

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 18 czerwca 2021 r.

w sprawie ustawy 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

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 20 maja 2021 r. ustawy 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, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 w pkt 1 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „w art. 15 g” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a i dodaje się lit b w brzmieniu:
 - „b) dodaje się ust. 21 i 22 w brzmieniu:
 - „21. Odmowa przyznania świadczeń, o których mowa w ust. 1 i 1a, następuje w drodze decyzji administracyjnej.
 22. Od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;
- 2) w art. 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:
 - „2a) w art. 15gga dodaje się ust. 27 i 28 w brzmieniu:
 - „27. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.
 28. Od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;
- 3) w art. 1 w pkt 3, w art. 15gga¹ dodaje się ust. 9 i 10 w brzmieniu:
 - „9. Odmowa przyznania świadczeń następuje w drodze decyzji administracyjnej.

10. Od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;

- 4) w art. 1 w pkt 4 w lit. c skreśla się tiret drugie;
- 5) w art. 1 w pkt 11, w art. 15ze¹ ust. 1 skreśla się użyte trzykrotnie wyrazy „przed dniem 14 marca 2020 r.”;
- 6) w art. 1 w pkt 12, w art. 15zs⁴:
 - a) w ust. 1 skreśla się wyrazy „, oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodami 47.11.Z albo 47.19.Z”,
 - b) skreśla się ust. 2,
 - c) w ust. 7 w pkt 2 skreśla się wyraz „przeważającej”;
- 7) w art. 1 skreśla się pkt 15;
- 8) w art. 1 w pkt 17 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „ust. 14–22” zastępuje się wyrazami „ust. 14–24” oraz dodaje się ust. 23 i 24 w brzmieniu:

„23. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

24. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;
- 9) w art. 1 w pkt 18 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „ust. 12–20” zastępuje się wyrazami „ust. 12–22” oraz dodaje się ust. 21 i 22 w brzmieniu:

„21. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

22. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;
- 10) w art. 1 w pkt 19 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „ust. 12–22” zastępuje się

wyrazami „ust. 12–24” oraz dodaje się ust. 23 i 24 w brzmieniu:

„23. Odmowa przyznania pożyczki następuje w drodze decyzji administracyjnej.

24. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;

11) w art. 1 w pkt 20 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „ust. 11–21” zastępuje się wyrazami „ust. 11–23” oraz dodaje się ust. 22 i 23 w brzmieniu:

„22. Odmowa przyznania pożyczki następuje w drodze decyzji administracyjnej.

23. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;

12) w art. 1 w pkt 21 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „ust. 13–21” zastępuje się wyrazami „ust. 13–23” oraz dodaje się ust. 22 i 23 w brzmieniu:

„22. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

23. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;

13) w art. 1 w pkt 22 w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „ust. 14–22” zastępuje się wyrazami „ust. 14–24” oraz dodaje się ust. 23 i 24 w brzmieniu:

„23. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

24. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;

14) w art. 1 w pkt 23 w lit. b, w ust. 4 skreśla się użyte dwukrotnie wyrazy „, art. 15z^{4a} ust. 1”;

15) w art. 1 w pkt 24 dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) dodaje się ust. 20 i 21 w brzmieniu:

„20. Odmowa przyznania dotacji następuje w drodze decyzji administracyjnej.

21. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;”;

16) w art. 1 w pkt 25, w art. 15z^{4a}:

a) ust. 1:

- w zdaniu pierwszym skreśla się wyrazy „, oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodami 47.11.Z albo 47.19.Z”,
- w zdaniu drugim wyrazy „ust. 2–10” zastępuje się wyrazami „ust. 3–10”,

b) skreśla się ust. 2,

c) w ust. 5 w pkt 2 skreśla się wyraz „przeważającej”;

17) w art. 1 w pkt 33 lit. a i b otrzymują brzmienie:

„a) w ust. 1 wyrazy „a w przypadku, o którym mowa w art. 31zo ust. 10 – za listopad 2020 r.,” zastępuje się wyrazami „w przypadku, o którym mowa w art. 31zo ust. 10 – za listopad 2020 r., a w przypadku, o którym mowa w art. 31zo ust. 12 – za listopad 2020 r., grudzień 2020 r., styczeń 2021 r., luty 2021 r. lub marzec 2021 r.”,

b) w ust. 3 wyrazy „a w przypadku, o którym mowa w art. 31zo ust. 10, należnych za listopad 2020 r. – do dnia 31 grudnia 2020 r.,” zastępuje się wyrazami „w przypadku, o którym mowa w art. 31zo ust. 10, należnych za listopad 2020 r. – do dnia 31 grudnia 2020 r., a w przypadku, o którym mowa w art. 31zo ust. 12, należnych za listopad 2020 r., grudzień 2020 r., styczeń 2021 r., luty 2021 r. lub marzec 2021 r. – do dnia 30 kwietnia 2021 r.”;”;

18) w art. 1 pkt 34 otrzymuje brzmienie:

„34) w art. 31zu w ust. 4 wyrazy „a w przypadku, o którym mowa w art. 31zo ust. 10 – za listopad 2020 r.,” zastępuje się wyrazami „w przypadku, o którym mowa w art. 31zo ust. 10 – za listopad 2020 r., a w przypadku, o którym

mowa w art. 31zo ust. 12 – za listopad 2020 r., grudzień 2020 r., styczeń 2021 r., luty 2021 r. lub marzec 2021 r.,”;

- 19) w art. 1 w pkt 38, w ust. 2 skreśla się wyrazy „art. 15zs⁴ ust. 1 i”;
- 20) skreśla się art. 2;
- 21) skreśla się art. 3;
- 22) w art. 6 w ust. 1 na końcu dodaje wyrazy „, o ile podróżny nie wyrazi sprzeciwu”;
- 23) art. 7 otrzymuje brzmienie:

„Art. 7. 1. Jeżeli na podstawie art. 15ze ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 uprawniony do używania powierzchni handlowej złożył ofertę, której termin złożenia upływał po 31 grudnia 2020 r., uprawniony, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, może uchylić się od skutków prawnych oświadczenia woli w przedmiocie przedłużenia umowy najmu, dzierżawy lub innej podobnej umowy, przez którą dochodzi do oddania do używania powierzchni handlowej.

2. Uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli, o którym mowa w ust. 1, nie obejmuje wygaśnięcia wzajemnych zobowiązań stron umowy, na podstawie art. 15ze ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, oraz przedłużenia umowy o okres, który upłynął z dniem poprzedzającym złożenie oświadczenia o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczenia woli, o którym mowa w ust. 1.

3. Uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli, o którym mowa w ust. 1, następuje przez oświadczenie złożone drugiej stronie na piśmie.”;

- 24) po art. 12 dodaje się art. 12a w brzmieniu:

„Art. 12a. 1. W przypadku nieuwzględnionych wniosków, o których mowa w art. 15g ust. 1 i 1a oraz art. 15gga ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1, złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy niezwłocznie

stwierdza fakt odmowy przyznania świadczeń albo dofinansowania w drodze decyzji administracyjnej. Od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

2. W przypadku nieuwzględnionych wniosków, o których mowa w art. 15zzb ust. 10, art. 15zzc ust. 8, art. 15zzd ust. 2, art. 15zzda ust. 2, art. 15zze ust. 9, art. 15zze² ust. 10 oraz art. 15zze⁴ ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. starosta niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania dofinansowania, pożyczki albo dotacji w drodze decyzji administracyjnej. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;

25) w art. 15 w pkt 1 skreśla się wyrazy „, art. 2, art. 3”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2021 r. Senat rozpatrzył ustawę 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 i wprowadził do niej 25 poprawek.

Senat zaproponował uzupełnienie ustawy o przepisy określające w jakiej formie następować ma odmowa przyznania pomocy oraz umożliwiające weryfikację przez organ odwoławczy takiej odmowy na podstawie wniosków złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. **(poprawki nr 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 i 24)**.

W doktrynie oraz w orzecznictwie przyjmuje się konstrukcję domniemania załatwienia sprawy w drodze decyzji. Według tych poglądów, jeżeli przepis prawa nie określa formy konkretyzacji sytuacji prawnej obywatela, organ administracji publicznej powinien dokonać jej w formie decyzji administracyjnej (J. Jędrośka, B. Adamiak (w:) Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r., sygn. akt SA 761/81. Taka forma załatwienia, umożliwiająca instancyjną i pozainstancyjną kontrolę zgodności rozstrzygnięcia z prawem, w najlepszy sposób chroni bowiem zarówno interes społeczny, jak i interes indywidualny strony (tak np.: NSA w wyroku z dnia 25 lutego 1983 r., sygn. akt II SA 2083/82. Koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest oczywiście ustalenie, iż istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej właściwy do jej załatwienia.

Jak wynika z orzecznictwa sądów odwołanie jest niedopuszczalne, gdy decyzja nie weszła do obrotu prawnego, albo gdy czynność organu administracji publicznej nie jest decyzją, a stanowi czynność cywilnoprawną lub materialno-techniczną (NSA II OSK 1569/14, WSA II SAB/WA 768.18).

Mając na uwadze powyższe ustawodawca powinien jednoznacznie przesądzić, że odmowa przyznania pomocy powinna następować w drodze decyzji, od której wnioskodawcy przysługiwać powinno prawo odwołania w celu kontroli prawidłowości podjętej decyzji. Senat proponuje również przepis pozwalający na weryfikację spraw, w których wnioski złożone do dnia 28 lutego 2021 r. nie zostały nieuwzględnione.

Poprawka nr 4 jest wyrazem negatywnego stanowiska Senatu, wobec przyznawania Radzie Ministrów swobody w ustalaniu innego niż określony w ustawie termin na składanie

wniosków o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy w przypadku przedsiębiorców prowadzących sprzedaż na terenie jednostek systemu oświaty.

Senat zaproponował zmianę redakcji art. 15ze¹ ust. 1 ustawy. Dodany nowelizacją art. 15ze¹ ust. 1, uzależnia możliwość obniżki czynszu najmu od faktu zawarcia umowy najmu przed dniem 14 marca 2020 r. Wielu przedsiębiorców, działając w oparciu o zaufanie do prawa obowiązującego po dniu 14 marca 2020 r., zawarło szereg umów najmu lub aneksów do umów już obowiązujących, treść których sprowadzała się np. do zmiany lokalizacji przedmiotu najmu, ich przedłużenia czy też objęcia najmem nowych powierzchni. Powstaje ryzyko wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych i sporów najemców z właścicielami wynajmowanych obiektów co do wzajemnych roszczeń, dlatego Senat zaproponował **poprawkę nr 5**.

Poprawki nr 6, 7, 14, 16 i 19 mają na celu usunięcie zawężenia pomocy określonej w przepisie do podmiotów prowadzących sprzedaż na terenie jednostek systemu oświaty, ale prowadzących działalność oznaczoną kodem PKD jako przeważającej działalności.

Senat zauważa, że przedsiębiorcy prowadzący działalność polegającą na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty działają na podstawie różnych kodów PKD. Kody określone w ustawie są co prawda najczęściej spotykanymi kodami w przypadku tej działalności, ale nie wyczerpują kręgu podmiotów wymagających wsparcia w tym zakresie.

Poprawki nr 17 i 18 mają charakter redakcyjny.

Zdaniem Senatu, należy skreślić w ustawie zmiany zawarte w art. 2 i art. 3, ponieważ regulują sprawy wykraczające poza zakres ustawy nowelizowanej (zwalczanie skutków epidemii COVID-19), co jest niezgodne z § 3 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej (**poprawka nr 20, 21 i 25**).

Senat stoi na stanowisku, że automatyczne przedłużenie terminu ważności vouchera do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych w ciągu dwóch lat od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna, stanowi zmianę warunków na jakie konsumenci wyrazili zgodę nie decydując się na odstąpienie od umowy o udział w imprezie turystycznej i stanowi naruszenie ich praw. Mając to na uwadze, Senat proponuje uzależnienie wydłużenia okresu realizacji vouchera od zgody podróżnego (**poprawka nr 22**).

Celem **poprawki nr 23** jest doprecyzowanie przepisu przejściowego poprzez zapewnienie spójności z terminologią systemu prawa cywilnego oraz usunięcie wątpliwości w zakresie art. 15ze¹ ustawy, zastępującego uchylany art. 15ze.

Poprawka doprecyzowuje, że objęte intencją ustawodawcy „cofnięcie oferty” przybiera formę uchylecia się od skutków prawnych oferty, na podstawie której uprawnieni do korzystania z powierzchni handlowej przedłużyli swoje umowy najmu, dzierżawy lub inne umowy tego typu w związku z czasowymi zakazami prowadzenia działalności w obiektach handlowych. Ma to na celu ograniczenie ryzyka powstawania ewentualnych sporów interpretacyjnych. Poprawka wyraźnie przesądza, że uchylić będzie można się jedynie od skutków oferty przedłużenia umowy, na okres który jeszcze nie nastąpił. Przepis zapewni uregulowanie relacji między stronami umowy wyłącznie na przyszłość, co pozwoli na poszanowanie stabilności tych relacji gospodarczych i prawnych, które istniały w 2020 r.