



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 25 września 2020 r.

Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19

(druk nr 207)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowym celem ustawy jest dokonanie w systemie prawnym zmian, które mają umożliwić finansowanie w ramach realizacji polityki Rządu istotnych zadań publicznych, które mają przeciwdziałać społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, w szczególności inwestycyjnych w obszarze infrastrukturalnym.

Ustawodawca zmienia 18 ustaw, tj. ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, ustawę z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawę z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym, ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, ustawę z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, ustawę z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych, ustawę z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, ustawę z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, ustawę z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów

zewnątrznych, ustawę z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, ustawę 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, ustawę 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 oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Przewidziane ustawą rozwiązania mają pobudzić działalność w zakresie procesów inwestycyjnych sektora transportowego (inwestycje kapitałowe PLK SA oraz budowa i modernizacja przystanków kolejowych, dofinansowanie przez Fundusz Dróg Samorządowych inwestycji na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie inwestycji w ramach infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, zwiększenie finansowania infrastruktury transportu lądowego, kolejowego i drogowego, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego, przyspieszenie przekazywania środków budżetowych na inwestycje związane z infrastrukturą transportu lądowego). W tym celu m.in. przewidziano:

- 1) zasilenie PLK SA środkami budżetu państwa, z przeznaczeniem na inwestycje kapitałowe oraz cele związane z budową i modernizacją przystanków kolejowych;
- 2) podwyższenie kapitału zakładowego portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej przez emisję skarbowych papierów wartościowych, a tym samym zapewnienie środków niezbędnych na realizację inwestycji w ramach infrastruktury zapewniającej dostęp do portów, polegających w szczególności na budowie falochronów osłonowych;
- 3) rozszerzenie katalogu podmiotów mających wpływ na kształt personalny rad nadzorczych spółek akcyjnych zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz PLK SA o ministra właściwego do spraw finansów publicznych (cel – zapewnienie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych odpowiednich narzędzi nadzorczych i kontrolnych w zakresie oceny prawidłowości wykorzystania środków publicznych);

- 4) rozszerzenie katalogu tytułów, na które mogą być przeznaczane środki Funduszu Kolejowego (finansowanie usług doradczych /usługi konsultingowe/ oraz inwestycje kapitałowe);
- 5) zwiększenie przychodów funduszy obsługujących inwestycje infrastruktury transportu lądowego, tj. Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego, przez obniżenie stawek podatku akcyzowego pobieranego od każdego rodzaju paliw silnikowych o 23 zł/1000 l, przy podwyższeniu o analogiczną wysokość opłaty paliwowej (opłata paliwowa bowiem stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Kolejowego oraz Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej) oraz zmianę struktury przeznaczenia środków z opłaty paliwowej (od 2022 r. zostanie zwiększony z 18,5% do 19,45% udział Funduszu Kolejowego);
- 6) przekazanie w 2020 r. dodatkowych środków budżetowych do Funduszu Dróg Samorządowych;
- 7) zmianę mechanizmu udzielenia wsparcia zarządzającym portami lotniczymi;
- 8) że w latach 2020 i 2021 suma nakładów na infrastrukturę transportu lądowego nie będzie niższa niż 18% sumy planowanych na te lata wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych;
- 9) epizodyczne rozwiązanie dotyczące wydatków niewygasających; w następstwie wydatki przewidziane na rok 2020 będą mogły być dokonywane do dnia 30 listopada 2021 r.; umożliwi to kontynuację wszystkich przedsięwzięć, które były zaplanowane do wykonania na rok 2020, a nie zostaną ukończone do końca bieżącego roku wskutek COVID-19.

Ponadto dokonano zmiany ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług korelującej – jak wynika z uzasadnienia – poziom stawek tego podatku ze stanem finansów publicznych. Przyjęte rozwiązanie odracza powrót do stawek VAT w wysokości 22% i 7% i przewiduje, że nastąpi to wówczas gdy pozwoli na to kondycja budżetu państwa. W tym celu wprowadzono do art. 146aa ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług stosowny mechanizm.

Zmiany w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 mają umożliwić wykorzystanie przyznanych w 2020 r. środków na tworzenie nowych instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 w ramach programu „MALUCH+” (cel: dofinansowanie

utworzenia lub funkcjonowania żłobków, klubów dziecięcych lub dziennych opiekunów) do dnia 30 listopada 2021 r. (a nie jak to wynika z obowiązujących przepisów do końca bieżącego roku).

Przepisy art. 19 noweli umożliwią wsparcie w 2020 r. wpłatą z budżetu państwa Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej i Funduszu Wsparcia Straży Granicznej. Podobnie w 2020 r. wpłata z budżetu państwa będzie mogła być również przychodem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W następstwie decyzji Sejmu zakres ustawy w odniesieniu do projektu wraz z autopoprawką został rozszerzony m.in. o zmianę:

- 1) ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne; dodano do tej ustawy rozwiązanie umożliwiające w przypadku, gdy poziom środków Krajowego Funduszu Gwarancyjnego jest niewystarczający do terminowej obsługi działań, o których mowa w art. 34g ust. 2 pkt 1 i 2 zmienianej ustawy (pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem poręczeń i gwarancji, w tym wypłat z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji i spłatę zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji), finansowanie ich realizacji ze środków własnych Banku Gospodarstwa Krajowego; analogiczne rozwiązanie dodano do ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw w odniesieniu do Funduszu Gwarancji Płynnościowych;
- 2) ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, która wydłuża *vacatio legis* tej ustawy do dnia 1 lipca 2021 r. (ustawa ta ma wejść w życie z dniem 1 grudnia 2020 r.);
- 3) ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15; przyjęto, że do członków Komisji nie będzie stosowany art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (przepis ten stanowi, że osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe, która pełni również inną funkcję,

przysługuje jedno, wybrane przez nią wynagrodzenie przewidziane w przepisach niniejszej ustawy bądź w odrębnych przepisach);

- 4) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19; uchylono przepis art. 18 ust. 1, który zawieszał konkursy ofert i rokowania, o których mowa w art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie zmienianej ustawy; w następstwie dodano do opiniowanej ustawy przepis, który wznawiał zawieszony dotychczas postępowań – art. 25 noweli;

Niezależnie od powyższego, w trakcie prac w Sejmie rozszerzono również zakres zmian dokonywanych 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 (dalej „specustawa COVID-19”). Ustawodawca w szczególności:

- 1) dodał przepis ogólny, który przewiduje, że „w celu przeciwdziałania COVID-19 Rada Ministrów może przyjmować programy rządowe udzielania wsparcia finansowego skierowane do poszczególnych przedsiębiorców lub ich grup, z uwzględnieniem właściwych regulacji szczególnych oraz wymogów dotyczących pomocy publicznej”; przyjęto, że programy takie będą mogły być finansowane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19;
- 2) uchylono art. 7c, który przewidywał, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie przeprowadza się konkursów ofert i rokowań, o których mowa w art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, z wyjątkami w nim przewidzianymi;
- 3) przywrócono regulacje przewidujące, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, Prezes Rady Ministrów może, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz umożliwiające ministrowi właściwemu do spraw zdrowia nałożenie takiego obowiązku na podmiot leczniczy będący: spółką kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub uczelnia medyczna w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 13

ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, samodzielny publiczny zakładem opieki zdrowotnej lub jednostką budżetową albo instytutem badawczym (dotychczasowy art. 10 zmienianej ustawy; art. 10 utracił moc z dniem 5 września bieżącego roku);

- 4) przywrócono przepisy przyznające w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Rady Ministrów prawo wydawania poleceń, skierowanych do podmiotów wymienionych w przepisach kompetencyjnych (dotychczasowy art. 11 zmienianej ustawy; art. 11 utracił moc z dniem 5 września bieżącego roku);
- 5) przywrócono przepisy przewidujące, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, kolegalne organy samorządów zawodowych, a także ich organy wykonawcze oraz inne organy wewnętrzne mogą podejmować uchwały przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub w trybie obiegowym (dotychczasowy art. 14h zmienianej ustawy; art. 14h utracił moc z dniem 5 września bieżącego roku);
- 6) znowelizowano art. 15f przewidujący zwolnienie młodocianego pracownika odbywającego przygotowanie zawodowe z obowiązku świadczenia pracy w okresie ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania jednostki systemu oświaty; ustawodawca dodał przepis przewidujący, w jakich przypadkach zwolnienie nie przysługuje;
- 7) dodano przepis przewidujący, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w szczególności ze względu na ważny interes gospodarczy lub społeczny, Bank Gospodarstwa Krajowego może udzielać poręczeń i gwarancji w wysokości do 90% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub innego zobowiązania, zaciągniętych przez przedsiębiorców, a objętych poręczeniem lub gwarancją (w art. 15zzzd ust. 4 zmienianej ustawy przyjęto – jako zasadę – próg 80%);
- 8) dodano również przepis regulujący kwestię ustalania podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, przysługujących osobom, którym obniżono wymiar czasu pracy oraz osobom, którym wprowadzono mniej korzystne warunki zatrudnienia.

W ustawie znalazło się również, nieprzewidziane projektem, rozwiązanie dotyczące procedury uchwalania wniosku w sprawie przyznania środków z funduszu sołeckiego. Zgodnie z art. 26 noweli, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo

stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, kompetencje zebrania wiejskiego dotyczące uchwalania wniosku w sprawie przyznania środków z funduszu sołeckiego lub wniosku o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu może wykonywać rada sołecka na wniosek sołtysa. Ponadto w 2020 r. wydłuża się do dnia 31 października termin na przekazanie wniosku w celu uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Standardowo termin ten upływa z dniem 30 września.

Ustawa z wyjątkami określonymi w art. 27, wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, przy czym zmiany dokonywane 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, dotyczące problematyki zwalniania młodocianego pracownika odbywającego przygotowanie zawodowe z obowiązku świadczenia pracy w okresie ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania jednostki systemu oświaty oraz kwestii ustalania podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, przysługujących osobom, którym obniżono wymiar czasu pracy oraz osobom, którym wprowadzono mniej korzystne warunki zatrudnienia (art. 16 pkt 6 i 13 noweli), wejdą w życie z mocą wsteczną.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 17. posiedzeniu w dniu 17 września 2020 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druki sejmowe nr 590 i 590-A). Sejm w dniu 16 września 2020 r. skierował projekt ustawy wraz z autopoprawką do Komisji Finansów Publicznych. Komisja po rozpatrzeniu projektu ustawy w dniu 16 września 2020 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 622). Podczas drugiego czytania w dniu 17 września 2020 zgłoszono 10 poprawek, a 8 z nich ostatecznie uzyskało aprobatę Sejmu. W głosowaniu nad projektem w całości 261 posłów było za, 137 przeciw, zaś 55 wstrzymało się.

W trakcie prac nad projektem w Sejmie wprowadzono w odniesieniu do przedłożenia zmiany, które rozszerzyły jego zakres. Część z tych zmian zostało dokonanych poprawkami zgłoszonymi w drugim czytaniu. Zmiany te zostały omówione w I części opinii – „Cel i przedmiot ustawy”.

III. Uwaga ogólna

W poprzednich częściach opinii wspomniano, że w trakcie prac w Sejmie dokonano w odniesieniu do projektu zmian, które istotnie rozszerzyły zakres przedłożenia. Abstrahując od zmian wprowadzonych do projektu przez sejmową Komisję Finansów Publicznych, a więc zmian wprowadzonych na stosunkowo „wczesnym” etapie procedowania projektu, należy zauważyć, że podobnie jak w przypadku poprzednich tzw. „tarcz” część materii ustawy znalazła się w niej na skutek poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania.

W trakcie drugiego czytania m.in.:

- 1) dokonano zmiany wprowadzającej do specustawy COVID-19 przepis, który przewiduje, że „w celu przeciwdziałania COVID-19 Rada Ministrów może przyjmować programy rządowe udzielania wsparcia finansowego skierowane do poszczególnych przedsiębiorców lub ich grup, z uwzględnieniem właściwych regulacji szczególnych oraz wymogów dotyczących pomocy publicznej” oraz przyjęto, że programy takie będą mogły być finansowane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19;
- 2) dodano do specustawy COVID-19 przepis przewidujący, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w szczególności ze względu na ważny interes gospodarczy lub społeczny, Bank Gospodarstwa Krajowego będzie mógł udzielać poręczeń i gwarancji w wysokości do 90% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub innego zobowiązania, zaciągniętych przez przedsiębiorców, a objętych poręczeniem lub gwarancją (w art. 15zzzd ust. 4 zmienianej ustawy przyjęto – jako zasadę – próg 80%);
- 3) przywrócono w specustawie COVID-19 regulacje przewidujące, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, Prezes Rady Ministrów może, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz umożliwiające ministrowi właściwemu do spraw zdrowia nałożenie takiego obowiązku na podmiot leczniczy będący: spółką kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub uczelnia medyczna w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności

lecniczej, samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej lub jednostką budżetową albo instytutem badawczym;

- 4) przywrócono w specustawie COVID-19 przepisy przyznające w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia oraz Prezesowi Rady Ministrów prawo wydawania poleceń, skierowanych do podmiotów wymienionych w tych przepisach;
- 5) przywrócono w specustawie COVID-19 przepisy przewidujące, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, kolegialne organy samorządów zawodowych, a także ich organy wykonawcze oraz inne organy wewnętrzne mogą podejmować uchwały przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub w trybie obiegowym;
- 6) uchylono art. 7c specustawy COVID-19, który przewidywał, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie przeprowadza się konkursów ofert i rokowań, o których mowa w art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, z wyjątkami w nim przewidzianymi, wraz z konsekwencją w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 7) dodano do ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw rozwiązanie przewidujące, że w przypadku niedoboru środków Funduszu Gwarancji Płynnościowych Bank Gospodarstwa Krajowego będzie mógł finansować działania realizowane ze środków Funduszu ze środków własnych;
- 8) dodano do noweli rozwiązanie epizodyczne dotyczące procedury uchwalania wniosku w sprawie przyznania środków z funduszu sołeckiego.

Nie oceniając merytorycznej zasadności wyżej wymienionych modyfikacji, należy zwrócić uwagę, że doszło do nich w budzącym wątpliwości trybie.

Mając na uwadze art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji należałoby uznać, że tryb wprowadzenia powyższych modyfikacji – poprawkami zgłoszonymi w drugim czytaniu – budzi wątpliwości co do formalnoprawnej poprawności ustawy.

Konstytucja, w art. 119 ust. 1 stanowi, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Wymóg rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. **Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach** (wyrok z 23 lutego 1999 r., K. 25/98).

Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Ustawodawca konstytucyjny stanął na stanowisku, iż gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzą w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wniesiona poprawka powinna pozostawać **w związku z treścią** projektu. Związek ten powinien zachodzić między poprawką a projektem pierwotnym, tj. projektem złożonym w Sejmie, a nie kolejną zmienioną jego wersją.

Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji istotną okolicznością dla określenia ram przedmiotowych projektu jest określenie skutków finansowych wykonania ustawy, która zostanie uchwalona w oparciu o taki projekt. Jeżeli proponowane poprawki powodują, że w istotny sposób wzrosną koszty wykonania ustawy przewidziane w OSR, uznać należy, że propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej.

Dla oceny związku poprawki z projektem nie ma znaczenia tytuł projektu, ale przedmiot jego regulacji. Ustalenie tego przedmiotu odbywa się w pierwszej kolejności przez analizę projektu wraz z uzasadnieniem określającym cel ustawy. W przypadku opiniowanej ustawy zakres wyznacza projekt wraz autopoprawką.

W uwadze skupiono się na ocenie zmian wprowadzonych podczas drugiego czytania, niemniej nie zmienia to faktu, że komisja sejmowa pomimo tego, że proceduje projekt wcześniej, również nie ma pełnej swobody co do zakresu zmian przez nią wprowadzanych.

Poprawki przez nią wprowadzone również mogą skutkować uznaniem, że ustawa została uchwalona z naruszeniem konstytucyjnego trybu. Przy czym oczywiście, ze względu na wcześniejszy etap prac nad projektem, komisja sejmowa ma trochę większą swobodę niż posłowie podczas drugiego czytania. W pierwszej części opinii wymieniono kwestie regulowane ustawą, które wykraczają poza ramy przedłożenia (nie były objęte projektem wraz z autopoprawką).

Materia wykraczająca poza zakres przedłożenia powinna być przedmiotem odrębnej inicjatywy ustawodawczej. Stosowanie narzędzia jakim jest poprawka w zastępstwie albo wymiennie z inicjatywą jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

Reasumując, w przypadku uznania przez Senat, że któryś z przepisów znalazł się w ustawie z naruszeniem konstytucyjnej procedury ustawodawczej, przepis ten należałoby skreślić.

IV. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 3 – art. 37m ust. 5 – w związku z uchYLENIEM w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przepisu zmieniającego, który dodawał z dniem 1 stycznia 2022 r. do art. 37m ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym ust. 3¹, ustawodawca dokonuje korekty odesłania w ust. 5 wskazanego art. 37m (przepis ten odsyłał do m.in. do ust. 3¹). Zmodyfikowanie odesłania jest w tym przypadku zabiegiem wyłącznie technicznym (konsekwencją rozstrzygnięcia merytorycznego). Korekta odesłania nastąpi z dniem 1 stycznia 2021 r. Obecnie art. 37m ust. 5 odsyła do ust. 3¹ tego artykułu pomimo tego, że ustęp ten nie wszedł jeszcze w życie.

Abstrahując od technicznego zabiegu „czyszczącego” odesłanie, należy zastanowić się czy po dniu 1 stycznia art. 37m ust. 5 będzie w ogóle potrzebny.

Skoro zgodnie z art. 22 opiniowanej ustawy w latach 2021 i 2022 do stawek opłaty paliwowej nie będzie się stosowało art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, mając na względzie, że ustawodawca rezygnuje z dodania do art. 37m ust. 3¹ oraz uwzględniając, że po nowelizacji art. 37m ust. 5 będzie odsyłał do ust. 3a–3c tego artykułu, które to przepisy mają charakter epizodyczny, należy stwierdzić, że art. 37m ust. 5 na skutek

nowelizacji oraz art. 22 opiniowanej ustawy od dnia 1 stycznia 2021 r. będzie bezprzedmiotowy.

Przepisy art. 37m ust. 3a–3c ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym związane są bowiem z ustaleniem stawki opłaty paliwowej w latach 2015–2019 – ust. 3a i w roku 2020 – ust. 3b i 3c. Przepisy te są przepisami epizodycznymi, a te ze swej istoty ekspirują z systemu prawnego z upływem okresu, na jaki wprowadzały odstępstwo od zasady ogólnej, w myśl której stawki opłaty paliwowej określone w ustawie podlegają corocznej waloryzacji. Tym samym należy uznać, że ust. 3a ekspirował już z systemu prawnego, natomiast ust. 3b i 3c ekspirują z dniem 31 grudnia bieżącego roku.

Mając powyższe na względzie zamiast nadawać nowe brzmienie art. 37m ust. 5 należałoby ten przepis uchylić, jako bezprzedmiotowy. W konsekwencji zmodyfikowane powinno być odesłanie w art. 22 opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki:

w art. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) uchyla się ust. 5.”;

w art. 22 wyrazy „i 5 tej” zastępuje się wyrazem „tej”;

- 2) art. 2, art. 19 ust. 1a – dodanie ust. 1a do art. 19 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, skutkuje tym, że minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie mógł wyznaczyć swojego przedstawiciela w skład rad nadzorczych spółek: Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna, Zarząd Morskiego Portu Gdynia Spółka Akcyjna i Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście Spółka Akcyjna. Następstwem tego będzie zapewne konieczność zmiany statutów spółek. W ustawie brak jest stosowanej regulacji, która uwzględniłaby ten fakt, biorąc przy okazji pod uwagę, że procedura zmiany statutu spółki akcyjnej jest procesem sformalizowanym i czasochłonnym (zmiana statutu spółki akcyjnej np. wymaga wpisu do KRS). Propozycja poprawki w tym zakresie zostanie sformułowana po ustaleniu intencji ustawodawcy;

- 3) art. 3, art. 34c pkt 4, art. 34g ust. 2 pkt 3 i art. 34ga ust. 2a – po pierwsze w pkt 3 dodawanym do art. 34g ust. 2 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne należy skorygować odesłanie. W związku z tym, że dodawany przepis odsyła do pkt 1 i 2 zawartych w tym samym artykule i ustępie, należy poprzestać na odesłaniu wyłącznie do pkt 1 i 2.

Po drugie, zawarte we wspomnianym pkt 3 uściślenie, że wysokość wynagrodzenia dla Banku Gospodarstwa Krajowego jest uzgodniona z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych jest zbędne. Oczywiście jest bowiem, że wynagrodzenie dla Banku nie będzie mogło być wyższe niż wynikające z umowy zawartej na podstawie art. 34c zmienianej ustawy. Trudno sobie wyobrazić, że minister właściwy do spraw finansów publicznych i Bank Gospodarstwa krajowego, w umowie nie określą wysokości wynagrodzenia oraz, że w tym celu zawierana będzie odrębna umowa.

Analogiczna do powyższej uwaga odnosi się do ust. 2a dodawanego do art. 34ga ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której Bank Gospodarstwa Krajowego finansuje działania z własnych środków bez zawarcia wcześniej stosownej umowy z właściwym ministrem.

W związku z tym, że art. 3 noweli wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia nasuwa się również pytanie, dlaczego w ustawie nie sformułowano przepisu dostosowującego, określającego maksymalny termin na dokonanie zmiany umowy zawartej na podstawie art. 34c, wiążącej w dniu wejścia w życie zmian. Czy to oznacza, że aneks do stosownej umowy zostanie zawarty w dniu wejścia w życie nowelizacji? Skoro ustawodawca zrezygnował z okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), który to okres powinien służyć m.in. przygotowaniu się adresatów do nowej sytuacji prawnej, w tym np. zawarcia niezbędnych umów, przepis dostosowujący powinien określić „reguły” dostosowania się adresatów do znowelizowanych przepisów.

Analogiczne do powyższych uwagi należy odnieść do zmian w art. 70 i art. 71 ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw.

Propozycja poprawek:

w art. 3 w pkt 2, w pkt 3 skreśla się wyrazy „art. 34g ust. 2”;

w art. 3:

- a) w pkt 2, w pkt 3 skreśla się wyrazy „, w wysokości uzgodnionej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych”,
- b) w pkt 3, w ust. 2a skreśla się wyrazy „, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych,”;

w art. 17:

- a) w pkt 1 w lit. a, w pkt 3 skreśla się wyrazy „, w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych”,
- b) w pkt 2, w ust. 2a skreśla się wyrazy „, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych,”;

po art. 22 dodaje się art. 22a w brzmieniu:

„Art. 22a. Minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz Bank Gospodarstwa Krajowego dostosują umowę zawartą na podstawie art. 34c ustawy zmienianej w art. 3 oraz umowę zawartą na podstawie art. 73 ustawy zmienianej w art. 17 do zmian wynikających z art. 3 pkt 1 oraz art. 17 pkt 3 albo zawrą nowe umowy w terminie ... dni od dnia wejścia w życie ustawy.”;

- 4) art. 4 pkt 1, art. 15 ust. 6 – jeżeli celem nowelizacji jest zagwarantowanie, że w skład Rady Nadzorczej PLK SA wejdzie przedstawiciel ministra właściwego do spraw finansów publicznych zmieniany art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” powinien być zmodyfikowany. Przepis sugeruje, że Walne Zgromadzenie PLK SA skompletuje skład Rady Nadzorczej spośród kandydatów wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, przy czym ten drugi wskazywać miałby tylko jednego kandydata (nazwany on został w przepisie „przedstawicielem”). Dążąc do wyrażenia intencji prawodawcy

w sposób jednoznaczny oraz zgodny z zasadami języka polskiego, proponuje się przyjęcie poniższej poprawki.

Zmiana art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” skutkowałą będzie zapewne koniecznością zmiany statutu PLK SA. W ustawie brak jest stosowanej regulacji, która uwzględniłaby ten fakt, biorąc przy okazji pod uwagę, że procedura zmiany statutu spółki akcyjnej jest procesem sformalizowanym i czasochłonnym (zmiana statutu spółki akcyjnej wymaga np. wpisu do KRS). Ustawa nie odpowiada też na pytanie, jaki będzie wpływ dokonywanej zmiany na Radę Nadzorczą PLK SA i jej skład w dniu wejścia w życie ustawy. Z ustawy wyraźnie wynika, że statut PLK SA przesądza o liczbie członków rady nadzorczej (a nie o minimalnej liczbie członków rady). Trzeba mieć przy tym na uwadze, że ustawa wejdzie w życie natychmiast. Propozycja poprawki w tym zakresie zostanie sformułowana po ustaleniu intencji ustawodawcy.

Propozycja poprawki:

w art. 4 w pkt 1, ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. W skład Rady Nadzorczej PLK SA wchodzi osoby powołane przez Walne Zgromadzenie PLK SA spośród osób wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu, w liczbie określonej w statucie, oraz przedstawiciel ministra właściwego do spraw finansów publicznych.”;

- 5) art. 4 pkt 2, tytuł rozdziału 4e – w związku z tym, że przeznaczenie środków budżetu państwa przekazanych na podwyższenie kapitału zakładowego PLK SA i cele, na które te środki mogą być przeznaczone, zostały jednoznacznie wskazane w art. 33za i art. 33zb dodawanych do ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, wskazywanie ich w tytule jednostki systematyzacyjnej (tytuł dodawanego rozdziału 4e) jest niepotrzebne. Stoi to w sprzeczności z dyrektywą legislacyjną, w myśl której tytuły (aktów i ich jednostek systematyzacyjny) formułuje się w sposób zwięzły i syntetyczny. Zaproponowana niżej poprawka nie wpływa na adekwatność tytułu. W poniższej poprawce proponuje się sformułowanie tytułu rozdziału 4e w sposób analogiczny do tego, w jaki sformułowany jest tytuł rozdziału 4d zmienianej ustawy.

Propozycja poprawki:

w art. 4 w pkt 2, tytuł rozdziału 4e otrzymuje brzmienie: „Zasady przekazywania PLK SA środków budżetu państwa na podwyższenie kapitału zakładowego PLK SA”;

- 6) art. 6 pkt 1, art. 3 ust. 3h – propozycja poprawki redakcyjnej. Oczywiście jest, że udziały w podwyższonym kapitale zakładowym są udziałami nowo utworzonymi.

Propozycja poprawki:

w art. 6 w pkt 1, w ust. 3h skreśla się wyrazy „nowo utworzonych”;

- 7) art. 9 pkt 3, art. 74a – zmiany w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 mają umożliwić wykorzystanie przyznanych w 2020 r. środków na tworzenie nowych instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 w ramach programu „MALUCH+” do dnia 30 listopada 2021 r. (a nie jak to wynika z obowiązujących przepisów do końca bieżącego roku). Program „MALUCH+” ustanowiony został na podstawie art. 62 ust. 1 wymienionej ustawy. W następstwie noweli minister właściwy do spraw pracy będzie mógł określić, w drodze decyzji, termin wykorzystania środków Funduszu Pracy w ramach programu, nie dłuższy niż do dnia 30 listopada 2021 r., oraz kwotę wydatków planowaną do realizacji w roku 2021.

Zgodnie z art. 62 ust. 6 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 środki z Funduszu Pracy w ramach programu przyznawane są w oparciu o umowę, którą wojewoda zawiera z beneficjentem. W umowie określa się m.in. termin i sposób rozliczenia przyznanych środków z Funduszu Pracy oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji lub środków z Funduszu Pracy (nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania). Mając na uwadze, że w decyzji, o której mowa w art. 74a dodawanym do ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 określony będzie wyłącznie termin wykorzystania środków i kwota planowanych wydatków, nasuwa się pytanie, jaki będzie wpływ tej decyzji na terminy określone w umowie zawartej przez beneficjenta programu z wojewodą.

Być może należałoby wyraźnie w ustawie przesądzić, że następstwem wydania decyzji będzie konieczność zmiany umowy albo, że zmiana umowy jest warunkiem

przedłużenia terminu wykorzystania środków z Funduszu Pracy, tak jak tym warunkiem jest uzyskanie zgody wojewody na przedłużenie terminu realizacji zadania.

Ponadto dodawany art. 74a ust. 2 powinien być skorelowany terminologicznie z art. 62 ust. 6 pkt 1 (§ 10 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycja poprawek:

w art. 9 w pkt 3, w art. 74a po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, wojewoda i beneficjent programu dokonują zmiany umowy, o której mowa w art. 62 ust. 6, w szczególności w zakresie terminów, o których mowa w tej umowie.”;

w art. 9 w pkt 3, w art. 74a w ust. 2 wyraz „realizacji” zastępuje się wyrazem „wykonania”;

- 8) art. 11 pkt 2, art. 42a – w związku z tym, że w art. 29 ust. 9–12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określono nie tylko wymogi, rozumiane jako zasady, zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego, ale również procedurę tej zmiany, zakres odesłania w art. 42a dodawanym do ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych określony jest nieprecyzyjnie. Zapewne wolą ustawodawcy było, aby w 2020 r. do zmian planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych nie stosowało się art. 29 ust. 9–12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Niżej sformułowana poprawka uwzględnia § 156 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycja poprawki:

w art. 11 w pkt 2, art. 42a otrzymuje brzmienie:

„Art. 42a. W roku 2020 do zmian planu finansowego Funduszu nie stosuje się art. 29 ust. 9–12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”;

- 9) art. 13 pkt 1–4 i 6 – mając nas uwadze, że art. 13 pkt 1–4 dokonuje zmian przepisów zmieniających, które wejdą w życie 1 stycznia 2022 r., zaś pkt 6 wskazanego artykułu zmienia przepis o wejściu w życie zmienianych przepisów oraz kierując się § 91 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, należy dokonać korekty przepisu o wejściu w życie. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej zmianę przepisu zmieniającego wprowadza

się w życie z dniem wejścia w życie tego przepisu zmieniającego. Innymi słowy art. 13 pkt 1–4 i 6 powinny wchodzić w życie w tym samym terminie, w którym wejdzie w życie art. 1 pkt 1. Zaproponowana zmiana nie wprowadza modyfikacji w zakresie harmonogramu zmian stawek opłaty paliwowej i podatku akcyzowego dla paliw płynnych.

Propozycja poprawki:

art. 27 w pkt 6 wyraz „, który” zastępuje się wyrazami „, oraz art. 13 pkt 1–4 i 6, które”;

- 10) art. 14, art. 39d ust. 6 – art. 39d ust. 6 dodawany do ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych stanowi, że nabycie przez Skarb Państwa prawa własności infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej realizowanej w ramach inwestycji, o których mowa w art. 39d ust. 3, stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Zapewne wolą ustawodawcy było, aby art. 39d ust. 6 odnosił się do infrastruktury, która została sfinansowana ze środków uzyskanych z tytułu skarbowych papierów wartościowych. Sformułowanie „realizowanej w ramach inwestycji, o których mowa w ust. 3” odnosi przepis do inwestycji w ramach infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Inwestycje takie nie muszą być finansowane ze środków uzyskanych w z tytułu skarbowych papierów wartościowych. W celu jednoznacznego wskazania, że w art. 39d ust. 6 chodzi o infrastrukturę, która powstała w ramach inwestycji finansowanej ze środków uzyskanych z tytułu skarbowych papierów wartościowych, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

art. 14, w art. 39d w ust. 6 po wyrazach „realizowanej w ramach inwestycji” dodaje się wyrazy „, finansowanej ze środków”;

- 11) art. 16 pkt 1, art. 2a – w art. 2a dodawanym do specustawy COVID-19 ustawodawca przyznaje Radzie Ministrów prawo do przyjmowania programów rządowych udzielania wsparcia finansowego skierowanych do poszczególnych przedsiębiorców lub ich grup, w celu przeciwdziałania COVID-19 (ust. 1). W ust. 2 dodawanego artykułu określono

podstawowe elementy takiego programu. W kolejnym ustępie przewidziano, że działania (zapewne chodziło o wsparcie finansowe w ramach programu rządowego) mogą być finansowane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Przyznane Radzie Ministrów prawo ma charakter ogólny. W związku z tym, że zmiana polegająca na dodaniu do specustawy COVID-19 art. 2a została dodana poprawką w drugim czytaniu, w dokumentach towarzyszących projektowi nie można znaleźć odpowiedzi na pytanie, co kierowało ustawodawcą, że zdecydował się on na wprowadzenie do ustawy takiej regulacji. Blankietowość art. 2a stoi w sprzeczności z wynikającym z zasady przyzwoitej legislacji nakazem dostatecznej określoności przepisów (wynika ona z zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji). Ma ona w tym przypadku szczególnie istotne znaczenie. Art. 2a statuuje bowiem kompetencję do stanowienia określonych programów rządowych, które będą mogły być finansowane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Beneficjentami programów mają być przedsiębiorcy. Z zasady legalizmu wynika, że organy są obowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, dodawany przepis takich granic nie wyznacza albo wyznacza je w sposób enigmatyczny. Trzeba też mieć na uwadze, że zgodnie z art. 2a programy te i najważniejsze kwestie z nimi związane tj. beneficjenci, organy i instytucje właściwe do udzielania wsparcia finansowego, tryb, forma, kwota, warunki i okres udzielania wsparcia finansowego oraz zasady monitorowania i sprawozdawczości związane z realizacją programu regulowane będą aktami o charakterze wewnętrznym (nawet nie rozporządzeniami). Można zaryzykować tezę, że w aktach tych zostanie uregulowana materia, która powinna być regulowana przepisami powszechnie obowiązującymi (ustawą albo rozporządzeniem; rozporządzenie nie będzie mogło być wydane jeśli w ustawie nie znajdzie się szczegółowe upoważnienie do wydania tego aktu, spełniające wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji). Akty wewnętrzne mogą zawierać normy wiążące jedynie jednostki organizacyjnie podporządkowane organowi, który te akty wydaje. Mogą one kształtować sytuacje prawne jedynie takiego podmiotu, który jest organizacyjnie podporządkowany wydającemu akt.

Ogólności art. 2a nie ogranicza odesłanie w ust. 1 do bliżej nienazwanych „właściwych regulacji szczególnych” oraz „wymogów dotyczących pomocy publicznej”, zaś w ust. 3 do „regulacji dotyczących pomocy publicznej”. Co więcej, odesłania te nasuwają kolejne pytania. Co ustawodawca ma na myśli stanowiąc o właściwych regulacjach, na czym polega różnica między obowiązkiem uwzględnienia

wymogów dotyczących pomocy publicznej, a obowiązkiem uwzględnienia regulacji dotyczących pomocy publicznej? Dlaczego formułując odesłania (zapewne zewnętrzne) nie wzięto pod uwagę § 156 Zasad techniki prawodawczej.

Oceniając art. 2a trzeba również pamiętać o uwagach formalnoprawnych odnoszących się m.in. do przepisu zmieniającego dodającego ten artykuł przedstawionych w części III opinii.

Sformułowanie ewentualnej poprawki będzie możliwe po ustaleniu intencji ustawodawcy;

- 12) art. 16 pkt 7, art. 15zzzd ust. 4a – dodawany przepis przewiduje, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w szczególności ze względu na ważny interes gospodarczy lub społeczny, Bank Gospodarstwa Krajowego może udzielać poręczeń i gwarancji w wysokości do 90% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub innego zobowiązania, zaciągniętych przez przedsiębiorców, a objętych poręczeniem lub gwarancją, **z uwzględnieniem odpowiednich regulacji dotyczących pomocy publicznej.** Wskazanie, że stosując ust. 4a trzeba brać pod uwagę przepisy (nazwane w przepisie regulacjami) dotyczące pomocy publicznej jest zbędne. Po pierwsze dlatego, że jest to oczywiste. Pomoc udzielana przedsiębiorcom zawsze oceniana jest również przez pryzmat zgodności z przepisami o pomocy publicznej i to nie jakichkolwiek, ale odpowiednich – to jest takich, które w danym przypadku znajdują zastosowanie. Innymi słowy odesłanie do bliżej nienazwanych przepisów o pomocy publicznej nie ma „dodatkowej” wartości normatywnej. Po drugie dlatego, że w art. 15zzzd ust. 2 specustawy COVID-19 przesądzono, że poręczenie lub gwarancja udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego mogą stanowić pomoc publiczną. Przepis ust. 2 nie został wyłączony w przypadku poręczeń i gwarancji udzielanych w wysokości do 90% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub innego zobowiązania.

Niezależnie od powyższego odesłanie to nie odpowiada standardom określonym w § 156 Zasad techniki prawodawczej.

Oceniając dodawany przepis trzeba również pamiętać o uwagach formalnoprawnych odnoszących się do przepisu zmieniającego dodającego ten ustęp przedstawionych w części III opinii.

Propozycja poprawki:

w art. 16 w pkt 7, w ust. 4a skreśla się wyrazy „, z uwzględnieniem odpowiednich regulacji dotyczących pomocy publicznej”;

13) art. 20 ust. 9 – przepis przewidujący, że niewykorzystane w 2021 r. środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie, o którym mowa w art. 20 ust. 1 opinowanej ustawy (wykaz oraz plan finansowy wydatków, do których nie stosuje się zasady, w myśl której niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego), podlegają przekazaniu na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, nie określa terminu przekazania środków. W przypadku środków finansowych objętych regulacją rozporządzenia, które zostanie wydane na podstawie art. 20 ust. 1, nie znajdzie zastosowania art. 181 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Nie będzie stosowany również § 11 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy nie należałoby określić w art. 20 ust. 9 terminu przekazania środków finansowych na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Do dotacji z budżetu państwa przekazanych na realizację wydatków ujętych w wykazie znajdą odpowiednie zastosowanie przepisy art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Sformułowanie ewentualnej poprawki będzie możliwe po ustaleniu intencji prawodawcy;

14) art. 20 ust. 10 – w związku z tym, że w art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zawarto więcej niż jeden przepis, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 20 w ust. 10 wyraz „przepis” zastępuje się wyrazem „przepisy”;

15) art. 22 – w przepisie tym przewidziano, że do stawek opłaty paliwowej, o której mowa w art. 37m ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, na rok 2021 oraz 2022 nie stosuje się art. 37m ust. 4

i 5 tej ustawy¹⁾. Skoro ustawodawca zdecydował się określić stawki opłaty paliwowej na lata 2021 i 2020 wprost w ustawie (stawki te nie będą podlegały waloryzacji i podwyższaniu), powinien wyłączyć stosowanie w tych latach również art. 37m ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, który przewiduje waloryzację stawki opłaty paliwowej. Samo wyłączenie art. 37m ust. 4 nie wystarczy. Przepis ten jest bowiem wtórny w stosunku do art. 37m ust. 2. Stanowi o obowiązku ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, informacji o wysokości stawki opłaty paliwowej na kolejny rok po uwzględnieniu waloryzacji. Wyłączenie obowiązku opublikowania obwieszczenia nie oznacza ze zawieszony zostanie obowiązek wynikający z art. 37m ust. 2.

Mając powyższe na uwadze proponuje się uzupełnienie odesłania w art. 22 zgodnie z niżej sformułowaną poprawką. Brzmienie poprawki ulegnie modyfikacji w przypadku przyjęcia poprawki do art. 22 zaproponowanej w pierwszej uwadze szczegółowej.

Propozycja poprawki:

w art. 22 wyrazy „ust. 4” zastępuje się wyrazami „ust. 2, 4”;

16) art. 25 – propozycja poprawki redakcyjnej, ujednocniającej terminologię (zob. np. art. 23 ust. 1).

Propozycja poprawki:

w art. 25 w ust. 1 wyrazy „niniejszego przepisu” zastępuje się wyrazem „ustawy”.

Jakub Zabielski

Główny legislator

¹⁾ Kwestię dotyczącą odesłania w art. 22 opiniowanej ustawy do art. 37m ust. 5 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym omówiono w pierwszej uwadze szczegółowej.