



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja

Druk nr 275
Warszawa, 11 marca 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o pomocy państwa dla przedsiębiorców i rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Mieczysława Kasprzaka.

(-) Paweł Bejda; (-) Marek Biernacki; (-) Jolanta Fedak; (-) Andrzej Grzyb; (-) Mieczysław Kasprzak; (-) Dariusz Klimczak; (-) Władysław Kosiniak-Kamysz; (-) Stefan Krajewski; (-) Paweł Kukiz; (-) Dariusz Kurzawa; (-) Radosław Lubczyk; (-) Jan Łopata; (-) Urszula Nowogórska; (-) Urszula Paślawska; (-) Jacek Protasiewicz; (-) Jarosław Rzepa; (-) Jarosław Sachajko; (-) Marek Sawicki; (-) Czesław Siekierski; (-) Paweł Szramka; (-) Agnieszka Ścigaj; (-) Jacek Tomczak; (-) Stanisław Tyszka; (-) Piotr Zgorzelski; (-) Zbigniew Ziejewski; (-) Bożena Żelazowska; (-) Stanisław Żuk.

Ustawa
z dnia 2020 r.
o pomocy państwa dla przedsiębiorców i rolników
oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Art. 1.

Ustawa określa zasady:

- 1) przyznawania i wypłaty świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy finansowanych z Funduszu Pracy, przysługujących w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 2) przyznawania i wypłaty świadczeń na rzecz rolników w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 3) dofinansowywania z Funduszu Pracy kosztów szkolenia pracowników, związanych z występowaniem COVID-19;
- 4) wsparcia przedsiębiorców w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;

Art. 2.

1. Przepisy ustawy stosuje się do przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, 1495):

- 1) u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż towarów lub usług, liczony w ujęciu ilościowym lub wartościowym, łącznie nie mniej niż o 15%, obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu 3 kolejnych miesięcy w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy finansowanych z Funduszu, zwanego dalej „wnioskiem o przyznanie świadczeń”, do łącznych obrotów z analogicznych 3 miesięcy w okresie 12 miesięcy przed okresem 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku;
- 2) który nie zalega w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz lub Fundusz Pracy, z wyjątkiem przypadku gdy:

a) zadłużony przedsiębiorca zawarł umowę z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych lub otrzymał decyzję urzędu skarbowego w sprawie spłaty zadłużenia i terminowo opłaca raty lub korzysta z odroczenia terminu płatności albo

b) zaleganie w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz lub Fundusz Pracy powstało w okresie spadku obrotów gospodarczych, o którym mowa w pkt 1, a przedsiębiorca dołączył do wniosku o przyznanie świadczeń plan spłaty zadłużenia uprawdopodobniający poprawę kondycji finansowej przedsiębiorcy i pełną spłatę zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz lub Fundusz Pracy, wraz z kopią wniosku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o rozłożenie na raty należności z tytułu tych składek lub o odroczenie płatności tych składek.

2. Przepisy ustawy stosuje się do przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej:

1) którego przeważający rodzaj wykonywanej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności, wynikający z wpisu do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, określony na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust.

2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 997, 1000, 1629 i 1669), wskazuje na jej udział w handlu, przetwórstwie, transporcie, uprawach rolnych lub chowie i hodowli zwierząt, a także w wynikających z nich usługach, na krajowych lub zagranicznych rynkach towarowych, a produkt tej działalności doznał ograniczeń ilościowych lub wartościowych w obrocie handlowym na krajowych lub zagranicznych rynkach towarowych, w następstwie wystąpienia czasowych ograniczeń, z przyczyn niezależnych od przedsiębiorcy, wwozu towarów na terytoria innych krajów;

2) u którego ograniczenia w obrocie handlowym, o których mowa w pkt 1, spowodowały spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż towarów lub usług, liczony w ujęciu ilościowym lub wartościowym, łącznie nie mniej niż o 15%, obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 3 kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 1 lutego 2020 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, w porównaniu do łącznych obrotów z tych samych 3 miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego; za miesiąc uważa się także 30 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych, w przypadku gdy trzymiesięczny okres porównawczy rozpoczyna się w trakcie miesiąca kalendarzowego, to jest w dniu innym niż pierwszy dzień danego miesiąca kalendarzowego;

3) który nie zalega w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz lub Fundusz Pracy, z wyjątkiem przypadku, gdy:

a) zadłużony przedsiębiorca zawarł umowę z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych lub otrzymał decyzję urzędu skarbowego w sprawie spłaty zadłużenia i terminowo opłaca raty lub korzysta z odroczenia terminu płatności albo

b) zaleganie w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz lub Fundusz Pracy powstało w okresie spadku obrotów gospodarczych, o którym mowa w pkt 2, a przedsiębiorca dołączył do wniosku o przyznanie świadczeń plan spłaty zadłużenia uprawdopodobniający pełną spłatę zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz lub Fundusz Pracy, wraz z kopią wniosku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o rozłożenie na raty należności z tytułu tych składek lub o odroczenie płatności tych składek;

2. Pomoc, o której mowa w ustawie, stanowi pomoc de minimis, którą przedsiębiorca może otrzymać na świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy pracowników, z wyłączeniem pracowników, dla których otrzymał pomoc de minimis:

1) na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla bezrobotnego ze środków Funduszu Pracy w okresie obowiązywania umowy zawartej z pracownikiem na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, z późn. zm.2)) lub

2) na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w okresie obowiązywania umowy zawartej z pracownikiem na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, 1000, 1076, 1925, 2192 i 2354).

3. W przypadku gdy przedsiębiorca spełnia jednocześnie warunki, o których mowa w ust. 1 i 1a, przedsiębiorcy przysługuje prawo do uzyskania pomocy wyłącznie po spełnieniu warunków, o których mowa w ust. 1 albo 1a.

Art. 3.

1. Pracownikowi objętemu przestojem ekonomicznym przysługuje od przedsiębiorcy:

1) finansowane ze środków Funduszu świadczenie na częściowe zaspokojenie wynagrodzenia za czas przestoju ekonomicznego, do wysokości 100% zasiłku, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwiększonego o wysokość składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracownika, w wysokości proporcjonalnej do przestoju ekonomicznego, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika,

2) finansowane ze środków przedsiębiorcy wynagrodzenie

– w łącznej wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika.

2. Pracownikowi objętemu obniżonym wymiarem czasu pracy przysługuje od przedsiębiorcy:

1) finansowane ze środków Funduszu świadczenie na częściowe zrekompensowanie wynagrodzenia z tytułu obniżenia wymiaru czasu pracy, do wysokości 100% zasiłku, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwiększonego o wysokość składek na ubezpieczenia społeczne, należnych od pracownika, w wysokości proporcjonalnej do obniżonego wymiaru czasu pracy pracownika, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika przed jego obniżeniem,

2) finansowane ze środków przedsiębiorcy wynagrodzenie

– w łącznej wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy pracownika przed jego obniżeniem.

Art. 4

Przedsiębiorcy, w okresie przestoju ekonomicznego, obniżonego wymiaru czasu pracy, wystąpieniem zakażeń i choroby zakaźnej wywołanej wirusem „COVID-19” u pracowników przysługują z Funduszu środki na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników należnych od pracodawcy na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych od przyznanych świadczeń.

Art. 5.

Wniosek o przyznanie świadczeń wraz z niezbędnymi do zawarcia umowy o wypłatę świadczeń dokumentami i oświadczeniami przedsiębiorca składa do marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę tego przedsiębiorcy.

Art. 6

W przypadku wystąpienia u pracownika obowiązkowej kwarantanny, nadzorowi epidemiologicznemu lub obowiązkowej hospitalizacji, pracodawcy będącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej przysługują dodatkowe środki z Funduszu Pracy w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa

w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz.2177, z 2019 r. poz. 1564.) w celu zawarcia umowy o pracę na czas określony zawartej w celu zastępstwa pracownika w czasie jego nieobecności w pracy.

Art. 7.

Pracownikowi objętemu obowiązkową kwarantanną, nadzorowi epidemiologicznemu lub obowiązkową hospitalizacją, przysługuje pełne wynagrodzenie miesięczne określone w umowie o pracę.

Art. 8.

Rolnikowi, domownikowi, pomocnikowi rolnika, o których mowa w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2020 r. poz. 174.) w sytuacji objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorowi epidemiologicznemu lub hospitalizacją w związku z COVID-19, przysługuje zasiłek w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz.2177, z 2019 r. poz. 1564.).

Art. 9.

W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 6 po ust 1 wprowadza się ust. 1a w brzmieniu:
„1a. Przepis ust 1 nie dotyczy osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy.”;
- 2) w art. 11 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:
„2a. Dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na swój wniosek osoby o których mowa w art. 6 ust. 1a.”;
- 3) w art. 12 po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu”
„2b. Dobrowolnie ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają na swój wniosek osoby o których mowa w art. 6 ust. 1a.”;
- 4) w art. 13 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu otrzymuje brzmienie:

„4a) Przepis pkt 4 nie dotyczy osób o których mowa w art. 6 ust. 1a.”.

Art. 10

Bank Gospodarstwa Krajowego udziela na wniosek przedsiębiorcy u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych nieoprocentowanej pożyczki na prowadzenie działalności gospodarcze.

Art. 11.

Na pomoc dla przedsiębiorców, minister właściwy do spraw pracy – dysponent Funduszu przeznacza środki Funduszu w kwocie 10 000 mln zł, w 2020 r.

Art. 12.

W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy.

Art. 13.

Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uzasadnienie

Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2 istnieje konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego, stanowiące uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Ustawa określa zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się choroby, zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania tej choroby, uprawnienia i obowiązki świadczeniobiorców, świadczeniodawców oraz osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz jej zwalczania oraz zasady pokrywania kosztów realizacji zadań związanych przeciwdziałaniem COVID-19, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub zakażeniem tą chorobą w celu zapewnienia tym osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia.

Powyższy projekt uchwalony w trybie ekspresowym nie uregulował pomocy dla przedsiębiorców oraz rolników, którzy już odczuwają negatywne skutki ekonomiczne związane z występowaniem COVID-19. Liczba chorych w kraju wzrosła do 26. Jeden z pacjentów jest w stanie ciężkim. 2354 osoby, które przybyły z miejsc o podwyższonym ryzyku, są objęte nadzorem epidemiologicznym, 932 poddanych kwarantannie domowej, a 7122 objęto nadzorem sanepidu. Na świecie liczba potwierdzonych przypadków przekroczyła 110 tys. i obejmuje w ponad 100 państwach.

Nadzwyczajne okoliczności wymagają nadzwyczajnych środków. Epidemia może wywołać reperkusje gospodarcze. Możliwe są pesymistyczne scenariusze, w których zamykane zostają szkoły, instytucje publiczne, czy firmy. Należy wprowadzić rozwiązania legislacyjne, które ograniczą potencjalne negatywne skutki dla polskich firm i rolników.

Celem proponowanej regulacji jest wprowadzenie rozwiązań wspierających zatrudnienie bezpośrednią pomocą finansową na dopłaty do wynagrodzeń dla pracowników zagrożonych zwolnieniami przez przedsiębiorców, u których przejściowo pogorszyły się warunki prowadzenia działalności gospodarczej, oraz określenie zasad dofinansowania z Funduszu Pracy kosztów szkolenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy. Pomoc udzielana będzie na warunkach określonych w ustawie.

Przy odnotowywanym spadku obrotów gospodarczych przedsiębiorca ponosi koszty zatrudnienia pracowników, nawet jeżeli nie wytwarza żadnych dóbr czy usług. W takim przypadku przedsiębiorca zwykle decyduje się zredukować zatrudnienie, co związane jest jednak z dodatkowymi kosztami i może doprowadzić przedsiębiorcę do upadłości. Zwolnienia pracowników powodują wzrost bezrobocia, co generuje dodatkowe koszty budżetu państwa, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Funduszu Pracy.

Dzięki przyznanym przedsiębiorcy świadczeniom na częściowe dopłaty do wynagrodzeń dla pracowników zagrożonych zwolnieniami:

- 1) obniżeniu mogą ulec koszty pracy, a przez to może poprawić się sytuacja finansowa przedsiębiorcy w okresie spowolnienia gospodarczego lub kryzysu ekonomicznego,
- 2) utrzymany zostanie poziom zatrudnienia, a przez to gotowość do podjęcia działalności w przypadku poprawy koniunktury, oraz
- 3) utrzymana zostanie konkurencyjność prowadzonej działalności.

Ponadto okres wypłaty świadczeń może być wykorzystany przez przedsiębiorcę na dostosowanie prowadzonej działalności do zmieniających się warunków.

Projektodawcy proponują ponadto wprowadzenie dodatkowych środków dla przedsiębiorców na: zatrudnienie pracownika na tzw. zastępstwo, w sytuacji, gdy pracownik został poddany przymusowej kwarantannie czy hospitalizacji. Środki, które otrzyma przedsiębiorca będą mogły być przeznaczone na zastępstwo, które w sytuacji większej ilości pracowników przebywających na przymusowych badaniach może okazać się niezbędna dla zachowania ciągłości funkcjonowania przedsiębiorca.

Analogiczne rozwiązania proponuje się wprowadzić dla rolników. Rolnikowi, domownikowi, pomocnikowi rolnika, w sytuacji objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorowi epidemiologicznemu lub hospitalizacją w związku z COVID-19, przysługuje zasiłek w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Szczególnie rodzinne gospodarstwa są

narażone na zaprzestanie produkcji w sytuacji, gdy rolnik prowadzi je sam lub ze współmałżonkiem. Przymusowa hospitalizacja może wpłynąć szczególnie negatywnie na gospodarstwa związane z chowem zwierząt.

Projektodawcy wprowadzili ponadto przepis, zgodnie z którym wprowadza się dobrowolność składek na ubezpieczenie społeczne na rzecz wprowadzenia systemu dobrowolnych składek (składki na: ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe) przez przedsiębiorców. Przedsiębiorcy obecnie są zobowiązani do opłacania składek co miesiąc, niezależnie od tego, czy działalność przedsiębiorcy generuje stratę czy zysk. W wielu przypadkach obowiązek opłaty składek ZUS w sytuacji zagrożenia epidemią może prowadzić do bankructwa przedsiębiorców. Ponadto przedsiębiorcy, w okresie przestoju ekonomicznego, wywołanej wirusem „COVID-19” mogą skorzystać ze środków Funduszu na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne i gospodarcze.

Projekt nie powoduje skutków finansowych po stronie jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt powoduje skutki finansowe pochodzące z Funduszu Pracy w wysokości 10 mld zł.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Przewidziana w projekcie regulacji pomoc stanowi pomoc de minimis, spełniającą przesłanki określone we właściwych przepisach prawa Unii Europejskiej.

Warszawa, 16 marca 2020 r.

BAS-WAPM-535/20
TRYB PILNY

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o pomocy państwa dla przedsiębiorców i rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mieczysław Kasprzak)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

1.1 Poselski projekt ustawy określa zasady:

- 1) przyznawania i wypłaty świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy finansowanych z Funduszu Pracy, przysługujących w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 2) przyznawania i wypłaty świadczeń na rzecz rolników w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 3) dofinansowywania z Funduszu Pracy kosztów szkolenia pracowników, związanych z występowaniem COVID-19;
- 4) wsparcia przedsiębiorców w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Ustawa ma mieć zastosowanie do przedsiębiorców¹, w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.), u których nastąpi spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż towarów lub usług, liczony w ujęciu ilościowym lub wartościowym, łącznie nie mniej niż o 15% obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu kolejnych trzech miesięcy w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, do łącznych

¹ Zob. uwagi w pkt 1.2. lit. b niniejszej opinii.

obrotów z analogicznych trzech miesięcy w okresie 12 miesięcy przed okresem 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku. Dodatkowym wymogiem ma być niezaleganie – na warunkach określonych w projekcie – w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy (art. 2 projektu).

Projekt przewiduje udzielanie przedsiębiorcom pewnych świadczeń ze środków „Funduszu”². Świadczenia te (art. 3 projektu) mają być przeznaczone dla pracowników objętych przestojem ekonomicznym. Projekt przewiduje także (art. 4 projektu) przyznanie przedsiębiorcy w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy, [spowodowanych – przyp. BAS] wystąpieniem u pracowników zakażeń i choroby zakaźnej wywołanej wirusem [powinno być: choroby – przyp. BAS] „COVID-19”, środków na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników, należnych od pracodawcy na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z projektem, w przypadku wystąpienia u pracownika obowiązkowej kwarantanny, [poddania pracownika – przyp. BAS] nadzorowi epidemiologicznemu lub obowiązkowej hospitalizacji, pracodawcy będącemu przedsiębiorcą przysługiwać będą dodatkowe środki z Funduszu Pracy w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (...) w celu zawarcia umowy o pracę na czas określony zawartej, w celu zastępstwa pracownika w czasie jego nieobecności w pracy (art. 6 projektu).

Projekt przewiduje, że Bank Gospodarstwa Krajowego udzieli, na wniosek przedsiębiorcy, u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych, nieoprocentowanej pożyczki na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 10).

Projekt stanowi także, że rolnikowi, domownikowi, pomocnikowi rolnika, w sytuacji objęcia obowiązkową kwarantanną, [poddania – przyp. BAS] nadzorowi epidemiologicznemu lub [objęcia – przyp. BAS] hospitalizacją w związku z COVID-19 przysługiwać będzie zasiłek w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 8 projektu).

Projekt przewiduje także, że na pomoc dla przedsiębiorców, minister właściwy do spraw pracy – dysponent „Funduszu” przeznacza środki „Funduszu” w kwocie 10 000 000 000 zł w 2020 r. (art. 11 projektu).

Zgodnie z art. 2 drugi ust. 2 [powinno być: ust. 3 – przyp. BAS] projektu pomoc, o której mowa w ustawie, stanowi pomoc de minimis, którą przedsiębiorca może otrzymać na świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy pracowników, z wyłączeniem pracowników, dla których otrzymał pomoc de minimis:

- a) na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla bezrobotnego ze środków Funduszu Pracy (...) lub
- b) na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (...).

² Zob. uwagi w pkt 1.2. lit. a niniejszej opinii.

W sprawach nieuregulowanych projekt odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 669).

Projekt przewiduje również zmiany w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.).

Ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia.

1.2. Uwagi legislacyjne

Projekt zawiera szereg błędów legislacyjnych, które uniemożliwiają jego ostateczną ocenę. W szczególności:

- a) szereg przepisów projektu (np. art. 2 ust. 1 pkt 1, pkt 2, art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 2, art. 4, art. 11) przywołuje „Fundusz” bez określenia, o jaki fundusz chodzi. Na podstawie uzasadnienia do projektu można przyjąć założenie, że chodzi o Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych³. Niemniej żaden z przepisów projektu nie pozwala na potwierdzenie tego założenia. Należy przy tym nadmienić, że właśnie z owego „Funduszu” pochodzić ma część wsparcia dla przedsiębiorców. Na użytek opinii przyjęto, że „Fundusz” jest funduszem państwowym, a zgromadzone na nim środki mają charakter środków publicznych.
- b) Przepis art. 2 ust. 2 projektu stanowi, że ustawa stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, którego przeważający rodzaj wykonywanej działalności gospodarczej (...) wskazuje na jej udział w handlu, przetwórstwie, transporcie, uprawach rolnych lub chowie i hodowli zwierząt, a także w wynikających z nich usługach na krajowych lub zagranicznych rynkach towarowych (...). Podobnie art. 6 projektu przyznaje pewne świadczenia ze środków Funduszu Pracy przedsiębiorcom w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.
Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.) utraciła moc z dniem 30 kwietnia 2018 r. na mocy art. 192 w związku z art. 236 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 650). W tej sytuacji nie można jednoznacznie ustalić, do jakiej kategorii podmiotów (przedsiębiorców) ma się projekt odnosić.
- c) Przepis art. 2 ust. 3 (przepis powinien być oznaczony jako art. 2 ust. 4) dwukrotnie odsyła do nieistniejącego w projekcie „ust. 1a”. Ponadto przepis zredagowany jest w sposób uniemożliwiający odczytanie

³ Zob. art. 24 i n. ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2020 r. poz. 7, ze zm.).

rzeczywistych intencji projektodawców – nie wiadomo które warunki musi spełnić przedsiębiorca, aby uzyskać pomoc.

d)

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy wskazać artykuły 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) dotyczące zasad przyznawania pomocy przez państwo. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w TfUE, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, w zakresie w jakim wpływa na wymianę handlową. Zgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi⁴ (art. 107 ust. 2 lit. b TfUE).

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swoich uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeżeli uzna, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, wszczyna niezwłocznie procedurę wyjaśniającą. Państwo

⁴ Należy odnotować, że na stronach internetowych Komisji Europejskiej pojawiła się informacja dotycząca pomocy publicznej udzielanej w związku z COVID-19. Informacja ta ogranicza się jednak do stwierdzenia, że w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa, które może mieć znaczny wpływ na gospodarkę, niektóre państwa członkowskie rozważają lub już ogłosiły środki wsparcia dla obywateli i spółek. Niektóre z tych środków wsparcia mogą stanowić pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE. Komisja oferuje państwom pomoc w zakresie konsultacji planowanych środków pod podanymi na stronie internetowej: numerem telefonu i adresem e-mail. Informacja zawiera także krótkie przypomnienie (w formie grafiki), jakie rodzaje pomocy mogą być przez państwa wykorzystane na zapewnienie płynności finansowej, i które z nich wymagają notyfikacji.

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html (dostęp 16.3.2020 r.).

Do dnia sporządzenia niniejszej opinii Komisja Europejska nie wydała żadnego komunikatu dotyczącego stosowania zasad pomocy publicznej w związku z konsekwencjami występowania COVID-19. Komunikaty takie, dotyczące pomocy państwa w szczególnych sytuacjach, były wydawane np. w związku z kryzysem ekonomicznym, zob. np. komunikat Komisji – Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (Dz. Urz. UE C 6 z 11.1.2011 r., s. 5) lub komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikat bankowy”) (Dz. Urz. UE C 216 z 30.7.2013 r., s. 1).

Z drugiej strony należy odnotować informację Komisji Europejskiej z dnia 13 marca 2020 r. dotyczącą propozycji przyznania państwom członkowskim środków finansowych na zwalczanie skutków COVID-19:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/13032020_0_coronavirus_response_investment_initiative_final_v2_0.pdf (dostęp 16.3.2020 r.).

członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej. Zgodnie z art. 16 w zw. z art. 1 lit. f rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: rozporządzenie (UE) 2015/1589) pomoc niezgodna z prawem, czyli wprowadzona w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TfUE, podlega zwrotowi wraz z odsetkami.

Stosownie do art. 1 lit. d rozporządzenia (UE) 2015/1589 program pomocowy oznacza każde działanie, na którego podstawie bez potrzeby dalszych środków wdrażających, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny oraz każde działanie, na którego podstawie pomoc, która jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana przedsiębiorstwu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie.

Niektóre rodzaje pomocy są uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem i zwolnione z obowiązku notyfikacji, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TfUE na mocy rozporządzeń Komisji. Należą do nich np.:

a) rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu⁵ (dalej: rozporządzenie 651/2014). Pomoc spełniająca wszystkie warunki określone w rozporządzeniu jest uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym i zwolniona z obowiązku notyfikacyjnego. Do kategorii pomocy objętych tym rozporządzeniem należy m.in. pomoc przeznaczona na pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych (art. 32-35) oraz pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi (art. 50). Rozporządzenie wymienia zamkniętą listę klęsk żywiołowych umożliwiających skorzystanie z regulacji rozporządzenia (trzęsienia ziemi, lawiny, osuwiska, powodzie, tornada, huragany, erupcje wulkaniczne i pożary naturalne). Jest to zatem kategoria węższa niż wymieniona w art. 107 ust. 2 TfUE, gdyż nie obejmuje „innych zdarzeń nadzwyczajnych”, do których zalicza się np. epidemie⁶. Stąd wniosek, że pomoc przyznawana w związku z innymi niż klęski żywiołowe zdarzeniami nadzwyczajnymi nie jest zwolniona z obowiązku notyfikacji.

b) rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷. Przepis art. 30

⁵ Dz. Urz. UE L 187 z 26.6.2014 r., s. 1, ze zm.

⁶ B. Kurcz, objaśnienia do art. 107 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX*, red naukowa A. Wróbel, pod red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, t. II, Warszawa 2012, s. 450.

⁷ Dz. Urz. UE L 193 z 1.7.2014 r., s. 1, ze zm.

rozporządzenia przewiduje pomoc na wyrównanie szkód spowodowanych przez klęski żywiołowe w sektorze rolnym. Katalog klęsk żywiołowych jest tożsamy z katalogiem wymienionym w rozporządzeniu 651/2014 (zob. art. 2 pkt 9).

c) rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁸ (dalej: rozporządzenie 1407/2013). Zgodnie z rozporządzeniem 1407/2013, pomoc, która spełnia wszystkie warunki w nim określone, w szczególności dotyczące wielkości i okresu, w którym jest udzielana, jest uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem i zwolniona z obowiązku notyfikacyjnego.

d) rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym⁹ (dalej: rozporządzenie 1408/2013). Rozporządzenie 1408/2013 zawiera regulacje zbliżone do tych zawartych w rozporządzeniu 1407/2013, z tym, że dotyczą jedynie sektora rolnego.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

W proponowanej ustawie zawarto przepisy mające stanowić podstawę prawną do przyznawania z „Funduszu” oraz z Funduszu Pracy środków finansowych na wsparcie przedsiębiorców, którzy ponieśli straty w związku z wystąpieniem COVID-19.

Proponowane wsparcie finansowe powinno zostać ocenione w kontekście przepisów UE dotyczących pomocy państwa.

Na podstawie art. 107 ust. 1 TfUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej „Trybunałem” lub „TSUE”) przyjmuje, że wsparcie udzielone przez państwo członkowskie przedsiębiorcy jest niezgodne ze wspólnym rynkiem, jeżeli zostały spełnione cztery przesłanki: 1) zostało ono udzielone przez państwo lub przy użyciu jego zasobów, 2) stanowi dla przedsiębiorstwa korzyść, 3) ma charakter selektywny, 4) grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi¹⁰. Przesłanki te muszą być spełnione kumulatywnie.

W przypadku przewidzianych w projekcie świadczeń część pochodzi od państwa – świadczenia z Funduszu Pracy oraz pożyczki z banku Gospodarstwa Krajowego. W stosunku do części – świadczenia z „Funduszu” – przyjęto założenie, że chodzi o Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub inny fundusz państwowy, zatem również pochodzi od państwa. Pierwsza z

⁸ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., s. 1, ze zm.

⁹ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., s. 9, ze zm.

¹⁰ Wyrok Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark*, ECLI:EU:C:2003:415; wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawie T-34/02 *EURL Le Levant 001 i in. przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2006:59.

przesłanek uznania środka za pomoc w rozumieniu art. 107 TfUE jest więc spełniona.

Jeżeli chodzi o sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom, należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcie przedsiębiorcy w rozumieniu unijnego prawa konkurencji jest rozumiane szeroko i obejmuje wszystkie podmioty uczestniczące w działalności gospodarczej (rozumianej jako oferowanie towarów lub usług na rynku¹¹), niezależnie od ich formy organizacyjnej i prawnej oraz źródeł finansowania¹². Co do selektywności środka należy zaznaczyć, że środek ma taki charakter, jeżeli w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, które w świetle celu tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie stanowią natomiast pomocy państwa korzyści wynikające ze środka o ogólnym charakterze, mającego zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich podmiotów¹³. Okoliczność, że liczba przedsiębiorstw, które mogą domagać się przyznania przedmiotowego środka, jest bardzo znacząca, czy też, że przedsiębiorstwa te należą do różnych sektorów, nie wystarcza jednak, by podać w wątpliwość selektywny charakter tego środka, a zatem by wykluczyć jego kwalifikację jako pomocy państwa. W wypadku, gdy rozpatrywany środek nie jest ograniczony do uprzednio określonej grupy przedsiębiorstw i podlega obiektywnym kryteriom stosowania horyzontalnego, okoliczność ta również nie podważa jego selektywnego charakteru, gdyż umożliwia ona jedynie wykazanie, że sporna pomoc stanowi część systemu pomocy, a nie pomoc indywidualną¹⁴. Z przepisów projektu ustawy wynika, że pomoc będzie przysługiwała jedynie przedsiębiorcom, którzy odnotują spadek obrotów przewyższający próg ustanowiony w projekcie (art. 2 ust. 1). Zatem przedsiębiorcy, którzy odnotują zbliżony spadek obrotów, ale poniżej progu, pomocy nie otrzymają. Ponadto, ze względu na odwołanie do art. 4 ustawy z

¹¹ Wyrok Trybunału z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36.

¹² Wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Höfner i Elser przeciwko Macroton GmbH*, ECLI:EU:C:1991:161, pkt 21.

¹³ Wyrok Trybunału z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawach połączonych C-106/09 P i C-107/09 *Komisja (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:2011:732, pkt. 73–75.

¹⁴ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 29 września 2000 r. w sprawie T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2000:223, pkt 40; wyrok Trybunału z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P *Komisja p. Królestwu Niderlandów*, ECLI:EU:C:2011:551, pkt 50. Jak zauważył B. Kurcz z orzecznictwa TSUE wynika, że rozumienie selektywności jest bardzo szerokie i państwu członkowskiemu bardzo trudno będzie wykazać, że dany środek ma charakter ogólny i nie faworyzuje określonych przedsiębiorstw – B. Kurcz, objaśnienia do art. 107 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz LEX*, red naukowa A. Wróbel, pod red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, t. II, Warszawa 2012, str. 437 i 438.

dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (zob. uwagi w punkcie 1.2. lit. b niniejszej opinii) nie można jednoznacznie ustalić, które kategorie przedsiębiorców wymienionych w art. 2 pkt 1 projektu będą objęte pomocą. Z przepisów projektu wynika, że jedynie część przedsiębiorców otrzyma świadczenia rekompensujące straty poniesione w związku z występowaniem COVID-19. Wobec powyższego również przesłanki (2) i (3) są spełnione.

W odniesieniu do czwartej przesłanki uznania środka za pomoc w rozumieniu art. 107 TfUE, wymagają one, aby dany środek zakłócał lub groził zakłóceniem konkurencji, a także wpływał na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W orzecznictwie przyjmuje się, że dla stwierdzenia istnienia tych przesłanek nie jest konieczne wykazanie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie potencjalnego wpływu pomocy na tę wymianę handlową i zakłócenie konkurencji¹⁵. Jednocześnie nie jest konieczne, by przedsiębiorstwa-beneficjenci uczestniczyły same w wewnątrzunijnej wymianie handlowej. Przyznane im korzyści mogą bowiem utrudniać wejście na rynek wewnętrzny danego państwa przedsiębiorcom z innych państw członkowskich, a także mogą ułatwić beneficjentom wejście na rynek innego państwa¹⁶. Co więcej, nawet pomoc o stosunkowo niewielkim znaczeniu może zostać uznana za wpływającą na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli w sektorze, w którym działają przedsiębiorstwa beneficjenci, istnieje silna konkurencja. Jeżeli korzyść jest ograniczona, konkurencja jest zakłócona w sposób ograniczony, niemniej jednak pozostaje ona zakłócona, natomiast zakaz przewidziany w art. 107 TfUE znajduje zastosowanie do wszelkiej pomocy, która zakłóca konkurencję lub stwarza ryzyko zakłócenia konkurencji, bez względu na to jaka jest jej kwota w zakresie, w jakim wpływa ona na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi¹⁷. W świetle przytoczonego orzecznictwa należy uznać, że istnieje prawdopodobieństwo stwierdzenia również czwartej przesłanki określającej pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TfUE. W związku z powyższym projekt ustawy może zostać uznany za projekt przyznania pomocy państwa w rozumieniu prawa konkurencji. Proponowana regulacja może zostać uznana za program pomocowy w rozumieniu art. 1 lit. d rozporządzenia (UE) 2015/1589. Projekt ustawy nie przewiduje wydania aktów wykonawczych, które określałyby podmiotowy lub przedmiotowy zakres przewidzianej w projekcie

¹⁵ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T-211/05 *Republika Włosa przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2009:304, pkt 152. Wyrok ten został potwierdzony wyrokiem Trybunału z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-458/09 P *Republika Włosa przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2011:769.

¹⁶ *Ibid.*, pkt 153.

¹⁷ *Ibid.*, pkt. 154-155.

pomocy. Oznacza to, że pomoc ta byłaby udzielana przedsiębiorcom na podstawie projektowanej ustawy.

Zakaz udzielania przez państwo pomocy przedsiębiorstwom (art. 107 ust. 1 TfUE) nie ma charakteru bezwzględny. Należy wskazać, że w art. 107 ust. 2 lit. b TfUE określono rodzaje pomocy, które są zgodne z rynkiem wewnętrznym. Wśród nich wymieniono pomoc przeznaczoną na naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Kwestia pomocy związanej z klęskami żywiołowymi doprecyzowana jest w dwóch rozporządzeniach Komisji: 651/2014 i 702/2014. Pomoc spełniająca warunki w tych rozporządzeniach jest zwolniona z obowiązku notyfikacji. Można stąd wyprowadzić wniosek, że nie każda pomoc na naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi jest zwolniona z obowiązku notyfikacji. Także pomoc na naprawienie szkód spowodowanych innymi niż klęski żywiołowe zdarzeniami nadzwyczajnymi nie jest zwolniona z obowiązku notyfikacji w trybie art. 108 ust. 3 TfUE. Nie ma bowiem przepisu, który w sposób wyraźny zwalniał z takiego obowiązku. Przepisem takim nie jest w szczególności art. 107 ust. 2 lit. b TfUE, który pomoc na naprawienie szkód spowodowanych innymi niż klęski żywiołowe zdarzeniami nadzwyczajnymi uznaje za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Ustalenie, czy pomoc przyznawana przez państwa członkowskie jest zgodna z celem tego przepisu, należy bowiem do Komisji Europejskiej i jest dokonywane w trybie art. 108 TfUE.

Projekt ustawy nie zawiera postanowień zapewniających spełnienie wszystkich warunków określonych rozporządzeniami, które zostały przywoływane w punkcie 2 niniejszej opinii. Projekt przewiduje, że pomoc „przewidziana w ustawie stanowi pomoc de minimis”. Nie zapewnia to jednak gwarancji przestrzegania regulacji UE dotyczących pomocy publicznej, w szczególności pomocy de minimis. Wydaje się, że cel ten można osiągnąć np. przez ustalenie, że „pomoc przewidziana projektem jest udzielana na zasadach dotyczących pomocy de minimis, przewidzianych we właściwych przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy de minimis”¹⁸.

Zawarty w projekcie program pomocy może zostać uznany za wykraczający poza zakres pomocy państwa objętej wyłączeniem dotyczącym pomocy de minimis. W takim przypadku projektowany program pomocy może zostać uznany za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE oraz wymagać notyfikowania Komisji Europejskiej na podstawie art. 108 ust. 3 TfUE oraz rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589.

W związku z możliwością uznania projektu za projekt programu pomocowego konieczne jest przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej, której pierwszym krajowym elementem jest zaopiniowanie projektu przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta lub ministra właściwego do spraw

¹⁸ Por. art. 2 pkt 10 i 10a ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

rolnictwa (każdego w zakresie jego kompetencji) w trybie art. 12 w zw. z art. 16a ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁹. Zgodnie z art. 12 tej ustawy projekty programów pomocowych, w tym m.in. przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych, wymagają uzyskania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie – ministra właściwego do spraw rolnictwa.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o pomocy państwa dla przedsiębiorców i rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Projekt może zostać uznany za plan pomocy państwa w rozumieniu art. 108 ust. 3 TfUE. W związku z tym istnieją podstawy do skierowania przez Marszałka Sejmu wniosku do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz do ministra właściwego do spraw rolnictwa o wydanie opinii na podstawie art. 12 w związku z art. 16a ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Autor:

Bartosz Pawłowski

ekspert ds. legislacji

Biuro Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 362, ze zmianami.

Warszawa, 16 marca 2020 r.

BAS-WAPM-536/20
TRYB PILNY

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o pomocy państwa dla przedsiębiorców i rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mieczysław Kasprzak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Poselski projekt ustawy określa zasady:

- 1) przyznawania i wypłaty świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy finansowanych z Funduszu Pracy, przysługujących w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 2) przyznawania i wypłaty świadczeń na rzecz rolników w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19;
- 3) dofinansowywania z Funduszu Pracy kosztów szkolenia pracowników, związanych z występowaniem COVID-19;
- 4) wsparcia przedsiębiorców w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Ustawa ma mieć zastosowanie do przedsiębiorców, w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.)¹, u których nastąpi spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż towarów lub usług, liczony w ujęciu ilościowym lub wartościowym, łącznie nie mniej niż o 15% obliczony jako stosunek łącznych

¹ Przepis art. 2 ust. 2 projektu stanowi natomiast, że ustawa stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, którego przeważający rodzaj wykonywanej działalności gospodarczej (...) wskazuje na jej udział w handlu, przetwórstwie, transporcie, uprawach rolnych lub chowie i hodowli zwierząt, a także w wynikających z nich usługach na krajowych lub zagranicznych rynkach towarowych (...). Podobnie art. 6 projektu przyznaje pewne świadczenia ze środków Funduszu Pracy przedsiębiorcom w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.) utraciła moc z dniem 30 kwietnia 2018 r. na mocy art. 192 w związku z art. 236 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 650). W tej sytuacji nie można jednoznacznie ustalić do jakiej kategorii podmiotów (przedsiębiorców) ma się projekt odnosić.

obrotów w ciągu kolejnych trzech miesięcy w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, do łącznych obrotów z analogicznych trzech miesięcy w okresie 12 miesięcy przed okresem 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku. Dodatkowym wymogiem ma być niezaleganie – na warunkach określonych w projekcie – w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy (art. 2 projektu).

Projekt przewiduje udzielanie przedsiębiorcom pewnych świadczeń ze środków „Funduszu”². Świadczenia te (art. 3 projektu) mają być przeznaczane dla pracowników objętych przestojem ekonomicznym. Projekt przewiduje także (art. 4 projektu) przyznanie przedsiębiorcy w okresie przestoju ekonomicznego, obniżonego wymiaru czasu pracy, [spowodowanych – przyp. BAS] wystąpieniem u pracowników zakażeń i choroby zakaźnej wywołanej wirusem [powinno być: choroby – przyp. BAS] „COVID-19”, środków na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne pracowników, należnych od pracodawcy na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z projektem, w przypadku wystąpienia u pracownika obowiązkowej kwarantanny, [poddania pracownika – przyp. BAS] nadzorowi epidemiologicznemu lub obowiązkowej hospitalizacji, pracodawcy będącemu przedsiębiorcą przysługiwać będą dodatkowe środki z Funduszu Pracy w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (...) w celu zawarcia umowy o pracę na czas określony zawartej, w celu zastępstwa pracownika w czasie jego nieobecności w pracy (art. 6 projektu).

Projekt przewiduje, że Bank Gospodarstwa Krajowego udzieli, na wniosek przedsiębiorcy, u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych, nieoprocentowanej pożyczki na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 10).

Projekt stanowi także, że rolnikowi, domownikowi, pomocnikowi rolnika, w sytuacji objęcia obowiązkową kwarantanną, [poddania – przyp. BAS] nadzorowi epidemiologicznemu lub [objęcia – przyp. BAS] hospitalizacją w związku z COVID-19 przysługiwać będzie zasiłek w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 8 projektu).

Projekt przewiduje także, że na pomoc dla przedsiębiorców, minister właściwy do spraw pracy – dysponent „Funduszu” przeznacza środki „Funduszu” w kwocie 10 000 000 000 zł w 2020 r. (art. 11 projektu).

Zgodnie z art. 2 drugi ust. 2 [powinno być: ust. 3 – przyp. BAS] projektu pomoc, o której mowa w ustawie, stanowi pomoc de minimis, którą przedsiębiorca może otrzymać na świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy pracowników, z wyłączeniem pracowników, dla których otrzymał pomoc de minimis:

² Szereg przepisów projektu (np. art. 2 ust. 1 pkt 1, pkt 2, art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 2, art. 4, art. 11) przywołuje „Fundusz” bez określenia, o jaki fundusz chodzi. Na podstawie uzasadnienia do projektu można przyjąć założenie, że chodzi o Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Niemniej żaden z przepisów projektu nie pozwala na potwierdzenie tego założenia. Należy przy tym nadmienić, że właśnie z owego „Funduszu” pochodzić ma część wsparcia dla przedsiębiorców.

- a) na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla bezrobotnego ze środków Funduszu Pracy (...) lub
- b) na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (...).

W sprawach nieuregulowanych projekt odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 669).

Projekt przewiduje również zmiany w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.).

Projekt jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o pomocy państwa dla przedsiębiorców i rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski

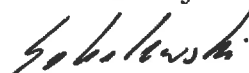
ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski