



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 14 grudnia 2020 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 293)

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. oraz niektórych innych ustaw zmierza do zapewnienia możliwości stosowania reguł określonych w ustawie do zakończenia perspektywy finansowej 2014–2020 r. tj. do dnia 31 grudnia 2023 r. w celu usprawnienia działań zmierzających do przezwyciężenia konsekwencji gospodarczych i społecznych spowodowanych stanem pandemii.

Nowelizacja ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r. oraz niektórych innych ustaw (art. 1):

- rozszerza możliwość stosowania reguł określonych w ustawie do zakończenia perspektywy finansowej 2014–2020 tj. do dnia 31 grudnia 2023 r.;
- zmierza do rezygnacji z możliwości umocowania przez komitet monitorujący instytucji systemu wdrażania wskazanych w art. 4 pkt 2 ustawy (z wyłączeniem instytucji wdrażającej) do wprowadzania zmian w projekcie prowadzących do niezgodności z przyjętymi kryteriami, jeżeli miałyby to służyć ograniczeniu negatywnego wpływu COVID-19 na wdrażanie programu operacyjnego. Ewentualne uchylene w stosunku do

danego beneficjenta stosowania kryteriów może nastąpić jedynie w „szczególnie uzasadnionych sytuacjach” (pkt 3);

- doprecyzowuje, że przekazywanie przez instytucję zarządzającą do ministra właściwego do spraw finansów publicznych sprawozdań dotyczyć ma kwot pomniejszonych o wydatki ujęte w deklaracji wydatków oraz we wniosku o płatność przekazywanych do Komisji Europejskiej oraz wprowadzenie obowiązku przesyłania sprawozdań kwartalnie a nie co miesiąc (pkt 4);
- uchyla przepis umożliwiający wydłużanie terminów składania wniosków o płatność czy zakończenie realizacji projektów w drodze zmian umów o dofinansowanie albo decyzji o dofinansowaniu jednocześnie utrzymując w mocy dotychczas wydłużone terminy (art. 1 pkt 5);
- rozszerza zakres przedmiotowy ustawy o realizację i rozliczenie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (pkt 6),
- wydłuża do dnia 31 grudnia 2023 r. stosowanie przepisów mających bezpośredni związek z wdrażaniem programów operacyjnych i projektów.

Nowelizacja ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 3):

- rozszerza kompetencje ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o podejmowanie inicjatyw, opracowywanie lub koordynowanie opracowywania i negocjowanie planów rozwojowych;
- przyznaje ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego kompetencje do opracowania, zmiany i zarządzania programem służącym realizacji umowy partnerstwa realizowanego z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus przeznaczonych na zwalczanie deprawacji materialnej;
- wprowadza regulację dotyczącą planu rozwojowego przez który rozumie się dokument określający reformy i inwestycje z udziałem środków Unii Europejskiej mające na celu łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu oraz wzmocnienie zrównoważonego rozwoju kraju.

Zmiany zawarte w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (art. 2) są konsekwencją powyższych zmian.

Zmiana 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 ma na celu wyłączenie z katalogu kosztów średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej w roku 2021 środków uzyskanych z grantów w ramach projektów współfinansowanych przez Unię Europejską, programów krajowych oraz dotacji celowych budżetu państwa przyznanych na podstawie art. 115 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, uzyskanych w związku z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom epidemii COVID-19 (art. 4).

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 10 grudnia 2020 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 799). Prace nad ustawą prowadziła Komisja Finansów Publicznych, która przedstawiła sprawozdanie w druku sejmowym nr 820. Komisja wprowadziła drobne zmiany redakcyjne. W drugim czytaniu nie wprowadzono poprawek i niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania.

III. Uwagi szczegółowe

1) Opiniowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, ale jak wynika z treści art. 1 pkt 7 rozwiązania przyjęte w ustawie powinny zafunkcjonować od 1 stycznia 2021 r. Prezydent korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz. Należy również pamiętać, że każda poprawka uchwalona przez Senat może wydłużyć przebieg procesu legislacyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że badanie zachowania odpowiedniej *vacatio legis* musi uwzględniać w szczególności wynikający z art. 122 ust. 2 Konstytucji termin podjęcia przez Prezydenta decyzji co do podpisania ustawy (21 dni). Przebieg procesu legislacyjnego ustawy sprawia, że Prezydent jako uczestnik tego procesu zostanie postawiony w sytuacji, w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowoduje naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowoduje naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz. W każdym więc wypadku może dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu Prezydenta w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne.

2) w art. 3 w pkt 7 wprowadza się regulację dotyczącą planów rozwojowych. Art. 141b stanowi, że w zakresie, w jakim w ramach planu rozwojowego jest udzielana pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub pomoc de minimis, zastosowanie mają szczególne warunki i tryb udzielania pomocy oraz upoważnia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do ich określenia w drodze rozporządzenia.

Mając na uwadze treść wyżej wymienionych przepisów należy stwierdzić, że zachodzi wątpliwość co do ich zgodności z art. 92 Konstytucji. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie **i w celu jej wykonania**. Jak wynika z treści art. 141b ust. 5 rozporządzenie ma de facto regulować materię zastrzeżoną dla ustawy tj. przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy publicznej lub pomocy de minimis w ramach planu rozwojowego.

Zgodnie z § 63 Zasad Techniki Prawodawczej koniecznym elementem upoważnienia jest określenie zakresu spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu. Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie wypowiadał się w tym zakresie podkreślił, że ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może być blankietowe. Delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu swobody kształtowania treści rozporządzenia. Niezgodne z Konstytucją byłoby zatem upoważnienie, które nie upoważnia do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania zagadnień, co do których w ustawie nie ma żadnych unormowań.

Zgodnie z § 70 Zasad Techniki Prawodawczej nie przekazuje się do uregulowania w rozporządzeniu spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. Rozporządzenie jest najniższym w hierarchii aktem prawa powszechnie obowiązującego. Jego cechą charakterystyczną jest akcesoryjność względem ustawy. Jest aktem wykonawczym służącym realizacji postanowień ustawy i trwale związanym z ustawą.

Aldona Figura

Główny legislator