



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 20 września 2021 r.

Opinia do ustawy o rekompensacie dla podmiotów świadczących usługi albo prowadzących działalność gospodarczą w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.

(druk nr 492)

I. Cel i przedmiot ustawy

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1612) został wprowadzony stan wyjątkowy na obszarze obejmującym obręby ewidencyjne wymienione w wykazie stanowiącym załącznik do tego rozporządzenia.

Celem ustawy jest wprowadzenie do porządku prawnego rozwiązań, które umożliwią wypłatę rekompensat (*de facto* odszkodowania od Skarbu Państwa ze środków budżetu państwa) przedsiębiorcom i rolnikom prowadzącym działalność w czasie stanu wyjątkowego na obszarze objętym tym stanem.

Ustawodawca przewiduje, że o rekompensatę będą mogli się starać:

- 1) przedsiębiorcy oraz rolnicy świadczący usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych;
- 2) przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie gastronomii;

- 3) przedsiębiorcy prowadzący działalność organizatora turystyki lub podmiotu ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych w rozumieniu ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych,
 - 4) przedsiębiorcy prowadzący działalność pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych;
 - 5) przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie wypożyczania i dzierżawy sprzętu turystycznego i rekreacyjnego
- prowadzący działalność na obszarze obejmującym obręby ewidencyjne wymienione w załączniku do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego.

Przyjęto, że rekompensata będzie ustalana za okres 30 dni trwania stanu wyjątkowego w wysokości **65% średniego miesięcznego przychodu** wnioskodawcy, ze świadczonych przez niego usług albo prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, z którymi związana jest możliwość otrzymania rekompensaty, w okresie obejmującym czerwiec, lipiec i sierpień 2021 r. W przypadku przedłużenia stanu wyjątkowego albo jego zniesienia przed upływem czasu na jaki został wprowadzony, wysokość rekompensaty będzie ustalana proporcjonalnie do czasu trwania stanu wyjątkowego.

Rekompensata będzie udzielana na wniosek składany do właściwego wojewody. Wniosek będzie musiał spełniać warunki określone w ustawie. W celu weryfikacji danych zawartych we wniosku wojewoda będzie mógł przeprowadzać kontrole lub zlecać ich przeprowadzenie. Kontrola będzie obowiązkowa jeżeli kwota rekompensaty przekraczała będzie kwotę 65 000 zł.

Decyzja w sprawie rekompensaty będzie wydawana niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Decyzja ta będzie ostateczna i prawomocna (nie będzie od niej przysługiwało odwołanie do organu wyższego stopnia oraz skarga do sądu administracyjnego). Wnioskodawca niezadowolony z decyzji w sprawie rekompensaty, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie, będzie mógł wnieść powództwo do sądu powszechnego. W sprawach przed sądem powszechnym Skarb Państwa reprezentował będzie właściwy wojewoda.

Ustawa nie wyłącza możliwości dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody na zasadach ogólnych, o ile nie nastąpi wypłata rekompensaty.

Rekompensata wypłacana będzie w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji wnioskodawcy.

Wnioskodawcy, któremu rekompensata zostanie wypłacona nie będzie przysługiwało roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa o:

- 1) wyrównanie straty majątkowej poniesionej w związku z prowadzeniem działalności, powstałej na skutek stanu wyjątkowego oraz
- 2) odszkodowanie za utracone korzyści, które wnioskodawca mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.

Rekompensata będzie stanowiła pomoc *de minimis*. Natomiast przychód z rekompensaty nie będzie przychodem w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych.

Do rekompensaty znajdą odpowiednie zastosowanie przepisy art. 5–9 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. W wskazanych przepisach uregulowano problematykę właściwości organu wydającego decyzję o odszkodowaniu, terminu wypłaty odszkodowania, powództwa w związku z decyzją w sprawie odszkodowania, procedury wydawania decyzji w sprawie odszkodowania, przedawnienia roszczenia o odszkodowanie oraz sukcesji roszczenia o odszkodowanie.

Ustawę należy uznać za *lex specialis* w stosunku do rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela.

Ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 37. posiedzeniu w dniu 17 września 2021 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1533). Rada Ministrów uznała projekt za pilny w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji (w takim przypadku termin rozpatrzenia ustawy przez Senat wynosi 14 dni). Marszałek Sejmu skierowała w dniu 9 września 2021 r. powyższy projekt ustawy do Komisji Gospodarki i Rozwoju do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na

posiedzeniu w dniu 14 września 2021 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1552).

Drugie czytanie odbyło się w dniu 15 września 2021 r. W trakcie debaty zgłoszono 9 poprawek. Żadna z nich nie została przyjęta przez Sejm w trzecim czytaniu.

Ostatecznie projekt poparło 445 posłów, żaden poseł nie był przeciw, nikt się również nie wstrzymał.

W trakcie prac nad projektem w Sejmie nie dokonano w odniesieniu do niego istotnych zmian o charakterze merytorycznym. Z dokonanych zmian na uwagę zasługuje:

- 1) rozszerzenie kręgu beneficjentów ustawy o przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wypożyczania i dzierżawy sprzętu turystycznego i rekreacyjnego;
- 2) wyeliminowanie rozwiązania, w myśl którego kontrole w celu weryfikacji danych zawartych we wniosku miały być dokonywane na koszt wnioskodawcy.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zasadniczych wątpliwości legislacyjnych. Niemniej mając na względzie jakość techniczno-legislacyjną tworzonego prawa, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- 1) mając na względzie § 10 Zasad techniki prawodawczej, należałoby uspoźnić terminologię tytułu ustawy, art. 1, art. 2 i art. 5 pkt 1 w zakresie określeń „prowadzenie działalności”, „realizowanie usługi” oraz „świadczenie usługi”. W art. 1 ust. 1 i art. 5 pkt 1 określenie „prowadzenie działalności” odnosi się zarówno do działalności gospodarczej, jak i świadczenia usług. W tytule ustawy oraz w art. 2 ust. 1 ustawodawca rozróżnił świadczenie usługi oraz działalność gospodarczą. Zaś w art. 1 ust. 2 pojawia się sformułowanie „realizują usługę”, zamiast określenia „świadczą usługę”. Warunkiem komunikatywności przepisów w aspekcie interpretacyjnym jest m.in. zachowanie w ich obrębie konsekwencji terminologicznej (do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami). Mając to na względzie proponuje się przyjęcie niżej sformułowanych poprawek. W poprawkach przyjęto, że określeniem najszerszym, które powinno być użyte także w art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1, jest określenie „prowadzenie działalności” (bez przymiotnika „gospodarczej”), którym posłużono się w art. 1 ust. 1 i art. 5 pkt 1. Zmodyfikowane powinno być także ogólne określenie przedmiotu ustawy w tytule

ustawy. W związku z treścią art. 1 nie ma potrzeby wskazywać w tytule, kto jest adresatem ustawy.

Propozycja poprawki odnosząca się do art. 2 ust. 1 pozwoli również wyeliminować wątpliwość, która jest następstwem posłużenia się w przepisie spójnikiem alternatywy rozłącznej („albo”), w zakresie sposobu ustalenia wysokości rekompensaty w przypadku przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, polegającą na świadczeniu usług.

Propozycja poprawek:

ogólne określenie przedmiotu ustawy w tytule ustawy otrzymuje brzmienie: „o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.”;

w art. 1 w ust. 2 wyrazy „realizują usługi” zastępuje się wyrazami „prowadzą działalność”;

w art. 2 w ust. 1 wyrazy „ze świadczonych przez niego usług albo prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, o których” zastępuje się wyrazami „z prowadzonej przez niego działalności, o której”;

- 2) art. 3 ust. 4 i 6 – z art. 3 ust. 4 wynika, że decyzja wojewody w sprawie rekompensaty będzie ostateczna i prawomocna, zaś ust. 6 tego artykułu przesądza, poprzez odesłanie m.in. do art. 6 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela, że wnioskodawca niezadowolony z decyzji w sprawie rekompensaty, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie, będzie mógł wnieść powództwo do sądu powszechnego. Przyjęte rozwiązanie, jako takie nie budzi zastrzeżeń, niemniej nasuwa się pytanie, czy nie należałoby – analogicznie jak to przewidziano w odniesieniu do powództwa wnoszonego na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela – zwolnić powództwo o rekompensatę z opłat od pozwu. W związku z tym, że zwolnienie, o którym mowa w art. 95 ust. 1a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych

w sprawach cywilnych, dotyczy wyłącznie pozwu o odszkodowanie oraz mając na uwadze, że do pozwu o rekompensatę art. 6 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela będzie stosowany wyłącznie odpowiednio, trudno przyjąć interpretację, zgodnie z którą zwolnienie od kosztów pozwu o odszkodowanie oznaczało będzie również zwolnienie od kosztów pozwu o rekompensatę. Jeśli wolą ustawodawcy jest, aby pozew o rekompensatę mógł być złożony bez konieczności uiszczania od niego opłat, mając na względzie wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych oraz uwzględniając incydentalność opiniowanej ustawy, należałoby dodać do niej niżej zaproponowany przepis.

Propozycja poprawki:

w art. 3 dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

„7. Nie pobiera się opłat od pozwu o rekompensatę wniesionego przez wnioskodawcę.”;

albo

w art. 3 dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

„7. Przepis art. 95 ust. 1a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755, 807, 956 i 2186) stosuje się odpowiednio.”;

- 3) art. 3 ust. 6 – w związku z tym, że na gruncie opiniowanej ustawy odmiennie niż w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela określono termin wydania przez wojewodę decyzji o rekompensacie i jej stan prawny (zob. art. 3 ust. 4 opiniowanej ustawy), należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę uściślającą.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 6 wyrazy „art. 5–9” zastępuje się wyrazami „art. 5 ust. 1–3 i 5 oraz art. 6–9”;

- 4) art. 6 – w związku z tym, że na mocy Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., zlikwidowano Wspólnotę Europejską, a Unia Europejska uzyskała osobowość prawną, w przepisach odnoszących się do unijnego reżimu prawnego, należy mówić o przepisach unijnych albo przepisach Unii Europejskiej, a nie przepisach wspólnotowych. Trzeba przy tym pamiętać, że Unia Europejska przejęła cały dorobek prawny Wspólnoty Europejskiej.

Propozycja poprawki:

w art. 6 wyraz „wspólnotowego” zastępuje się wyrazem „unijnego”.

Jakub Zabielski

Główny legislator