



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 8 września 2020 r.

**Opinia do 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 (druk nr 193)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 14 sierpnia 2020 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, określanej dalej jako „ustawa”, jest – stosownie do uzasadnienia jej projektu (str. 1) – wprowadzenie do systemu prawnego „nadzwyczajnych instrumentów wspierających przedsiębiorców oraz osoby fizyczne wykonujące jeden z zawodów „turystycznych” i „estradowych””, mających przeciwdziałać negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19.

Ustawa – w drodze nowelizacji 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.), określanej dalej jako „ustawa covidowa” – przewiduje przede wszystkim:

- 1) wydłużenie terminu na składanie wniosków o przyznanie świadczeń na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, o których mowa w art. 15g i art. 15gg ustawy covidowej;

- 2) uprawnienie organizatora turystyki do ubiegania się o wypłatę na rzecz podróżnego środków pieniężnych wpłaconych przez tego podróżnego na rzecz organizatora turystyki na poczet imprezy turystycznej – w przypadku odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej lub rozwiązania tej umowy pozostającego w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2;
- 3) utworzenie w Banku Gospodarstwa Krajowego Turystycznego Funduszu Zwrotów, z którego mają być realizowane, do wyczerpania zgromadzonych na nim środków, wypłaty na rzecz podróżnych, gdy podróżny nie otrzymał lub nie wyraził zgody na przyjęcie vouchera, o którym mowa w art. 15k ust. 2 ustawy covidowej;
- 4) utworzenie w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym Turystycznego Funduszu Pomocowego, z którego mają być realizowane wypłaty na pokrycie zwrotów podróżnym wpłat należności za imprezy turystyczne, które nie zostały lub nie zostaną zrealizowane z powodu ogłoszenia albo wystąpienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w miejscu realizacji imprezy turystycznej nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności w rozumieniu art. 4 pkt 15 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 548 oraz z 2020 r. poz. 568);
- 5) dodatkowe świadczenie postojowe dla osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, o której mowa w dodawanym art. 15zs<sup>1</sup> ust. 1 ustawy covidowej.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez grupę posłów w dniu 14 sierpnia 2020 r. (druk sejmowy nr 559). Tego samego dnia Marszałek Sejmu skierowała go do Komisji Finansów Publicznych w celu odbycia pierwszego czytania, a komisja ta przedstawiła sprawozdanie o projekcie ustawy (druk sejmowy nr 570).

Podczas sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie zmian, które zmieniałyby jego meritum.

### III. Uwagi szczegółowe

#### A. Zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

1. Dodawany przepis art. 15ka ust. 1 pkt 2 ustawy covidowej (art. 1 pkt 3 ustawy) wyłącza z zakresu beneficjentów wsparcia tych organizatorów turystyki, którzy zostali wpisani do właściwego rejestru, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, po dniu 7 marca 2020 r. „Wybiórczy charakter” powołanej regulacji budzi istotne zastrzeżenia w aspekcie zasady równości (art. 32 Konstytucji).

1.1. Po pierwsze, unormowanie przewidujące odmienne traktowanie podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach, które muszą mieć charakter relewantny i proporcjonalny oraz pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie tych podmiotów<sup>1)</sup>. Tymczasem data wpisu do powyższego rejestru nie wydaje się konstytucyjnie poprawnym kryterium różnicowania sytuacji prawnej organizatorów turystyki. Zwrócić bowiem należy uwagę, że możliwość ubiegania się o wypłatę jest zdeterminowana wystąpieniem zdarzenia prawnego określonego w obowiązującym art. 15k ust. 1 ustawy covidowej. Przepis ten stanowi, że odstąpienie od umowy w trybie określonym w art. 47 ust. 4 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych lub rozwiązanie przez organizatora turystyki umowy o udział w imprezie turystycznej w trybie określonym w art. 47 ust. 5 pkt 2 tej ustawy, które to odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy pozostaje w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2, jest skuteczne z mocy prawa po upływie 180 dni od dnia powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu lub powiadomienia o rozwiązaniu przez organizatora turystyki – jego zastosowanie zostało zatem uzależnione od wystąpienia obiektywnej przesłanki o charakterze przedmiotowym, niezależnie od sytuacji prawnej i faktycznej organizatora turystyki.

1.2. Po drugie, zgodnie z art. 24 ust. 4a ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych marszałek województwa jest obowiązany dokonać wpisu do

---

<sup>1)</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2000 r. (K 17/99).

powyższego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do niego wniosku o wpis wraz ze stosownymi dokumentami, a zatem nawet złożenie kompletnego wniosku w tym samym dniu przez organizatorów turystyki może skutkować ich odmiennym traktowaniem na gruncie dodawanego art. 15ka ust. 1 pkt 2 ustawy covidowej, jeżeli czynności materialno-techniczne organu prowadzącego rejestr zostaną dokonane w odmiennych terminach.

**1.3.** Po trzecie, niezależnie od powyższego, trudno zaakceptować przyjęte przez ustawodawcę sejmowego kryterium temporalne (tj. dokonanie wpisu do rejestru „przed dniem 8 marca 2020 r.”), skoro art. 15k ustawy covidowej wszedł w życie z mocą od dnia 13 marca 2020 r.

W świetle powyższych zastrzeżeń zasadne jest rozważenie następującej **propozycji poprawki**:

- w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka w ust. 1 w pkt 2 po wyrazach „powiązanych usługach turystycznych” dodaje się kropkę oraz skreśla się wyrazy „przed dniem 8 marca 2020 r.”

**albo** (w przypadku braku akceptacji argumentów wskazanych w pkt 1.1 oraz 1.2)

- w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka w ust. 1 w pkt 2 wyrazy „przed dniem 8 marca 2020 r.” zastępuje się wyrazami „przed dniem 13 marca 2020 r.”.

**2.** Dodawane przepisy art. 15ka ust. 20 oraz art. 15kc ust. 17 ustawy covidowej (art. 1 pkt 3 ustawy) przewidują – na zasadzie *lex specialis* względem Kodeksu cywilnego – wyłączenie odpowiedzialności „Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz osób działających w jego imieniu z należytą starannością” z tytułu wyrządzenia szkody wynikłej „z niewłaściwej realizacji wypłat” przewidzianych w ustawie. Wydaje się, że powołane wyłączenia – których zakres odnosi się przede wszystkim (o ile nie wyłącznie) do niezgodnej z prawem realizacji wypłat – są nie do pogodzenia z przepisami art. 77 Konstytucji, zgodnie z którymi każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (ust. 1), zaś ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (ust. 2). Powołane zasady ustrojowe są nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale także instytucjonalną gwarancją poszanowania zasady legalizmu<sup>2)</sup>.

---

<sup>2)</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r. (SK 26/03).

Rozważyć zatem należy następujące **propozycje poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka skreśla się ust. 20;
- 2) w art. 1 w pkt 3, w art. 15kc skreśla się ust. 17;
- 3) w art. 11 w pkt 2 wyrazy „ust. 14–17” zastępuje się wyrazami „ust. 14–16”.

3. Przepis art. 47 Konstytucji statuuje prawo „każdego” (tj. zarówno osób fizycznych, jak również innych podmiotów, w tym przedsiębiorców) do ochrony prawnej życia prywatnego, które obejmuje swym zakresem także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji) oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów<sup>3)</sup>. Zgodnie natomiast z art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż nie zbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Stosownie do dodawanego art. 15ka ust. 21 ustawy covidowej (art. 1 pkt 3 ustawy) w celu realizacji wypłat, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny może uzyskiwać nieodpłatnie dane ze wskazanych zbiorów danych, w tym „dane, informacje i dokumenty, o których mowa w dziale IIIB ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa” (pkt 1), którego przepisy ustanawiają podstawy prawne szerokiego przetwarzania danych, w tym objętych tajemnicą bankową, na potrzeby przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych. Abstrahując od blankietowości powołanego unormowania, które budzi wątpliwości co do jego określoności, należy zauważyć, że „względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli jest to „konieczne w demokratycznym państwie prawnym”.”<sup>4)</sup>

Powołana uwaga ma analogiczne zastosowanie do art. 15ka ust. 25 zdanie drugie ustawy covidowej (art. 1 pkt 3 ustawy), który stanowi, że Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny dokonuje, nie rzadziej niż raz w roku, weryfikacji potrzeby dalszego przetwarzania uzyskanych danych osobowych, usuwając lub anonimizując dane, które nie są wymagane w związku z ustalonym celem.

---

<sup>3)</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2002 r. (U 3/01).

<sup>4)</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r. (K 41/02).

W tym stanie rzeczy należy postulować następujące **propozycje poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka w ust. 21:
  - a) we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazach „Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny” dodaje się wyrazy „, w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia weryfikacji, o której mowa w ust. 15”,
  - b) w pkt 1 skreśla się wyrazy „, w tym dane, informacje i dokumenty, o których mowa w dziale IIIB ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”,
  - c) w pkt 2 po wyrazach „danych osobowych” dodaje się przecinek,
  - d) w pkt 3 skreśla się wyrazy „, w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia weryfikacji, o której mowa w ust. 15”;
- 2) w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka w ust. 25 skreśla się wyrazy „lub anonimizując”.

4. W świetle wynikającego z art. 87 Konstytucji systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego za niedopuszczalną należy uznać regulację dodawanego art. 15kc ust. 14 ustawy covidowej (art. 1 pkt 3 ustawy) uzależniającą realizację wypłat z Turystycznego Funduszu Pomocowego od wydania przez ministra właściwego do spraw turystyki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych komunikatu, w którym występujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w miejscu realizacji imprezy turystycznej „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności” (zdefiniowane w art. 4 pkt 15 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych) zostaną uznane „za właściwe dla uruchomienia wypłat na pokrycie podróжным zwrotów wpłat należności za imprezę turystyczną, która nie została lub nie zostanie zrealizowana”.

Celowe jest zatem zgłoszenie następującej **propozycji poprawki**:

- w art. 1 w pkt 3, w art. 15kc w ust. 14 skreśla się wyrazy „uznanych w drodze komunikatu wydanego przez ministra właściwego do spraw turystyki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych za właściwe dla uruchomienia wypłat na pokrycie podróжным zwrotów wpłat należności za imprezę turystyczną, która nie została lub nie zostanie zrealizowana”.

## **B. Zastrzeżenia co do zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Dodawany art. 15zs<sup>1</sup> ust. 6 ustawy covidowej (art. 1 pkt 8 ustawy) – poprzez nakaz odpowiedniego stosowania art. 15zza ustawy covidowej – wyłącza stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 oraz z 2020 r. poz. 1086) „w odniesieniu do zamówień na usługi lub dostawy udzielane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w związku z realizacją zadań związanych z ustalaniem prawa lub wypłatą” dodatkowego świadczenia postojowego.

Prawna dopuszczalność powołanego unormowania powinna być rozpatrywana w świetle postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, z późn. zm.), które zawierają taksatywny katalog dostaw i usług niepodlegających reżimowi udzielania zamówień publicznych. Analiza powołanej dyrektywy, w szczególności przepisów art. 7–12, nie daje podstaw do uznania, że dodawany art. 15zs<sup>1</sup> ust. 6 ustawy covidowej w zakresie, w jakim przepis ten odsyła do art. 15zza ustawy covidowej, jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Jeżeli podczas senackiego postępowania ustawodawczego nie zostanie zatem wykazana zgodność powyższego wyłączenia z prawem unijnym w sposób bezsporny, tj. z powołaniem się na przepis unijny statuujący wyłączenie będące „normatywnym odpowiednikiem” wyłączenia przewidzianego w dodawanym art. 15zs<sup>1</sup> ust. 6 ustawy covidowej, należy rozważyć następującą **propozycję poprawki**:

- w art. 1 w pkt 8, w art. 15zs<sup>1</sup> w ust. 6 po wyrazach „art. 15zy” przecinek zastępuje się wyrazem „oraz” oraz skreśla się wyrazy „i art. 15zza”.

## **C. Zastrzeżenia natury legislacyjnej**

1. Zgodnie z § 11 „Zasad techniki prawodawczej” w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych.

Postulować zatem należy zaakceptowanie następujących **propozycji poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka w ust. 2 skreśla się wyrazy „o którym mowa w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych,”;
- 2) w art. 1 w pkt 3, w art. 15kc w ust. 1 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w rozdziale 7 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych”.

2. W dodawanym art. 15ka ust. 6 ustawy covidowej (art. 1 pkt 3 ustawy) należy uwzględnić okoliczność, że organizatorem turystyki może być nie tylko osoba fizyczna, ale również osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną.

Zasadne jest zatem rozważenie następującej **propozycji poprawki**:

- w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka w ust. 6 wyrazy „Organizator turystyki składający oświadczenie” zastępuje się wyrazami „Składający oświadczenie”.

3. Unormowanie zawarte w dodawanym art. 15kb ust. 16 ustawy covidowej (art. 1 pkt 3 ustawy) ma charakter dostosowujący, gdyż stanowi o obowiązku dokonania czynności konwencjonalnej, która nie ma charakteru powtarzalnego.

W tym stanie rzeczy należy rozważyć następujące **propozycje poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 3, w art. 15kb skreśla się ust. 16;
- 2) dodaje się art. 5a w brzmieniu:

„Art. 5a. W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy Bank Gospodarstwa Krajowego, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw turystyki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, opracuje plan finansowy Turystycznego Funduszu Zwrotów na rok 2020.”.

4. Zgodnie z § 94 ust. 2 „Zasad techniki prawodawczej” każdy nowelizowany artykuł ujmuje się w oddzielny punkt, przy czym jeżeli w jednym artykule wprowadza się zmiany w jego jednostkach redakcyjnych niższego stopnia, każdą nowelizowaną jednostkę tego samego stopnia ujmuje się w oddzielnej literze.



Celowe jest zatem zaaprobowanie następujących **propozycji poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 6 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „w art. 15zs” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a i dodaje się lit. b w brzmieniu:  
„b) w ust. 5 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:  
„Oświadczenia, o których mowa w ust. 3 pkt 4 i 4a oraz ust. 4, osoba uprawniona, zleceniodawca lub zamawiający składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.”;”;
- 2) w art. 1 skreśla się pkt 7;
- 3) w art. 11 w pkt 3 wyrazy „art. 1 pkt 4–8 i pkt 11–14” zastępuje się wyrazami „art. 1 pkt 4–7 i pkt 10–13”.

5. W art. 5 ustawy należy skreślić pkt 1, który zmierza do nadania nowego brzmienia art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. poz. 1262 i 1493). Tożsama korekta tego przepisu została już bowiem dokonana w art. 23 pkt 2 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493).

Rozważyć zatem należy następującą **propozycję poprawki**:

- w art. 5 skreśla się pkt 1.

6. W art. 11 ustawy przewidziano, że dodawany przepis art. 15kc ust. 22 ustawy covidowej, który odnosi się do „wypłat, o których mowa w ust. 14”, ma wejść w życie w innym terminie niż przepis, do którego odsyła.

Celowe jest zatem rozważenie następującej **propozycji poprawki**:

- w art. 11 w pkt 2 wyrazy „ust. 20 i 21” zastępuje się wyrazami „ust. 20–22”.

#### **D. Zastrzeżenia natury redakcyjnej**

Ustawa wymaga szeregu korekt natury redakcyjnej. Zasadne jest zatem rozważenie następujących **propozycji poprawek**:

- 1) w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka w ust. 1 wyraz „określonym” zastępuje się wyrazem „określonych”;
- 2) w art. 1 w pkt 3, w art. 15ka w ust. 4 w pkt 2 w lit. a wyrazy „mikro, mały” zastępuje się wyrazami „mikroprzedsiębiorca, mały przedsiębiorca”;
- 3) w art. 1 w pkt 3, w art. 15kc w ust. 10 wyrazy „w wyznaczonego terminu” zastępuje się wyrazami „w wyznaczonym terminie.”;
- 4) w art. 1 w pkt 3, w art. 15kc w ust. 14 wyraz „zgromadzonych” zastępuje się wyrazem „zgrupowanych”;
- 5) w art. 1 w pkt 3, w art. 15kc w ust. 22 wyrazy „ust. 21–30 i ust. 31, przy czym wypłata podlega zwrotowi do Funduszu Pomocowego,” zastępuje się wyrazami „ust. 21–31” oraz po wyrazie „odpowiednio” dodaje się wyrazy „, przy czym wypłata podlega zwrotowi do Funduszu Pomocowego”;
- 6) w art. 1 w pkt 12 w lit. b w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „dodaje się ust.” zastępuje się wyrazami „dodaje się pkt”;
- 7) w art. 11 w pkt 1 skreśla się wyraz „ustawy”.

*Piotr Magda*

*Główny legislator*