

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 30 września 2020 r.

**w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-  
gospodarczym skutkom COVID-19**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17 września 2020 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:  
„3) uchyla się ust. 5.”;
- 2) w art. 3 w pkt 2, w pkt 3 skreśla się wyrazy „art. 34g ust. 2”;
- 3) w art. 4 w pkt 1, w ust. 6 po wyrazie „oraz” dodaje się wyrazy „powołuje w jej skład”;
- 4) w art. 4 w pkt 2, tytuł rozdziału 4e otrzymuje brzmienie: „Zasady przekazywania PLK SA środków budżetu państwa na podwyższenie kapitału zakładowego PLK SA”;
- 5) skreśla się art. 5;
- 6) w art. 9 w pkt 3, w art. 74a w ust. 2 wyraz „realizacji” zastępuje się wyrazem „wykonania”;
- 7) w art. 13 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:  
„1a) w art. 30a ust. 2 otrzymuje brzmienie:  
„2. Kwotę dopłaty, o której mowa w ust. 1, stosuje się do dnia 31 grudnia 2021 r.”;”;

8) po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

„Art. 13a. W ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1180 i z 2020 r. poz. 568) po art. 6 dodaje się art. 6a w brzmieniu:

„Art. 6a. Podmioty wykonujące pośrednictwo przy przewozie osób przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są obowiązane uzyskać licencję, o której mowa w art. 5b ust. 2 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie później niż do dnia 31 grudnia 2020 r.”;

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

10) w art. 16 skreśla się pkt 1;

11) w art. 16 skreśla się pkt 3 i 4;

12) w art. 16 po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:

„6a) w art. 15zs<sup>1</sup> ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osobie, o której mowa w art. 15zq ust. 1 pkt 1, prowadzącej, na dzień złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, pozarolniczą działalność gospodarczą oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodem 49.39.Z, 77.39.Z, 79.11.A, 90.01.Z, 90.02.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, która skorzystała ze świadczenia postojowego w trybie art. 15zs lub art. 15zua, przysługuje prawo do dodatkowego świadczenia postojowego, jeżeli przychód z tej działalności uzyskany w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, był niższy co najmniej o 75% w stosunku do przychodu uzyskanego w tym samym miesiącu kalendarzowym w 2019 r.”;

13) w art. 16 w pkt 7, w ust. 4a skreśla się wyrazy „, z uwzględnieniem odpowiednich

regulacji dotyczących pomocy publicznej”;

- 14) w art. 16 po pkt 12 dodaje się pkt 12a w brzmieniu:  
„12a) po art. 31r dodaje się art. 31ra w brzmieniu:  
„Art. 31ra. Do dnia 31 grudnia 2020 r.:
- 1) do podmiotów prowadzących pośrednictwo przy przewozie osób, które uzyskały licencję, o której mowa w art. 5b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, nie stosuje się art. 5d i art. 5e, art. 15 ust. 1 pkt 5 oraz art. 27b tej ustawy;
  - 2) nie stosuje się art. 27c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.”;
- 15) w art. 20 w ust. 10 wyraz „przepis” zastępuje się wyrazem „przepisy”;
- 16) w art. 22 wyrazy „ust. 4” zastępuje się wyrazami „ust. 2 i 4”;
- 17) w art. 22 wyrazy „i 5 tej” zastępuje się wyrazem „tej”;
- 18) w art. 25 w ust. 1 wyrazy „niniejszego przepisu” zastępuje się wyrazem „ustawy”;
- 19) w art. 27 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:  
„4a) art. 13a i art. 16 pkt 12a, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 października 2020 r.”;
- 20) w art. 27 w pkt 6 wyrazy „, który wchodzi” zastępuje się wyrazami „oraz art. 13 pkt 1–4 i 6, które wchodzi”.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 30 września 2020 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 i uchwalił do niej 20 poprawek.

W związku z uchynieniem w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przepisu zmieniającego, który dodawał z dniem 1 stycznia 2022 r. do art. 37m ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym ust. 3<sup>1</sup>, ustawodawca dokonuje korekty odesłania w ust. 5 wskazanego art. 37m (przepis ten odsyłał do m.in. do ust. 3<sup>1</sup>). Zmodyfikowanie odesłania jest w tym przypadku zabiegiem wyłącznie technicznym (konsekwencją rozstrzygnięcia merytorycznego). Korekta odesłania nastąpi z dniem 1 stycznia 2021 r. Obecnie art. 37m ust. 5 odsyła do ust. 3<sup>1</sup> tego artykułu pomimo tego, że ustęp ten nie wszedł jeszcze w życie. W związku z tym, że w latach 2021 i 2022 do stawek opłaty paliwowej nie będzie się stosowało art. 37m ust. 5, mając na względzie, że ustawodawca rezygnuje z dodania ust. 3<sup>1</sup> do tego artykułu oraz uwzględniając, że po nowelizacji art. 37m ust. 5 będzie odsyłał wyłącznie do ust. 3a–3c tego artykułu, należy stwierdzić, że art. 37m ust. 5 na skutek nowelizacji oraz art. 22 rozpatrzonej ustawy od dnia 1 stycznia 2021 r. będzie bezprzedmiotowy. Przepisy art. 37m ust. 3a–3c ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym są związane z ustaleniem stawki opłaty paliwowej w latach 2015–2019 – ust. 3a i w roku 2020 – ust. 3b i 3c. Regulacje te mają charakter epizodyczny i ze swej istoty ekspirują z systemu prawnego z upływem okresu, na jaki wprowadzały odstępstwo od zasady ogólnej, w myśl której stawki opłaty paliwowej określone w ustawie podlegają corocznej waloryzacji. Tym samym należy uznać, że ust. 3a ekspirował już z systemu prawnego, natomiast ust. 3b i 3c ekspirują z dniem 31 grudnia bieżącego roku. Mając powyższe na względzie uchwalono poprawki nr 1 i 17.

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

Jako że celem nowelizacji jest zagwarantowanie, że w skład Rady Nadzorczej PLK SA wejdzie przedstawiciel ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zmieniany art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” powinien być zmodyfikowany. Nie przesądza on bowiem jednoznacznie, że w składzie rady nadzorczej znajdzie się przedstawiciel ministra właściwego spraw finansów publicznych. Przepis ten wskazuje jedynie, że Walne Zgromadzenie PLK SA skompletuje skład Rady Nadzorczej spośród kandydatów wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, przy czym ten drugi wskazywać miałby tylko jednego kandydata (nazwany on został w przepisie „przedstawicielem”). Dążąc do wyrażenia intencji prawodawcy w sposób jednoznaczny oraz zgodny z zasadami języka polskiego, uchwalono poprawkę nr 3.

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

W ocenie Senatu utrzymywanie podwyższonych stawek podatku od towarów i usług jest niezasadne. Uchwalając poprawkę nr 5 wzięto pod uwagę m.in. skutki ekonomiczne pandemii COVID-19. W interesie polskiej gospodarki, w związku z istotnym spadkiem PKB, jest pobudzenie koniunktury poprzez odbudowę popytu. Nie ulega wątpliwości, że powrót do podstawowych stawek podatku VAT korzystnie wpłynąłby na siłę nabywczą konsumentów, jak i na wydatki inwestycyjne. W krótkim okresie dochody budżetu państwa mogłyby się co prawda nieznacznie obniżyć, ale w dłuższym okresie *per saldo* zwiększony popyt wpłynąłby pozytywnie na stan finansów publicznych (wyższe dochody). W ocenie Senatu powrót do podstawowych stawek podatku od towarów i usług należy traktować jako „inwestycję” w gospodarkę. Nie można również zapominać o tym, że podatnicy podatku od towarów

i usług, biorąc pod uwagę sytuację mikro i makroekonomiczną Polski w ostatnich latach mieli prawo oczekiwać, że z kolejnym rokiem powrócą niższe stawki podatku.

Poprawka nr 6 ujednocila terminologię (§ 10 Zasad techniki prawodawczej). Art. 74a ust. 2 dodawany do ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 powinien być skorelowany terminologicznie z art. 62 ust. 6 pkt 1 tej ustawy.

Poprawka nr 7 zmierza do utrzymania do końca 2021 r. stawki dopłaty do 1 wozokilometra przewozu o charakterze użyteczności publicznej na dotychczasowym poziomie. W związku z pandemią, mając na względzie sytuację finansową organizatorów, jak i operatorów publicznego transportu zbiorowego, a także interes podróżnych, konieczne jest utrzymanie stawek dopłat na wyższym poziomie. Poprawka zwiększa szanse, że cel ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zostanie zrealizowany. Brak poprawki oznaczałoby, że od dnia 1 stycznia 2021 r. maksymalna stawka dopłaty do 1 wozokilometra wynosiłaby 1zł.

Poprawki nr 8, 14 i 19 przedłużają do końca 2020 r. w odniesieniu do przewoźników, którzy uzyskali już licencje na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie osób, wyłączenie stosowania części przepisów ustawy o transporcie drogowym (art. 5d i art. 5e, art. 15 ust. 1 pkt 5, art. 27b i art. 27c) oraz wydłużają do końca 2020 r. pośrednikom okres na uzyskanie licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie osób. Zastosowana w poprawce technika (dodanie nowych przepisów, a nie korekta obowiązujących) jest następstwem tego, że art. 6 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw oraz art. 31r specustawy COVID-19 ekspirują z systemu z dniem 30 września 2020 r.

Art. 39d ust. 6 dodawany do ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych stanowi, że nabycie przez Skarb Państwa prawa własności infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej realizowanej w ramach inwestycji, o których mowa w art. 39d ust. 3, stwierdza wojewoda w drodze decyzji. W ocenie Senatu, wolą ustawodawcy było, aby art. 39d ust. 6 odnosił się do infrastruktury, która została sfinansowana ze środków uzyskanych z tytułu skarbowych papierów wartościowych. Sformułowanie „realizowanej w ramach inwestycji, o których mowa w ust. 3” odnosi przepis do inwestycji w ramach infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Inwestycje takie nie muszą być finansowane ze środków uzyskanych w z tytułu skarbowych papierów

wartościowych. W celu jednoznacznego wskazania, że w art. 39d ust. 6 chodzi o infrastrukturę, która powstała w ramach inwestycji finansowanej ze środków uzyskanych z tytułu skarbowych papierów wartościowych, uchwalono poprawkę nr 9.

W art. 2a dodawanym do specustawy COVID-19 ustawodawca przyznaje Radzie Ministrów prawo do przyjmowania programów rządowych udzielania wsparcia finansowego skierowanych do poszczególnych przedsiębiorców lub ich grup, w celu przeciwdziałania COVID-19 (ust. 1). Przyznane Radzie Ministrów prawo ma charakter ogólny. W związku z tym, że zmiana polegająca na dodaniu do specustawy COVID-19 art. 2a została dodana poprawką w drugim czytaniu, w dokumentach towarzyszących projektowi nie można znaleźć odpowiedzi na pytanie, co kierowało ustawodawcą, że zdecydował się on na wprowadzenie do ustawy takiej regulacji. Blankietowość art. 2a stoi w sprzeczności z wynikającym z zasady przyzwoitej legislacji nakazem dostatecznej określoności przepisów (wynika ona z zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji). Ma ona w tym przypadku szczególnie istotne znaczenie. Art. 2a statuuje bowiem kompetencję do stanowienia określonych programów rządowych, które będą mogły być finansowane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Oznacza to, że w następstwie przyjętych na podstawie dodawanego art. 2a programów rządowych wydatkowane będą środki publiczne. Z zasady legalizmu wynika, że organy są obowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, dodawany przepis takich granic nie wyznacza albo wyznacza je w sposób enigmatyczny. Ustawodawca pozostawia Radzie Ministrów pełną swobodę w zakresie określenia najważniejszych kwestii związanych z programem: tj. beneficjentów, organów i instytucji właściwych do udzielania wsparcia finansowego, trybu, formy, kwot, warunków i okresu udzielania wsparcia finansowego oraz zasad monitorowania i sprawozdawczości. Ogólności art. 2a nie ogranicza odesłanie w ust. 1 do bliżej nienazwanych „właściwych regulacji szczególnych” oraz „wymogów dotyczących pomocy publicznej”, zaś w ust. 3 do „regulacji dotyczących pomocy publicznej”. Co więcej, odesłania te nasuwają kolejne pytania. Co ustawodawca ma na myśli stanowiąc o właściwych regulacjach, na czym polega różnica między obowiązkiem uwzględnienia wymogów dotyczących pomocy publicznej, a obowiązkiem uwzględnienia regulacji dotyczących pomocy publicznej, dlaczego formułując odesłania (zapewne zewnętrzne) nie wzięto pod uwagę § 156 Zasad techniki prawodawczej? Mając powyższe na uwadze uchwalono poprawkę nr 10.

Poprawka nr 11 eliminuje przepisy przywracające do specustawy COVID-19 regulacje umożliwiające nakładanie obowiązków na jednostkę samorządu terytorialnego i podmioty lecznicze oraz wydawanie poleceń w szczególności organom jednostek samorządu terytorialnego, samorządowym osobom prawnym, samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, innym osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej oraz przedsiębiorcom. W ocenie Senatu, w trakcie prac nad ustawą nie przedstawiono przekonujących argumentów, za przywróceniem rozwiązań regulowanych do 5 września 2020 r. przez art. 10 i art. 11 specustawy COVID-19. Co więcej, dodając do tej ustawy art. 11h nie uwzględniono zastrzeżeń Senatu wyrażonych w odniesieniu do art. 11 w pkt 34 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Zmiana dokonywana poprawką nr 12 ma na celu umożliwienie agentom turystycznym, prowadzącym działalność oznaczoną kodem 79.11.A PKD, ubiegania się o tzw. „dodatkowe postojowe”. Poprawka urzeczywistnia intencję prawodawcy, która przyświecała mu przy uchwalaniu tzw. tarczy turystycznej. Trzeba pamiętać, iż celem tamtej ustawy było objęcie pomocą w postaci dodatkowego postojowego wszystkich agentów turystycznych, a nie tylko tych, którzy jeszcze po nią nie sięgnęli.

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



wyłączony w przypadku poręczeń i gwarancji udzielanych w wysokości do 90% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub innego zobowiązania. Niezależnie od powyższego odesłanie to nie odpowiada standardom określonym w § 156 Zasad techniki prawodawczej. Mając to na uwadze uchwalono poprawkę nr 13.

W związku z tym, że w art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zawarto więcej niż jeden przepis, uchwalono poprawkę nr 15.

W art. 22 przewidziano, że do stawek opłaty paliwowej, o której mowa w art. 37m ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, na rok 2021 oraz 2022 nie stosuje się art. 37m ust. 4 i 5 tej ustawy. Skoro ustawodawca zdecydował się określić stawki opłaty paliwowej na lata 2021 i 2020 wprost w ustawie (stawki te nie będą podlegały waloryzacji i podwyższaniu), powinien wyłączyć stosowanie w tych latach również art. 37m ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, który przewiduje waloryzację stawki opłaty paliwowej. Samo wyłączenie art. 37m ust. 4 nie wystarczy. Przepis ten jest bowiem wtórny w stosunku do art. 37m ust. 2. Stanowi o obowiązku ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, informacji o wysokości stawki opłaty paliwowej na kolejny rok, po uwzględnieniu waloryzacji. Wyłączenie obowiązku opublikowania obwieszczenia nie oznacza że zawieszony zostanie obowiązek wynikający z art. 37m ust. 2. Mając to na uwadze proponuje się uzupełnienie odesłania w art. 22 (poprawka nr 16).

Poprawka nr 18 ujednotolica terminologię ustawy (§ 10 Zasad techniki prawodawczej; zob. np. art. 23 ust. 1).

Mając nas uwadze, że art. 13 pkt 1–4 rozpatrzonej ustawy dokonuje zmian przepisów zmieniających, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., zaś pkt 6 wskazanego artykułu zmienia przepis o wejściu w życie zmienianych przepisów oraz kierując się § 91 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, należy dokonać korekty przepisu o wejściu w życie. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej zmianę przepisu zmieniającego wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tego przepisu zmieniającego. Innymi słowy art. 13 pkt 1–4 i 6 powinny wchodzić w życie w tym samym terminie, w którym wejdzie w życie art. 1 pkt 1 rozpatrzonej ustawy (tj. z dniem 1 stycznia 2022 r.). Poprawka nr 20 nie wprowadza modyfikacji w zakresie harmonogramu zmian stawek opłaty paliwowej i podatku akcyzowego dla paliw płynnych.