



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 29 kwietnia 2021 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 371)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa 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, ma zasadniczo na celu korektę różnych rozwiązań prawnych wprowadzonych w ramach działań przeciwcovidowych.

Podstawowa zmiana będąca przyczyną podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczy zwiększenia w 2021 r. kwoty rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, określonej w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dodany art. 15zof 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). Zwiększenie wysokości tej rezerwy następuje ze środków budżetu państwa o kwotę 187 mln zł.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, potrzeba zwiększenia limitu rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wynika z konieczności zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych środków finansowych z przeznaczeniem na wypłatę wynagrodzenia dla nauczycieli, którzy będą prowadzić dodatkowe zajęcia wspomagające dla uczniów.

Dodatkowe zajęcia wspomagające mają pomóc uczniom - po powrocie do szkół po zakończeniu trwającej od października 2020 r. nauce zdalnej - opanować i utrwalić wiadomości i umiejętności z wybranych obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego. Zajęcia te skierowane mają być do uczniów klas IV–VIII szkół podstawowych, uczniów szkół ponadpodstawowych oraz uczniów szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne.

Realizacja dodatkowych zajęć wspomagających ma być zadaniem dobrowolnym, dającym możliwość ich organizacji we wszystkich wymienionych szkołach, jeżeli rodzice zgłoszą dyrektorowi szkoły chęć udziału ucznia w takich zajęciach.

Założenia przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) do projektu ustawy przewidują elastyczność w zakresie sposobu organizacji zajęć wspomagających dla chętnych uczniów jak i przedmiotów, z których zajęcia te będą organizowane. Wstępnie założono, że zajęcia te będą organizowane wyłącznie z obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, ujętych w ramowych planach nauczania dla danego typu szkoły, wymiar tych zajęć nie przekroczy 10 godzin dla każdego oddziału, zaś zajęcia mają być organizowane dla grupy liczącej przynajmniej 10 uczniów (w mniejszych szkołach co najmniej 5 uczniów).

Dofinansowanie z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej będzie przysługiwało jednostkom samorządu terytorialnego prowadzącym lub dotującym szkoły, w których zostaną zorganizowane zajęcia wspomagające dla uczniów; dotyczy to zarówno szkół publicznych dla których są organem prowadzącym jak i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne, a także szkół niepublicznych.

Pierwotne przedłożenie rządowe zostało uzupełnione o nowelizację czterech ustaw.

Zmieniono ustawę z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 944, 1493 i 2112 oraz z 2021 r. poz. 97) poprzez dodanie w art. 86 ust. 8a w celu umożliwienia przeprowadzania szczepień ochronnych w aptekach ogólnodostępnych.

W ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, z późn. zm.) wprowadzono przepisy dotyczące przechowywania skierowań na wykonanie szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 w systemie informacji w ochronie zdrowia oraz ich udostępniania usługodawcom (art. 21d ust. 2a). Wprowadzono także przepis (art. 21f ust. 1a), na podstawie którego rejestracja na

wykonanie szczepienia ochronnego przeciwko COVID-19 będzie możliwa również po uwierzytelnieniu osoby poddawanej temu szczepieniu w inny sposób niż poprzez podanie imienia, nazwiska i numeru PESEL osoby, albo - w razie ich braku - numeru i serii dokumentu tożsamości wskazanego na skierowaniu, za pośrednictwem systemu rejestracji.

Ustawa nowelizuje także art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (Dz. U. poz. 1842, z późn. zm.) tj. przepis przejściowy przewidujący możliwość czasowego wydawania dokumentów publicznych, które nie spełniają wymagań dotyczących zabezpieczeń określonych w ustawie o dokumentach publicznych. W zależności od kategorii dokumentów, mogą być one wydawane przez 2 lata (dokumenty kategorii pierwszej i drugiej) albo 4 lata (dokumenty kategorii trzeciej) od dnia wejścia w życie ustawy o dokumentach publicznych. Niniejsza nowelizacja wydłuża te terminy o rok.

Zmianie ulega art. 56 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875, 1086, 2255 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 159), w którym dodaje się nowe jednostki redakcyjne. Dodawana regulacja ma na celu uwzględnienie, przy ustalaniu prawa do emerytury górniczej i jej wysokości, okresów czasowego oddelegowania górnika posiadającego uprawnienia ratownika górskiego lub sanitariusza do prac przy zwalczaniu epidemii COVID-19. Okresy czasowego oddelegowania podlegają uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytury górniczej w wymiarze i przy zastosowaniu przeliczników właściwych dla okresu pracy górniczej wykonywanej bezpośrednio przed okresem oddelegowania. Okresy wykonywania pracy w okresie oddelegowania potwierdza w formie zaświadczenia pracodawca, który oddelegował pracownika.

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym że zmiany dotyczące emerytury górniczej (art. 5) wchodzi w życie z mocą wsteczną od dnia 16 maja 2020 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1062). W dniu 13 kwietnia 2021 r. projekt ustawy został rozpatrzony przez Komisję Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które przygotowały sprawozdanie (druk sejmowy 1075). W toku prac komisji projekt ustawy został poszerzony o zmiany obejmujące ustawę z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach

publicznych oraz ustawę z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Zgłoszono także 3 wnioski mniejszości.

Na 28. posiedzeniu Sejmu w dniu 14 kwietnia br. zgłoszone zostały cztery poprawki do projektu ustawy, przy czym poparcie większości sejmowej uzyskała jedna poprawka, której celem jest rozszerzenie ustawy o nowelizacje dwóch kolejnych ustaw: ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne oraz ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Sejm uchwalił ustawę na 28. posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2021 r. większością 443 głosów za, przy 6 głosach wstrzymujących i 2 przeciwnych.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 ustawy stworzono podstawę prawną do zwiększenia w roku 2021 rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej o kwotę 187 mln zł, która ma być przeznaczona na przeciwdziałanie skutkom COVID-19. Regulacja ta budzi dwie wątpliwości.

1.1. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wysokość rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej ustalana jest w relacji do wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych – rezerwa stanowi 0,4% tej kwoty. Skoro ustawa przewiduje podwyższenie kwoty rezerwy z pominięciem mechanizmu jej obliczania określonym w przywołanych przepisach (nie zwiększa się kwota przeznaczona na część oświatową subwencji ogólnej), należałoby **wprost wyłączyć** stosowanie tych przepisów w 2021 r.

1.2. Ustawa w sposób ogólny określa przyczynę zwiększenia rezerwy (*w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19*) natomiast dopiero z treści uzasadnienia wynika konkretny cel, na który środki te mają być przeznaczone – *wypłata wynagrodzeń dla nauczycieli, którzy będą prowadzili zajęcia wspomagające dla uczniów, po ich powrocie do szkół*. W OSR do projektu ustawy (druk sejmowy 1062) wskazano, że szczegółowe zasady organizacji zajęć wspomagających zostaną uregulowane w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 30c ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U z 2020 r. poz. 910, z późn. zm.) tj. w rozporządzeniu w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie

czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, w drodze jego nowelizacji.

Warunkiem skuteczności przepisów ustawowych, a także ich zgodności z art. 2 Konstytucji jest ich dostateczna określoność, która wiąże się z koniecznością formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, komunikatywny i adekwatny do intencji prawodawcy (§ 6 ZTP). Nie czyni zadość tym wymaganiom uregulowanie wszelkich kwestii dotyczących organizacji zajęć wspomagających, w tym również wskazanie konkretnego celu, na który mają być wydatkowane środki pochodzące z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w akcie wykonawczym. W związku z czym, zasadnym jest **wskazanie wprost w ustawie celu zwiększenia rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej**, dzięki czemu adresaci norm uzyskają pewność, iż środki te nie zostaną przeznaczone na inne prawnie dozwolone działania służące przeciwdziałaniu skutkom COVID-19. Ustawowe wskazanie celu, na jaki środki z rezerwy mają być spożytkowane zapobiegnie także sytuacji, w której całokształt zagadnień związanych z organizacją zajęć wspomagających zostanie uregulowany w akcie wykonawczym (*notabene* nie będącym aktem wykonawczym do opiniowanej ustawy) bez żadnego umocowania ustawowego.

Poprawka przedstawiona poniżej stanowi wstępną propozycję odpowiadającą na zgłoszone wątpliwości.

Propozycje poprawek:

...) w art. 1, art. 15 zof otrzymuje brzmienie:

„Art. 15zof. 1. W celu przeciwdziałania skutkom COVID-19, w roku 2021 rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej zwiększa się ze środków budżetu państwa o kwotę 187 mln zł. Przepisu art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie w jakim określa on zasady ustalania wysokości tej rezerwy, nie stosuje się.

2. Kwotę, o której mowa w ust. 1 przeznacza się na sfinansowanie kosztów prowadzenia zajęć wspomagających dla uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych, szkół ponadpodstawowych oraz szkół artystycznych prowadzonych po powrocie do nauczania w szkołach.”;

2. Nie kwestionując merytorycznej zasadności proponowanych rozwiązań oraz pilnej potrzeby wprowadzenia ich do porządku prawnego, należy zgłosić zastrzeżenia w zakresie

trybu wprowadzenia zmian zawartych w art. 2-5 ustawy, który narusza konstytucyjne reguły stanowienia prawa.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy. Ewentualne poprawki polegające na uzupełnieniu projektu ustawy o nowe treści powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie, przy czym konieczne jest aby relacja ta miała wymiar nie tylko formalny ale również merytoryczny tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią - zmierzać do modyfikacji pierwotnej treści projektu a nie do stworzenia nowego projektu. Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres.¹ Wszelkie treści normatywne wykraczające poza powyżej określone ramy poprawki powinny być poddane wszystkim etapom procesu legislacyjnego, co ma eliminować ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości.² Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”.³

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, iż w wyniku poprawek zgłoszonych na etapie rozpatrywania projektu przez właściwe komisje sejmowe tekst opiniowanej ustawy został uzupełniony o przepisy, których przedmiot wykracza poza materię rządowego projektu ustawy; są to zmiany wprowadzone w art. 4 i 5 ustawy. Zmiana w art. 4 przedłuża okresy, w których możliwe jest wydawanie dokumentów publicznych niespełniających wymagań dotyczących zabezpieczeń określonych w ustawie o dokumentach publicznych, natomiast zmiana w art. 5 dotyczy zmiany zasad naliczania emerytur górniczych w stosunku do tych górników, którzy zostali oddelegowani do zwalczania epidemii COVID-19. Następnie w trakcie II czytania zgłoszone zostały poprawki wprowadzające zmiany w kolejnych dwóch ustawach: ustawie – Prawo farmaceutyczne (art. 2) oraz ustawie o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 3). Pierwsza z przywołanych ustaw umożliwia dokonywanie szczepień ochronnych w aptekach ogólnodostępnych, natomiast druga - doprecyzowuje kwestie związane z systemem przechowywania i udostępniania skierowań na wykonanie szczepień ochronnych przeciwko COVID-19 oraz rejestracją osób.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08).

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08).

Żadna z opisanych zmian nie jest powiązana z pierwotnym przedłożeniem rządowym, które dotyczy wyłącznie zwiększenia kwoty rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

Należy także zauważyć, że rozszerzenie nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych o zmiany w innych ustawach, stanowi naruszenie Zasad techniki prawodawczej. W myśl § 92 ZTP, jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie samych zmian. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Żaden z wyjątków nie uzasadnia objęcia niniejszą ustawą zmian zawartych w art. 2 - 5.

Niezależnie od zastrzeżeń przedstawionych powyżej należy także zgłosić następujące uwagi do zmian proponowanych w poszczególnych ustawach:

2.1. W zakresie zmian wprowadzanych w **art. 2** - przepis stanowi, że szczepienia ochronne będą mogły być przeprowadzane w aptekach ogólnodostępnych, spełniających wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 97 ust. 5 (wykaz pomieszczeń wchodzących w skład powierzchni podstawowej i pomocniczej apteki ogólnodostępnej) oraz art. 98 ust. 5 (szczegółowe wymagania jakim powinien odpowiadać lokal apteki). Treść przywołanego przepisu sugeruje, że wszystkie szczepienia ochronne będą mogły być wykonywane w aptekach ogólnodostępnych, a nie tylko te przeciwko COVID-19, w związku z tym rodzi się pytanie czy taka była intencja autorów tej propozycji.

Przepis stanowi także, że apteka w której będzie można przeprowadzać szczepienia ochronne musi spełniać wymagania wynikające z przywołanych aktów wykonawczych. Takie brzmienie przepisu sugeruje, iż istnieją apteki ogólnodostępne, które tych wymagań nie muszą spełniać, czego nie potwierdza treść ustawy - Prawo farmaceutyczne, w związku z czym należałoby zrezygnować z tego doprecyzowania jako nieposiadającego waloru normatywnego.

2.2. Zmiany wprowadzone w ustawie o dokumentach publicznych (**art. 4**) mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Biorąc pod uwagę charakter wprowadzanych zmian powinny one wejść w życie przed 11 lipca 2021 r. (termin

wygaśnięcia uprawnień określonych w nowelizowanym art. 73 ust. 1), nie ma więc powodu aby ustawodawca rezygnował ze standardowej 14- dniowej *vacatio legis*.

2.3. W zakresie zmian wprowadzanych w **art. 5** - dodano regulację mającą na celu uwzględnienie, przy ustalaniu prawa do emerytury górniczej i jej wysokości, okresów czasowego oddelegowania górnika posiadającego uprawnienia ratownika górskiego lub sanitariusza do prac przy zwalczaniu epidemii COVID-19. Okresy czasowego oddelegowania podlegać mają uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości emerytury górniczej w wymiarze i przy zastosowaniu przeliczników właściwych dla okresu pracy górniczej wykonywanej bezpośrednio przed okresem oddelegowania. Opisana regulacja ma obowiązywać od dnia 16 maja 2020 r. tj. z mocą wsteczną. Z związku z tym należy zauważyć, iż ustawodawca nie wskazał w jaki sposób zostanie dokonana korekta uprawnień emerytalnych oraz ich wysokości w stosunku do osób, którym taka korekta przysługuje w świetle nowych przepisów. Konieczne jest dodanie przepisów dostosowujących w tym zakresie.

Poprawki przedstawione poniżej mają na celu usunięcie zmian, które zostały wprowadzone podczas prac sejmowych z naruszeniem art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Propozycje poprawek:

...) w tytule ustawy skreśla się wyrazy „oraz niektórych innych ustaw”;

...) skreśla się art. 2 - 5;

...) w art. 4 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 5, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 16 maja 2020 r”.

Renata Bronowska

Główny legislator