowe na pokrycie kosztów prowadzonej działalności (art. 1 pkt 2), w tym:
 - a. ponoszonych na podstawie umowy:
 - i. na dostarczanie paliw gazowych lub energii elektrycznej,
 - ii. na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków,
 - iii. najmu lub dzierżawy,
 - b. wynagrodzeń osób zatrudnionych (umowa o pracę, zlecenia albo innej),
3. wprowadzenie możliwości zawieszenia działalności przez mikroprzedsiębiorcę, w tym zatrudniającego pracowników, na okres do 6 miesięcy. W trakcie zawieszenia pracownikowi mikroprzedsiębiorcy będzie przysługiwało świadczenie postojowe; (art. 1 pkt 6),
4. zniesienie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanu, który obowiązywał, jako ostatni, zakazu handlu w niedzielę, wykonywania czynności związanych z handlem w niedzielę, powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu w niedzielę oraz czynności związanych z handlem w niedzielę; (art. 1 pkt 4).

Oczekuje się, że projektowana ustawa poprawi rozwiązania systemowe regulujące funkcjonowanie przedsiębiorstw w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, dzięki czemu negatywny wpływ pandemii oraz działań, mających przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się wirusa wywołującego jednostkę chorobową COVID-19 na sytuację ekonomiczną podmiotów gospodarczych będzie zmniejszony.

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020.

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

Z uwagi na rozmiar konsekwencji gospodarczych spowodowanych koronawirusem poszczególne państwa członkowskie UE podejmują indywidualne działania, których celem jest ochrona zdrowia obywateli i zminimalizowanie wpływu skutków kryzysu na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
osoby fizyczne i osoby prawne			możliwość wystąpienia z wnioskiem do właściwego organu albo właściwej państwowej jednostki organizacyjnej o wydanie wyjaśnienia (interpretacji indywidualnej), co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek publicznoprawny
urzędy administracji państwowej państwowe jednostki organizacyjne urzędy samorządowe			obowiązek wydania wyjaśnienia odnośnie do zakresu i sposobu stosowania przepisów (interpretacji indywidualnej), z których wynika obowiązek publicznoprawny
przedsiębiorcy objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności			otrzymają z budżetu państwa środki finansowe na pokrycie kosztów prowadzonej działalności, w tym: <ul style="list-style-type: none">ponoszonych na podstawie umowy:<ul style="list-style-type: none">✓ na dostarczanie paliw gazowych lub energii elektrycznej✓ na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków✓ najmu lub dzierżawywynagrodzeń osób zatrudnionych
minister właściwy do spraw gospodarki			<ul style="list-style-type: none">obowiązek wydania rozporządzenia, w którym zostanie określony wzór wniosku i oświadczenia składanego przez przedsiębiorcę objętego całkowitym zakazem prowadzenia działalności o środki finansowe z budżetu państwa na pokrycie kosztów prowadzonej działalności, tryb składania wniosku i oświadczenia, sposób wypłaty środków finansowychudzielanie finansowania przedsiębiorcommożliwość powierzenia udzielania finansowania wojewodom
województwie			udzielanie finansowania przedsiębiorcom, jeżeli minister właściwy do spraw gospodarki powierzy im to zadanie
podmioty prowadzące działalność w sektorze handel detaliczny			zniesiony zakaz: <ul style="list-style-type: none">handlu w niedzielę,wykonywania czynności związanych z handlem,powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania pracy w handlu w niedzielę oraz czynności związanych z handlem
pracownicy podmiotów prowadzących działalność w sektorze handel detaliczny			<ul style="list-style-type: none">zniesiony zakaz wykonywania pracy w niedzielę oraz czynności związanych z handlempracującym w niedzielę będą przysługiwać, co najmniej dwie niedziele wolne od pracy w ciągu 4 tygodni
mikroprzedsiębiorcy			w przypadku spadku obrotów będą mieli możliwość dokonania zawieszenia wykonywania działalności na okres do 6 miesięcy
pracownicy zatrudnieni u mikroprzedsiębiorcy, który zawiesił działalność			przysługiwać będzie świadczenie postojowe

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

W dniu 13 października 2020 r. projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii, Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Ubezpieczonych, Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Krajowej Izbie Gospodarczej, Radzie Dialogu Społecznego, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Federacji Konsumentów, Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców. Termin nadsyłania opinii wyznaczono na 12 listopada 2020 r.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w piśmie z dnia 6 listopada 2020 r. zwrócił uwagę na to, że w uzasadnieniu projektu ustawy ani nie określono skutków finansowych proponowanych regulacji, ani też nie wskazano źródeł finansowania w zakresie wydatków sektora finansów publicznych. Z kolei w piśmie z dnia 26 listopada 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej zgłosił zastrzeżenia co do potrzeby wprowadzenia kolejnej instytucji interpretacji indywidualnej. Ponadto stwierdził, że projekt zawiera niektóre rozwiązania, które pokrywają się z już funkcjonującymi działaniami i wsparciem dla firm. Odniósł się także do skutków finansowych proponowanych regulacji i wyraził opinię, że z uwagi na brak środków w ramach części 20 – Gospodarka obecnie nie ma możliwości przyjęcia rozwiązań proponowanych w projekcie.

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii wyraził opinię, że nie może udzielić pozytywnej rekomendacji. Przedstawił przy tym uwagę ogólną dotyczącą braku szacunku skutków projektowanych rozwiązań oraz szczegółowe uwagi i zastrzeżenia do poszczególnych przepisów.

Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zgłosił uwagi do art. 1 pkt 1 projektu ustawy dotyczącego wydawania interpretacji indywidualnej. W kontekście projektowanej zmiany stwierdzono, że zachodzą wątpliwości, czy w Biuletynie Informacji Publicznej Kasy miałyby być zamieszczane również interpretacje inne niż w sprawach ściśle określonych w art. 62a *ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników*. Ponadto, zdaniem opiniującego, wątpliwości wywołuje również kwestia, który organ będzie właściwy do wydawania interpretacji indywidualnych w sprawach ubezpieczenia zdrowotnego rolników, domowników członków ich rodzin oraz pomocników rolnika w sytuacji, gdy Kasa realizuje zadania z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego jedynie jako zadanie zlecone.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przedstawił uwagi z punktu widzenia wykonawcy przepisów, a mianowicie stwierdził, że:

- nie jest jasne, w jakim zakresie spraw ZUS będzie zobowiązany do wydawania interpretacji, tym bardziej, że obowiązek publicznoprawny rozumiany jest jako nakaz określonego zachowania się zgodnie z żądaniem zawartym w przepisie prawa. W ocenie ZUS zakres przedmiotowy, określony w art. 83d *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* jest wystarczający i nie ma potrzeby jego rozszerzania, nawet ze względu na panujący obecnie stan epidemii (w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych w omawianym zakresie zaproponowano dodanie przepisu, który w sposób wyraźny będzie odsyłał do art. 83d *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* w kontekście interpretacji wydawanych przez ZUS),
- przyjęcie proponowanych przepisów dotyczących możliwości zawieszenia działalności przez mikroprzedsiębiorcę wymaga szerszego doprecyzowania w zakresie kwestii nieuregulowanych w projekcie (podkreślono przy tym, że sformułowane w projekcie ogólne odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o świadczeniu postojowym może powodować problemy interpretacyjne).

Ponadto ZUS zgłosił postulat określenia 30-dniowej *vacatio legis*.

Forum Związków Zawodowych zgłosiło następujące uwagi do projektu ustawy:

- projektowana procedura zmiany interpretacji indywidualnej rodzi niebezpieczeństwo nieodwracalności decyzji,
- w przypadku przedsiębiorców nie objętych całkowitym zakazem prowadzenia działalności nie zagwarantowano wsparcia, a poza tym wątpliwości budzi ograniczenie w zakresie kategorii kosztów objętych pomocą, brak regulacji uwzględniającej możliwość przestoju krótszego niż miesiąc oraz brak jednoznacznego określenia, że oferowana pomoc ma charakter bezzwrotny,
- cel regulacji dotyczącej przywrócenia handlu w niedzielę jest wątpliwy.

Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił uwagi z których wynika, że nie wydaje się konieczne i usprawiedliwione wprowadzenie na określony czas dodatkowej instytucji interpretacji indywidualnej, jeśli uwzględni się funkcjonowanie w systemie prawnym indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz interpretacji indywidualnych co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Współistnienie w systemie prawnym wskazanych

instytucji nie podniesie standardu informowania i ochrony jednostek, w praktyce spowoduje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto nowa instytucja interpretacji indywidualnej może stać się dodatkowym, znaczącym obowiązkiem dla organów administracji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że refleksji wymaga także projektowane rozwiązanie dotyczące uprawnienia przedsiębiorcy (będącego mikroprzedsiębiorcą) do zawieszenia wykonywania działalności. Zaproponowane rozwiązanie budzi wątpliwości w sferze skutków prawnych, jakie może wywołać w obszarze podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedstawił stanowisko w zakresie zaproponowanych rozwiązań z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Wyraził opinię, że planowane pokrycie kosztów prowadzonej działalności przedsiębiorców ze środków publicznych będzie stanowić pomoc publiczną i podlegać obowiązkowi notyfikacji Komisji a trybie art. 108 TFUE. Ponadto zaproponował doprecyzowanie przepisu dotyczącego interpretacji indywidualnej.

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw przekazało otrzymane od przedsiębiorców postulaty i uwagi dotyczące problemów przy prowadzeniu działalności gospodarczej w związku z trwającą epidemią.

Już po zakończeniu konsultacji zgłoszono też jedną uwagę w ramach konsultacji społecznych. Uwaga ta dotyczyła objęcia tzw. Tarczą 6.0 działalności podmiotów sklasyfikowanych w PKD pod symbolem 59.13.Z.

W dniu 1 grudnia 2020 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności na wspólnym posiedzeniu przyjęły projekt ustawy bez poprawek.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	b.d.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	b.d.
Wydatki ogółem	0	b.d.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	b.d.
Saldo ogółem	0	b.d.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	b.d.

Źródła finansowania	budżet państwa
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana ustawa będzie oddziaływała na sektor finansów publicznych (budżet państwa), powodując zwiększenie wydatków, gdyż zaproponowane w projekcie ustawy mechanizmy interwencji zakładają możliwość udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom, którzy zostaną objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności, a także wypłatę świadczeń postojowych pracownikom mikroprzedsiębiorców, którzy na okres do sześciu miesięcy zawieszają działalność gospodarczą.</p> <p>W przypadku przedmiotowej regulacji nie jest możliwe dokładne oszacowanie skutków ilościowych, gdyż będą one pochodną następujących czynników: liczby zakażeń, czasu trwania epidemii oraz decyzji Rady Ministrów odnośnie do wprowadzanych ograniczeń w celu przeciwdziałaniu rozprzestrzeniania się epidemii. Zgodnie z <i>Wytocznymi Rady Ministrów nt. zasad sporządzania Oceny Skutków Regulacji</i> dokument taki powinien być oparty na udokumentowanych dowodach. W tym przypadku, aby sporządzić Ocenę Skutków Regulacji zgodnie z powyższymi zaleceniami, należałoby dysponować wiarygodną prognozą przebiegu epidemii oraz informacją nt. działań jakie będą podejmowane w zależności od jej natężenia.</p> <p>Z uwagi na to, że z przyczyn obiektywnych nie można spełnić tych zaleceń, skutki finansowe wprowadzenia projektowanej regulacji przedstawiono przykładowo, w zakresie skutków dla budżetu państwa wynikających z dofinansowania kosztów zakupu energii, gazu, wody i odprowadzania ścieków w przypadku dwóch branż: handlu w dużych obiektach oraz dla sekcji zakwaterowanie i gastronomia. Ponadto przedstawiono skutki regulacji, jakie wynikną z powodu wypłaty świadczenia postojowego pracownikom tych mikroprzedsiębiorstw, które zawieszają działalność.</p> <p>Informacja nt. skutków poszczególnych mechanizmów interwencji.</p> <p>Art. 1 pkt 2. Wsparcie dla przedsiębiorców, którzy zostali objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności.</p>

Szacuje się, że podjęcie interwencji polegającej na dofinansowaniu kosztów zakupu energii, gazu, wody i odprowadzania ścieków w przypadku podmiotów dotkniętych całkowitym zakazem prowadzenia działalności gospodarczej może wiązać się z wydatkami budżetu państwa w wysokości ok. 310 mln zł na miesiąc, przy czym:

- dofinansowanie podmiotów prowadzących działalność w obiektach handlowych o powierzchni powyżej 2.000 m² – ok. 233 mln zł na miesiąc,
- dofinansowanie podmiotów w branży gastronomia i zakwaterowanie – ok. 77 mln zł na miesiąc.

Jednocześnie można stwierdzić, że zaproponowane rozwiązanie przyczyni się do poprawy ich płynności finansowej, a tym samym ryzyko ich upadłości będzie ulegało ograniczeniu. Rozwiązanie to może uchronić część przedsiębiorców przed trwałym zaprzestaniem działalności, jednakże nie można w wiarygodny sposób oszacować prawdopodobnych strat gospodarczych w razie braku proponowanego rozwiązania, a w konsekwencji oszacować w sposób ilościowy efekty regulacji.

Art. 1 pkt 6. Zawieszenie działalności gospodarczej – instytucja adresowana także do mikroprzedsiębiorstw zatrudniających pracowników. Szacuje się, że obciążenie budżetu państwa z tytułu wypłaty świadczenia postojowego pracownikom zatrudnionych w podmiotach, które zawieszają działalność gospodarczą, może wynieść **ok. 86 mln zł na miesiąc**.

Art. 1 pkt 4. Zawieszenie, na czas stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz w okresie 90 dni po ich odwołaniu, zakazu handlu w niedziele. Rozwiązanie to będzie pozytywnie oddziaływało na stronę dochodową sektora finansów publicznych. Przyczyni się również do poprawy aktywności gospodarczej oraz zwiększy sprzedaż detaliczną (przyczyniając się do zmniejszenia spadku PKB). W konsekwencji można oczekiwać wyższych wpływów do budżetu państwa z podatków, w szczególności z podatku od towarów i usług. Proponowana regulacja zapewni także ochronę miejsc pracy w handlu i branżach ściśle współpracujących z handlem.

W interesie polskiej gospodarki, w związku z istotnym spadkiem PKB, jest pobudzenie koniunktury poprzez odbudowę popytu. Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie zakazu handlu w niedziele należy traktować jako „inwestycję” w gospodarkę. Rozwiązanie to będzie pozytywnie oddziaływało na dochody sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). Można oczekiwać ponadto zwiększenia wpływu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Przedmiotowa regulacja poprawi też bezpieczeństwo sanitarne w czasie zakupów, ponieważ zakupy rozłożą się na 7 dni w tygodniu. W rezultacie przedmiotowa ustawa przyczyni się do zmniejszenia wydatków ponoszonych przez służbę zdrowia.

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	<i>Łącznie (0-10)</i>
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	-	-	-	-	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	b.d.	-	-	-	-	b.d.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.d.	-	-	-	-	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Zaproponowane rozwiązania będą korzystne dla przedsiębiorstw, przyczynią się do poprawy płynności finansowej podmiotów objętych całkowitym zakazem prowadzenia działalności i mogą, w zależności od długości trwania tego zakazu,						
	sektor mikro-, małych i średnich							

	przedsiębiorstw	uchronić część przedsiębiorców przed trwałym zaprzestaniem działalności.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.		
Marginalne zwiększenie obciążeń związane ze składaniem wniosków o wsparcie finansowe.		
9. Wpływ na rynek pracy.		
Przedstawione rozwiązania przyczyniać się będą do utrzymania poziomu zatrudnienia.		
10. Wpływ na pozostałe obszary.		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input checked="" type="checkbox"/> zdrowie
Poprawa bezpieczeństwa sanitarnego w czasie zakupów, ponieważ ich dokonywanie rozłoży się na 7 dni w tygodniu.		
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 cel ustawy skuteczność przyjętych rozwiązań regulacja powinna być monitorowana na bieżąco.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).		
Szacunki skutków poszczególnych rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy.		

Szacunki skutków poszczególnych rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy.

I. **Art. 1 pkt 2. Wsparcie dla przedsiębiorców, którzy zostali objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności.** W projekcie ustawy proponuje się, aby przedsiębiorcy objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności w związku z przepisami wydanymi w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 uzyskują z budżetu państwa środki finansowe na pokrycie kosztów prowadzonej działalności, w tym:

1. kosztów stałych ponoszonych na podstawie zawartej umowy:
 - a. na dostarczanie paliw gazowych lub energii elektrycznej,
 - b. na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków,
 - c. najmu i dzierżawy,
2. wynagrodzeń osób zatrudnionych przez przedsiębiorcę.

W przypadku przedmiotowej regulacji nie jest możliwe dokładne oszacowanie skutków ilościowych, gdyż będą one pochodną następujących czynników: przebiegu epidemii (liczby zakażeń), czasu jej trwania oraz decyzji Rządu odnośnie do wprowadzanych ograniczeń. Zgodnie z Wytycznymi Rząd nt. zasad sporządzania Oceny Skutków Regulacji dokument taki powinien być oparty na udokumentowanych dowodach. W tym przypadku, aby sporządzić Ocenę Skutków Regulacji zgodnie z zaleceniami należałoby dysponować wiarygodną prognozą przebiegu epidemii oraz informacją nt. działań jakie będą podejmowane w zależności od natężenia epidemii. Z uwagi na to, że nie można spełnić tych zaleceń z przyczyn obiektywnych dlatego skutki finansowe wprowadzenia tej regulacji przedstawiono dla dwóch branż: handlu w dużych obiektach oraz dla sekcji zakwaterowanie i gastronomia.

W celu oszacowania skutków dla budżetu państwa interwencji polegającej dofinansowaniu obiektom handlowym o powierzchni większej niż 2000 m kw. kosztów zakupu energii, gazu, wody i odprowadzania ścieków, konieczne było najpierw oszacowanie przychodów tej grupy podmiotów. Z danych opublikowanych przez GUS w „*Roczniku statystycznym za 2017 r.*” wynika, że przychody ogółem z całokształtu działalności przedsiębiorstw zaklasyfikowanych do sekcji handel detaliczny wyniosły w 2017 r. 337.585 mln zł. Dysponując statystyką odnośnie do liczby sklepów wg powierzchni oszacowano udział przychodów sklepów o powierzchni większej niż 2000 m. kw. w przychodach ogółem wszystkich podmiotów działających w sekcji handel detaliczny. Z danych wynika, że udział ten może wynosić ok. 10%. Jednakże sklepy wielkopowierzchniowe cechuje wyższa wydajność, dlatego parametr ten zwiększono o 50%.

Przyjmując powyższe dane i założenia wyliczono przychody osiągnięte w obiektach handlowych o powierzchni powyżej 2000 m. kw. w 2017 r. w kwocie 50.638 mln zł, co oznacza, rozkładając je liniowo, w skali miesiąca ok. 4.220 mln zł. Z danych statystycznych wynika, że w latach 2015-2016 handel detaliczny dynamicznie się rozwijał. Wzrost obrotów w 2016 r. wyniósł 4%, w 2017 r. był jeszcze wyższy i wyniósł 6%. Ponadto w kolejnych latach również odnotowana została pozytywna tendencja. Dlatego sporządzając szacunki skutków należało przychody osiągnięte w 2017 roku powiększyć o wzrost obrotów, w kolejnych latach uzyskany przez sekcję handel detaliczny, parametr wzrostu obrotów przyjęto w wysokości 10%. Ostatecznie do wyliczeń przyjęto, że ta grupa podmiotów w 2020 r., w skali miesiąca, będzie osiągała przeciętnie przychody w wysokości ok. 4.655 mln zł. Koszty z tytułu zakupu energii elektrycznej, gazu, wody i rachunków za odprowadzanie ścieków z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że kształtują się na poziomie 5% przychodów, w związku z tym szacuje się, że skutek dla budżetu państwa tego mechanizmu wsparcia może wynosić ok. **233 mln zł na miesiąc.**

Tabela nr 1: Szacunek struktury powierzchni sklepów ogółem.

sklepy	powierzchnia przyjęta do obliczeń	liczba sklepów	oszacowana łączna powierzchnia	struktura wg powierzchni
ogółem		355 043	35 735 500	100%
wg wielkości powierzchni sprzedażowej				
< niż 99 m kw.	50	315 150	15 757 500	44%
od 100 do 399	200	25 684	5 136 800	14%
od 400 do 999	700	10 286	7 200 200	20%
od 1000 do 1999	1 500	2 592	3 888 000	11%
od 2000 do 2499	2 250	320	720 000	2%
>2500	3 000	1 011	3 033 000	8%

Źródło: Dane GUS, Rocznik statystyczny 2017 r., obliczenia własne.

Tabela nr 2: Szacunek skutków dofinansowania kosztów obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2000 m. kw.

handel detaliczny	jednostka	wielkość	Uwaga
przychody z całokształtu działalności	[mln zł/rok]	337 585	GUS, Rocznik Statystyczny, dane za 2017 r.
udział w obrotach branży sklepów o powierzchni powyżej 2000 m kw.	%	10%	szacunki własne
przeciętnie wyższe obroty niż w pozostałych sklepach	%	50%	założenie własne
obliczenia			
przychody ogółem w sklepach o powierzchni powyżej 2000 m kw.			
szacunki przychodów w 2017 roku	[mln zł/rok]	50 638	
szacunki przychodów w 2017 r. w okresie miesiąca	[mln zł/m-c]	4 220	
szacunki przychodów na miesiąc w warunkach 2020 r.	[mln zł/m-c]	4 655	założenie o 10% wyższe niż w 2017 r.
relacja kosztów energii, paliwa gazowych, wody odprowadzania ścieków do przychodów z całokształtu działalności	%	5%	założenie własne
skutek budżetowy			
kwota dofinansowania z budżetu państwa kosztów zakupu energii elektrycznej, gazu, wody, odprowadzania ścieków	[mln zł/m-c]	233	

Źródło: Dane GUS, Rocznik statystyczny 2017 r., obliczenia własne.

W celu oszacowania skutków dla budżetu państwa interwencji polegającej dofinansowaniu podmiotom z sekcji zakwaterowanie i gastronomia kosztów zakupu energii, gazu, wody i odprowadzania ścieków, konieczne było najpierw oszacowanie przychodów tej grupy podmiotów w skali miesiąca, w warunkach 2020 r. Z danych opublikowanych przez GUS w „Roczniku statystycznym za 2017 r.” wynika, że przychody ogółem z całokształtu działalności przedsiębiorstw zaklasyfikowanych do sekcji zakwaterowanie i gastronomia w 2017 r. wyniosły 18.433 mln zł, w skali miesiąca prawdopodobnie ok. 1.536 mln zł. Przyjmując relację kosztów zakupu energii, gazu, wody i rachunków za odprowadzanie ścieków na poziomie 5% wówczas skutki dla budżetu państwa dofinansowania tych kosztów można szacować na kwotę **ok. 77 mln zł na miesiąc**.

Tabela nr 3: Szacunek skutków dofinansowania kosztów podmiotów z sekcji zakwaterowanie i gastronomia.

zakwaterowanie i gastronomia	jednostka	wielkość	Uwaga
przychody z całokształtu działalności	[mln zł/rok]	18 433	GUS, Rocznik Statystyczny, dane za 2017 r.
szacunki przychodów na miesiąc w warunkach 2017 r.	[mln zł/m-c]	1 536	
szacunki przychodów na miesiąc w warunkach 2020 r.	[mln zł/m-c]	1 782	założenie o 16% wyższe niż w 2017 r.
relacja kosztów energii, paliwa gazowych, wody odprowadzania ścieków do przychodów z całokształtu działalności	%	5%	
skutek budżetowy			
kwota dofinansowania z budżetu państwa kosztów zakupu energii elektrycznej, gazu, wody, odprowadzania ścieków	[mln zł/m-c]	77	

Źródło: Dane GUS, Rocznik statystyczny 2017 r., obliczenia własne.

II. **Art. 1 pkt 6. Zawieszenie działalności gospodarczej – instytucja także dla mikroprzedsiębiorstw zatrudniających pracowników.**

Szacunek skutków. Szacuje się, że skutki dla budżetu państwa z tytułu wypłaty świadczenia postojowego pracownikom mikroprzedsiębiorstw zatrudnionych w podmiotach które dokonają zawieszenia działalności mogą wynosić ok. **86 mln zł na miesiąc.**

Tabela nr 4: Szacunek skutków z tytułu wypłaty świadczenia postojowego.

	jedn.	wielkość	komentarz
dane			
liczba mikroprzedsiębiorstw	tys.	2 146,0	2018 r.
liczba pracujących w mikroprzedsiębiorstwach	tys.	4 173,2	2018 r.
odsetek zatrudnionych		36,8%	
II kw. 2020 r. spadek pracujących		2,7%	dane GUS
wysokość świadczenia postojowego	[zł/m-c]	2 080	
obliczenia			
liczba zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach	[tys.]	1 535,7	obliczenia własne
liczba zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach które zawiesiły działalność	[tys.]	41,5	obliczenia własne
okres zawieszenia	[m-cy]	6	założenie
skutki regulacji			
wydatki wynikające z wypłaty świadczenia postojowego	[zł/m-c]	86 247 024	skutki dla budżetu państwa

Źródło: Obliczenia własne.

Rachunek skutków zawieszenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorstw został sporządzony przy następujących założeniach:

- **liczba mikroprzedsiębiorstw.** Wg danych GUS w 2018 r. działalność gospodarczą w Polsce prowadziło 2.146,0 tys. przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób (mikroprzedsiębiorstw)².

Tabela nr 5: Liczba mikroprzedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2016 [tys.].

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
liczba mikroprzedsiębiorstw	1 787,9	1 604,4	1 655,1	1 710,6	1 719,2	1 693,8	1 764,6	1 838,4	1 937,3

Źródło: PARP Grupa PFR „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.”

- **wielkość zatrudnienia.** W 2018 r. w mikroprzedsiębiorstwach pracowało 4.173,2 tys. osób. Na liczbę tą składały się osoby zatrudnione i osoby pracujące bez zatrudnienia. Odsetek pracujących bez zatrudnienia w 2016 r. wynosił 64,6%, podczas gdy odsetek zatrudnionych 35,6%. W latach 2008-2009 wielkości te podlegały wahanom. Jednakże ich zmienność nie była znacząca dlatego do wyliczeń przyjmuje się wielkości dla roku 2016 r.

Tabela nr 6: Liczba pracujących, właścicieli i zatrudnionych w mikroprzedsiębiorstwach [tys. osób i %].

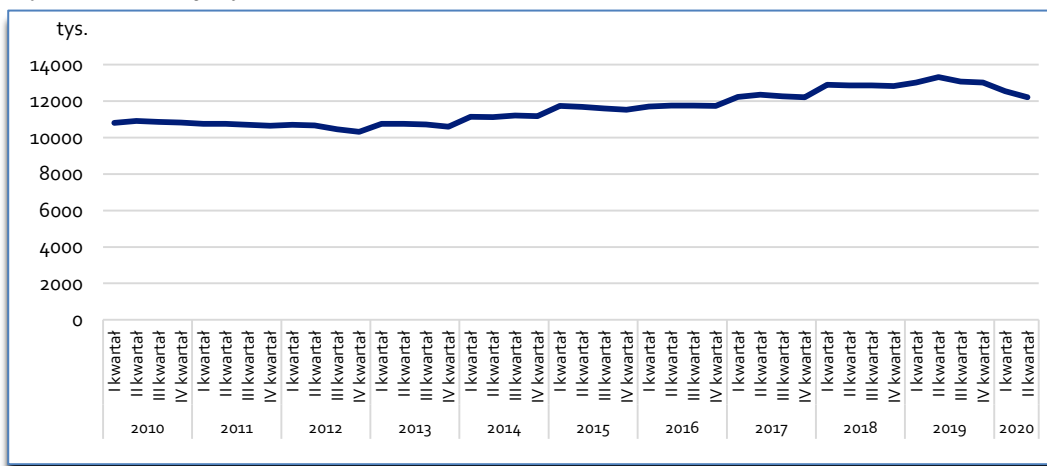
² Źródło: GUS „Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2018 r.”

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
liczba pracujących	3 727,2	3 464,2	3 399,1	3 508,6	3 459,5	3 371,5	3 495,1	3 667,6	3 862,0
liczba zatrudnionych	1 398,1	1 361,0	1 282,2	1 303,0	1 269,8	1 203,7	1 246,4	1 325,3	1 374,5
- odsetek pracujących (bez zatrud.)	62,5%	60,7%	62,3%	62,9%	63,3%	64,3%	64,3%	63,9%	64,6%
- odsetek zatrudnionych	37,5%	39,3%	37,7%	37,1%	36,7%	35,7%	35,7%	36,1%	35,6%

Źródło: PARP Grupa PFR „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.”

- **spadek zatrudnienia spowodowany przez epidemię COVID-19.**³ Badanie popytu na pracę realizowane jest metodą reprezentacyjną z częstotliwością kwartalną. Obejmuje ono podmioty gospodarki narodowej i ich jednostki lokalne zatrudniające przynajmniej 1 osobę, zgodnie z zakresem podmiotowym badania. W końcu II kwartału 2020 r. liczba pracujących była o 2,7% niższa niż w końcu I kwartału 2020 r.

Wykres 1. Pracujący. Stan w ostatnim dniu kwartału.



Źródło: GUS, „Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w II kwartale 2020 r.”.

- wysokość świadczenia postojowego 2.080 [zł/m-c],
- okres zawieszenia – 6 miesięcy.

³ Źródło: GUS, „Wpływ epidemii COVID-19 na wybrane elementy rynku pracy w Polsce w II kwartale 2020 r.”.