



Minister  
Rozwoju

---

Data: 24 lipca 2020  
Znak sprawy: DDR-II.0210.2.2020

**Pan  
Krzysztof Kwiatkowski**  
Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej Senatu RP

**Dotyczy:** przedstawienia opinii o *projekcie ustawy o przeciwdziałaniu skutkom wirusa SARS-CoV-2* (druk senacki nr 147) w trybie art. 79a ust. 1 Regulaminu Senatu

**Szanowny Panie Przewodniczący,**

w odpowiedzi na pismo z dnia 3 lipca 2020 r. (BPS.DKS.KU.0401.19.2020) uprzejmie przekazuję opinię w przedmiocie senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu skutkom wirusa SARS-CoV-2 (druk senacki nr 147), przygotowaną w porozumieniu z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministrem Finansów, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrem Sprawiedliwości, Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Prezesem Prokuratury Generalnej.

**Z poważaniem**

**z up. Ministra**  
Marek Niedużak  
Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]

**Załącznik:** opinia w przedmiocie projektu ustawy o przeciwdziałaniu skutkom wirusa SARS-CoV-2 (druk senacki nr 147)

**Do wiadomości:**

Pan Łukasz Schreiber, Minister – Członek Rady Ministrów

# **Opinia w przedmiocie senackiego projektu ustawy o przeciwdziałaniu skutkom wirusa SARS-CoV-2 (druk senacki nr 147)**

## **I. Przedmiot i cel projektu**

Projekt określa szczególne środki mające przeciwdziałać negatywnym skutkom ekonomicznym rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, wpływające w szczególności na kształt stosunków między organami władzy publicznej a przedsiębiorcami.

Proponowana regulacja zakłada między innymi wprowadzanie dodatkowych instrumentów wsparcia niezbędnych - zdaniem autorów - dla utrzymania i kontynuacji działalności gospodarczej zagrożonej na skutek ekonomicznych następstw zakazów oraz ograniczeń wprowadzonych w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzeniania się choroby wywołanej tym wirusem (COVID-19).

Celem projektu ustawy jest rozszerzenie katalogu narzędzi wsparcia przewidzianych w dotychczasowych ustawach antykrzysowych:

- 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,
- ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju,
- ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2,
- ustawie z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2,
- ustawie z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19,

o nowe narzędzia, bądź modyfikacja tych narzędzi, które zostały wprowadzone wymienionymi ustawami.

## **II. Uwagi szczegółowe**

### *1. Definicja przedsiębiorcy (art. 2 projektu)*

Sformułowanie „prowadzącego działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” jest zbędne w świetle przywołania art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Ustawa ta określa bowiem zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 1 tejże). Ponadto, z oczywistych powodów, projekt nie może regulować działalności polskich podmiotów gospodarczych poza granicami kraju. W konsekwencji powyższych, przytoczony fragment stanowi *superfluum*.

Dodatkowo wymaga podkreślenia, że Trybunał Sprawiedliwości definiuje przedsiębiorstwa jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą, bez względu na ich status prawny i sposób ich finansowania<sup>1</sup>. Oznacza to, że:

1) status podmiotu na podstawie prawa krajowego nie jest decydujący. Na przykład podmiot po zaklasyfikowaniu zgodnie z prawem krajowym jako stowarzyszenie lub klub sportowy może jednak zostać uznany za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Ta sama zasada ma zastosowanie do podmiotu, który formalnie jest częścią administracji publicznej. Jedynym istotnym kryterium jest fakt, czy podmiot ten prowadzi działalność gospodarczą. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie utrzymuje, że wszelka działalność polegająca na oferowaniu na rynku towarów i usług jest działalnością gospodarczą,

2) o stosowaniu zasad pomocy państwa nie decyduje to, czy dany podmiot utworzony jest po to, aby przynosił zyski. Podmioty nienastawione na zysk również mogą oferować na rynku towary i usługi,

3) klasyfikacja podmiotu jako przedsiębiorstwa zawsze odnosi się do konkretnej działalności. Podmiot prowadzący jednocześnie działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym powinien być traktowany jako przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do działalności gospodarczej.

A zatem przyjęcie odniesienia wyłącznie do przywołania art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019r. poz. 1292) może nie być wystarczające. Dlatego też w programach skierowanych do sektora produkcji podstawowej produktów rolnych oraz rybołówstwa śródlądowego niezbędne jest dodatkowe wskazanie docelowych beneficjentów.

## *2. Milcząco załatwianie spraw administracyjnych (art. 4 projektu)*

Negatywnie należy ocenić przepisy art. 4 projektu ustawy, które należy uznać za zbyt daleko idące. Stosownie do proponowanego art. 4 ust. 2 w związku z art. 122a § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego („k.p.a.”) każda sprawa administracyjna musiałaby zostać załatwiona w terminie jednego miesiąca, niezależnie od obiektywnych przyczyn, które uniemożliwiają załatwienie wielu rodzajów spraw administracyjnych w tym terminie z przyczyn niezależnych od organów administracji.

Wymaga podkreślenia, że milcząco załatwia się tylko sprawy najprostsze, niewymagające postępowania wyjaśniającego. Szybkość postępowania nie jest więc wartością nadrzędną w stosunku do innych zasad postępowania administracyjnego, w tym w stosunku do zasady prawdy obiektywnej, która przy proponowanym przepisie byłaby systemowo naruszona we wszystkich postępowaniach administracyjnych w Polsce. Przyjęcie takiego rozwiązania prowadziłoby do uwzględnienia żądań wnioskodawcy w każdym wypadku, w którym organ nie wydał w terminie decyzji administracyjnej, niezależnie od zasadności takiego żądania i rezultatów postępowania wyjaśniającego. Z brzmienia projektowanego przepisu wynika, że milcząco załatwienie sprawy (w braku odpowiedniego wyłączenia) miałoby także zastosowanie do spraw, w których występują strony o spornych interesach, a także do postępowań nadzwyczajnych – co prowadziłoby do uprzywilejowania wnioskodawcy względem pozostałych stron, a także ułatwionego podważania ostatecznych decyzji

---

<sup>1</sup> Wyrok TS z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in., wyrok TS z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in. – za: Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 262 z 19.07.2016, str. 1)

administracyjnych, a więc wydawania rozstrzygnięć nie do pogodzenia z zasadą praworządności. Poza tym art. 122d § 1 k.p.a. stanowi, że do spraw załatwianych milcząco nie stosuje się przepisów art. 10 i art. 79a. Rozciągnięcie instytucji milczącego załatwienia sprawy na wszystkie sprawy indywidualne byłoby równoznaczne z rezygnacją z jednej z podstawowych zasad procedury administracyjnej, jaką jest zasada czynnego udziału stron w postępowaniu.

Proponowane rozwiązanie może prowadzić do niepewności prawnej. Projektodawca skupiając się na wsparciu przedsiębiorców zdaje się nie brać pod uwagę, że skutkiem pandemii jest również pogorszenie możliwości urzędów do załatwiania wpływających do nich spraw, zatem zastosowanie takiego trybu do każdej sprawy może doprowadzić do sytuacji, w której wnioskodawca będzie przekonany o milczącej zgodzie, gdy tymczasem sprawa mogła nie być jeszcze w ogóle rozpoznana. Załatwianie spraw w takim trybie może zatem być równoznaczne z brakiem kontroli nad tym procesem. Wątpliwości nie rozwiewa uzasadnienie, które ogranicza się tylko do przytoczenia zmiany.

Jako przykład spraw, których załatwienie w terminie byłoby utrudnione, należy podać sprawy administracyjne z zakresu świadczeń dla bezrobotnych, świadczeń rodzinnych lub świadczenia wychowawczego ustalanych w związku z przepisami prawa Unii Europejskiej o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Specyfika tego typu spraw wymaga wymiany informacji z zagranicznymi instytucjami, co samo w sobie często uniemożliwia załatwienie sprawy w terminie jednego miesiąca. Co więcej, właśnie w czasie epidemii taka wymiana informacji, a w konsekwencji również załatwienie sprawy, trwa znacznie dłużej ze względu na przerwy i opóźnienia w międzynarodowej wymianie pocztowej. Zastosowanie proponowanego przepisu mogłoby doprowadzić do bezpodstawnego przyznania wielu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, które potem musiałyby być dochodzone jako świadczenia nienależnie pobrane.

Na przeszkodzie generalnego zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy stoją również względy o szczególnym charakterze bezpieczeństwa i obronności kraju (dotyczące m.in. decyzji w zakresie usług ochrony osób i mienia, zgody na nabywanie przez cudzoziemców nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bądź zezwoleń ministra właściwego do spraw wewnętrznych na używanie pojazdów jako uprzywilejowanych w ruchu drogowym, w przypadkach wykorzystywania tych pojazdów w akcjach związanych z ratowaniem życia lub zdrowia ludzkiego). Ponadto stosowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy do spraw reprivatyzacyjnych może prowadzić do trudnych do oszacowania strat Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego zwłaszcza, gdy niektóre ze stron będą nadmiernie korzystać z możliwości zgłaszania kolejnych żądań, uniemożliwiając organowi wydanie decyzji lub wniesienie sprzeciwu w terminie wynikającym z art. 122a k.p.a., tj. miesiąca od wpływu żądania. Należy podkreślić, że rozpatrzenie części wniosków w terminie 30 dni może być niemożliwe ze względu na skomplikowany charakter sprawy (np.: w przypadku nabycia nieruchomości przez cudzoziemca na terytorium RP, które może wiązać się ze sprzeciwem wniesionym ze strony Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych także sprzeciwu ze strony Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), jak również z powodu uchybień samych zainteresowanych składających niekompletne wnioski.

Proponowane rozszerzenie dopuszczalności milczącego załatwienia sprawy miałoby istotne znaczenie również w zakresie postępowań administracyjnych dotyczących przyznawania płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz prowadzenia postępowań ulgowych w przypadku kwot nienależnie pobranych płatności. Wprowadzenie milczącego załatwienia spraw

w przedmiocie przyznania płatności bezpośrednich mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której płatności te zostałyby przyznane bez dokonania weryfikacji wniosku m.in. przeprowadzenia kontroli wymaganych przepisami prawa Unii Europejskiej. To zaś skutkowałoby nałożeniem na Polskę kar za niewłaściwe wydatkowanie funduszy. Ewentualnym rozwiązaniem mogącym zabezpieczyć Polskę przed ww. karami byłoby wydanie wszystkim beneficjentom, w drodze decyzji administracyjnej, sprzeciwu w trybie art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. Rozwiązanie to generowałoby jednak znaczne obciążenia dla budżetu państwa, chociażby ze względu na koszty doręczenia decyzji (kilka milionów beneficjentów) oraz inne koszty administracyjne. W uzasadnieniu projektodawcy wskazują na „dążenie do uproszczenia relacji państwo – obywatel, usprawnienia postępowań przed organami władzy publicznej oraz ułatwienia pracy urzędom obsługującym te organy”, jednak założenia te nie zostaną z pewnością zrealizowane, jeśli przepisy art. 4 wejdą w życie w projektowanym kształcie.

Na uwagę zasługuje również fakt, że tak skonstruowany przepis nie reguluje wielu kwestii szczegółowych, takich jak np. spełnienie żądania strony w części a nie w całości. Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego milczące załatwienie sprawy stosuje się tylko w przypadkach, w których przepis prawa materialnego tak stanowi. Ustawodawca w każdym rodzaju konkretnej sprawy administracyjnej ocenia zatem, czy w danej sprawie zasadne jest zastosowanie milczącego załatwienia sprawy. Dotychczasowe doświadczenie wskazuje, że instytucja ta jest stosowana w sprawach, w których można albo uznać żądanie strony w całości, albo w całości je odrzucić. Z uwagi na różny charakter, stopień skomplikowania i tematykę postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy administracji publicznej (w tym postępowań w sprawie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych z pomocy społecznej prowadzonych przez ośrodki pomocy społecznej), wprowadzanie jednolitej zasady, nie przewidującej odstępstw uzasadnionych specyfiką danego rodzaju postępowania, jest rozwiązaniem niecelowym i mogącym powodować trudne do przewidzenia konsekwencje zarówno dla organów, jak i samych obywateli.

Przykładowo zezwolenia na pracę dla cudzoziemca, wydawane na wniosek pracodawcy, określają warunki zatrudnienia cudzoziemca (stanowisko, czas pracy, wynagrodzenie, okres zatrudnienia) i, co do zasady, są wymagane w celu udzielenia cudzoziemcowi wizy w celu wykonywania pracy i przy przekroczeniu granicy jako dokument uzasadniający cel i warunek pobytu cudzoziemca na terytorium RP (zgodnie z przepisami Schengen). Brak zezwolenia w postaci decyzji powodowałby pozostawienie cudzoziemca w niepewności zarówno co do warunków zatrudnienia, jak i okresu pracy legalnej. Rodziłoby to pole do nadużyć ze strony nieuczciwych pracodawców. Brak zezwolenia powodowałby również brak możliwości spełnienia warunku wydania wizy i przekroczenia granicy w celu wykonywania pracy. Warto również zauważyć, że milczące udzielenie zezwolenia na pracę sezonową naruszałoby przepisy dyrektywy 2014/36/UE, wymagającej sprawdzenia okoliczności uzasadniających wydanie lub odmowę wydania zezwolenia w celu pracy sezonowej. Dodatkowo, na podstawie dotychczasowych doświadczeń, można się spodziewać, że nieuczciwi wnioskodawcy składaliby masowo dodatkowe wnioski w celu zdeorganizowania pracy urzędów, licząc na uzyskanie milczącego załatwienia sprawy.

Kolejnym przykładem jest również specyfika spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej przez terenowe organy Inspekcji Weterynaryjnej, np. postępowanie administracyjne dotyczące zatwierdzenia zakładu, w którym przed wydaniem decyzji w przedmiotowej sprawie konieczna jest wizyta organu urzędowej kontroli w podmiocie. Dodatkowo należy zauważyć, że

sprawy prowadzone przez organy Inspekcji Weterynaryjnej niejednokrotnie przed ich rozstrzygnięciem wymagają np. wizyty w miejscu lub przeprowadzenia dodatkowych czynności.

W związku z powyższym ustawodawca musi wyraźnie wskazać, jakiego rodzaju sprawy administracyjne mogą być załatwiane milcząco, uwzględniając tylko takie rodzaje spraw, w których brak spełnienia przesłanek ustawowych oraz inne okoliczności nie stoją na przeszkodzie nabyciu uprawnienia przez stronę.

Projektodawca nie zawarł w projekcie żadnych przepisów przejściowych, z których wynikałoby jak miałyby zostać zakończone postępowania administracyjne wszczęte jeszcze przed ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego, które pozostawałyby w toku w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy lub te wszczęte od dnia 14 marca 2020 r., lecz niezakończone do dnia wejścia w życie tej projektowanej ustawy.

Reasumując, przyjęcie proponowanego przepisu w kształcie określonym w przedłożeniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej mogłoby zakłócić właściwe działanie organów administracji.

### *3. Przepisy o wydawaniu interpretacji indywidualnych (art. 5 projektu)*

Jakkolwiek wskazane jest dążenie do zapewnienia przejrzystości przepisów oraz przewidywalności prawa, zaproponowane rozszerzenie instytucji interpretacji, zarówno pod względem podmiotowym („każdy”), jak i rzeczowym („zakres i sposób stosowania przepisów, z których wynika obowiązek publicznoprawny”) przy jednoczesnym skróceniu czasu na ich wydanie (co do zasady - do 14 dni) może doprowadzić do paraliżu organizacyjnego wielu urzędów, które zmagają się z problemami w związku z panującą pandemią. Konsekwencją tego stanu rzeczy mogłoby być faktyczne „zezwolenie” urzędów na działania sprzeczne z prawem (zob. art. 34 ust. 12 zd. drugie w zw. z art. 35 ust. 1 Prawa przedsiębiorców).

Dodatkowo, projekt nie precyzuje, czy proponowane rozwiązanie znajduje zastosowanie do interpretacji prawa podatkowego. Z jednej bowiem strony przepis art. 5 ma charakter ogólny („każdy”, „przepisów, z których wynika obowiązek publicznoprawny”), z drugiej zaś przywołuje on (zob. ust. 2) art. 34 ust. 17 p.p., który wskazuje na odrębność postępowań w sprawie interpretacji prawa podatkowego.

Wątpliwości budzi użyte sformułowanie „do właściwego organu albo właściwej państwowej jednostki organizacyjnej” w kontekście możliwości złożenia „wniosku o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów”. Doprecyzowania wymaga w jakich sprawach ma być właściwy ww. organ czy jednostka. Czy w sprawach związanych z wydawaniem wyjaśnień dotyczących np. stosowania przepisów prawa podatkowego (co oznacza, że Ministerstwo Finansów, jako obsługujące Ministra Finansów, nie jest właściwe) czy w każdej sprawie, która znajduje się w zakresie jego działania, czyli np. szeroko rozumianych finansów publicznych, co uprawniałoby każdą osobę do złożenia zapytania do Ministerstwa Finansów (w tym dotyczącego kwestii podatkowych). Wydaje się, że nie jest to celem projektowanej regulacji.

Należy zwrócić też uwagę, że w przypadku przepisów dotyczących interpretacji indywidualnej, w art. 5 ust. 6 projektu ustawy stwierdza się, że przepisy ust. 1-5 stosuje się do dnia 31 grudnia 2020 r., a w przypadku gdy stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii będzie obowiązywał po tym dniu, do upływu 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako

ostatni. Takie określenie ram czasowych nie jest konsekwentnie powtarzane przy kolejnych proponowanych rozwiązaniach, w których warunek dotyczący terminu 31 grudnia 2020 r. nie jest już obecny, a okres dziewięćdziesięciodniowy po zakończeniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii wchodzi bezwarunkowo na stałe. Nie wiadomo czym takie zróżnicowanie jest podyktowane.

Co równie istotne, należy zauważyć, iż z uwagi na charakter i stopień złożoności spraw prowadzonych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów np. postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję czy praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów niemożliwe jest wypracowanie generalnego stanowiska Prezesa Urzędu, abstrahującego od specyficznych okoliczności faktycznych i prawnych związanych z danym postępowaniem, a w konsekwencji nie zawsze jest możliwe wydanie objaśnień prawnych, które byłyby przydatne z punktu widzenia przedsiębiorców czy innego podmiotu wnoszącego o interpretację.

Projektowany przepis w zakresie interpretacji przepisów z zakresu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne jest bezprzedmiotowy. Obecnie obowiązują ogólne regulacje dotyczące wydania interpretacji przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Co więcej mają one szerszy zakres niż proponowane w projekcie. Zgodnie z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS wydaje interpretacje indywidualne, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, w zakresie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych oraz podstawy wymiaru tych składek. Interpretacje indywidualne wraz z wnioskiem o wydanie interpretacji, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji, ZUS niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej. Biorąc pod uwagę, że projektowany przepis nie jest zgodny z przepisem art. 83d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych istnieje duża obawa, że realizacja projektowanego przepisu mogłaby być utrudniona, ponieważ dwie normy prawne regulowałyby jedno postępowanie o wydanie interpretacji. Ponadto projektodawca nie uzasadnił w pełni powodów wprowadzenia powyższej regulacji. Obecnie interpretację wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie dłużej niż w terminie 30 dni. Skrócenie terminu na wydanie interpretacji (do 14 dni – zgodnie z projektem) mogłoby być iluzoryczne, ponieważ większość spraw o wydanie interpretacji ma charakter zawiły i skomplikowany, co zgodnie z projektem, uzasadnia przedłużenie terminu do 30 dni.

#### *4. Dofinansowanie kosztów prowadzonej działalności gospodarczej (art. 6 projektu)*

Przedstawiona propozycja finansowania kosztów prowadzonej działalności przez przedsiębiorców objętych całkowitym zakazem prowadzenia działalności w związku z przepisami wydanymi na podstawie art. 46a 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.) niesie ze sobą niebezpieczeństwo nałożenia się różnych form pomocy państwa skierowanej do przedsiębiorców, a wprowadzanych kolejnymi tarczami antykryzysowymi.

Zaproponowane rozwiązania nie zawierają mechanizmu finansowania kosztów stałych prowadzonej działalności (energia, media, czynsz) oraz wynagrodzeń, z uwzględnieniem pomocy, jaką w tym zakresie przedsiębiorcy już otrzymali. Zauważyć należy, że oświadczenie, o którym mowa w art. 6

ust. 2 i 3 projektu ustawy nie obejmuje tej kwestii. Ponadto, katalog kosztów objętych ewentualnym finansowaniem z budżetu państwa (ust. 1) poprzez zastosowane sformułowanie „w tym” jest katalogiem otwartym, co oznacza, że szacowane w OSR skutki przypisane do art. 6 (310 mln zł miesięcznie) są z gruntu obarczone trudnym do wskazania marginesem błędu. Niezależnie od tego, szacunki te dotyczą „interwencji polegającej na dofinansowaniu kosztów zakupu energii, gazu, wody i rachunków za odprowadzanie ścieków podmiotów prowadzących działalność”, a nie zawierają wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 2 projektu kosztów 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. Dodatkowo, należy zauważyć, że sam przepis art. 6 dotyczy przedsiębiorców, którzy zostali objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności, natomiast szacunki zawarte w OSR odnoszą się do „firm, które zamknęły lub ograniczyły działalność na skutek decyzji władzy publicznej”.

Zgodnie z projektem, przedsiębiorcy mieliby też otrzymywać środki na wynagrodzenia pracowników - rozwiązanie to częściowo dubluje obowiązujące już świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy. Dlatego konieczne byłoby wprowadzenie dodatkowego ograniczenia, że ten sam podmiot za ten sam okres nie może uzyskać dofinansowania do wynagrodzenia pracowników, którzy zostali już objęci świadczeniami na rzecz ochrony miejsc pracy. Jednocześnie wskazane w regulacji źródło finansowania działania (tj. z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw gospodarki) nie wydaje się miarodajne do potencjalnych kosztów. Niezbędna musiałaby być nowelizacja budżetu państwa w tym zakresie – jednak biorąc pod uwagę wspomniany już brak wyliczeń, nawet orientacyjnych, co do kosztów tego instrumentu, ciężko jest nawet powiedzieć, jaki miałyby być zakres tej nowelizacji, tj. o ile musiałby zostać powiększona część budżetu pozostająca w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki.

Regulacja nie przewiduje też trybu postępowania w przedmiocie dofinansowania, nie reguluje kwestii związanych z odwołaniem (względnie ponownym rozpatrzeniem sprawy) itp., pozostawiając wszystko do rozstrzygnięcia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w formie rozporządzenia, co czyni ją nadmiernie blankietową.

Warto zauważyć, że zgodnie z ust. 4, środki finansowe przysługują przedsiębiorcy za każdy miesiąc (na marginesie, przepis nie precyzuje, czy chodzi o każdy „zakończony” miesiąc, czy też za każdy nawet tylko „rozpoczęty” miesiąc) przestoju spowodowanego całkowitym zakazem prowadzenia działalności. Sformułowanie to sugerowałoby „oddolność” wypłaty środków (tzn. wypłata następowalaby po zakończeniu miesiąca) – pytanie, czy taka właśnie była intencja projektodawcy.

Proponowane rozwiązanie nie bierze też pod uwagę tego, że minister właściwy do spraw gospodarki nie dysponuje niezbędnym zapleczem kadrowo-organizacyjnym i technicznym ani możliwościami prawnymi do następczej weryfikacji oświadczeń przedsiębiorców.

Projekt nie precyzuje ponadto charakteru, jaki „dofinansowanie kosztów” miałyby posiadać na gruncie prawa podatkowego.

Poza tym należy zauważyć, że finansowanie kosztów prowadzonej działalności (tj. kosztów stałych: paliw, energii elektrycznej, wody i odprowadzania ścieków, najmu lub dzierżawy oraz wynagrodzeń osób zatrudnionych przez pracodawcę) będzie pochodziło ze środków publicznych, znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki. Będzie ono miało charakter selektywny,



ponieważ dotyczy tylko przedsiębiorców, których dotyczy całkowity zakaz 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, na ich wniosek, po złożeniu oświadczenia dotyczącego średniomiesięcznych kosztów prowadzenia działalności, z okresu trzech miesięcy poprzedzających wprowadzenie całkowitego zakazu jej prowadzenia. W odniesieniu do przesłanki korzyści, należy stwierdzić, że przekazanie przedsiębiorcom dotacji stanowi bez wątpienia korzyść ekonomiczną. Przesłanka zakłócenia konkurencji i wpływu wsparcia na wymianę handlową również jest spełniona przez umocnienie pozycji rynkowej beneficjenta w porównaniu z innymi podmiotami prowadzącymi działalność na rynku. Może stanowić również utrudnienie wejścia na rynek dla nowych podmiotów. W związku z tym, planowane pokrycie kosztów prowadzonej działalności będzie stanowić pomoc publiczną.

Przedmiotowa pomoc może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b TFUE. Przepis ten stanowi, że za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc „(...) mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego”. Na podstawie tego przepisu Komisja Europejska opracowała szczegółowe kryteria stosowane przy ocenie zgodności pomocy w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 określone w Komunikacie Komisji z dnia 19 marca 2020 r. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (dalej: Komunikat Komisji), którego celem jest umożliwienie Państwom Członkowskim wprowadzenia środków prawnych dla zapewnienia płynności, przeciwdziałania szkodom oraz zachowania ciągłości działalności gospodarczej w trakcie i po pandemii COVID-19, pozostających w zgodzie z zasadami unijnego prawa pomocy publicznej. W przypadku udzielania pomocy przewidzianej w art. 6 projektu ustawy zgodnie z Komunikatem Komisji podlegałyby ona notyfikacji w trybie art. 108 TFUE.

##### *5. Zawieszenie obowiązku spłat rat kredytów (art. 7 projektu)*

Poważne wątpliwości budzi art. 7 projektu ustawy, zgodnie z którym 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, kredytodawca lub finansujący zawiesza przedsiębiorcy na okres 6 miesięcy obowiązek spłat rat kredytów zaciągniętych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą albo wynagrodzenia przysługującego finansującemu, w rozumieniu art. 709<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, w związku z zawartą umową leasingu. Analogiczne zawieszenie spłat rat kredytu, pożyczki albo wynagrodzenia z tytułu umowy leasingu będą miały zastosowanie do organizacji pozarządowych. W przypadku wejścia w życie projektowanego przepisu banki oraz przedsiębiorcy oddający rzeczy do użytkowania w ramach umowy leasingu przez pół roku nie będą otrzymywać należnych rat. Szczególnie dolegliwe skutki może przynieść zawieszenie spłat rat leasingu wobec przedsiębiorców specjalizujących się w prowadzeniu tego rodzaju działalności. Takie rozwiązanie może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia praw przedsiębiorców.

Przedmiotowe przepisy nie precyzują też, na jakiej podstawie miałyby zostać stwierdzone spełnienie warunku określonego w ust. 2 (spadek obrotów gospodarczych) – tj. czy miałyby to być jakieś oświadczenie czy też raczej inny dokument, ani też (biorąc pod uwagę, że obie zainteresowane strony należą do sektora prywatnego), czy i w jakim trybie możliwa byłaby weryfikacja ww. dokumentów.

Proponowany w art. 7 ust. 1 okres sześciomiesięcznego zawieszenia spłaty rat dla przedsiębiorców może wpłynąć negatywnie na sytuację płynnościową podmiotów sektora bankowego, a tym samym

przełożyć się na wzrost niedoborów kapitałowych banków. W powyższym kontekście zauważenia wymaga również, że w przepisach art. 31fa-31fc ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (tzw. tarcza 4.0) (Dz. U. poz. 1086) wprowadzone zostały rozwiązania w zakresie tzw. wakacji kredytowych dla konsumentów.

Mając na uwadze powyższe, rozwiązania o tak istotnym oddziaływaniu na sektor bankowy w związku z projektowanym art. 7 ustawy wymagają wydania stanowiska przez Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie wpływu na sytuację sektora bankowego oraz oceny NBP w zakresie wpływu na stabilność finansową.

#### *6. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez przedsiębiorcę (art. 8 projektu)*

Odnosząc się do art. 8 projektu ustawy, przewidującego wprowadzenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez przedsiębiorcę, w związku z wykonywaniem przez niego polecenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 albo 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa antykryzysowa), należy zauważyć, że przedmiotowa regulacja może wiązać się z udzielaniem pomocy publicznej przedsiębiorcom, w związku z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą (tj. spełnić przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE). Przepisy projektu ustawy, uzasadnienie i ocena skutków regulacji nie zawierają jednak informacji wystarczających do przedstawienia jednoznacznej oceny w tym zakresie. Mając na uwadze ogólny charakter ww. przepisu wydaje się, że jego stosowanie będzie wymagało przeprowadzania indywidualnej analizy każdego przypadku pod kątem konieczności zapewnienia zgodności z przepisami o pomocy publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem prawnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze, w którym prowadzi działalność dany przedsiębiorca. Jednocześnie projektodawcy nie wskazali kosztów wprowadzenia ww. rozwiązania do ustawy. Warto przy tym zwrócić uwagę, że przeprowadzenie notyfikacji ustawy w trybie art. 108 TFUE wymaga m.in. określenia szacowanego budżetu na realizację programu pomocowego.

#### *7. Czasowe zawieszenie działalności gospodarczej (art. 9 projektu)*

Zastrzeżenia budzi projektowany art. 9 ust. 1 ustawy. Przepis ten nie określa, czy zastosowanie znajdują przesłanki zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej określone w art. 22 i 23 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm., dalej: „p.p.”). Z przepisu nie wynika jaki jest cel projektowanego unormowania i na czym polega jego specyfika w stosunku do możliwości, które przedsiębiorcy posiadają obecnie. Jeżeli intencją autorów regulacji jest – jak wynika z uzasadnienia projektu – przyznanie możliwości zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej podmiotom zatrudniającym pracowników, powinno to wyraźnie wynikać z treści projektowanego przepisu. Organ dokonujący wpisu informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej w trybie art. 24 p.p. powinien bowiem wiedzieć na jakiej podstawie opiera się wniosek i jakie są jego przesłanki.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 3 p.p. minimalny okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej wynosi 30 dni. Nie jest zatem jasne dlaczego projekt niekonsekwentnie przewiduje, że jest to jeden miesiąc.

Należy zauważyć, że obecnie obowiązujący art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1500, z późn. zm., dalej: „u.k.r.s.”) przewiduje, że do wniosku o wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorca załącza oświadczenie o niezatrudnianiu pracowników. Jeżeli intencją autorów regulacji jest zastosowanie instytucji zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej także w odniesieniu do pracodawców zatrudniających pracowników, to zastosowanie tego przepisu należy wyłączyć.

Nie jest również jasne w jaki sposób organ dokonujący wpisu będzie badał, że wnioskodawca ma status mikroprzedsiębiorcy. Należałoby rozważyć wprowadzenie obowiązku dołączenia do wniosku stosownego dokumentu wykazującego taką okoliczność. Sądy rejestrowe nie mając danych o takim statusie mogą oddalać wnioski jako nieuzasadnione.

Przypomnienia wymaga, że w przypadku zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej zastosowanie znajduje również art. 20d u.k.r.s. Przewiduje on, że w przypadku niezłożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej przed upływem okresu 24 miesięcy od dnia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej następuje w dniu kolejnym po upływie okresu 24 miesięcy od dnia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przez automatyczne zamieszczenie jej w rejestrze przedsiębiorców. Projektowana regulacja przewiduje, że maksymalny termin zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej na jej podstawie wynosi 6 miesięcy. Konsekwencja wymagałaby wprowadzenia regulacji analogicznej do art. 20d u.k.r.s., ale przewidującej stosowny wpis po terminie 6 miesięcy. Szereg podmiotów zaniecha bowiem złożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej po upływie okresu zawieszenia, co skutkować będzie niezgodnością treści rejestru ze stanem faktycznym. W przypadku braku możliwości wpisu takiej wzmianki bez wniosku przedsiębiorcy, sądy rejestrowe zostaną obciążone koniecznością prowadzenia postępowań przymuszających do aktualizacji danych. Należy jednak pamiętać, że wykonanie nowej funkcjonalności w systemach teleinformatycznych obsługujących Krajowy Rejestr Sądowy (System Wpisów, Biurowość KRS) polegającej na dokonaniu automatycznego wpisu wznowienia działalności po upływie terminu 6 miesięcy wymagałoby dosyć skomplikowanych zmian. Ponieważ System Wpisów i Biurowość KRS mają być zastąpione nowym systemem SOW KRS, należałoby się zastanowić nad racjonalnością ponoszenia takich wydatków.

Zaproponowane w projekcie poszerzenie prawa do zawieszenia wykonywania działalności nie zostało powiązane z żadnym obiektywnym parametrem uwzględniającym ekonomiczne konsekwencje pandemii ponoszone przez konkretnego przedsiębiorcę (np. spadek obrotów gospodarczych). Takie podejście, tj. wymagające jedynie posiadania statusu mikroprzedsiębiorcy oraz samego faktu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie bierze zatem pod uwagę zróżnicowania rynku. Należy bowiem pamiętać, że niektóre branże nie ucierpiały w efekcie pandemii, w niektórych nastąpił wręcz wzrost produkcji.

Projektowany art. 9 ust. 2 jest zbędny, gdyż jego treść pokrywa się z treścią art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, którego odpowiednie stosowanie projekt przewiduje w art. 9 ust. 3.

Przewidziany w art. 9 ust. 4-10 projektu ustawy mechanizm tzw. czasowego statusu bezrobotnego jest zdecydowanie niezasadny.

Należy zauważyć, iż uzyskanie statusu bezrobotnego uzależnione jest od spełnienia szeregu warunków wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a nie tylko pozostawania bez pracy. Przykładowo bezrobotnym nie może być osoba, która jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 2 ha przeliczeniowych, osoba pobierająca świadczenia rodzinne, osoba uzyskująca przychód z innego tytułu niż zatrudnienia lub inna praca zarobkowa (umowy cywilnoprawne np. zlecenie) w kwocie przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia miesięcznie (np. z najmu) itd. Tymczasem art. 9 ust. 4 projektu zakłada przyznanie statusu bezrobotnego wszystkim osobom zatrudnionym u pracodawcy, który zawiesił prowadzenie działalności na okres do 6 miesięcy bez względu na ich sytuację. Jest to rozwiązanie całkowicie sprzeczne z systemowymi rozwiązaniami zawartymi w ww. ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dodatkowo byłoby to rozwiązanie niekonstytucyjne, gdyż pewnej wąskiej grupie osób przyznaje się uprawnienia analogiczne do posiadanych przez osoby, które spełniają szereg innych warunków wskazanych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zupełnie nieracjonalne i niezasadne jest, aby pewnej grupie osób przyznawać status bezrobotnego i prawo do zasiłku dla bezrobotnych tylko na podstawie faktu, iż są pracownikami przedsiębiorcy, który zawiesił prowadzenie działalności. Status bezrobotnego i prawo do zasiłku dla bezrobotnych jest związane ze spełnieniem szeregu innych warunków, których nie można pominąć dla pewnej grupy osób. Byłoby to nieuczciwe w stosunku do innych osób, które nie mogłyby uzyskać statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Należy zauważyć, iż zgodnie z proponowanym przepisem do zasiłku dla bezrobotnych byłaby przykładowo uprawniona osoba, która dopiero co podjęła pracę u danego przedsiębiorcy, który zawiesił prowadzenie działalności. Mogłaby ona legitymować się np. tylko miesiącem pracy albo nawet krótszym – kilkudniowym. Należy wskazać, iż ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wymaga, aby przepracować co najmniej 365 dni w ciągu ostatnich 18 miesięcy przed rejestracją w urzędzie pracy, aby nabyć prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Proponowane rozwiązanie stawiałoby zatem w dużo lepszej sytuacji osoby zatrudnione u przedsiębiorcy, który zawiesił wykonywanie działalności niż inne osoby, które przykładowo pracowały przez ostatnie 11 miesięcy i zasiłku dla bezrobotnych nie mogłyby uzyskać. Proponowany mechanizm należy uznać zatem za niezasadny, niesprawiedliwy i noszący znamiona niekonstytucyjnego.

Ponadto rejestracja takich osób jako bezrobotne miałyby następować przez pracodawcę (art. 9 ust. 6 projektu), co wydaje się zupełnie nieracjonalne, gdyż pracodawca nie posiada wszystkich informacji o osobie koniecznych do dokonania rejestracji. Ponadto status bezrobotnego wiąże się z określonymi uprawnieniami i obowiązkami dla określonej osoby. Nie można zatem pewnego uprawnienia nadawać pracodawcy dla jego pracowników. Jest to rozwiązanie zupełnie chybione, wynikające z braku dostatecznej wiedzy autorów projektu o samym statusie bezrobotnego oraz wynikających z tego prawach i obowiązkach dla osoby.

Zaproponowany przepis art. 9 ust. 8 projektu, który wyklucza de facto możliwość pozbawienia statusu bezrobotnego z jakiegokolwiek powodu oraz uniemożliwia jakąkolwiek aktywizację takiej osoby jest nie do zaakceptowania mając na uwadze cel oraz charakter statusu bezrobotnego. Z jakiej przyczyny pracodawca ma uzyskiwać status bezrobotnego dla swoich pracowników, podczas gdy do osób tych nie będą miały de facto zastosowania żadne przepisy dotyczące tego statusu poza przyznaniem zasiłku dla bezrobotnych i to osobom, które nie spełniają żadnych warunków do jego uzyskania zawartych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach

rynku pracy. Przepisy art. 9 ust. 4-10 projektu tworzą zatem zupełnie nową instytucję prawa - „bardzo uprzywilejowany” status bezrobotnego, do którego nie stosuje się *de facto* żadnych przepisów związanych z istotą tego statusu. Osoby, które uzyskałyby taki status znalazłyby się w zdecydowanie lepszej sytuacji niż ogół zarejestrowanych bezrobotnych, nie mówiąc już o innych osobach, które takiego statusu i prawa do zasiłku z różnych przyczyn nabyć nie mogą. Takie rozwiązanie jest nie do pogodzenia z realizacją zadań przez powiatowe urzędy pracy, celem ustanowienia statusu bezrobotnego wraz z prawem do zasiłku, jak i konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Należy również podkreślić, iż zarówno powyższy przepis, jak również uzasadnienie do ustawy nie wyjaśnia, co się dzieje ze stosunkiem pracy pracownika w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Jednocześnie wątpliwości budzi literalne brzmienie tego przepisu, który sugeruje, iż pracownik jest jednocześnie osobą bezrobotną (czasowo bezrobotną).

W art. 9 ust. 9 projektu ustawy zaproponowano przyznanie pracownikowi przedsiębiorcy zasiłku za każdy dzień zawieszenia działalności gospodarczej na poziomie 120% kwoty zasiłku określonego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Za jeden dzień pracownik czasowo bezrobotny będzie otrzymywał kwotę 1 057,56 zł (881,30 zł \* 120%), co w skali miesiąca da kwotę 31 726,80 zł. Występuje tu nielogiczne powiązanie pomiędzy kwotą zasiłku należnego za 1 dzień w stosunku do kwoty zasiłku należnego za 1 miesiąc.

#### *8. Zawieszenie wykonywania niektórych obowiązków sprawozdawczych (art. 10 projektu)*

Na podstawie art. 15zsh ust. 1 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 (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.), Minister Finansów wydał już rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji<sup>2</sup>, w celu konieczności zapewnienia prawidłowej realizacji tych obowiązków wynikających z:

- ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, z późn. zm.) oraz w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy;
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) oraz w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy;
- z art. 45 ust. 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.).

W rozporządzeniu tym zostały wydłużone terminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 projektu ustawy, dla jednostek, których rok obrotowy zakończył się po dniu 29 września 2019 r., jednak nie później niż w dniu 30 kwietnia 2020 r., i których termin sporządzenia i zatwierdzenia nie upłynął przed dniem 31 marca 2020 r.

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. poz. 570)

A zatem 30 czerwca 2020 r. upłynął już wydłużony termin na sporządzenie sprawozdania finansowego za 2019 rok (dla jednostek, których rok obrotowy jest równy kalendarzowemu). Dodatkowo wskazać należy, iż rozporządzenie objęło swoim zakresem wszystkie jednostki stosujące ww. ustawy, a nie tylko przedsiębiorców i organizacje pożytku publicznego.

Przepisy art. 10 ust. 2 projektu ustawy, które znacząco wydłużają terminy sprawozdawcze i ewidencyjne w stosunku do terminów określonych w ww. rozporządzeniu, mogą skutkować brakiem wiarygodnych informacji finansowych pochodzących od jednostek w tym okresie oraz nałożeniem się wielu obowiązków sprawozdawczych po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

Należy dodać, że obowiązki sprawozdawcze podmiotów wiążą się z obowiązkiem złożenia dokumentów do repozytorium dokumentów finansowych. W przypadku uchybienia tej powinności sąd rejestrowy powinien wszcząć postępowanie przymuszające, a w określonych przypadkach może nawet odstąpić od wszczynania takiego postępowania, zainicjować postępowanie prowadzące do rozwiązania podmiotu. Z tego względu obowiązki w tym zakresie powinny być określane w precyzyjny sposób, tak aby było wiadome dla sądu rejestrowego, czy podmiot łamie przepisy prawa, czy też nie. Projektowana regulacja określa terminy wykonania obowiązków poprzez odesłanie do terminów obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, co może powodować wątpliwości w praktyce. Właściwszym wydaje się precyzyjne uregulowanie tej kwestii rozporządzeniem Ministra Finansów.

Jednocześnie podczas ustalania nowych terminów sprawozdawczych należy mieć na uwadze regulacje art. 30 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG o rachunkowości – wymóg ogłaszania sprawozdań finansowych (po ich zatwierdzeniu) w „rozsądnym terminie nieprzekraczającym 12 miesięcy od dnia bilansowego”.

Doprecyzowania wymaga zaproponowane rozwiązanie polegające na zawieszeniu wykonywania obowiązków przez organizacje pożytku publicznego w zakresie przekazywania sprawozdań lub informacji, o których mowa w ustawie z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie jest jasne, czy fundacje posiadające status organizacji pożytku publicznego, korzystające z przedmiotowego uprawnienia będą również zwolnione z terminowego rozliczenia swojej działalności (tj. złożenia sprawozdania) w stosunku do ministra właściwego ze względu na jej cele. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, fundacje posiadające ww. status, które zamieściły w terminie sprawozdania z działalności zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zwolnione są z obowiązku sprawozdawania w trybie określonym w ustawie o fundacjach.

Ponadto w kontekście powołanego w projekcie art. 45 ust. 5 ustawy PIT<sup>3</sup> należy wskazać na podobne regulacje na gruncie podatku CIT (w art. 27 ust. 2 i 27a ustawy CIT<sup>4</sup>), które jednak nie zostały przytoczone w omawianym przepisie.

---

<sup>3</sup> Zgodnie z tym przepisem podatnicy prowadzący księgi rachunkowe obowiązani do sporządzenia sprawozdania finansowego przekazują, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Szeffowi Krajowej Administracji

Wątpliwości budzi, czy wprowadzana zmiana polegająca na zawieszeniu sporządzania rocznego sprawozdania merytorycznego przez organizacje pożytku publicznego pozostanie neutralna z punktu widzenia tworzenia wykazu organizacji pożytku publicznego uprawnionych do środków 1% podatku PIT, zważywszy, że warunkiem ujęcia tych organizacji w wykazie jest złożenie ww. sprawozdania (art. 27a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

#### 9. Zmiany w zakresie zmiany zezwolenia na prowadzenie działalności w strefie (art. 11 projektu)

Zgodnie z przepisem art. 11 projektu ustawy minister właściwy do spraw gospodarki może dokonać zmiany zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych, po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 mogą wpłynąć lub wpływają na należyte spełnienie warunków zezwolenia. W związku z tym, że zmiana zezwolenia może dotyczyć wszystkich warunków, w tym w zakresie poziomu zatrudnienia, proponowany przepis może wiązać się z koniecznością zmniejszenia kwoty pomocy w przypadku niektórych przedsiębiorców działających w Specjalnych Strefach Ekonomicznych (dalej: SSE). Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych, pomoc publiczna w SSE może być udzielana z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy, której wielkość jest liczona jako iloczyn maksymalnej intensywności pomocy określonej dla danego obszaru i dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. Przedsiębiorcy, którzy otrzymali pomoc z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy są zobowiązani do ich utrzymania przez okres 3 lat (w przypadku przedsiębiorców o statusie MŚP) lub 5 lat (w przypadku dużych przedsiębiorców) od dnia ich utworzenia. W związku z tym, że w przedmiotowym przypadku wartość pomocy wynika bezpośrednio z liczby nowozatrudnionych pracowników, za zmniejszeniem poziomu zatrudnienia w ww. 3- lub 5-letnim okresie utrzymania powstałych miejsc pracy powinno ich proporcjonalne zmniejszenie wartości pomocy.

Nawet przy założeniu, że zgodnie z art. 28 projektu ustawy miałyby to być pomoc udzielana na warunkach określonych w Komunikacie Komisji, należy zwrócić uwagę, iż pkt 20 Komunikatu Komisji określa, że ewentualna kumulacja z pomocą udzielaną zgodnie z jego przepisami nie może naruszać warunków udzielania pomocy określonych dla pomocy *de minimis* i pomocy w ramach wyłączeń grupowych. W związku z powyższym należy poinformować, że zgodnie z art. 8 ust. 3 lit. c) rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, pomoc regionalna może być kumulowana w odniesieniu do tych samych kosztów (częściowo lub w całości), o ile nie powoduje to przekroczenia najwyższego poziomu intensywności pomocy lub kwoty pomocy określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020. W związku z tym, zmniejszenie poziomu zatrudnienia w 3- lub 5-letnim okresie utrzymania powstałych miejsc pracy bez proporcjonalnego zmniejszenia wartości pomocy nie będzie zgodne z przepisami o pomocy publicznej.

---

Skarbowej sprawozdanie finansowe przed upływem terminu określonego na złożenie zeznania w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej udostępnianej na podstawie art. 45 ust. 1g ustawy o rachunkowości.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 865, z późn. zm.).

Projekt zakłada niestosowanie w procesie rozpatrywania wniosków o zmianę zezwolenia na prowadzenie działalności w strefie art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 4 minister właściwy do spraw gospodarki może, na wniosek przedsiębiorcy, po zasięgnięciu opinii zarządzającego strefą, zmienić zezwolenie, przy czym zmiana nie może:

- dotyczyć obniżenia poziomu zatrudnienia, określonego w zezwoleniu w dniu jego udzielenia, o więcej niż 20%;
- skutkować zwiększeniem pomocy publicznej;
- dotyczyć spełnienia wymagań odnoszących się do inwestycji realizowanej na gruntach stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste: zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, Skarbu Państwa, jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku komunalnego.

W tym trudnym okresie uelastycznienie przepisów w kierunku ułatwienia zwalniania pracowników nie byłoby działaniem odpowiedzialnym społecznie i ekonomicznie, dlatego konieczne jest wykorzystywanie już dostępnych instrumentów, zamiast tworzenia nowych.

Podstawowym wsparciem, jakiego może oczekiwać przedsiębiorca jest zmiana zezwolenia, poprzez wydłużenie okresu realizacji warunków w nim wskazanych. Obecne przepisy pozostawiają Ministrowi Rozwoju szeroki zakres uznania administracyjnego, zostawiając tym samym wiele możliwości reagowania na tej płaszczyźnie.

#### *10. Zwolnienie z obowiązku opłacania składek ubezpieczeniowych (art. 12 projektu)*

Zaproponowane w projekcie szerokie zwolnienie płatników składek z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne (i pozostałe) powoduje, że ulga objęłaby nie tylko przedsiębiorców i podmioty wymienione obecnie w tzw. „Tarczy antykryzysowej”, ale również wszystkie podmioty wymienione w art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, przy założeniu, że nie zgłaszają one do ubezpieczeń więcej niż 250 osób, w tym płatników będących jednostkami sektora finansów publicznych, których działalność jest finansowana ze środków publicznych. Brak powiązania ulgi z sytuacją finansową danego podmiotu powodowałaby, że mogłyby korzystać z niej także podmioty, które nawet potencjalnie nie odczuwają negatywnych skutków COVID-19. Dodać należy, że przedmiotowe propozycje oznaczają istotny ubytek przychodów Funduszu Pracy, FGŚP, Funduszu Solidarnościowego przy jednoczesnym wzroście kosztów FGŚP i Funduszu Pracy z tytułu projektowanych rozwiązań. Trzeba pamiętać o możliwościach budżetu państwa i tego, czy jest on w stanie udźwignąć tego typu obciążenie. Na marginesie należy zauważyć, że rozwiązanie polegające na zwolnieniu z obowiązku odprowadzania składek było konieczne w momencie obowiązywania największych i najpoważniejszych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej; pytanie natomiast, czy jego znaczące poszerzenie w momencie „odmrożenia” gospodarki i w sytuacji coraz lepszych możliwości finansowych przedsiębiorców jest wskazane.

Zaproponowane rozszerzenie zwolnienia ze składek, w projektowanym brzmieniu budzi wiele innych zastrzeżeń. Przede wszystkim należy zauważyć, że projektowane zwolnienie odnosi się do składek za okres od dnia 1 marca 2020 r. Oznacza to, że w znacznej mierze regulacja zaproponowana przez projektodawców powiela się ze zwolnieniem ze składek obowiązującym na podstawie 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. Wprowadzanie podwójnych podstaw prawnych dla zwolnienia ze składek należy negatywnie ocenić z punktu widzenia legislacyjnego oraz wykonawczego. Z przepisów nie wynika czy z projektowanego zwolnienia ze składek można skorzystać zamiennie, czy dodatkowo w stosunku do zwolnienia ze składek, o którym mowa 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.

Ponadto projektowane przepisy wybiórczo odsyłają do niektórych przepisów ww. ustawy, takich jak np. art. 31zp ust. 1, z którego wprost wynika, że wniosek składa się do dnia 30 czerwca 2020 r. Biorąc pod uwagę, że w dalszym ciągu trwa stan epidemii, odpowiednie stosowanie art. 31zp ustawy z dnia 2 marca 2020 r. dot. COVID-19 (tj. specustawy) nie ma racji bytu – wyznaczony jest tam bowiem termin 30 czerwca 2020 r. na składanie wniosków do ZUS, termin ten natomiast już minął. Analogiczną uwagę należy zgłosić w kontekście art. 31zq ust. 3. W projektowanym przepisie nie został więc określony termin składania wniosków o zwolnienie ze składek. Trudno określić intencję projektodawcy, dlaczego do niektórych przepisów odsyła, natomiast niektóre zostały pominięte.

Ponadto wprowadzenie rozwiązania, o którym mowa w art. 12 ust. 1 opiniowanego projektu (tj. zwolnienia płatnika składek z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne), spowoduje, że okres ten nie zostanie wliczony do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych. Stosownie do brzmienia art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy pracy od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy, z zastrzeżeniem art. 75, jeżeli w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni był zatrudniony i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy, z zastrzeżeniem art. 104a-105; w okresie tym nie uwzględnia się okresów urlopów bezpłatnych trwających łącznie dłużej niż 30 dni. Z przepisu tego niewątpliwie wynika, iż aby uzyskać prawo do zasiłku to bezrobotny musi co do zasady wykazać, że w okresie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania po pierwsze – był zatrudniony łącznie przez okres co najmniej 365 dni, po drugie – osiągał w tym czasie wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, i po trzecie – od tego wynagrodzenia istniał obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy.

Projektowany art. 12 ust. 6 prowadzi do konieczności zwrotu wszystkim podmiotom objętym ulgą opłaconych składek wstecz, mimo potencjalnej możliwości wnioskowania o zwolnienie za miesiące późniejsze niż marzec, kwiecień, maj. Pomijając przypadki skrajnych redukcji etatów, nie wydaje się zrozumiały sens zwrotu zapłaconych składek np. za kwiecień, w przypadku możliwości wnioskowania o zwolnienie np. za lipiec.

Jednocześnie należy zauważyć, że zbliżony do omawianego środek pomocowy, określony w art. 31zo ustawy antykryzysowej został uznany za pomoc publiczną i zatwierdzony przez Komisję jako zgodny z warunkami określonymi w sekcji 3.1 Komunikatu Komisji. W związku z tym ww. pomoc podlega notyfikacji w trybie art. 108 TFUE.

### *11. Odraczanie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozkładanie ich na raty (art. 13 projektu)*

Zaproponowane dodanie nowego przepisu w zakresie rozkładania na raty i odraczania płatności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne jest bezprzedmiotowe. Należy zwrócić uwagę, że obecnie obowiązujący art. 15zb ustawy z dnia 2 marca 2020 r. wskazuje, że w przypadku odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, dotyczącego należności z tytułu składek należnych za okres od 1 stycznia 2020 r., na podstawie wniosku złożonego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii albo w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu, nie nalicza się opłaty prolongacyjnej, o której mowa w art. 29 ust. 4. Oznacza to, że wnioski o powyższe ulgi realizowane są na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z tym że nie jest naliczana opłata prolongacyjna. Wprowadzanie nowej regulacji w zakresie ulg, obok już funkcjonującej jest niecelowe. Przede wszystkim taki dualizm przepisów nie byłby zrozumiały dla przedsiębiorców – powstałyby wątpliwości, na podstawie jakich przepisów mogą ubiegać się o zwolnienie. Ponadto zasady udzielania ulg w postaci układów ratalnych i odroczeń terminów płatności stosowane są od dawna zarówno przez przedsiębiorców, jak i przez ZUS. Dlatego też podjęto decyzję, aby stosować przepisy dotychczasowe, z modyfikacją, że nie będzie naliczana opłata prolongacyjna.

### *12. Zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne rolników (art. 14 projektu)*

Wnioskodawcy w art. 14 proponują, aby osoby objęte ubezpieczeniami emerytalno-rentowym, wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2020 r. poz. 174) zwolnione zostały z opłacania składek na to ubezpieczenie należnych za okres kwartału, przypadającego od dnia 1 kwietnia 2020 r. do 90. dnia następującego po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który ze stanów obowiązywał jako ostatni.

Zgodnie jednak z ustawą 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 (Dz.U. 2020 r., poz. 568), wprowadzono od dnia 31 marca 2020 r., dla wszystkich osób objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zwolnienie z opłacania składek na to ubezpieczenie za drugi kwartał 2020 r. Rozwiązanie to wprowadzone było *ad hoc*, aby odciążyć finansowo rolników w początkowym, ciężkim okresie pandemii. W chwili obecnej nie przewiduje się przedłużenia zwolnienia na III kwartał.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej PROW 2014-2020) są realizowane działania/poddziałania, mające na celu wspieranie rozwoju przedsiębiorczości (np. 6.4 i 19.2). W ramach tych działań przedsiębiorcy otrzymują wsparcie na podjęcie lub rozwój prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Tak daleko idące zmiany w zakresie warunków na jakich prowadzona jest działalność gospodarcza, jakie zaproponowano w projektowanej ustawie, mogą w istotny sposób wpłynąć na warunki realizacji przez przedsiębiorców operacji, na które otrzymali wsparcie ze środków PROW 2014-2020, a także mogą spowodować konieczność zmiany szeregu przepisów krajowych i dokumentów programowych dotyczących zasad i warunków przyznania i wypłaty pomocy w ramach poszczególnych działań PROW

2014-2020. Mogą także spowodować trudności w osiągnięciu założonych w ramach niniejszego Programu wskaźników jego realizacji.

Przewidziana w projekcie pomoc w formie zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne rolników nie została ograniczona tylko do tych rolników, którzy zaprzestali lub ograniczyli działalności w związku z pandemią, zgodnie z art. 1 ust. 2 projektu – w którym stwierdza się, iż wprowadza się mechanizmy wsparcia dla utrzymania i kontynuacji działalności gospodarczej zagrożonej na skutek ekonomicznych następstw zakazów oraz ograniczeń. Ponadto pomoc określona w art. 14 projektu ustawy w formie zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne rolników nie odnosi się do rolników, którzy korzystają ze zwolnienia w składkach na mocy 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 (tylko do końca II kwartału br.). Tym samym wydaje się, że zostali wyeliminowani z możliwości zwolnienia ze składek do 3. miesiący po zakończeniu stanu epidemii.

Projekt nie przewiduje żadnego trybu i procedur zwolnienia (czy odbywa się ono na wniosek, jaki jest wzór tego wniosku itp.). Dodatkowo, rozwiązanie przewidziane w ust. 2 nie przewiduje, kto, w jakim trybie i w oparciu o jakie przesłanki decyduje o tym, czy finansowanie następuje ze środków Funduszu czy też z dotacji budżetowych.

Co się tyczy propozycji zwolnienia także z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego trzeba pamiętać, iż jest to ubezpieczenie samofinansujące i wymaga analiz, czy to ubezpieczenie zbilansuje się po proponowanym ubytku składek od rolników.

Niezależnie od powyższego, proponowane rozwiązanie jest kosztowne dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i budżetu państwa, co przemawia za odstąpieniem od jego wprowadzenia.

### *13. Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy (art. 15 projektu)*

Odnosząc się do kwestii wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy z powodu choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną informuję, że zgodnie z art. 92 Kodeksu pracy pracownik zachowuje prawo do 80% wynagrodzenia za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną. Wyższe wynagrodzenie z tego tytułu może przysługiwać pracownikowi jeżeli przewidują to obowiązujące u pracodawcy przepisy prawa pracy (układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania).

Pracownik zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek wypadku w drodze do pracy lub z pracy albo choroby przypadającej w czasie ciąży, a także wskutek poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów. Tak więc okres nieobecności w pracy z powodu choroby oraz innych zdarzeń wymienionych w art. 92 Kodeksu pracy, jest traktowany przez ustawodawcę jako usprawiedliwiona nieobecność w pracy, za którą pracownikowi należy się wynagrodzenie. Stanowi to wyjątek od zasady określonej w art. 80 Kodeksu pracy, zgodnie z którą wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną.

Powyższe wynagrodzenie przysługuje za okres niezdolności do pracy trwającej łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego, przy czym w przypadku pracownika, który ukończył 50. rok życia okres

ten wynosi łącznie do 14 dni w ciągu roku kalendarzowego. Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i wypłaca za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy.

Począwszy od 34. dnia lub odpowiednio 15. dnia niezdolności do pracy z powodu choroby w roku kalendarzowym pracownik ma prawo do zasiłku chorobowego finansowanego ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Miesięczny zasiłek chorobowy wynosi również 80% podstawy wymiaru zasiłku. Należy podkreślić, że zarówno wysokość wynagrodzenia za czas choroby, jak i wysokość zasiłku chorobowego wynosi zasadniczo 80% podstawy wymiaru i dotyczy pracowników, bez względu na wiek, płeć czy rodzaj choroby.

Zasady ustalania podstawy wymiaru zasiłków dla ubezpieczonych będących pracownikami są określone w rozdziale 8 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Zgodnie z przepisami powołanej ustawy, podstawę wymiaru zasiłku chorobowego przysługującego pracownikowi stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy. Jeżeli niezdolność do pracy powstała przed upływem 12 miesięcy kalendarzowych ubezpieczenia, podstawę wymiaru zasiłku chorobowego stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie za pełne miesiące kalendarzowe ubezpieczenia (art. 36 ust. 1 i 2 powołanej ustawy).

Przepisy dotyczące ustalania podstawy wymiaru dotyczą w równym stopniu wszystkich ubezpieczonych będących pracownikami, którym przysługują zasiłki chorobowe, macierzyńskie albo opiekuńcze. Należy również dodać, że nie jest zasadna zmiana zasad ustalania podstawy wymiaru zasiłku dla jednej wybranej grupy osób.

Zasady związane z wypłatą wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy oraz zasiłków są jednakowe dla wszystkich pracowników bez względu na wielkość pracodawcy, fakt czy ubezpieczeni są pracownikami wykonującymi pracę na terytorium Polski czy też są pracownikami czasowo delegowanymi do pracy w innym kraju, czy też z powodu powstania niezdolności do pracy (choroba, kwarantanna).

Należy przy tym mieć na uwadze zasadę równego traktowania wynikającą z art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności m.in. okresu wypłaty świadczeń, zachowania prawa do świadczeń jak również obliczania wysokości świadczeń. Zmiana zasad ustalania podstawy wymiaru świadczeń jedynie w odniesieniu do jednej grupy mogłaby doprowadzić do zarzutu złamania zasady równego traktowania.

Mając na względzie, że ciężar wypłaty zasiłku od pierwszego dnia niezdolności do pracy ma spoczywać na FUS, komentowana propozycja może okazać się trudna do sfinansowania przez system ubezpieczeń wobec już znaczącego ubytku składek w FUS oraz zwiększenia wydatków w związku z już wdrożonymi formami pomocy dla przedsiębiorców.

#### *14. Dofinansowanie wynagrodzeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (art. 16 projektu)*

Instrument regulujący kwestię dofinansowania z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych do wynagrodzeń pracowników w sytuacji wystąpienia COVID-19 został wprowadzony ustawą 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 568), która weszła w życie w dniu 31 marca 2020 r. Wprowadzony ww. ustawą art. 15g ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, dalej: „ustawy COVID”, przewiduje, że pracodawca, u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 może zwrócić się do właściwego ze względu na swoją siedzibę dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy z wnioskiem o wypłatę ze środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników, którzy zostali objęci przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy. Przesłanką uzyskania przez pracodawcę dofinansowania jest spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19, co najmniej o 15%, obliczony jako stosunek obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych albo kolejnych 60 dni, w przypadku, gdy okres porównawczy zaczyna się w trakcie miesiąca, przypadających w okresie między 1 stycznia 2020 r. a dniem poprzedzającym złożenie wniosku, w porównaniu do obrotów z tego samego okresu w poprzednim roku albo co najmniej o 25%, obliczony jako stosunek obrotów z dowolnie wskazanego miesiąca kalendarzowego albo kolejnych 30 dni, w przypadku, gdy okres porównawczy zaczyna się w trakcie miesiąca, przypadających w okresie między 1 stycznia 2020 r. a dniem poprzedzającym złożenie wniosku, w porównaniu do obrotów z miesiąca poprzedniego. W przypadku objęcia pracownika obniżonym wymiarem czasu pracy wynagrodzenie dofinansowywane jest nie więcej niż 40% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa GUS. Dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym wynosi 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Obowiązujący instrument w pełni odpowiada na zapotrzebowanie jego odbiorców.

Dodatkowo należy zauważyć, że ewentualna zmiana merytoryczna w omawianym zakresie powinna polegać na modyfikacji specustawy, a nie na wprowadzeniu nowego przepisu w proponowanej ustawie – bezcelowe jest bowiem utrzymanie przepisów art. 15g ust. 7 i 10 w pierwszej z nich przy jednoczesnym bezterminowym wyłączeniu ich stosowania we wszystkich przypadkach na mocy przepisów drugiej z nich.

#### *15. Zwolnienie z obowiązku płacenia zaliczek (art. 17 projektu)*

W art. 17 projektu ustawy przewidziano okresowe zwolnienie z obowiązku płacenia zaliczek na podatek dochodowy PIT i CIT dla przedsiębiorców spełniających warunki określone w tym przepisie. Ramy czasowe tego zwolnienia określono w sposób, z którego może być trudno wywieść jednoznaczne wnioski. Z jednej bowiem strony zwolnienie ma przysługiwać na okres 6 miesięcy, ale równocześnie ma ono obowiązywać 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.

Ewentualna wątpliwość dotyczyć więc może co najmniej dwóch przypadków:

- sytuacji, gdy stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii jest dłuższy niż 6 miesięcy (wtedy okres zwolnienia będzie krótszy od tego okresu?),
- sytuacji, gdy stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii i następujący po nim okres 90-dniowy jest krótszy niż 6 miesięcy (okres zwolnienia ulegnie skróceniu?).

Jeśli chodzi o warunki uprawniające do zwolnienia, to nie jest jasne na jakiej zasadzie ma następować porównanie przychodów do wielkości średniomiesięcznej z 2019 r. - czy ma to następować w skali pojedynczego miesiąca (wyższy przychód danego miesiąca oznacza zakończenie okresu stosowania zwolnienia) czy dłuższego okresu (średnia)? Należy też zauważyć, iż taka konstrukcja wyklucza podmioty, które powstały po 31 grudnia 2019 r.

Ponadto, proponuje się zmianę redakcji tej regulacji w taki sposób, aby z jej brzmienia jednoznacznie wynikało, że przedsiębiorca ma prawo zatrzymać zaliczki na podatek, do których sfinansowania z własnych środków jest obowiązany, jak również zaliczki na podatek jakie pobrał od podatników w związku z wykonywaniem obowiązków płatnika.

Wyjaśnienia zatem wymaga, w jakiej relacji pozostaje art. 17 ust. 2 projektu ustawy z art. 52o ustawy PIT<sup>5</sup> oraz z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego (Dz. U. poz. 972). Należy bowiem zauważyć, że art. 52o ustawy PIT obowiązuje od 31 marca 2020 r.<sup>6</sup> Przepis ten prolongował termin przekazania zaliczek na podatek dochodowy oraz zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów z szeroko rozumianej pracy pobranych w marcu i kwietniu 2020 r. Ich zapłata, zamiast odpowiednio do dnia 20 kwietnia i 20 maja, mogła być dokonana do dnia 1 czerwca 2020 r. Ostatecznie, w drodze ww. rozporządzenia Ministra Finansów, termin wpłaty ww. zaliczek i zryczałtowanego podatku, pobranych w marcu przesunięto do dnia 20 sierpnia 2020 r., natomiast pobranych w kwietniu – do dnia 20 października 2020 r. Dodatkowo prolongatą objęto kwoty zaliczek oraz zryczałtowanego podatku, które zostały pobrane w maju. W tym przypadku termin wpłaty przesunięto do dnia 20 grudnia 2020 r. Wydaje się, że wobec regulacji zawartej w art. 17 ust. 2 projektu ustawy, bezprzedmiotowe stają przepisy dotyczące prolongaty wpłat zaliczek (pozostają w zakresie zryczałtowanego podatku).

Jednocześnie, w kontekście regulacji przewidzianej w art. 12 ust. 6 zdanie drugie projektu ustawy (dotyczącej zwolnienia z opłacania składek), wyjaśnienia wymaga, czy analogicznie jak w przypadku składek przedsiębiorca będzie mógł ubiegać się o zwrot uprzednio opłaconych zaliczek, o których mowa w art. 17 projektu ustawy.

Niezależnie od powyższego należy też mieć na względzie regulację zawartą w ust. 2 – zaliczka na podatek dochodowy płacona przez płatnika np. przez pracodawcę za pracownika „potrącana” jest z bieżącej pensji tego ostatniego. W przypadku zwolnienia z zaliczek, wysokość wypłaty będzie zatem odpowiednio większa. Niemniej, możliwość skorzystania ze zwolnienia nadal uzależniona byłaby od

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.).

<sup>6</sup> Art. 52n ustawy PIT został dodany ustawą z dnia 31.03.2020 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 568).

statusu przedsiębiorcy (pracodawcy), a nie pracownika – bez znaczenia pozostawałoby więc, czy sytuacja tego ostatniego (wysokość wynagrodzenia) uległa zmianie na skutek kryzysu czy też nie. Tym samym, mogłoby dochodzić do sytuacji, gdy w stosunku do dwóch pracowników zarabiających tyle samo u dwóch różnych pracodawców (i których wynagrodzenia nie uległy zmniejszeniu na skutek pandemii), przepis odnośnie zaliczek znajdowałby „zastosowanie” do wynagrodzenia jednego z nich, a do drugiego – nie. W krótszej perspektywie czasowej mogłoby to wzbudzić niezadowolenie tego drugiego (kwestie sprawiedliwości społecznej), w dłuższej zaś – tego pierwszego (w momencie składania rocznego rozliczenia podatkowego byłby on obowiązany do odprowadzenia dużo wyższej niż w poprzednich latach sumy, do czego mógłby nie być przygotowany, ze względu na dotychczasowe przyzwyczajenia, w tym przyzwyczajenia konsumpcyjne i oszczędnościowe).

Dalece nieprecyzyjne jest także sformułowanie "prowadzi działalność gospodarczą w ograniczonym stopniu ze względu na zakazy wprowadzone w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego albo stanem epidemii", co może prowadzić do sporów interpretacyjnych.

Nie wiadomo także, jak ma zostać wyliczony „przychód porównawczy”, tj. przychód względem którego należy określić procentowy spadek w stosunku do średniomiesięcznego przychodu w roku 2019 r. – czy ma to być średniomiesięczny przychód z roku 2020, czy też przychód z konkretnego miesiąca (miesiący?) we wskazanym roku, a jeśli tak, to z którego (których?).

Ponadto, przepis nie precyzuje, czy spadek przychodów liczony jest tylko co do przychodów osiągniętych z tytułu działalności gospodarczej czy też - w przypadku osiągnięcia przychodów także z innych źródeł – powinny one zostać uwzględnione.

Należy mieć na uwadze, że zwolnienie przedsiębiorców z opłacania zaliczek na podatek (własnych lub pobieranych od podatników) znacząco uszczupli wpływy z podatku PIT. Propozycja może mieć negatywny wpływ na płynność finansową jednostek samorządu terytorialnego (łączny udział JST w 2020 r. wynosi: w PIT 50,01%, w CIT 22,86%). W załączonej do projektu Ocenie Skutków Regulacji brak jest informacji w tym zakresie. W związku z powyższym wskazane byłoby, by w przedmiotowej sprawie stanowisko zajęła Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Należy zauważyć, że przedmiotowe zwolnienie będzie miało charakter selektywny, ponieważ będzie ono przysługiwać jedynie podatnikom, którzy: a) nie prowadzili działalności gospodarczej 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; b) prowadzili działalność gospodarczą w ograniczonym stopniu ze względu na zakazy wprowadzone w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego albo stanem epidemii oraz u których nastąpił spadek przychodów w wysokości co najmniej 20% w porównaniu do średniomiesięcznego przychodu osiągniętego w 2019 r. Zwolnienie to będzie zatem stanowiło pomoc publiczną dla korzystających z niego przedsiębiorstw, która podlega notyfikacji w trybie art. 108 TFUE.

#### *16. Obniżanie dochodu o wielkość poniesionej straty(art. 18 projektu)*

Przepisy art. 18 projektu ustawy dotyczą wprowadzenia możliwości obniżania przez podatników podatku dochodowego (PIT lub CIT) dochodu osiąganego w kolejnych miesiącach roku podatkowego o wielkość straty poniesionej w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów.

Propozycja ta jest bezprzedmiotowa w kontekście zasad obliczania zaliczek na podatek dochodowy. Podstawą ustalenia wysokości tych zaliczek jest nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania po zsumowaniu odrębnie tych kategorii od początku roku podatkowego do końca danego okresu rozliczeniowego. To sprawia, że gorsze wyniki pojedynczego miesiąca są na bieżąco kompensowane z lepszymi wynikami innych miesięcy i odwrotnie – wysoki dochód osiągnięty w danym miesiącu nie oznacza konieczności zapłaty zaliczki, jeśli w poprzednich okresach podatnik osiągał straty.

Powyższy mechanizm nie ma zastosowania w przypadku opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, tj. na zasadach określonych w rozdziale 2 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym<sup>6</sup>. W tym przypadku nie oblicza się ani dochodów ani strat.

Niezależnie od tego, należy zauważyć, że dalece nieprecyzyjne są sformułowania "w najbliższych następujących kolejno po sobie miesiącach roku podatkowego" oraz "o ile strata nastąpiła w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego albo stanem epidemii".

#### *17. Uwolnienie środków zgromadzonych na rachunku VAT (art. 19 projektu)*

Przepisy art. 19 pkt 1 i 2 projektu ustawy zawierają zmiany w zakresie art. 108b ustawy z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106, z późn. zm.). Wprowadzenie terminu 14 dni roboczych na wydanie przez naczelnika urzędu skarbowego postanowienia – zgody na przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT na wskazany przez niego rachunek bankowy albo rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony ten rachunek VAT, od dnia otrzymania od podatnika wniosku, nie znajduje uzasadnienia. Obecnie termin na rozpatrzenie wniosku o wydanie zgody na uwolnienie środków z rachunku VAT wynosi 60 dni. Należy jednak zaznaczyć, że jest to termin maksymalny. Organy podatkowe z reguły rozpatrują takie wnioski w znacznie krótszym terminie. Średnio tego typu wnioski rozpatrywane są w ciągu kilku, kilkunastu dni. Organy podatkowe, mając na uwadze trudny czas w jakim znalazły się przedsiębiorstwa, działają bardzo sprawnie i skracają czas swoich działań do absolutnego minimum, tak aby podatnicy szybko otrzymali środki zgromadzone na rachunku VAT.

Należy mieć jednakże na uwadze, że w niektórych przypadkach rozpatrzenie wniosku może wymagać dłuższych działań. Naczelnik urzędu skarbowego przed wydaniem postanowienia o uwolnieniu środków dokonuje weryfikacji co do zasadności wniosku. Tak drastyczne skrócenie okresu na rozpatrzenie przez naczelnika urzędu skarbowego wniosku mogłoby w praktyce prowadzić do automatycznego odblokowania środków na rachunku VAT. W tak krótkim terminie nie zawsze jest możliwe zweryfikowanie poprawności złożonego wniosku ani też sprawdzenie czy podatnik spełnia warunki do uwolnienia (brak zaległości). Nawet jeżeli przyjąć, że zaległości powstałe wskutek epidemii nie byłyby brane pod uwagę (co wynika z dalszej części projektu) to i tak należy zweryfikować wcześniejsze okresy. O ile sprawdzenie w zakresie PIT, CIT i VAT z uwagi na mikrorachunek nie jest długotrwałe, o tyle sprawdzenie zaległości w akcyzie i należnościach celnych może wymagać wystąpienia z zapytaniem do innych organów, na co w zasadzie nie byłoby już czasu.

Zatem tak krótki termin oznacza uwolnienie środków z rachunków VAT o masowym, niekontrolowanym charakterze, co miałyby daleko idące negatywne skutki budżetowe. Tak przeprowadzone uwolnienie tych środków doprowadziłoby do zniweczenia efektu prewencyjnego przed wyłudzeniami VAT, jaki m.in. pełni mechanizm podzielonej płatności. Przychylenie się do przedstawionej propozycji spowodowałoby, obok uwolnienia środków zgromadzonych przez



niewątpliwie uczciwie działających podatników, uwolnienie również środków należących do podatników, którym z uwagi na niespełnianie przesłanek do uwolnienia środków z rachunku VAT, środki te nie powinny być uwolnione.

Należy podkreślić, że czas kryzysu i nadzwyczajnych okoliczności związanych z epidemią może potencjalnie stanowić dobry moment dla oszustów podatkowych, którzy mogą chcieć wykorzystać zaistniałą sytuację. Nie powinno się zatem rezygnować bezwarunkowo i dla wszystkich z wypracowanych narzędzi uszczelniających. Przepisy w tym zakresie muszą zatem zapewniać organom podatkowym odpowiedni czas na zbadanie wszystkich aspektów i wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości.

Z uwagi na powyższe, wprowadzenie proponowanej zmiany należy ocenić negatywnie. Mogłoby to bowiem rozszczełnić system podatku VAT i w konsekwencji spowodować ponowny wzrost luki VAT.

Ponadto, należy podkreślić, że złożenie przez podatnika wniosku do naczelnika urzędu skarbowego o przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT nie blokuje możliwości wykorzystywania środków zgromadzonych na rachunku VAT, do celów zgodnych z przepisami, w trakcie trwania postępowania o uwolnienie środków. Środki zgromadzone na rachunku VAT cały czas są w obrocie, gdyż podatnik może opłacać z nich zobowiązania z tytułu faktur zakupowych, podatek od towarów i usług, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek akcyzowy, należności celne oraz składki na ubezpieczenie społeczne.

Ze względu na fakt, że mechanizm podzielonej płatności, zwany dalej „MPP”, ma na celu zapobieganie unikaniu płacenia podatku od towarów i usług, zwiększenie pewności prowadzenia działalności gospodarczej oraz zachowanie równych zasad konkurencji zasadne jest uzależnienie udzielenia zgody na uwolnienie środków od braku zaległości podatkowych w podatkach i należnościach, które mogą być regulowane środkami zgromadzonymi na rachunku VAT oraz badanie, czy nie zachodzi uzasadniona obawa niewykonania zobowiązania podatkowego lub wystąpienia zaległości podatkowych przez podatnika. Należy bowiem zauważyć, że MPP to jedno z rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom podatkowym, eliminujące ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem VAT.

Z uwagi na powyższe, propozycję 14 dniowego terminu na wydanie ww. postanowienia przez naczelnika urzędu skarbowego należy ocenić negatywnie.

Dodatkowo wątpliwości budzi, jakie dowody miałby przedstawić podatnik na potwierdzenie faktu, że jego zaległości powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Z uwagi na fakultatywny charakter regulacji ujętej w projektowanym przepisie art. 19 pkt 2, decyzję o wyrażeniu zgody na przekazanie środków, wskazanych w art. 108b ust. 1 ustawy o VAT, ostatecznie podejmowałby naczelnik urzędu skarbowego. Takie rozwiązanie jest bardzo ocenne i będzie nakładało na podatników oraz organy podatkowe obowiązek wykazania związku przyczynowo-skutkowego między powstaniem zaległości podatkowej a stanem epidemii. Prowadziłoby to do wielu wątpliwości i sporów podatkowych. Tym bardziej, że proponowany w projekcie czas na podjęcie przez naczelnika urzędu decyzji o tym czy rzeczywiście zaległości podatnika powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wynosiłby maksymalnie 14 dni.

Zauważyć przy tym należy, iż projektodawca proponując wprowadzenie takiego rozwiązania powinien również uzasadnić jego celowość. Natomiast projektodawca w uzasadnieniu jedynie lakonicznie stwierdza, że zgłasza taką propozycję, w żaden sposób jej nie uzasadnia i nie wyjaśnia, np. dlaczego istniejące zaległości, których podatnik trwale nie reguluje, nie miałyby być przeszkodą do zwolnienia środków z rachunku VAT.

Zgodnie z art. 19 pkt 2 projektu ustawy, naczelnik urzędu skarbowego może wydać zgodę na przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT na wskazany przez niego rachunek bankowy albo rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony ten rachunek VAT, pomimo wystąpienia przesłanek wskazanych w art 108b ust. 5 pkt 1 z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tj. posiadania przez podatnika zaległości z tytułu podatków i innych należności), jeżeli zaległości powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. W celu wykluczenia spełnienia przesłanki selektywności i tym samym pomocy publicznej, należy wyeliminować uznaniowość organu podatkowego przy wydawaniu zgody na przekazanie środków zgromadzonych na ww. rachunku VAT. W związku z tym przepis ten powinien wskazywać, że naczelnik urzędu skarbowego wydaje zgodę na przekazanie ww. środków, jeżeli spełnione są ww. przesłanki.

#### *18. Zniesienie zakazu handlu w niedzielę (art. 20 projektu)*

Przepis wprowadza 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 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, wykonywania pracy w handlu w niedzielę oraz czynności związanych z handlem w niedzielę, o którym mowa w art. 5 tej ustawy.

Projektodawca uznał, iż powyższa regulacja ma na celu poprawę kondycji finansowej branży handlowej, zwiększenia płynności towarów, zagwarantowanie miejsc pracy oraz ma na względzie dobro i komfort klientów.

Należy wyjaśnić, iż ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni wprowadziła etapowe ograniczenie handlu w niedziele i święta w placówkach handlowych. Docelowa regulacja ograniczenia handlu, zgodnie z którą zakaz handlu nie obowiązuje jedynie w ostatnią niedzielę stycznia, kwietnia, czerwca i sierpnia każdego kolejnego roku kalendarzowego, a także w dwie kolejne niedziele poprzedzające Boże Narodzenie i w niedzielę poprzedzającą Wielkanoc, zaczęła obowiązywać 1 stycznia br.

W związku z powyższym podejmowanie obecnie działań legislacyjnych zmierzających do uchylenia (nawet okresowego) ustawy należałoby uznać za przedwczesne zwłaszcza, że w uzasadnieniu projektowanej ustawy nie wskazano żadnych danych na poparcie tezy o korzystnym wpływie takiego rozwiązania na kondycję finansową czy ilość miejsc pracy w branży handlowej. Natomiast podawany przez pomysłodawców argument dotyczący restrykcji w zakresie limitów osób w placówkach handlowych jest nieaktualny, bowiem limity te zostały zniesione od dnia 30 maja br.

Systematyczne odmrażanie gospodarki, które rozpoczęło się 4 maja 2020 r., zniesienie tzw. „godzin dla seniorów” oraz zmniejszenie obostrzeń sanitarnych w sklepach spowodowało, że robienie zakupów stało się dużo prostsze niż w okresie izolacji społecznej, a stan konsumpcji staje się coraz bardziej porównywalny do tego sprzed 1 marca 2020 r. Należy też mieć na względzie, że branża handlowa w różnym stopniu ucierpiała w efekcie pandemii, część sieci handlowych odnotowała wręcz wzrost sprzedaży. Obecna, coraz lepsza, sytuacja nie wydaje się zatem dostarczać nowych przekonujących argumentów na rzecz zniesienia analizowanego zakazu.

Warto podkreślić, że już obecnie w związku z wystąpieniem COVID-19 ograniczony został zakaz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele. Jak bowiem wynika z art. 15i 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 w związku z wystąpieniem COVID-19 w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii oraz w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu zakaz, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, nie obowiązuje w niedziele w zakresie wykonywania czynności związanych z handlem, polegających na rozładowywaniu, przyjmowaniu i ekspozycji towarów pierwszej potrzeby oraz powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania takich czynności. Zwolnienie z zakazu, o którym mowa powyżej, nie obowiązuje w niedziele, w które przypada święto.

#### *19. Zniesienie limitu łącznego okresu zatrudnienia oraz limitu liczby umów o pracę na czas określony (art. 21 projektu)*

Przepis przewiduje propozycję, zgodnie z którą 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, nie stosuje się limitu łącznego okresu zatrudnienia oraz limitu liczby umów o pracę na czas określony, o których mowa w art. 25<sup>1</sup> § 1 Kodeksu pracy. Ponadto, zgodnie z tym artykułem umów o pracę na czas określony, które zostały zawarte w ww. okresie, oraz wynikającego z nich okresu zatrudnienia proponuje się nie wliczać do łącznego okresu zatrudnienia oraz liczby umów o pracę na czas określony, o których mowa w art. 25<sup>1</sup> § 1 Kodeksu pracy. Dodatkowo projekt wprowadza regulację, zgodnie z którą w powyższym okresie, umowę o pracę na czas określony zawiera się na czas nie dłuższy niż do upływu 90 dnia następującego po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który ze stanów obowiązywał jako ostatni.

Zgodnie z wyjaśnieniem projektodawcy zawartym w uzasadnieniu taka regulacja ma zapewnić elastyczność w zakresie zatrudniania pracowników na czas określony, będąc jednocześnie narzędziem służącym dobru pracodawców i pracowników. Zdaniem projektodawcy pracodawca znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej, zdając sobie sprawę z tego, że kolejna umowa o pracę zawarta z pracownikiem oznacza umowę na czas nieokreślony, może nie być skłonny do zawarcia takiej umowy.

W tym kontekście należy przypomnieć, iż celem wprowadzenia limitu 33 miesięcy trwania umowy/umów na czas określony oraz limitu 3 umów na czas określony (wskazanych w art. 25<sup>1</sup> § 1 Kodeksu pracy) było dostosowanie przepisów polskiego prawodawstwa do dyrektywy 99/70/TWE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej porozumienia ramowego zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw

Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) w sprawie pracy na czas określony. Dodatkowo taka regulacja miała służyć uniemożliwieniu nadużywania terminowych umów o pracę, które były przed jej wejściem w życie zawierane niejednokrotnie na długie okresy bez obiektywnego uzasadnienia i bez poszanowania interesów obu stron stosunku pracy (tj. zarówno pracodawcy, jak i pracownika).

Skutkiem zaproponowanej w projekcie regulacji będzie zawieranie z pracownikami umów o pracę na czas określony, bez jakichkolwiek limitów co do liczby oraz okresu tych umów, na co pracownik, jako słabsza strona stosunku pracy będzie musiała się zgodzić (celem utrzymania zatrudnienia). Dodatkowo warto pamiętać, iż umowa o pracę na czas określony co do zasady zawierana jest do końca okresu ustalonego datą kalendarzową, bądź poprzez wskazanie zdarzenia, którego zajście spowoduje rozwiązanie stosunku pracy (np. powrót do pracy pracownika, który był na urlopie wychowawczym i był w tym czasie zastępowany przez pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na czas określony). Proponowany przepis będzie zatem stanowił podstawę także do zawierania przez pracodawców umów o pracę na czas określony trwający do końca 90 dnia po ustaniu zatrudnienia. W efekcie spowoduje to dużą niepewność zatrudnienia po stronie pracowników, których czas zatrudnienia będzie de facto uwarunkowany decyzją odwołującą stan zagrożenia epidemicznego albo stan epidemii oraz upływem okresu 90 dni po takim odwołaniu.

Pomijając powyższe propozycja budzi wątpliwości pod względem trybu ustalania limitu 33 miesięcy trwania umowy w sytuacji, w której dana umowa terminowa będzie trwała w dniu wejścia w życie proponowanej regulacji. Art. 21 ust. 1 proponowanej regulacji sugeruje bowiem, iż w takim przypadku część umowy przypadająca po dniu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przestaje się wliczać do ustawowego limitu. Wydaje się to niezasadne z uwagi na fakt, iż umowa o pracę na czas określony, która w momencie jej zawarcia miała podlegać wliczeniu do limitu 33 miesięcy czasu trwania takiej umowy, powinna do takiego limitu zostać ostatecznie zaliczona.

Z uwagi na fakt, iż zaproponowana regulacja budzi wątpliwości interpretacyjne oraz wprowadza rozwiązanie prawne korzystne wyłącznie dla pracodawców, które nie ma na celu jednoczesnego zabezpieczenia także sytuacji pracowników, należy ją ocenić negatywnie.

#### *20. Definicja pracy zdalnej (art. 22 projektu)*

Przepis nie wnosi żadnej „wartości dodanej” względem uregulowań zawartych w art. 3 specustawy, de facto powtarzając niektóre jego fragmenty albo ujmując ich treść w nieco innych słowach. Dodatkowo, legislacyjnie niewskazane jest przeprowadzenie zabiegu polegającego na określaniu tego typu materii w odrębnej ustawie, nie zaś na zmianie ustawy głównej (tj. specustawy).

Przedstawiona nowa definicja pracy zdalnej budzi ponadto wątpliwości w zakresie sformułowania „albo w innym miejscu wskazanym przez pracodawcę”. Wydaje się, że wskazanie przez pracodawcę innego miejsca świadczenia pracy nie powinno omijać regulacji wynikających z Kodeksu pracy lub ustaw szczególnych. Pod rozwagę poddaje się zastąpienie sformułowania „wskazanym przez pracodawcę” na: „uzgodnionym z pracodawcą”.

#### *21. Zawieszenie obowiązku składania deklaracji miesięcznych do PFRON (art. 23 projektu)*

Przepis art. 23 projektu wskazuje, że 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, zawiesza się obowiązek składania deklaracji miesięcznych, o których mowa w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, dalej jako „ustawa o rehabilitacji”. Można mieć wątpliwość czy propozycja dotyczy także zawieszenia realizacji przez pracodawców obowiązku dokonywania miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, wynikających z art. 21 ustawy o rehabilitacji, który wskazuje, że pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy jest obowiązany dokonywać miesięcznych wpłat na Fundusz, jeżeli nie osiąga 6% wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Przepis art. 23 projektu zawiesza jedynie stosowanie przepisu art. 49 ust. 2 ustawy o rehabilitacji, który zobowiązuje pracodawcę, nie osiągnącego określonego w ustawie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, do złożenia Zarządowi Funduszu, w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat, miesięcznej i rocznej deklaracji, której wzór został określony w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Z zaproponowanego przepisu wynika, że pomimo ciężącego na pracodawcy obowiązku dokonywania miesięcznych wpłat na Fundusz (z art. 21 ustawy o rehabilitacji), zawieszony zostaje jedynie obowiązek składania deklaracji w których określa się wysokość wpłaty na Fundusz.

Natomiast należy mieć na uwadze, że wypełnianie deklaracji składanych do Funduszu, po wpisaniu odpowiednich danych o zatrudnieniu, pozwala sprawdzić prawidłowość wyliczenia i bez błędów ustalić kwotę zobowiązania, którą następnie pracodawca wpłaca. Każdego dnia dokonane przez pracodawców wpłaty są rozliczane i łączone ze złożonymi deklaracjami. Dlatego też, żeby dokonać wpłaty na Fundusz, pracodawca musi wyliczyć kwotę wpłaty.

Ponadto należy wskazać, że dane pochodzące z deklaracji dotyczących wpłat służą automatycznej krzyżowej analizie w sprawach dotyczących pomocy publicznej np. z art. 26a i art. 68gd ustawy o rehabilitacji. Na tych danych opiera się również analiza budżetowa Funduszu, na który nałożono dodatkowe zadania.

Na podstawie wytycznych Ministerstwa Finansów, Fundusz ma obowiązek przedstawiać raz w miesiącu wykonanie planu finansowego za dany miesiąc oraz w formie tabelarycznej kwoty uzyskanych przychodów narastająco, w memoriale oraz kasowo. Ponadto plan finansowy jest w układzie memoriałowym, tak więc przy dokonywaniu zmian w planie za zgodą Ministerstwa Finansów Fundusz musi przedstawiać przychody średniomiesięcznie, gdzie Minister porównuje stan kasowy do składanych deklaracji, co ma wpływ na stan finansów Funduszu. Jednocześnie nie mając informacji o składanych deklaracjach przez pracodawców Zarząd Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie będzie posiadał wiarygodnych danych dotyczących przepływów finansowych i co za tym idzie realnych zagrożeń i ryzyk, tj. nie będzie mógł określać prognozowanego stanu środków finansowych do planu wieloletniego.

Zaproponowana zmiana uniemożliwia prawidłową realizację zadań ustawowych Funduszu, w tym wykonywanie obowiązków związanych z rzetelną i bieżącą dbałością o środki finansowe, będące w dyspozycji Funduszu.

*22. Przepisy dot. pobytu cudzoziemców na terenie RP (art. 24-26 projektu)*

Projektowane przepisy art. 24-26 mają na celu zastąpienie obowiązujących obecnie art. 15z–15z<sup>2</sup> 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 (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą specjalną”.

Projektowany art. 24 ustawy ma ustanowić przedłużenie terminu na składanie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, o udzielenie zezwolenia na pobyt stały, o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, o przedłużenie wizy oraz o przedłużenie pobytu w ramach ruchu bezwizowego, który wypadałby w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii – do upływu 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni. Jego odpowiednikiem jest art. 15z ustawy specjalnej, który ustanawia analogiczną konstrukcję, z tym tylko zastrzeżeniem, że przedłużenie z mocy prawa tego terminu następuje do upływu 30. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni.

Projektowany art. 25 ustawy ma ustanowić podstawę uznawania pobytu za legalny dla cudzoziemców, którzy w dniu 14 marca 2020 r., tj. w dniu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, przebywali na terytorium RP, w oparciu o konkretne tytuły pobytowe związane z pobytem krótkoterminowym, tj. na podstawie wiz Schengen, wiz wydanych przez inne państwa obszaru Schengen, dokumentów pobytowych wydanych przez inne państwa obszaru Schengen, w ramach ruchu bezwizowego, na podstawie wiz długoterminowych wydanych przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej niebędące państwami obszaru Schengen, jeżeli zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej uprawniają one do pobytu na terytorium RP oraz na podstawie dokumentów pobytowych wydanych przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej niebędące państwami obszaru Schengen, jeżeli zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej uprawniają one do pobytu na terytorium RP. Ten pobyt ma być uznawany za legalny od dnia następującego po ostatnim dniu legalnego pobytu wynikającego z tych wiz, dokumentów lub ruchu bezwizowego, do upływu 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów (stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii), który obowiązywał jako ostatni. Odpowiednikiem tego przepisu jest art. 15z<sup>1</sup> ustawy specjalnej, który ustanawia analogiczną podstawę pobytu uznawanego z mocy prawa za legalny, z tym zastrzeżeniem, że do upływu 30. dnia następującego po dniu odwołania tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni.

Projektowany art. 26 ustawy ma ustanowić podstawę prawną przedłużenia okresów ważności kart pobytu, które to okresy wypadałyby w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii - do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni. Jego odpowiednikiem jest art. 15z<sup>2</sup> ustawy specjalnej, który również ustanawia podstawę prawną dla przedłużenia (z mocy prawa) okresów ważności kart pobytu, które upływałyby w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, z tym jednak zastrzeżeniem, że do 30. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni.

Powyższe propozycje należałoby zaopiniować negatywnie z następujących względów:

- projektowane przepisy mechanicznie wydłużają obowiązujące terminy legalnego pobytu na terytorium RP cudzoziemców, wynikające z ustawy szczególnej, z 30. dnia na 90. dzień następujący po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, który obowiązywał jako ostatni. Przepisy ustawy specjalnej nie zostały uchylone, a jedynie wyłączono ich stosowanie, co wydaje się

wątpliwe pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej ze względu na pozostawienie w systemie prawnym przepisów, które nie będą miały w całości zastosowania,

- projektodawca dąży do wprowadzenia regulacji zapewniających ciągłość legalnego pobytu cudzoziemców na terytorium RP tylko w odniesieniu do niektórych przepisów ustawy specjalnej. W konsekwencji będzie to powodowało nieuzasadnione rozbieżności pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Art. 15zd ust. 1 ustawy specjalnej ustanawia podstawę prawną przedłużenia okresów pobytu i okresów ważności wiz krajowych, zaś art. 15zd ust. 3 tej ustawy ustanawia podstawę prawną przedłużenia okresów ważności zezwoleń na pobyt czasowy. Tak jak w przypadku pozostałych instytucji ustawy specjalnej dotyczących legalności pobytu cudzoziemców, przedłużenie to następuje do upływu 30. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów (stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii), który obowiązywał jako ostatni. Wprowadzenie projektowanego przepisu art. 26 prowadziłoby do powstania niespójności systemowej, ponieważ okres ważności kart pobytu uległby wydłużeniu o 60 dni więcej niż zezwoleń na pobyt czasowy, a karta pobytu w istocie potwierdza posiadanie takiego zezwolenia (poza bezterminowymi tytułami pobytowymi).
- art. 15z<sup>6</sup> ustawy specjalnej wprowadził podstawę prawną przedłużenia z mocy prawa okresów ważności określonych dokumentów wydawanych obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej i członkom ich rodzin, polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca oraz dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany”, art. 15zzza ustawy specjalnej ustanowił podstawę przedłużenia z mocy prawa terminów opuszczenia terytorium RP wynikających z art. 299 ust. 6 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35), zaś art. 15zzzb ustawy specjalnej – terminów dobrowolnego powrotu określonych w decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu stosownie do art. 315 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Również w tych przypadkach ustawodawca dokonał spójnego ukształtowania momentu końcowego wystąpienia określonych skutków prawnych (przedłużenia okresów), tj. do upływu 30. dnia następującego po odwołaniu tego stanów, który obowiązywał jako ostatni. Wprowadzenie projektowanych przepisów spowodowałoby nieuzasadnione niczym rozbieżności w kształcie instytucji dedykowanych rozwiązaniu problemów wiążących się z pobytem cudzoziemców na terytorium RP w okresie pandemii,
- projektodawca nie uwzględnił faktu, iż rozwiązania prawne, które zaproponował w przygotowanych przez siebie przepisach, powstawały w określonych sytuacjach faktycznych, które nie są już w pełni aktualne. Art. 15z ustawy specjalnej został wprowadzony z dniem 31 marca 2020 r. na mocy 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 (Dz. U. poz. 568), zaś art. 15z<sup>1</sup> i art. 15z<sup>2</sup> z dniem 18 kwietnia 2020 r. na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695). Wprowadzenie tych rozwiązań uwarunkowane było m. in. niemożnością dokonywania przez cudzoziemca określonych czynności wiążących się z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w siedzibie urzędu wojewódzkiego. Od drugiej połowy maja 2020 r. urzędy wojewódzkie rozpoczęły proces wznawiania bezpośredniej obsługi klienta zewnętrznego, w tym również cudzoziemców. W chwili obecnej cudzoziemcy mają możliwość osobistego złożenia wniosków czy usuwania braków już złożonych wniosków wynikających z niemożności osobistego stawiennictwa,
- ustalony okres 30 dni następujących po odwołaniu ostatniego ze stanów w obecnej perspektywie wydaje się być okresem wystarczającym, biorąc pod uwagę fakt, że skutki określane w poszczególnych przepisach ustawy specjalnej występują z mocy prawa i nie mają potwierdzenia w dokumentach wydawanych cudzoziemcom. Trzeba jednocześnie zwrócić uwagę na to, że

mechaniczne przedłużenie okresu, na jaki ulegają wydłużeniu określone terminy (okresy) nie prowadzi do zwiększenia liczby beneficjentów rozwiązań, ale ich zakres będzie ściśle uzależniony od tego, kiedy stan epidemii/zagrożenia epidemicznego zostanie odwołany.

### *23. Wydatkowanie środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (z.f.ś.s.) na zakup środków ochrony indywidualnej (art. 27 projektu)*

Projektodawca proponuje wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, o których mowa w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, przeznaczają się także na zakup środków ochrony indywidualnej dla osób uprawnionych do korzystania z funduszu.

Należy rozróżnić środki ochrony indywidualnej od środków ochronnych mających przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się SARS-CoV-2. Te pierwsze są używane w celu ochrony pracowników przed niebezpiecznymi i szkodliwymi czynnikami środowiska pracy (w tym czynnikami biologicznymi, np. wirusami), zaś te drugie mają na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa a nie ochronę przed czynnikami środowiska pracy.

Zgodnie z art. 237<sup>6</sup> § 1 Kodeksu pracy, pracodawca jest obowiązany dostarczyć pracownikowi nieodpłatnie środki ochrony indywidualnej zabezpieczające przed działaniem niebezpiecznych i szkodliwych dla zdrowia czynników występujących w środowisku pracy. Natomiast w myśl art. 207 § 2<sup>1</sup> Kodeksu pracy, koszty działań podejmowanych przez pracodawcę w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w żaden sposób nie mogą obciążać pracowników.

Wydatki związane z realizacją ustawowych obowiązków pracodawcy w zakresie zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków, a także obowiązków nałożonych na pracodawcę przepisami związanymi ze zwalczaniem stanu epidemii są bezpośrednio powiązane z kosztami zatrudnienia pracowników, a nie prowadzenia działalności socjalnej, ukierunkowanej zasadniczo na indywidualne potrzeby socjalne pracowników, wynikające z ich aktualnej sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej.

Jednocześnie wyjaśnić należy, że ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych określa socjalny charakter Funduszu Świadczeń Socjalnych, a także m.in. zasady tworzenia z.f.ś.s., osoby uprawnione do korzystania z z.f.ś.s. oraz zasady korzystania ze środków z.f.ś.s.

W obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 1 oraz art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, środki funduszu są przeznaczone na finansowanie działalności socjalnej obejmującej m.in. udzielanie osobom uprawnionym do korzystania z z.f.ś.s. pomocy materialnej w formie rzeczowej lub finansowej na każdy cel związany z indywidualnymi potrzebami tych osób, w tym potrzebami o charakterze zdrowotnym z uwzględnieniem sytuacji socjalnej osób uprawnionych.

Szczegółowe zasady przeznaczania z.f.ś.s. na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej, w tym na cele związane z indywidualnymi potrzebami pracowników wynikającymi z ich sytuacji życiowej i z konieczności ponoszenia wydatków na zakup środków związanych z epidemią (np. w związku z obowiązkiem każdego obywatela zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej) mogą być przedmiotem regulacji zakładowych, które pracodawca określa w regulaminie z.f.ś.s., uzgodnionym



ze związkami zawodowymi, a gdy one nie działają – z reprezentantem załogi (art. 8 ust. 2 ustawy o z.f.ś.s.).

#### *24. Przepisy o pomocy publicznej (art. 28 projektu)*

Ocena, czy dane wsparcie należy uznać za pomoc publiczną dokonywana jest na podstawie przepisu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), zgodnie z którym wsparcie dla przedsiębiorcy podlega przepisom o pomocy publicznej, o ile spełnia jednocześnie następujące przesłanki:

- udzielane jest ono przez państwo lub ze źródeł państwowych,
- powoduje uzyskanie korzyści przez przedsiębiorcę,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

W odniesieniu do poszczególnych propozycji legislacyjnych ocena zgodności z przepisami o pomocy publicznej została zaprezentowana w poświęconych tym rozwiązaniom fragmentach opinii.

W nawiązaniu do art. 28 projektu ustawy wypada natomiast zwrócić uwagę, że treść obu projektowanych ustępów jest w zasadzie analogiczna. Co więcej, z ich treści nie wynika które konkretnie rodzaje wsparcia przewidziane w ustawie stanowią pomoc publiczną. W związku z tym proponuje się dokonać zmiany treści tego artykułu tak, aby wyraźnie wskazywał środki, które stanowią pomoc publiczną mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, zgodną z warunkami zawartymi w Komunikacie Komisji. Jednocześnie należy pamiętać, że przed jej udzieleniem, pomoc ta musi zostać notyfikowana Komisji w trybie art. 108 TFUE.

#### *25. Przepis przejściowy dot. umów o dofinansowanie (art. 29 projektu)*

Art. 29 projektowanej ustawy przewiduje, że rozwiązania przewidziane w art. 16 projektu będą stosowane do umów o wypłatę świadczeń i środków, o których mowa w art. 15g ustawy COVID, co budzi szereg wątpliwości. W pierwszej kolejności należy wskazać, że pracodawcy, którzy zakończyli już pobieranie świadczeń z art. 15g ustawy COVID, będą w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu do pracodawców, którzy mają już zawarte umowy albo dopiero zamierzają skorzystać z dofinansowania. Wprowadzenie ww. rozwiązań spowoduje zatem nierówne traktowanie podmiotów. Projektowane przepisy nie przewidują również jaki jest dokładnie skutek stosowania powyższych rozwiązań do umów o wypłatę świadczeń, które zostały już zawarte, w szczególności w jaki sposób i w jakim trybie zawarte już umowy o dofinansowanie wynagrodzeń pracowników z FGŚP miałyby być aktualizowane o nowe wysokości dofinansowania oraz czy nowa wysokość dofinansowania miałaby zastosowanie od momentu zawarcia umowy, czy też wejścia w życie projektowanej ustawy.

Należy również wskazać, że w dniu 24 czerwca 2020 r. ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 rozszerzony został katalog podmiotów, które mogą ubiegać się o pomoc, o której mowa w art. 15g ustawy COVID. Jednocześnie wprowadzony został nowy instrument, o którym mowa w art. 15gg ustawy COVID, umożliwiający podmiotom, o których mowa w art. 15g ust. 1 tej ustawy,

wystąpienie o dofinansowanie do wynagrodzenia pracowników nieobjętych przerwami ekonomicznymi, obniżonym wymiarem czasu pracy oraz przerwami, o którym mowa w art. 81 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

### **III. Podsumowanie**

Reasumując, odnosząc się do propozycji zawartych w przedłożonym projekcie ustawy należy przede wszystkim zauważyć, że Rząd podjął już działania, w tym legislacyjne, które mają na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym i społecznym zaistniałej sytuacji, spowodowanej epidemią COVID-19. Efektem tych działań jest katalog instrumentów wspierających zarówno przedsiębiorców, jak i pracowników, zawartych w kolejnych ustawach tzw. Tarczy Antykryzysowej. Z informacji nt. skutków poszczególnych interwencji wynika, iż szacowane w projektowanej regulacji wsparcie, przy uwzględnieniu zaistnienia wszystkich przewidzianych ulg/interwencji, będzie kosztowało budżet państwa ponad 18 mld zł miesięcznie, brak jest przy tym informacji, z jakich źródeł budżetu państwa środki miałyby zostać pozyskane. Projektodawcy nie wskazali również wpływu na dochody jednostek samorządu terytorialnego, Narodowego Funduszu Zdrowia, Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych świadczeń Pracowniczych, Funduszu Solidarnościowego, Funduszy którymi zarządza Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezes Krajowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz sektor bankowy.

W związku z powyższym opiniowany projekt należy ocenić negatywnie.