



Minister Rozwoju,  
Pracy i Technologii

---

Data: 18 listopada 2020  
Znak sprawy: DDR-III.0220.4.2020

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

**dotyczy:** BPS.DKS.KU.040145.2020

**Szanowny Panie Przewodniczący,**

w odpowiedzi na przekazany przez Pana projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk senacki nr 232, dalej: projekt), uprzejmie proszę o przyjęcie następującej opinii.

Panująca obecnie pandemia stanowi najpoważniejsze wyzwanie dla polskiej gospodarki na przestrzeni ostatnich kilkunastu, a zapewne nawet kilkudziesięciu lat. Światowy kryzys i wywołana nim konieczność wprowadzania kolejnych ograniczeń i obostrzeń sanitarnych związanych z bezpieczeństwem publicznym oraz troską o życie i zdrowie obywateli całkowicie zrewidowały sposób myślenia o polityce gospodarczej państwa.

Polska odpowiedź na zagrożenie opierała i nadal opiera się na kilku filarach, spośród których kluczowym pozostaje udzielanie odpowiedniego wsparcia dla przedsiębiorców, których dotknęły pandemia i jej efekty. Wszelkie inicjatywy mające na celu przeciwdziałanie opisanym negatywnym zjawiskom należy oceniać jako zasadne. Tym niemniej, władze muszą prowadzić politykę w sposób strategiczny, uwzględniając przy tym kwestie takie jak m.in. stabilność finansów publicznych, wydolność systemu opieki zdrowia oraz funkcjonowanie urzędów, czy kwestie sprawiedliwości społecznej.

Tym samym, doceniając zaangażowanie i intencje Państwa Senatorów, którzy przygotowali projekt, nie możemy udzielić mu pozytywnej rekomendacji. Poniżej przedstawione zostały szczegółowe uwagi i zastrzeżenia do poszczególnych przepisów.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że Rząd na bieżąco monitoruje sytuację w Polsce i podejmuje działania, w tym działania natury legislacyjnej, mające chronić naszych obywateli i gospodarkę. Ufam, że wiele spośród nich da się przeprowadzić i wdrożyć ponad podziałami partyjnymi.

#### Uwagi ogólne

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że autorzy projektu w żaden sposób nie określili ogólnego zasięgu oddziaływania przepisów (w przypadku ich wejścia w życie) oraz nie podjęli próby oszacowania kosztów ich wdrożenia. W sekcji 4 oceny skutków regulacji nie przedstawiono żadnych danych liczbowych, podobnie też w sekcji 6, mówiącej o wpływie projektu na sektor finansów publicznych.

Brak informacji w tym zakresie uniemożliwia dokonanie właściwej oceny, a w konsekwencji określenie tego, jaka jest skala rozwiązywanych problemów, oraz tego, czy możliwe jest wprowadzenie omawianych rozwiązań przy jednoczesnym uwzględnieniu uwarunkowań budżetowych państwa.

#### Ad. art. 1 pkt 1

W proponowanym art. 1 pkt 1 projektu planuje się tymczasowo zmodyfikować instytucję interpretacji indywidualnej, znaną z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (dalej: p.p.). Choć oczywiście wskazane jest dążenie do zapewnienia przejrzystości przepisów oraz przewidywalności prawa, rozszerzenie omawianego rozwiązania, zarówno pod względem podmiotowym („każdy”), jak i rzeczowym („zakres i sposób stosowania przepisów, z których wynika obowiązek publicznoprawny”) może doprowadzić do paraliżu organizacyjnego wielu urzędów, które już obecnie realizują dodatkowe zadania w związku z panującą pandemią. Konsekwencją tego stanu rzeczy mogłoby być prawne usankcjonowanie działań sprzecznych z prawem (zob. art. 34 ust. 12 zd. drugie p.p.). Dodatkowo, co istotne, w polskim systemie prawnym nie jest zdefiniowane pojęcie „obowiązku publicznoprawnego”, co grozi możliwością pojawienia się licznych przypadków, w których powstaną wątpliwości co do tego, czy dany wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej powinien w ogóle podlegać rozpoznaniu, czy też nie.

Zwraca też uwagę, że możliwość zgłoszenia skargi na wydaną interpretację indywidualną do sądu administracyjnego znacząco zwiększyłaby liczbę spraw i obciążenie takich sądów, co w czasach pandemii istotnie utrudniłoby ich pozostałą działalność.

Należy ponadto podnieść, że istnieją rodzaje spraw, w których wydanie interpretacji indywidualnej wymagałoby posiadania informacji na temat różnych okoliczności stanu faktycznego oraz prawnego, pozostających w kompetencji kilku organów lub jednostek organizacyjnych, a ich zebranie wymagałoby długotrwałego i zaawansowanego postępowania wyjaśniającego. Jako przykład można wskazać sprawy dotyczące uzyskania dostępu do polskiego rynku pracy cudzoziemców z krajów trzecich. Aby interpretacja w takiej sprawie mogła mieć charakter wiążący, powinna być kompletna, tj. uwzględniać m.in. sytuację pobytową cudzoziemca (np. gdy cudzoziemiec przebywał w ruchu bezwizowym należy policzyć dni jego pobytu, aby ustalić czy przebywa legalnie), okoliczności dotyczące pracodawcy (np. czy nie był ukarany za niektóre przestępstwa czy wykroczenia), czy cudzoziemiec posiada status zwalnający go z wymogu posiadania zezwolenia na pracę, czy cudzoziemiec lub pracodawca są w trakcie procedury uzyskania zezwolenia na pracę, zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, lub innego zezwolenia na pobyt uprawniającego cudzoziemca do podjęcia pracy w Polsce, itp. Tego typu informacje są gromadzone i badane w postępowaniach administracyjnych kończących się wydaniem stosownego zezwolenia. Potrzebne dane i informacje strona wskazuje składając wniosek o określonej ustawowo treści oraz dokumenty wymienione w rozporządzeniu wykonawczym. Nie ma podstaw prawnych do gromadzenia takich informacji w celu wydania interpretacji indywidualnej. W związku z powyższym niejasna jest relacja między taką „poszerzoną” interpretacją indywidualną, a decyzją rozstrzygającą o obowiązku publicznoprawnym będącym przedmiotem interpretacji. W szczególności wątpliwości w omawianym kontekście dotyczą ewentualnej „mocy wiążącej” interpretacji indywidualnej.

#### Ad. art. 1 pkt 2

W proponowanym art. 1 pkt 2 projektu autorzy proponują rozwiązanie, zgodnie z którym przedsiębiorcy objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności otrzymują środki finansowe z budżetu państwa związane z enumeratywnie określonymi kosztami. Przepis nie precyzuje, czy „koszty prowadzonej działalności” w odniesieniu do wynagrodzeń odnoszą się także do zaliczek na poczet podatku dochodowego oraz składek ubezpieczeniowych odprowadzanych za pracownika (ponadto, jeśli tak – to czy jedynie w części opłacanej przez pracodawcę, czy też także w części opłacanej z wynagrodzenia pracownika).

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że omawiane rozwiązanie częściowo dubluje obowiązujące już świadczenia 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 instrumentów zawartych w projekcie, trudno powiedzieć jaki miałby być zakres tej nowelizacji, tj. o ile musiałaby zostać powiększona część budżetu pozostająca w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki.

Regulacja nie przewiduje też trybu postępowania w przedmiotowym typie spraw, nie reguluje kwestii związanych z odwołaniem (lub ewentualnie 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 proponowanym art. 15fa ust. 5, 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 projektodawców. 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.

#### Ad. art. 1 pkt 4

W proponowanym art. 1 pkt 4 projektu zakłada się „zniesienie” zakazu handlu w niedziele. Należy zauważyć, że już obecnie w związku z wystąpieniem COVID-19 ograniczony został zakaz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele. Jak wynika bowiem z aktualnego brzmienia art. 15i, 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 jednak w niedziele, w które przypada święto. Celem tego przepisu jest umożliwienie zatowarowywania placówek handlowych także w ostatnim dniu tygodnia.

Podkreślenia wymaga, że w uzasadnieniu do projektu nie wskazano danych potwierdzających przewidywany korzystny wpływ projektowanej regulacji na kondycję finansową branży handlowej, zwiększenie płynności towarów, zagwarantowanie miejsc pracy czy poprawę komfortu klientów.

W związku z tym, jeśli wolą projektodawców jest aby ww. zakazy miały zostać czasowo zniesione (jak się wydaje to jest celem tego przepisu), proponowane brzmienie art. 15i wymagałoby dokonania odpowiedniej korekty legislacyjnej. Przepis ten w projektowanym brzmieniu jest bowiem zbyt zawiły i niezrozumiały.

#### Ad. art. 1 pkt 6

W proponowanym art. 1 pkt 6 projektu przewiduje się wprowadzenie możliwości zawieszenia działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorcę zatrudniającego pracowników na okres do 6 miesięcy. Warunkiem miałyby być wykazanie przez omawianego przedsiębiorcę spadku obrotów gospodarczych w rozumieniu art. 15zcc ust. 2. Należy podnieść, że ten ostatni przepis definiuje wskazane pojęcie dużo szerzej niż norma art. 15g ust. 9 – tj. jako (dowolnej wielkości) „zmniejszenie sprzedaży towarów lub usług w ujęciu ilościowym lub wartościowym obliczone jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 31 grudnia 2019 r. (...) w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego”. Biorąc pod uwagę, że w 2020 r., w wyniku pandemii, niemal każda branża na pewnym etapie odnotowała (choćby czasowe) pogorszenie ekonomiczne, brak wskazania określonej wielkości spadków powoduje praktycznie, że z rozwiązania tego mógłby skorzystać niemal każdy mikroprzedsiębiorca. Ponadto warto zauważyć, że obecnie przedsiębiorcy (niezależnie od ich wielkości), o ile, co do zasady, nie zatrudniają pracowników, mogą zawiesić wykonywanie działalności bezterminowo (w przypadku przedsiębiorców wpisanych do CEIDG) albo na okres do 24 miesięcy (w przypadku przedsiębiorców wpisanych do KRS).

Omawiany przepis nakazuje też wypłacanie świadczenia postojowego pracownikom zawieszonych przedsiębiorcy, z zastrzeżeniem, że traktowani byliby oni w takiej sytuacji jako osoby wykonujące umowy cywilnoprawne.

Rozwiązanie powyższe budzi ogromne wątpliwości. W pierwszej kolejności, na okres do 6 miesięcy znacząco obniżałoby ono uposażenie pracowników omawianego przedsiębiorcy (którego spadek obrotów gospodarczych, jak już wskazano, wcale nie musiałby mieć istotnego charakteru). Po drugie, nie jest do końca jasne, co miałyby dziać się w takim przypadku z ich kwestiami ubezpieczeniowymi (tj. ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym). Na marginesie, podobnie jak w przypadku propozycji przewidzianej w pkt 2, rozwiązanie to dubluje częściowo istniejące już możliwości wsparcia wynagrodzeń pracowniczych.

Nieznana jest także relacja postulowanego przepisu art. 15zzaa do proponowanego wcześniej art. 15fa ust. 1 pkt 2 – w przypadku przedsiębiorcy, do którego znalazłoby ewentualnie zastosowanie treści tego ostatniego, mogłaby zaistnieć sytuacja, w której zawieszalby on swoją działalność i z jednej strony otrzymywał wsparcie „na wynagrodzenia” (na podstawie danych z poprzednich 3 miesięcy – są one bowiem wypłacane „szacunkowo”, nie zaś w oparciu o realnie poniesione koszty bieżące), a z drugiej – wynagrodzenia te byłyby częściowo „opłacane” na podstawie art. 15zzaa. Przepisy te bowiem nie wyłączają się wzajemnie.

Warto ponadto zauważyć, że jedną z konsekwencji pobierania przez pracownika świadczenia postojowego będzie brak zaliczenia okresu pobierania go do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych. Zgodnie bowiem z 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, że aby uzyskać prawo do zasiłku, 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. Przesłanki te muszą zatem zaistnieć łącznie.

Zatrudnienie na podstawie umowy, w której nie osiągnięto minimalnego wynagrodzenia nie podlega zaliczeniu do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych. W orzecznictwie przyjmuje się jednolity pogląd, że art. 71 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określający sytuacje, w których bezrobotnemu przysługuje prawo do zasiłku, ma charakter bezwzględnie obowiązujący.

Od dnia 1 stycznia br. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2600 zł. Natomiast świadczenie postojowe wynosi 2080 zł albo 1300 zł. W związku z powyższym okres pobierania przez pracownika świadczenia postojowego nie zostanie zaliczony do 365 dni, o których mowa we wspomnianej ustawie.

**Łączę wyrazy szacunku,**

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

[podpisano elektronicznie]

**Do wiadomości:**

Pan Łukasz Schreiber, Minister – Członek Rady Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (DSP.WPP.4823.9.39.2020.ML).