



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 12 listopada 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 557)

I. Cel i przedmiot ustawy

W ramach świadczeń przewidzianych ustawą 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. 1842, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą COVID-19”, wspierających przedsiębiorców i inne podmioty zatrudniające pracowników w związku z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19, udzielano m.in. świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na rzecz ochrony miejsc pracy w formie dofinansowania wynagrodzeń pracowników. Ze względu na sytuację wywołaną epidemią COVID-19 i potrzebę wsparcia podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej w możliwie najkrótszym czasie, świadczenia były udzielane na podstawie wniosków, które opierały się na oświadczeniach o spełnianiu warunków uprawniających do ubiegania się o wsparcie. Ustawa COVID-19 przewiduje okres 3 lat od zakończenia okresu objętego dofinansowaniem wynagrodzeń pracowników dla danego beneficjenta na ostateczne rozliczenie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy udzielonych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zmiany wprowadzane do ustawy COVID-19 na mocy opiniowanej ustawy mają przede wszystkim ułatwić rozliczanie środków przekazanych w ramach pomocy. Doprecyzowanie przepisów ma przyczynić się do zwiększenia pewności prawnej

przedsiębiorców i innych podmiotów, które otrzymały dofinansowanie, w tym również w zakresie możliwych konsekwencji prawnych w przypadku niewywiązania się z obowiązków wynikających z ustawy COVID-19. Doprecyzowanie przepisów zminimalizuje ponadto ryzyko niejednorodnych interpretacji oraz wydawania różnych rozstrzygnięć przez organy stosujące przepisy, a także sądy. Nowela ma również przyczynić się do usprawnienia rozliczeń z beneficjentami przyznanego wsparcia.

Zmiany w ustawie COVID-19 (art. 1 noweli) polegają w szczególności na:

- 1) doprecyzowaniu terminu na dokonanie rozliczenia udzielonego wsparcia przewidzianego w art. 15g ust. 17b – termin ten określono na 60 dni od dnia złożenia prawidłowego i kompletnego rozliczenia oraz dokumentacji potwierdzającej dane zawarte w rozliczeniu;
- 2) wskazaniu, że kontrola, którą wojewódzki urząd pracy może przeprowadzać w okresie pobierania dofinansowania oraz w okresie 3 lat po zakończeniu tego okresu, będzie mogła być prowadzona w siedzibie wojewódzkiego urzędu pracy, a nie tylko w siedzibie lub miejscu prowadzenia działalności przez podmiot korzystający ze wsparcia (art. 15g ust. 17d);
- 3) doprecyzowaniu przypadków, w których wojewódzkie urzędy pracy mogą żądać zwrotu całej udzielonej pomocy – zwrot będzie następował wtedy, gdy podmiot, który uzyskał pomoc, nie spełnił tych kryteriów przyznania pomocy, które wykluczają możliwość jej otrzymania, a więc złożył niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie o spadku obrotów, o niezaleganiu w opłacaniu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne na koniec III kwartału 2019 r. lub o niespełnianiu przesłanek do ogłoszenia upadłości (art. 15gg ust. 23);
- 4) dodaniu do art. 15gg ust. 23a, który umożliwi dyrektorom wojewódzkich urzędów pracy wezwanie do rozliczenia otrzymanych środków w dodatkowym 30-dniowym terminie, pod rygorem obowiązku zwrotu całości otrzymanej pomocy;
- 5) uzupełnieniu art. 15gg o przepis ust. 23b stanowiący, że w przypadku niewywiązania się z obowiązku niewypowiadania umowy o pracę z przyczyn nie dotyczących pracownika w okresie pobierania świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia, podmiot jest obowiązany do zwrotu całego dofinansowania otrzymanego do wynagrodzenia tego pracownika wraz z odsetkami (zgodnie z obecnie obowiązującym przepisem art. 15gg ust. 23 sankcją jest obowiązek zwrotu całości otrzymanej pomocy wraz z odsetkami);

- 6) zmianie przepisów art. 15gg ust. 27, 28 i 29 poprzez wskazanie, że w każdym przypadku decyzję o zwrocie środków na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników będzie wydawał dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy, a instancją odwoławczą będzie samorządowe kolegium odwoławcze, zaś należności do zwrotu będą podlegać ściąganiu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- 7) doprecyzowaniu przesłanek powodujących obowiązek zwrotu całości otrzymanego wsparcia w przypadku przedsiębiorców korzystających ze wsparcia udzielanego w ramach tzw. tarczy branżowej (art. 15gga);
- 8) wydłużeniu terminu wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników, a także wsparcia na dofinansowanie kosztów prowadzenia działalności przez osoby samozatrudnione oraz pożyczek, do 31 marca 2022 r. (art. 15gh i art. 31zzn);
- 9) wprowadzeniu zmian w funkcjonowaniu Turystycznego Funduszu Pomocowego, w tym:
 - a) ograniczeniu zakresu danych i dokumentów wymaganych przy składaniu wniosków o wypłatę środków pieniężnych wpłaconych na rzecz organizatora turystyki na poczet imprezy turystycznej (art. 15ka ust. 7 i 8),
 - b) zapewnieniu Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu możliwości weryfikacji wniosku o wypłatę przez żądanie przedstawienia dodatkowych dokumentów jeszcze przed dokonaniem wypłaty na rzecz podróżnego (art. 15ka ust. 28),
 - c) doprecyzowaniu obowiązku zwrotu przez przedsiębiorcę wypłat z Turystycznego Funduszu Zwrotów, także po wykreśleniu takiego przedsiębiorcy z właściwego rejestru, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych,
 - d) umożliwieniu zarachowania składek organizatorów turystyki na poczet przyszłych płatności w przypadku, gdy umowy zostaną rozwiązane lub zmienione w sposób mający wpływ na wysokość składek należnych na Turystyczny Fundusz Pomocowy (art. 15kc ust. 8–8d),
 - e) wprowadzeniu sankcji (grzywny) dla przedsiębiorców (organizatorów turystyki) za uporczywe nieodprowadzanie rat na Turystyczny Fundusz Zwrotów lub Turystyczny Fundusz Pomocowy, a także za zaniżanie wysokości należnej składki na Turystyczny Fundusz Pomocowy (art. 31zzt i art. 31zzu),

- f) uregulowaniu w przepisie przejściowym (art. 9 noweli) kwestii składek przekazanych na Turystyczny Fundusz Pomocowy przez organizatorów turystyki przed dniem wejścia w życie nowelizacji – przepis przesądza, że takie składki podlegają zarachowaniu na poczet następnych należnych do przekazania składek po dniu wejścia w życie ustawy, zgodnie z art. 15kc ust. 8 ustawy COVID-19 w nowym brzmieniu;
- 10) umożliwieniu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych nienaliczania odsetek od zwróconego nienależnie pobranego świadczenia postojowego za okres od dnia przypadającego po dniu wydania decyzji do dnia spłaty określonego w decyzji (art. 15zx ust. 8);
- 11) umożliwieniu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych doręczania decyzji i innych pism dotyczących nienależnie pobranego świadczenia postojowego w postaci elektronicznej na profilu informacyjnym utworzonym w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład (art. 15zx ust. 9–11);
- 12) dodaniu do art. 15zze³ ust. 1a i 1b oraz ust. 2b i 2c, które dotyczą możliwości pozyskiwania przez wojewódzkie urzędy pracy i powiatowe urzędy pracy informacji od instytucji publicznych, które udzielały wsparcia w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, oraz od organów Krajowej Administracji Skarbowej i Państwowej Inspekcji Pracy, w celu realizacji zadań przewidzianych w ustawie COVID-19;
- 13) wprowadzeniu podstawy zwolnienia starosty od kosztów sądowych w sprawach dotyczących wsparcia w ramach środków Funduszu Pracy (art. 15zze⁶);
- 14) wprowadzeniu ułatwień dla pożyczkobiorców korzystających z pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej lub na utworzenie stanowiska pracy, udzielonych na podstawie art. 61e pkt 1–2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w ramach Programu „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie” (art. 15zzf² i art. 15zzf³).

Zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 61ba–61bd; art. 2 noweli) mają na celu umożliwienie opracowania przez ministra właściwego do spraw pracy programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców. Program ten z założenia ma być skierowany do cudzoziemców będących w szczególnej sytuacji. Zakres przedmiotowy tego programu ma obejmować aktywizację zawodową, integrację i aktywność społeczną. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, celem takiego programu

może być udzielanie cudzoziemcom pomocy integracyjnej, w tym w zakresie porad z zakresu rynku pracy, nauki języka polskiego, czy porad specjalistycznych (psychologicznych, prawnych). Minister właściwy do spraw pracy będzie mógł zlecić realizację programu (po przeprowadzeniu konkursu ofert) podmiotom wskazanym w ustawie, w tym w szczególności organizacjom pozarządowym, publicznym służbom zatrudnienia, Ochotniczym Hufcom Pracy, agencjom zatrudnienia, instytucjom szkoleniowym, a także jednostkom samorządu terytorialnego.

Zmiany w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (art. 3 noweli) mają na celu wyłączenie spółek nieruchomościowych, o których mowa w art. 27b ust. 2 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, z obowiązku sprawozdawczego. Nie ma bowiem uzasadnienia, żeby przedsiębiorcy reprezentujący jedną konkretną branżę byli zobligowani do złożenia sprawozdania o stosowanych terminach zapłaty tylko ze względu na sam fakt zakwalifikowania do tej kategorii.

Zmiany w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (art. 4 noweli) zmierzają do:

- 1) nałożenia na organizatora turystyki obowiązku podania kodów lotnisk Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w prowadzonym przez siebie wykazie umów o udział w imprezie turystycznej, jeżeli impreza turystyczna lub wykonywana usługa w ramach powiązanych usług turystycznych, których dotyczy umowa, będzie zawierała przelot (art. 9 ust. 1 pkt 7a);
- 2) zapewnienia Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu możliwości składania wniosku o udostępnienie danych zawartych w wykazie umów zawartych z podróżnymi, w formie elektronicznej, co przyczyni się do ułatwienia i przyspieszenia przepływu informacji między przedsiębiorcami, a Funduszem (art. 9 ust. 3);
- 3) doprecyzowania zasad obowiązujących przy wykreślaniu przedsiębiorcy turystycznego z rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, na jego wniosek, przez wskazanie, że wykreślenie takie może mieć miejsce dopiero po uprzednim złożeniu deklaracji i opłaceniu należnych składek lub rat na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, Turystyczny Fundusz Pomocowy lub Turystyczny Fundusz Zwrotów (art. 30 ust. 7 pkt 3).

Ustawa wejdzie w życie zasadniczo z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia. Przepisy dotyczące wydłużenia terminów na rozpatrzenie wniosków o dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, kosztów prowadzenia działalności przez osoby samozatrudnione oraz pożyczek, i wypłatę takiego dofinansowania, a także powiązane z nimi przepisy o zwrocie środków niewykorzystanych do dysponenta odpowiednio Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Funduszu Pracy, wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 30 czerwca 2021 r. Natomiast przepisy dotyczące zmian w funkcjonowaniu Turystycznego Funduszu Pomocowego, w tym regulacje karne, zmiany w zakresie finansowania zadań „covidowych”, realizowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, a także zmiany w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (wraz z konsekwencjami) wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 40. posiedzeniu w dniu 29 października 2021 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1675) został wniesiony przez Rząd w dniu 26 października 2021 r. Tego samego dnia Marszałek Sejmu skierowała powyższy projekt ustawy do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 27 października 2021 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1679). Na etapie prac w komisji wprowadzono do projektu szereg poprawek o charakterze doprecyzowującym przepisy oraz techniczno-legislacyjnym. Poprawki te nie wpłynęły w sposób istotny na meritum rozwiązań zaproponowanych przez Rząd. W trakcie drugiego czytania projektu ustawy, które miało miejsce na 40. posiedzeniu Sejmu w dniu 28 października 2021 r. zgłoszone zostały poprawki, które w szczególności zmierzały do:

- 1) wydłużenia terminu wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników, a także wsparcia na dofinansowanie kosztów prowadzenia działalności przez osoby samozatrudnione oraz pożyczek, do 31 marca 2022 r.;
- 2) doprecyzowania zasad zwrotu składek przekazanych na Turystyczny Fundusz Pomocowy;
- 3) rezygnacji z kary ograniczenia wolności oraz pozbawienia wolności do lat 3 za czyn polegający na uporczywym nieuiszczaniu rat na Turystyczny Fundusz Zwrotów lub

Turystyczny Fundusz Pomocowy, a także na zaniżaniu wysokości składek na Turystyczny Fundusz Pomocowy;

- 4) przesądzenia, że oświadczenia dołączane do oferty w konkursie na realizację zadań w zakresie programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia;
- 5) zmiany terminu wejścia w życie przepisów penalizujących uporczywe nieuiszczanie rat na Turystyczny Fundusz Zwrotów oraz Turystyczny Fundusz Pomocowy, a także zaniżanie wysokości składek na Turystyczny Fundusz Pomocowy – w następstwie poprawki przepisy te wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a nie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy.

Sejm uchwalił ustawę z wymienionymi powyżej poprawkami. Za jej uchwaleniem opowiedziało się 431 posłów, 10 posłów było przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosowania.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 1 lit. a, art. 15g ust. 17b – przepis w brzmieniu, które będzie obowiązywało po nowelizacji sugeruje, że z umowy zawartej przez podmiot uprawniony z dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy wynika termin złożenia prawidłowego i kompletnego rozliczenia. Złożenie prawidłowego i kompletnego rozliczenia jest okolicznością faktyczną (zdarzeniem przyszłym niepewnym). Daty zaistnienia tej okoliczności nie da się „zadekretować” w umowie. Co więcej, wydaje się termin na dokonanie wstępnej weryfikacji rozliczenia powinien być liczony nie tylko od dnia złożenia prawidłowego i kompletnego rozliczenia, ale również kumulatywnie od dnia złożenia prawidłowej i kompletnej dokumentacji potwierdzającej dane zawarte w rozliczeniu.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 1 lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) w ust. 17b pkt 1 otrzymuje brzmienie:

- „1) wstępnej weryfikacji rozliczenia otrzymanych środków na rzecz ochrony miejsc pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i dokumentacji, potwierdzającej wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem przekazanych świadczeń i środków, o których mowa w ust. 1, 1a lub 2, polegającej w szczególności na analizie jej kompletności, prawidłowości

złożonych przez beneficjentów oświadczeń oraz weryfikacji kwot przekazanych i faktycznie wykorzystanych środków, której dokonuje się w terminie 60 dni od dnia złożenia prawidłowych i kompletnych rozliczenia i dokumentacji potwierdzającej dane zawarte w rozliczeniu;”;

- 2) art. 1 pkt 2 lit. b, art. 15gg ust. 23b – mając na uwadze poprawność językową przepisu oraz jego komunikatywność, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę redakcyjną. Zaimek powinien być stosowany wówczas, gdy adresat wie, o co chodzi, bądź wyraz, który jest zastępowany przez zaimkę, został użyty we wcześniejszej części wypowiedzi.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2 w lit. b, w ust. 23b po wyrazach „dofinansowania do wynagrodzenia” dodaje się wyrazy „pracownika, któremu wypowiedziano umowę z przyczyn niedotyczących”;

- 3) art. 1 pkt 7, art. 15kb ust. 7c – brzmienie przepisu, ze względu na zastosowany w nim szyk wyrazów, sugeruje, że sformułowanie „w trybie, o którym mowa w ust. 7–7b” odnosi się do wykreślenia z rejestru, o którym mowa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, a nie do zwrotu wypłat, o których mowa w art. 15ka ust. 1.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 7, ust. 7c otrzymuje brzmienie:

„7c. Zwrotu wypłat, o których mowa w art. 15ka ust. 1, zgodnie z zasadami określonymi w ust. 7–7b, dokonuje przedsiębiorca także po wykreśleniu z rejestru, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.”;

- 4) art. 1 pkt 8 lit. c, art. 15kc ust. 8a pkt 1, ust. 8b pkt 1 i ust. 8d pkt 1 – mając na względzie komunikatywność i jednoznaczność przepisów, zakładając, że przepisy odnoszą się do rejestru, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, oraz mając na względzie

brzmienie ust. 7c dodawanego do art.15kb (art. 1 pkt 7 noweli), należałoby przyjąć poniższą poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 8 w lit. c:

- a) w ust. 8a w pkt 1 po wyrazach „z rejestru” dodaje się wyrazy „, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych,” oraz skreśla się wyrazy „do rejestru”;
 - b) w ust. 8b w pkt 1 po wyrazach „z rejestru” dodaje się wyrazy „, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych,” oraz wyrazy „do rejestru” zastępuje się przecinkiem,
 - c) w ust. 8d w pkt 1 po wyrazach „z rejestru” dodaje się wyrazy „, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych,” oraz skreśla się wyrazy „do rejestru”;
- 5) art. 1 pkt 8 lit. c, art. 15kc ust. 8a pkt 2 – mając na względzie terminologię art. 15kc ust. 9 pkt 2 oraz kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę terminologiczną.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 8 w lit. c, w ust. 8a w pkt 2 wyrazy „zobowiązania określonego” zastępuje się wyrazami „należnej składki”;

- 6) art. 1 pkt 8 lit. d, art. 15kc ust. 14a – ze wskazanego przepisu wynika, że w komunikacie, o którym mowa w ust. 14 (komunikat ministra właściwego do spraw turystyki o uznaniu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności za właściwe dla uruchomienia wypłat na pokrycie podróży zwrotów wpłat należności za imprezę turystyczną, która nie została lub nie zostanie zrealizowana), określać się będzie termin powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu od umowy o udział w imprezie turystycznej lub powiadomienia o rozwiązaniu umowy o udział w imprezie turystycznej przez organizatora turystyki, które to odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy pozostaje w bezpośrednim związku z nieuniknionymi i nadzwyczajnymi okolicznościami. W myśl uzasadnienia do projektu ustawy rozwiązanie to ma na celu

„zastosowanie /w przypadku Turystycznego Funduszu Pomocowego – autor/ analogicznego rozwiązania jak w odniesieniu do Turystycznego Funduszu Zwrotów – art. 36a ust. 1” ustawy COVID-19. Wskazuje się, że dodawana regulacja „pozwoli na określenie w komunikacie wydawanym przez ministra właściwego do spraw turystyki terminu na rozwiązanie umowy o udział w imprezie turystycznej, które to rozwiązanie pozostanie w bezpośrednim związku z nieuniknionymi i nadzwyczajnymi okolicznościami oraz pozwoli na skuteczne złożenie wniosku o wypłatę środków z TFZ”.

Z prawnego punktu widzenia ust. 14a dodawany do art. 15kc nie jest analogiczny do art. 36a ust. 1 ustawy COVID-19. Należy zwrócić uwagę, że w art. 36a ust. 1 ustawodawca jednoznacznie wskazuje (określa) termin powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu od umowy o udział w imprezie turystycznej oraz termin powiadomienia przez organizatora turystyki o rozwiązaniu umowy o udział w imprezie turystycznej (wskazano, że powiadomienie musi nastąpić do dnia 1 października 2020 r.). W dodawanym ust. 14a przewidziano, że to minister właściwy do spraw turystyki, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, będzie decydował o terminie powiadomienia. Ponieważ **komunikat nie jest aktem normatywnym** (w analizowanym przypadku jest przekazaniem określonej informacji w sposób urzędowy) mogą pojawić się wątpliwości, jaki charakter prawny będzie miała „wypowiedź” ministra o terminie powiadomienia zawarta w komunikacie i jaki skutek prawny będzie miało niedotrzymanie tego terminu. Jeżeli ma to być wyłącznie informacja o terminie, forma komunikatu jest dopuszczalna. Jeżeli zaś termin określony przez ministra będzie prawnie istotny (tzn. niedotrzymanie terminu będzie skutkowało negatywnymi konsekwencjami prawnymi dla podróżnego lub organizatora turystyki), a jednocześnie nie będzie on wynikał z normy ukształtowanej przez prawodawcę w akcie normatywnym, uregulowanie kwestii terminu w komunikacie należy uznać za niedopuszczalne.

Ewentualna poprawka zostanie zaproponowana po ustaleniu treści i *ratio legis* dodawanego ust. 14a;

- 7) art. 1 pkt 8 lit. f, art. 15kc ust. 17a część wspólna – mając na względzie nomenklaturę dodawanego ust. 17a pkt 2 (mówi się w nim o zwrocie wpłat) oraz kierując się § 10

Zasad techniki prawodawczej, należałoby dokonać w odniesieniu do części wspólnej w ust. 17a niżej zaproponowanej korekty terminologicznej.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 8 w lit. f, w ust. 17a w części wspólnej wyraz „środków” zastępuje się wyrazem „wpłat”;

- 8) art. 1 pkt 10 lit. b, art. 15z³ ust. 2c wprowadzenie do wyliczenia – świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy w postaci dofinansowania wynagrodzeń pracowników, udzielane przez wojewódzkie urzędy pracy na podstawie art. 15g, art. 15gg, art. 15gga i art. 15gga¹ ustawy COVID-19, przysługiwały do wynagrodzeń osób pozostających z pracodawcą w stosunku pracy (art. 15g ust. 4 zdanie pierwsze) oraz do wynagrodzeń osób wykonujących pracę zarobkową np. na podstawie umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny stosuje się przepisy dotyczące zlecania, pod warunkiem że osoby te podlegały obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnemu i rentowemu (art. 15g ust. 4 zdanie drugie). W związku z powyższym – jak się wydaje – zakres danych, jakie będą mogły pozyskiwać wojewódzkie urzędy pracy, powinien obejmować również pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4 zdanie drugie. Mając to na względzie należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę. Poprawka ta spowoduje również, że pojęcie „pracownik” użyte w analizowanym przepisie będzie spójne znaczeniowo z pojęciem „pracownik” użytym w dodawanym art. 15z³ ust. 2b.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 10 w lit. b, w ust. 2c we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „zdanie pierwsze”;

- 9) art. 1 pkt 17, art. 31z^{zt} i art. 31z^{zu} – ustawodawca przewiduje, że czynami zabronionymi będą uporczywe nieuiszczanie rat, o których mowa w art. 15kb ust. 7 ustawy COVID-19, na Turystyczny Fundusz Zwrotów lub rat, o których mowa w art. 15kc ust. 17 ustawy COVID-19, na Turystyczny Fundusz Pomocowy, a także zaniżanie wysokości składki, o której mowa w art. 15kc ust. 4 pkt 5 ustawy COVID-19, należnej na Turystyczny Fundusz Pomocowy. W związku z tym, że adresem

obowiązków wynikających ze wskazanych przepisów jest organizator turystyki oraz mając na uwadze, że organizatorem turystyki w rozumieniu art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych jest przedsiębiorca turystyczny (przedsiębiorcą może być nie tylko osoba fizyczna, ale także osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą), nasuwa się pytanie, czy zgodne z intencją ustawodawcy jest, aby dodawane przepisy karne sankcjonowały wyłącznie działania/zaniechania organizatorów turystyki będących osobami fizycznymi. Wynikające z ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny zasady odpowiedzialności karnej przesądzają, że odpowiedzialności takiej podlega – co do zasady – osoba fizyczna, która popełniła czyn zabroniony. Organizator turystyki **nie musi** być osobą fizyczną. Zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa określa ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. W myśl art. 2 ust. 1 tej ustawy podmiotem zbiorowym jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej, o ile osoba ta spełnia przesłanki z art. 3 wskazanej ustawy. W szczególności podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony popełniony przez osobę fizyczną, działającą w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku. Należy mieć przy tym na uwadze, że odpowiedzialność podmiotu zbiorowego ograniczona jest do przestępstw i przestępstw skarbowych wymienionych w art. 16 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Podmiot zbiorowy **nie odpowiada** za przestępstwo i przestępstwo skarbowe niewymienione w tym artykule.

W związku z powyższym, jeżeli wolą ustawodawcy jest, aby odpowiedzialności karnej podlegali również organizatorzy turystyki niebędący osobami fizycznymi, należy przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 17:

a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „art. 31zzt i art. 31zzu” zastępuje się wyrazami „art. 31zzt–31zzw”,

b) dodaje się art. 31zzw w brzmieniu:

„Art. 31zzw. Za czyny, o których mowa w art. 31zzt i art. 31zzu, odpowiada również podmiot zbiorowy, o ile czyn popełniła osoba fizyczna, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r. poz. 358).”;

10) art. 2 pkt 1 i 2, art. 61ba–61bd oraz art. 108 ust. 1 pkt 21b – ustawodawca dodaje do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przepisy dotyczące resortowego programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców. Nowe regulacje zostaną dodane do rozdziału 11 zmienianej ustawy – Instrumenty rynku pracy. Zgodnie z nowelizowaną ustawą instrumentami rynku pracy są:

- a) finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy,
- b) finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy,
- c) dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa,
- d) refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego,
- e) finansowanie dodatków aktywizacyjnych,
- f) finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy.

Katalog instrumentów rynku pracy jest zamknięty. Nie obejmuje on swoim zakresem resortowego programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej, systematyzując przepisy (grupując je w jednostki systematyzacyjne) należy kierować się zakresem ich regulacji. Prawodawca musi być konsekwentny co do przedmiotu regulacji poszczególnych jednostek systematyzacyjnych. W danej jednostce systematyzacyjnej nie można zamieścić przepisu, który wykracza poza jej zakres przedmiotowy. Skoro w rozdziale 11 zmienianej ustawy ustawodawca reguluje problematykę instytucji rynku pracy żadne zagadnienie niemieszczące się w tej problematyce nie może być regulowane przepisami tego rozdziału.

Co więcej, w następstwie dodania do rozdziału 11 przepisów art. 61ba–61bd nieadekwatny będzie tytuł tej jednostki systematyzacyjnej. Należy pamiętać, że tytuł jednostki systematyzacyjnej, podobnie jak tytuł aktu normatywnego, pełni dwie funkcje: informacyjną i interpretacyjną. Tytuł nieadekwatny nie spełnia tych funkcji, a w najlepszym przypadku spełnia je w sposób ograniczony.

Adekwatność tytułu jednostki systematyzacyjnej do treści przepisów w niej zawartych oraz konsekwencja co do zakresu regulacji jednostki systematyzacyjnej są jednymi z warunków zapewnienia przez prawodawcę komunikatywności aktu w aspekcie wyszukiwawczym.

Mając powyższe na względzie, należałoby dokonać korekty art. 2 noweli, polegającej na ujęciu problematyki resortowego programu aktywizacyjnego w odrębnej jednostce systematyzacyjnej zmienianej ustawy, z uwzględnieniem systematyki, konstrukcji oraz spójności nowelizowanego aktu. Istotne jest przy tym, że w przeciwieństwie do regulacji wprowadzanych do ustawy COVID-19, rozwiązania dodawane do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie mają incydentalnego charakteru.

Ponadto w pkt 21b dodawanym do art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie ma potrzeby wskazywania, że umowy, o których mowa w art. 61bc ust. 1 zawiera się z podmiotami, o których mowa w art. 61ba ust. 5. Oczywistym jest, że umowa będzie zawarta z podmiotem, którego oferta zostanie wybrana – jako najkorzystniejsza – w konkursie ofert, przy czym w konkursie będą mogły wziąć udział wyłącznie podmioty wskazane w art. 61ba ust. 5. Co więcej odesłanie w dodawanym pkt 21b do art. 61ba ust. 5 jest nieprecyzyjne.

Ze środków Funduszu Pracy będą finansowane koszty umów zawartych z podmiotami, o których mowa w art. 61ba ust. 5, o ile oferty tych podmiotów zostaną wybrane w konkursie ofert. Podmioty, o których mowa w art. 61ba ust. 5, nie muszą wziąć udziału w konkursie albo ich oferta nie musi okazać się najkorzystniejsza.

W pierwszej z niżej sformułowanych alternatywnych korekt do pkt 21b (lit. b proponowanej poprawki) sugeruje się skorelowanie treści tego przepisu z treścią wprowadzenia do wyliczenia w dodawanym art. 61bd ust. 2. W drugiej zaś poprzestaje się na wyeliminowaniu zbędnego i nieprecyzyjnego odesłania do art. 61ba ust. 5.

Propozycja poprawki:

w art. 2:

a) w pkt 1:

– polecenie nowelizacyjne otrzymuje brzmienie:

„po rozdziale 12a dodaje się rozdział 12b w brzmieniu:”;

– dodaje się oznaczenie i tytuł rozdziału 12b w brzmieniu:

„Rozdział 12b

Program aktywizacyjny dla cudzoziemców”;

– w art. 61bc w ust. 2 w pkt 11 wyrazy „art. 61bb ust. 1 pkt 9” zastępuje się wyrazami „art. 62e ust. 1 pkt 9”;

– w art. 61bd w ust. 1 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773 i 1927)”;

– art. 61ba–61bd oznacza się jako art. 62d–62g,

b) w pkt 2, pkt 21b otrzymuje brzmienie:

„21b) kosztów realizacji programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców, o którym mowa w art. 62d;”;

albo

„21b) kosztów umów, o których mowa w art. 62f ust. 1;”;

11) art. 2 pkt 1, art. 61bb ust. 3 pkt 1 – propozycja poprawki redakcyjnej (korekta przypadku rzeczownika „umocowanie”).

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 1, w art. 61bb w ust. 3 w pkt 1 wyraz „umocowanie” zastępuje się wyrazem „umocowaniu”;

12) art. 2 pkt 1, art. 61bb ust. 5 – zgodnie z dodawanym przepisem, minister właściwy do spraw pracy **może** powołać zespół do oceny ofert w składzie co najmniej trzech osób oraz **wyznacza** przewodniczącego zespołu. Nasuwa się pytanie, czy zgodne z wolą ustawodawcy jest pozostawienie ministrowi fakultatywności w zakresie powołania zespołu do oceny ofert? Druga część przepisu sugeruje, że nie. Z jednej strony bowiem minister ma możliwość (nie obowiązek) powołania zespołu, z drugiej zaś nakłada się na niego obowiązek wyznaczenia przewodniczącego zespołu. W niżej zaproponowanych alternatywnych poprawkach proponuje się uspoźnienie wewnętrzne przepisu. Wersja pierwsza zakłada, że wolą ustawodawcy jest obligatoryjność zespołu do oceny ofert, druga natomiast fakultatywność zespołu.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 1, w art. 61bb w ust. 5 wyrazy „może powołać” zastępuje się wyrazem „powołuje”;

albo

w art. 2 w pkt 1, w art. 61bb ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Minister właściwy do spraw pracy może powołać zespół do oceny ofert w składzie co najmniej trzech osób. W przypadku powołania zespołu minister do spraw pracy wyznacza przewodniczącego zespołu.”.

Jakub Zabielski

Główny legislator