



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.49.2020.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw (druk nr 327).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyrównywaniu strat
majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego
wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 327)

Projektem ustawy o zmianie ustawy *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela oraz niektórych innych* ustaw, zwanym dalej „projektem”, proponuje się wprowadzenie zmian do ustaw z dnia :

- 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela* (Dz. U. poz. 1955), zwanej dalej „ustawą o wyrównywaniu strat majątkowych”;
- 8 maja 1997 r. *o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne* (Dz. U. z 2020 r. poz. 122, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o poręczeniach i gwarancjach”;
- 28 lipca 2005 r. *o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 755, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o kosztach”;
- 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o COVID-19”;
- 31 marca 2020 r. *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* (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o zmianie ustawy o COVID-19”;
- 31 marca 2020 r. *o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* (Dz. U. poz. 567, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia”.

Projekt przewiduje wejście w życie proponowanych zmian w dniu następującym pod dniem ogłoszenia.

I. USTAWA O WYRÓWNYWANIU STRAT MAJĄTKOWYCH (art. 1 projektu)

W projekcie przewidziano, aby w ustawie *o wyrównywaniu strat majątkowych* wprowadzić następujące zmiany:

- tytułowi nadać brzmienie (art. 1 pkt 1 projektu):

„o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela”;

- art. 1 nadać brzmienie (art. 1 pkt 2 projektu):

„Art. 1. Ustawa określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej.”;

- w art. 2 ust. 1 nadać brzmienie (art. 1 pkt 3 projektu):

„1. Każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie.”;

- art. 8 nadać brzmienie (art. 1 pkt 4 projektu):

„Art. 8 Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o powstaniu straty majątkowej. Jednakże w każdym przypadku roszczenie przedawnia się z upływem trzech lat od dnia zniesienia stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego.”.

Projektowana zmiana dotyczy możliwości dochodzenia roszczeń o odszkodowanie od Skarbu Państwa przez każdego, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego.

Zgodnie z art. 2 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie.

Odszkodowanie to obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.

Aktualnie, zgodnie z ogólnymi zasadami, tj. w myśl art. 361 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. –Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.), podmiot dochodzący odszkodowania może dochodzić również odszkodowania za utracone korzyści, jeżeli udowodni roszczenie, co w zakresie dowodowym może być trudne, ale nie niemożliwe.

Wobec powyższego proponowane w projekcie rozwiązanie z jednej strony upraszcza postępowania dowodowe i proceduralne (najpierw wydanie decyzji przez wojewodę, następnie poszkodowany niezadowolony z decyzji w sprawie odszkodowania, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego), zaś z drugiej strony ogranicza zakres roszczenia tylko do wyrównania straty majątkowej.

W uzasadnieniu do projektu brak jest szczegółowego wyjaśnienia rozszerzenia podstawy roszczeń odszkodowawczych o stan epidemii.

Brak również oceny skutków finansowych wprowadzenia takiego rozwiązania oraz podstaw pozwalających na obliczenie wartości straty majątkowej.

Ponadto, wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu, projekt nie będzie odnosił się tylko do przedsiębiorców i pracowników ochrony zdrowia. Zawarte w projektowanym art. 2 ust. 1 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych (art. 1 pkt 3 projektu) stwierdzenie – „Każdemu kto poniósł stratę majątkową (...)” wskazuje wprost, że o odszkodowanie poza przedsiębiorcami

starać będą się mogli wszyscy, w tym również pracownicy (bezrobotni), którzy w wyniku realizacji decyzji Rady Ministrów o ograniczeniach w prowadzeniu działalności gospodarczej utracili pracę lub zmniejszeniu uległo ich wynagrodzenie za pracę.

Z uwagi na powyższe projektowaną regulację należy ocenić negatywnie.

II. USTAWA O PORĘCZENIACH I GWARANCJACH (art. 2 projektu)

W projekcie przewidziano, aby w ustawie o *poręczeniach i gwarancjach* w:

- art. 3 ust. 6 pkt 1 otrzymał brzmienie (art. 2 pkt 1 projektu):
„1) poręczenie lub gwarancja są udzielane za wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu rynkowemu, za wyjątkiem sytuacji stanu nadzwyczajnego, stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego, kiedy wynagrodzenie to może być niższe;”;
- art. 3 ust. 6 pkt 2 otrzymał brzmienie (art. 2 pkt 2 projektu):
„2) poręczenie lub gwarancja są udzielane do wysokości 100% pozostającej do spłaty kwoty zobowiązania objętego poręczeniem lub gwarancją wraz z 100% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z tym zobowiązaniem.”;
- art. 33 ust. 2 otrzymał brzmienie (art. 2 pkt 3 projektu):
„2. Osoby prawne wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 3 mogą udzielać poręczenia lub gwarancji do wysokości nie wyższej niż 100% wartości kapitałów (funduszy) własnych, określonych według stanu na koniec roku obrotowego poprzedzającego udzielenie poręczenia lub gwarancji, z zastrzeżeniem że kwota poręczenia lub gwarancji udzielanych za zobowiązania określonego podmiotu nie może przekroczyć 20% wartości tych kapitałów (funduszy).”.

W przypadku ostatniej z ww. proponowanych zmian prawdopodobnie błędnie wskazano jednostkę redakcyjną, do której ona się odnosi – powinien być to art. 33 ust. 1.

Odnosząc się do zmiany polegającej na:

- 1) podniesieniu maksymalnych wysokości udzielanych poręczeń lub gwarancji,
- 2) zniesieniu, w sytuacjach stanu nadzwyczajnego, stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego, opłaty za udzielenie poręczenia lub gwarancji (jak wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu)

zauważyć należy, iż dotyczy ona działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, zwanego dalej „BGK”, prowadzonej w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa, która jest realizowana wyłącznie w zakresie gwarancji/poręczeń o charakterze rynkowym i w ściśle określonym przedziale kwot zobowiązań.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym BGK w ramach wskazanych powyżej przepisów, może udzielać poręczenia lub gwarancji kredytodawcom powyżej kwoty stanowiącej równowartość 10 000 000 EUR i do równowartości 30 000 000 EUR, jeżeli są spełnione następujące warunki:

- 1) poręczenie lub gwarancja są udzielane za wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu rynkowemu;
- 2) poręczenie lub gwarancja są udzielane do wysokości 60% pozostającej do spłaty kwoty zobowiązania objętego poręczeniem lub gwarancją wraz z 60% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z tym zobowiązaniem.

Szczegółowe warunki i tryb udzielania, wykonywania oraz monitorowania poręczeń lub gwarancji udzielanych przez BGK, a także wysokość, warunki i tryb pobierania przez BGK opłat prowizyjnych oraz wynagrodzenie tego banku za wykonywane czynności określa umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych a BGK.

Poprzez zaproponowaną zmianę polegającą na podniesieniu do 100% maksymalnych wysokości udzielanych poręczeń lub gwarancji oraz zniesieniu, w sytuacjach stanu nadzwyczajnego, stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego, opłaty za udzielenie poręczenia lub gwarancji nastąpiłaby zmiana charakteru tych poręczeń i gwarancji na gwarancje o charakterze pomocowym, co byłoby niezgodne z pierwotnym celem, dla którego zostały wprowadzone ww. przepisy. Ponadto poręczenia i gwarancje o charakterze pomocowym udzielane mogą być wyłącznie zgodnie z przepisami o pomocy publicznej, dlatego też proponowane zmiany uznać należy za niewskazane.

W nawiązaniu do powyższego, wskazać należy również na nieścisłość między treścią uzasadnienia do projektu, a zapisami ujętymi w przepisie art. 2 pkt 1 projektu. W pierwszym wskazano bowiem, iż w sytuacji stanu nadzwyczajnego, epidemii i zagrożenia epidemicznego opłata za udzielenie poręczenia i gwarancji ma być zniesiona, w art. 2 pkt 1 projektu zaznaczono natomiast, że w powyższych sytuacjach wynagrodzenie za udzielone poręczenie lub gwarancję może być niższe niż to odpowiadające wynagrodzeniu rynkowemu. Określenia te nie są tożsame.

Ponadto zauważyć należy także, iż w ramach działań Rządu mających na celu przeciwdziałanie skutkom gospodarczym pandemii koronawirusa został utworzony w BGK, na podstawie *ustawy o zmianie ustawy o COVID-19*, Fundusz Gwarancji Płynnościowych, zwany dalej „FGP”.

Ze środków FGP planowane jest udzielanie przez BGK bankom kredytodawcom gwarancji spłaty kredytów obrotowych zaciągniętych przez średnich i dużych przedsiębiorców (gwarancja obejmuje kredyty wchodzące w skład portfela kredytów, stanowiącego zbiór pojedynczych kredytów), z przeznaczeniem na zapewnienie płynności finansowej, zgodnie z Komunikatem Komisji – *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19* (2020/C 91 I/01) (Dz. Urz. UE C 91I z 20.03.2020, str. 1).

Gwarancje ze środków FGP mogą zabezpieczać do 80% kwoty kredytów zaciągniętych przez przedsiębiorców, z wyłączeniem mikroprzedsiębiorców oraz małych przedsiębiorców, z przeznaczeniem na zapewnienie płynności finansowej i mogą być udzielane do dnia 31 grudnia 2020 r.

Maksymalna kwota kredytu zabezpieczonego gwarancją nie może być wyższa niż 250 000 000,00 zł, a kwota gwarancji wyższa niż 200 000 000,00 zł. Minimalna kwota jednostkowej gwarancji wynosi 3 500 000,00 zł.

Z tytułu udzielanych gwarancji pobierane są preferencyjne opłaty prowizyjne:

- 1) dla średniego przedsiębiorcy:
 - a) na okres kredytu do 1 roku – 0,25%,
 - b) na okres kredytu powyżej 1 roku do 2 lat – 0,55%;
- 2) dla dużego przedsiębiorcy:
 - a) na okres kredytu do 1 roku – 0,50 %,
 - b) na okres kredytu powyżej 1 roku do 2 lat – 1,15%.

Dodatkowo, w kontekście ww. proponowanej zmiany *ustawy o poręczeniach i gwarancjach*, podkreślić należy, że w związku z bieżącą sytuacją gospodarczą spowodowaną pandemią COVID-19 Ministerstwo Finansów było inicjatorem zmian legislacyjnych, w wyniku których przedsiębiorcy otrzymali znacznie lepsze warunki finansowe gwarancji w formule pomocy *de minimis* udzielanych przez BGK w ramach Krajowego Funduszu Gwarancyjnego, które przede wszystkim wspierają płynność przedsiębiorców.

Na podstawie znowelizowanego (w dniu 16 marca 2020 r.) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy *de minimis* w formie gwarancji spłaty kredytów (Dz. U. poz. 707, z późn. zm.) możliwe jest udzielanie mikroprzedsiębiorcom, małym i średnim przedsiębiorcom gwarancji *de minimis* do 80% kwoty kredytu (uprzednio 60%). Ministerstwo Finansów w porozumieniu z BGK, wprowadziło również zerową stawkę opłaty prowizyjnej od tych gwarancji, udzielanych do końca 2020 r., i wydłużyło okres spłaty kredytów obrotowych obejmowanych przedmiotowymi gwarancjami BGK do 3 lat (poprzednio 2 lata). Banki udzielające kredytów, z którymi BGK ma podpisane umowy, wdrożyły już ww. nowe zasady gwarancji *de minimis*.

Zasadniczo postulowany w uzasadnieniu projektu efekt (udzielenie dodatkowego wsparcia przedsiębiorcom) został już zapewniony w przyjętych rozwiązaniach prawnych.

Odnosząc się natomiast do proponowanej w art. 2 pkt 3 projektu zmiany, polegającej na podniesieniu limitu poręczeń lub gwarancji udzielanych przez niebędące bankami oraz zakładami ubezpieczeń podmioty, uprawnione do udzielania poręczeń lub gwarancji na podstawie odrębnych przepisów w ramach powierzonych im zadań publicznych lub w zakresie wykonywanej przez nie działalności gospodarczej (w świetle *ustawy o poręczeniach i gwarancjach* mogą być to państwowe osoby prawne utworzone w drodze ustawy lub fundacje, w których fundatorami są państwowe osoby prawne utworzone w drodze ustawy) do 100% ich kapitałów własnych (z 60% obecnie), zaznaczyć należy, iż obecnie limity te są wykorzystywane w bardzo niewielkim stopniu, jest to wręcz działalność poboczna ww. podmiotów.

W ww. zakresie sprawozdania do Ministerstwa Finansów przekazuje:

- 1) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, którego działalność poręczeniowa stanowi ok. 0,46% wartości kapitałów własnych;
- 2) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zwana dalej „ARiMR”, która ma ustalone limity indywidualnie, o czym poniżej;
- 3) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – nie udziela nowych gwarancji, a wykazuje jedynie zobowiązania z gwarancji przejętej, która była udzielona w 1994 r.

Wyżej wymienione podmioty w 2019 r. udzieliły łącznie 22 poręczeń i gwarancji na łączną kwotę 50 573 200,00 zł. Jednocześnie, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., łączny stan potencjalnych zobowiązań wynikających z udzielonych przez podmioty sprawozdające poręczeń i gwarancji osiągnął wartość 85 846 108,00 zł.

Jednocześnie należy zauważyć, iż zgodnie z przepisem art. 33 ust. 2 *ustawy o poręczeniach i gwarancjach* minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyrazić zgodę na udzielanie poręczeń lub gwarancji przez ww. osoby prawne do wysokości wyższej niż określona w art. 33 ust. 1 *ustawy o poręczeniach i gwarancjach* (tj. 60% kapitałów własnych) lub ustalić w inny sposób niż określony w art. 33 ust. 1 *ustawy o poręczeniach i gwarancjach* dopuszczalną łączną wysokość udzielanych poręczeń i gwarancji oraz dopuszczalną wysokość poręczenia lub gwarancji za zobowiązania określonego podmiotu.

Z tego typu zgody korzysta obecnie ARiMR, której kapitały własne, w wyniku działań niezależnych od tej jednostki, są obecnie ujemne.

Z uwagi na powyższe, brak jest uzasadnienia dla dokonywania zmian w zakresie ww. limitu poręczeń lub gwarancji, który obowiązuje wskazane osoby prawne.

Obowiązujące obecnie regulacje umożliwiają prowadzenie nadzoru państwowego sektora gospodarczego oraz agencji rządowych, których działalność poręczeniowo-gwarancyjna, pomimo iż stanowi ryzyko podejmowane na własny rachunek, co nie obciąża bezpośrednio budżetu państwa, jest zobowiązaniem w ciężar środków publicznych, jakimi są kapitały własne tych jednostek.

Z uwagi na powyższe, zmiany proponowane w art. 2 projektu, dotyczące ustawy o poręczeniach i gwarancjach, należy ocenić negatywnie.

III. USTAWA O KOSZTACH (art. 3 projektu)

W projekcie przewidziano, aby w *ustawie o kosztach* w art. 95 ust. 1a otrzymał brzmienie:

„1a. Nie pobiera się opłat od pozwu o odszkodowanie, o którym mowa w art. 6 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. poz. 1955 oraz z 2020 r. poz.).”.

Projektowana zmiana dotyczy zniesienia opłat od pozwu o odszkodowanie z tytułu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia praw i wolności obywateli w czasie stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego.

Zmiana proponowana w art. 3 projektu, dotycząca *ustawy o kosztach*, nie może zostać poddana jednoznacznej ocenie z punktu widzenia ewentualnego wpływu na budżet państwa. Nie została oszacowana skala spadku dochodów budżetu państwa wynikająca z proponowanej zmiany.

Z uwagi na epizodyczny charakter stanu epidemii trudno określić, na ile doszłoby do wzrostu wpływów z opłat związanych z wnoszeniem przez obywateli powództw odszkodowawczych.

Nie można przy tym wykluczyć, że część osób decydujących się na drogę sądową i tak zostałaby zwolniona z kosztów sądowych.

Niezależnie od powyższego, w razie zmiany tytułu ustawy wymienionej w art. 1 projektu (tj. *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*), proponowana nowelizacja art. 95 ust. 1a *ustawy o kosztach* jest celowa i pożądana. Przede wszystkim brak jest uzasadnienia dla pobierania opłat sądowych w sprawach o zapłatę odszkodowania z tytułu strat majątkowych poniesionych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego lub stanu epidemii.

Jednakże z uwagi na fakt, że zmiana zawarta w art. 3 projektu stanowi *de facto* prawną konsekwencję regulacji zawartej w art. 1 projektu (tj. wymagałaby przyjęcia zmiany tytułu *ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych*), w związku z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego ww. aktu normatywnego, oraz nie zostały oszacowane skutki dla budżetu państwa, w tym stanie rzeczy propozycja ta nie może zostać zaakceptowana.

IV. USTAWA O COVID-19 (art. 4 projektu)

W projekcie przewidziano, aby w *ustawie o COVID-19* wprowadzić następujące zmiany:

- w art. 15r ust. 4 nadać brzmienie (art. 4 pkt 1 projektu):

„4. Zamawiający, po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w ust. 1, mogą wpłynąć lub wpływają na należyte wykonanie umowy, o której mowa w ust. 1, może w uzgodnieniu z wykonawcą dokonać zmiany umowy, w szczególności poprzez zmianę:

- 1) terminu wykonania umowy lub jej części, lub czasowe zawieszenie wykonania umowy lub jej części,*
- 2) sposobu wykonania dostaw, usług lub robót budowlanych,*
- 3) zakresu świadczenia wykonawcy i odpowiadającą jej zmianę wynagrodzenia wykonawcy*

– o ile wzrost wynagrodzenia spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekroczy 50% wartości pierwotnej umowy.”;

- po art. 15zcc dodać art. 15zcc¹ w brzmieniu (art. 4 pkt 2 projektu):

„Art. 15ztc¹ 1. Przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców objęci całkowitym zakazem prowadzenia działalności, na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, otrzymują z budżetu państwa środki finansowe na pokrycie kosztów prowadzonej działalności w tym:

- 1) kosztów stałych ponoszonych przez przedsiębiorcę na podstawie zawartej umowy:
 - a) na dostarczenie paliw gazowych lub energii elektrycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne,
 - b) na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284),
 - c) najmu lub dzierżawy czynsz w rozumieniu art. 669 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny;
- 2) wynagrodzeń osób zatrudnianych przez przedsiębiorcę na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 i 1495) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

2. Koszty prowadzonej działalności przez przedsiębiorcę, o których mowa w ust. 1 finansowane są z budżetu państwa po złożeniu przez przedsiębiorcę oświadczenia potwierdzającego miesięczne koszty prowadzonej działalności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2. Miesięczne koszty stanowi średnia miesięczna z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia działalności.

3. Środki finansowe, o których mowa w ust. 1, przysługują przedsiębiorcy za każdy miesiąc przestoju spowodowanego wydanym całkowitym zakazem prowadzenia działalności.

4. Finansowania udziela minister właściwy do spraw gospodarki.

5. Minister właściwy do spraw gospodarki może powierzyć udzielanie finansowania wojewodom.

6. Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie kosztów prowadzonej działalności przedsiębiorcy, o którym mowa w ust. 1 są przekazywane wojewodom przez ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze dotacji celowej.

7. Dotacja, o której mowa w ust. 6, jest rozliczana na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

8. Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, określi wzór oświadczenia, mając na względzie maksymalne uproszczenie procedury i zapewnienie wsparcia wszystkim potrzebującym przedsiębiorcom.”;

- po art. 15zzzi dodać art. 15zzzi¹ i art. 15zzzi² w brzmieniu (art. 4 pkt 3 projektu):

„Art. 15zzzi¹. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przez okres 6 miesięcy od dnia jego odwołania:

- 1) postanowienie, o którym mowa w art. 108b ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku

od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106), naczelnik urzędu skarbowego wydaje w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania wniosku;

- 2) *naczelnik urzędu skarbowego może wydać zgodę na przekazanie środków, o których mowa w art. 108b ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, pomimo wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 108b ust. 5 pkt 1 tej ustawy, jeżeli zaległości powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Przepisu art. 108b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług nie stosuje się.*

Art. 15zzzi². W czasie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii spowodowanego rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, do odwołania tego stanu bank, w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357) nie może żądać od kredytobiorcy, będącego przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.²) dodatkowych zabezpieczeń udzielonych przez ten bank kredytów lub pożyczek.”.

Projektowana zmiana odnosi się do dodatkowego wsparcia dla przedsiębiorców wynikającego z ustawy o COVID-19.

Projekt przewiduje m.in. zmianę art. 15r ust. 4 ustawy o COVID-19 (art. 4 pkt 1 projektu).

Zmiana polega na rezygnacji we wprowadzeniu do wyliczenia zawartego w ww. przepisie z odniesienia do zmiany umowy, o której mowa w art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm.), zwanej dalej „*Prawem zamówień publicznych*”.

Celem zastosowanego w art. 15r ust. 4 ustawy o COVID-19 odesłania do art. 144 ust. 1 pkt 3 *Prawa zamówień publicznych* było zapewnienie spójności systemowej w ramach ustawodawstwa z zakresu prawa zamówień publicznych.

Prawo zamówień publicznych, w art. 144 wskazuje bowiem, w jakich przypadkach możliwa jest zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Jednym z tych przypadków jest określona w art. 144 ust. 1 pkt 3 *Prawa zamówień publicznych* „konieczność zmiany umowy spowodowana okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć”, przy czym wartość zmiany umowy nie może przekroczyć 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

Z pewnością wystąpienie epidemii COVID-19 i jej wpływ na realizację umów w sprawie zamówienia publicznego, jest okolicznością której ani zamawiający, ani wykonawca, przy zachowaniu najwyższej staranności nie mogli przewidzieć, zawierając taką umowę.

Tym samym zmiana umowy spowodowana okolicznościami związanymi z wystąpieniem COVID-19, wpływającymi na jej należyte wykonanie, znajduje podstawę nie tylko na gruncie art. 15r ust. 4 ustawy o COVID-19, ale przede wszystkim art. 144 ust. 1 pkt 3 *Prawa zamówień publicznych*.

Zastosowane odesłanie zmierza do odzwierciedlenia dualizmu podstaw prawnych dla zmian umów w sprawach zamówień publicznych, dokonywanych przez zamawiających

i wykonawców w okolicznościach wpływu COVID-19 na należyte wykonywanie tych umów. Taka konstrukcja przepisu ma dać wyraźny sygnał tak zamawiającym, jak i wykonawcom, że dokonując zmiany umowy w ww. okolicznościach, pozostają oni w zgodzie z *Prawem zamówień publicznych*, a także wskazać przykładowy katalog możliwych zmian umowy.

Zaznaczenia również wymaga, że przypadki dopuszczalnej zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, określone w art. 144 *Prawa zamówień publicznych*, stanowią implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, z późn. zm.), która w art. 72 ustanawia ramy modyfikacji umów w okresie ich obowiązywania.

Tym samym odesłanie zawarte w art. 15r ust. 4 ustawy o COVID-19 ma również na celu zaznaczenie zgodności wprowadzanej przesłanki zmiany umowy z prawem Unii Europejskiej.

Do proponowanej zmiany nie przedstawiono szczegółowego uzasadnienia.

Mając na uwadze brak jakichkolwiek argumentów, które miałyby przemawiać za skreśleniem zastosowanego w art. 15r ust. 4 ustawy o COVID-19 odesłania do art. 144 ust. 1 pkt 3 *Prawa zamówień publicznych*, należy negatywnie odnieść się do zaproponowanej zmiany.

Jednocześnie należy zauważyć, że zaproponowana redakcja art. 15r ust. 4 pkt 3 ustawy o COVID-19 nie odnosi się do obowiązującego brzmienia tego przepisu. Projektowane brzmienie art. 15r ust. 4 pkt 3 ustawy o COVID-19 nie uwzględnia bowiem zmiany dokonanej ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695, z późn. zm.), która nadała brzmienie pkt 3 ww. regulacji (tj. art. 15r ust. 4 ustawy o COVID-19), dodając fragment „lub sposobu rozliczenia wynagrodzenia wykonawcy”.

Wydaje się, że obecne brzmienie przepisu umożliwia zamawiającemu i wykonawcy w trakcie trwania stanu epidemii zmianę umowy, również w zakresie zmiany sposobu rozliczenia wynagrodzenia wykonawcy – co jest również korzystne dla przedsiębiorców.

Odnosząc się do art. 4 pkt 2 projektu wskazać należy, że na mocy ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 wprowadzono szczególne rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym. Opracowano pakiet osłony dla firm, zapobiegający zwłaszcza utracie płynności w ramach prowadzonych przez nie działalności. Ustawa o zmianie ustawy o COVID-19 pozwoliła na uruchomienie nadzwyczajnych instrumentów wspierających przedsiębiorców w tym okresie. W celu złagodzenia negatywnych skutków, jakie stan epidemii wywołuje w działalności przedsiębiorców, w szczególności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, wprowadzono ich wsparcie poprzez:

- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników danego przedsiębiorcy oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne – w przypadku mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zatrudniających pracowników (dodany art. 15zzb ustawy o COVID-19);

- dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności – w przypadku przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników (dodany art. 15zzc ustawy o COVID-19).

Zmieniona ustawa o COVID-19 przewiduje możliwość skorzystania z dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (art. 15zzc) lub dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników danego przedsiębiorcy oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne (art. 15zzb) w przypadku spadku obrotów w wyniku pandemii koronawirusa. Wysokość wsparcia uzależniona jest od udokumentowanego spadku obrotów.

W przypadku spadku obrotów o:

- co najmniej 30% – dofinansowanie może być przyznane w wysokości 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie;
- co najmniej 50% – dofinansowanie może być przyznane w wysokości 70% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie;
- co najmniej 80% – dofinansowanie może być przyznane w wysokości 90% kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznie.

Dofinansowanie jest wypłacane w okresach miesięcznych. Wsparcie może być przyznane na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Rada Ministrów może jednak, w drodze rozporządzenia, przedłużyć ten okres, biorąc pod uwagę okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz skutki nimi wywołane.

Dodatkowe wsparcie dla przedsiębiorców, o którym mowa w art. 4 pkt 2 projektu, jest częściowo zgodne z opisanymi wyżej formami wsparcia.

Projektowane wsparcie adresowane jest do wszystkich przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.). Mogą je otrzymać wszystkie objęte zakazem działania przedsiębiorstwa, niezależnie od tego jak długo prowadzą działalność.

Dodatkowo, w porównaniu ze wsparciem, o którym mowa w art. 15zzb i art. 15zzc zmienionej ustawy o COVID-19, przedsiębiorca nie musi wykazać spadku obrotów.

Instrumenty wsparcia wynikające z tzw. Tarczy Antykryzysowej oraz Tarczy Finansowej kompensują jednak pomoc proponowaną w projekcie.

Proponowane w projekcie wsparcie w zakresie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 (poza wskazanym już art. 15zzc, który przewiduje możliwość dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku spadku obrotów gospodarczych i tym samym pozwala na pokrycie kosztów energii, gazu, wody, ścieków i czynszu; wsparcie dostępne dla wszystkich przedsiębiorców niezatrudniających pracowników, czyli także tych, których obowiązuje zakaz wykonywania działalności gospodarczej), określone zostało także w:

- art. 15zzd *ustawy o COVID-19*, gdzie przewidziano również możliwość otrzymania jednorazowej pożyczki na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy (kwota 5 000,00 zł). Wsparcie jest dostępne dla wszystkich mikroprzedsiębiorców, tj. także tych, których obowiązuje zakaz wykonywania działalności gospodarczej.

Natomiast ujęte w projekcie wsparcie w zakresie finansowania wynagrodzeń pracowników jest realizowane (poza wymienionym już art. 15zzb *ustawy o COVID-19*, przewidującym możliwość dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne; wsparcie jest dostępne dla wszystkich przedsiębiorców), również na podstawie:

- art. 15g *zmienionej ustawy o COVID-19*, który przewiduje możliwość zwrócenia się z wnioskiem o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy. Wsparcie jest dostępne dla wszystkich przedsiębiorców bez względu na to, czy dany rodzaj działalności został objęty zakazem czy też nie;

- art. 31zo *zmienionej ustawy o COVID-19*, dającego możliwość zwolnienia z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych.

Ponadto uzupełnieniem Tarczy Antykryzysowej są ogłoszone przez Rząd programy Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (PFR), tj. „*Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm*” składająca się z dwóch działań: Tarcza Finansowa PFR dla Mikrofirm i Tarcza Finansowa PFR dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz „*Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm*”. Łączna wartość wsparcia skierowanego do mikrofirm, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw w ramach ww. programów to 100 000 000 000 zł.

Programy mają na celu zapobieganie ryzyku upadłości przedsiębiorstw oraz zwolnień pracowników na skutek znaczących zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki w związku z epidemią COVID-19. Zatem środki w ramach Tarczy Finansowych PFR mogą być przeznaczone również na pokrycie kosztów wykonywania działalności gospodarczej, w tym wynagrodzeń pracowników.

W odniesieniu do projektowanego art. 15zzc¹ ust. 1 pkt 1 lit. c *ustawy o COVID-19* należy podnieść, że regulacja w przedmiotowym zakresie wymagałaby doprecyzowania, zgodnie z którym wysokość miesięcznego czynszu opłacanego przez przedsiębiorcę ustala się według stanu na dzień złożenia wniosku.

W przypadku gdy wysokość tego czynszu, np. w dniu 14 marca 2020 r. jest niższa niż wysokość miesięcznego czynszu opłacanego przez tego najemcę w dniu składania wniosku o finansowanie, wysokość miesięcznego czynszu będąca podstawą otrzymania środków z budżetu państwa na pokrycie kosztów tego najmu lub dzierżawy należałoby ustalać według stanu na dzień 14 marca 2020 r.

W takim przypadku dokumenty potwierdzające wysokość miesięcznego czynszu należałoby składać według stanu na dzień 14 marca 2020 r.

Proponowane rozwiązanie byłoby analogiczne do regulacji wynikających z obowiązujących przepisów *ustawy o COVID-19*.

Wątpliwości budzi jednakże określenie „*środki finansowe na pokrycie kosztów prowadzonej działalności*” (art. 4 pkt 2 projektu). Jest ono nieprecyzyjne, a wymienione przez projektodawcę w tym przepisie koszty prowadzonej działalności mają charakter przykładowy, co może powodować trudności z oceną skutków finansowych proponowanej regulacji.

Zauważyć należy także, że zaproponowane w projekcie rozwiązanie (projektowany przepis art. 15 zzc¹ *ust. 1 ustawy o COVID-19*) obejmuje wyłącznie przedsiębiorców, których dotyczy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, pozostawiając poza mechanizmem wsparcia przedsiębiorców, którzy utracili znaczną część przychodów. Projektowany mechanizm nie uwzględnia zatem sytuacji przedsiębiorców, którzy ponieśli stratę w znacznych rozmiarach, mimo że nie zostali objęci zakazem prowadzenia działalności.

Wątpliwość budzi także zaproponowany w art. 15zcc¹ *ust. 1 pkt 2 ustawy o COVID-19*, dotyczący pokrycia kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych przez przedsiębiorcę.

Brak uszczegółowienia tego przepisu oraz wprowadzenia konkretnych ram kwotowych mogą stanowić podstawę do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych. Inne jest źródło finansowania wsparcia (wsparcie, o którym mowa w art. 15zbb i art. 15zcc zmienionej *ustawy o COVID-19*, finansowane jest z Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, a wsparcie przewidziane w projekcie – z budżetu państwa). Różnią się też podmioty udzielające wsparcia (obecnie – powiatowy urząd pracy, w projekcie minister właściwy do spraw gospodarki).

Minister właściwy do spraw gospodarki miałby zatem pokrywać koszty stałe ponoszone przez przedsiębiorców za dostarczanie paliw gazowych, wody i odprowadzanie ścieków, najmu lub dzierżawy, wynagrodzenia osób zatrudnionych przez przedsiębiorców. Jak zaznaczono wydatki miałyby być zagwarantowane z budżetu państwa.

W odniesieniu do kwestii finansowania przez ministra właściwego do spraw gospodarki kosztów projektowanego wsparcia wskazać należy, że w planie finansowym części 20 budżetu państwa na 2020 r. nie zostały ujęte środki na sfinansowanie świadczeń, o których mowa w art. 15zcc¹ *ustawy o COVID-19*.

Środki te nie były również planowane na etapie konstruowania budżetu części 20 na 2020 r.

Wobec powyższego minister właściwy do spraw gospodarki ewentualnego finansowania mógłby udzielać wyłącznie ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 *ustawy o zmianie ustawy o COVID-19*, na zasadach określonych w tej ustawie oraz pod warunkiem dostępności środków na rachunku tego Funduszu.

Należałoby również określić górną granicę dofinansowania.

Ponadto wskazać należy, że w projekcie brak jest określenia trybu (procedury) oraz w szczególności warunków udzielania takiego świadczenia, analogicznie do warunków określonych w art. 15zzc ustawy o COVID-19, takich jak np. brak możliwości korzystania ze świadczenia w części już sfinansowanej, lub która będzie sfinansowana z innych środków publicznych, czy przyznania świadczenia wyłącznie przedsiębiorcom niezalegającym z podatkami.

Projektowany przepis art. 15zzc¹ ust. 2 ustawy o COVID-19 zakłada konieczność przedkładania przez przedsiębiorców wniosków zawierających wyliczenie średniego kosztu stałego, lecz jednocześnie nie określa katalogu tych kosztów.

Natomiast delegacja do wydania rozporządzenia (projektowany art. 15zzc¹ ust. 8 ustawy o COVID-19) zobowiązuje wyłącznie do określenia wzoru oświadczenia przedsiębiorcy, które powinno być składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Nie została opisana także procedura przyznawania dofinansowania, w tym mechanizmu gwarantującego poprawność przekazywania środków, a także możliwość weryfikacji kwot wskazanych przez przedsiębiorców.

Zaproponowany w projektowanym przepisie art. 15zzc¹ ustawy o COVID-19 mechanizm wsparcia nie rozwiązuje w sposób kompleksowy problemu związanego z trudnością w regulowaniu opłat za energię i gaz oraz nie jest wystarczająco dopracowany w zakresie procedury przyznawania wsparcia.

W art. 4 pkt 3 projektu wprowadza się zmiany w zakresie art. 108b ustawy z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r., poz. 106, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o VAT”, odnoszące się do następujących kwestii:

- skrócenia do 3 dni roboczych terminu na wydanie przez naczelnika urzędu skarbowego postanowienia w zakresie zgody na przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT na wskazany przez niego rachunek bankowy albo rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony ten rachunek VAT (art. 108b ust. 3 ustawy o VAT), dopuszczenia możliwości wyrażenia zgody na przekazanie środków w okolicznościach opisanych w art. 108b ust. 5 pkt 1 ustawy o VAT, tj. w razie posiadania przez podatnika zaległości z tytułu podatków i należności, o których mowa w art. 62b ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawem bankowym”, jeżeli zaległości powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, oraz

- wyłączenia stosowania art. 108b ust. 5 pkt 2 ustawy o VAT, stanowiącego, że naczelnik urzędu skarbowego odmawia, w drodze decyzji, wydania zgody na przekazanie środków zgromadzonych na rachunku VAT w przypadku gdy zachodzi uzasadniona obawa, że:

- a) zobowiązanie podatkowe z tytułu podatków i należności, o których mowa w art. 62b ust. 2 pkt 2 lit. a Prawa bankowego, nie zostanie wykonane, w szczególności gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań podatkowych lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję zobowiązań podatkowych,

- b) wystąpi zaległość podatkowa z tytułu podatków i należności, o których mowa w art. 62b ust. 2 pkt 2 lit. a *Prawa bankowego*, lub zostanie ustalone dodatkowe zobowiązanie podatkowe.

Proponowane zmiany dotyczyłyby okresu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz okresu 6 miesięcy od dnia jego odwołania.

Wprowadzenie terminu 3 dni roboczych na wydanie przez naczelnika urzędu skarbowego postanowienia – zgody na przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT na wskazany przez niego rachunek bankowy albo rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony ten rachunek VAT, od dnia otrzymania od podatnika wniosku, nie znajduje uzasadnienia.

Obecnie termin na rozpatrzenie wniosku o wydanie zgody na uwolnienie środków z rachunku VAT wynosi 60 dni. Należy jednak zaznaczyć, że jest to termin maksymalny. Organy podatkowe z reguły rozpatrują takie wnioski w znacznie krótszym terminie. Z ostatnich danych wynika, że wnioski o uwolnienie środków są rozpatrywane średnio w ciągu 15 dni. Oznacza to, że organy podatkowe działają sprawnie i skracają czas swoich działań do absolutnego minimum.

Należy mieć na uwadze, że przed wydaniem zgody organ podatkowy obowiązany jest do weryfikacji złożonego wniosku, musi mieć zatem zapewniony odpowiedni czas na przeprowadzenie odpowiednich czynności.

Tak drastyczne skrócenie okresu na rozpatrzenie przez naczelnika urzędu skarbowego wniosku z 60 do 3 dni oznacza *de facto* automatyczne odblokowanie środków na rachunku VAT. W tak krótkim terminie nie jest możliwe zweryfikowanie poprawności złożonego wniosku, ani też sprawdzenie, czy podatnik spełnia warunki do uwolnienia (brak zaległości). Nawet jeżeli przyjąć, że zaległości powstałe wskutek epidemii nie byłyby brane pod uwagę (co wynika z dalszej części projektu), to i tak należy zweryfikować wcześniejsze okresy.

O ile sprawdzenie w zakresie PIT, CIT i VAT z uwagi na mikrorachunek nie jest długotrwałe, o tyle sprawdzenie zaległości w akcyzie i należnościach celnych może wymagać wystąpienia z zapytaniem do innych organów, na co w zasadzie nie byłoby już czasu. Zatem tak krótki termin oznacza uwolnienie środków z rachunków VAT o masowym, niekontrolowanym charakterze, co miałyby daleko idące negatywne skutki budżetowe. Tak przeprowadzone uwolnienie tych środków doprowadziłoby do zniweczenia efektu prewencyjnego przed wyłudzeniami VAT, jaki m.in. pełni mechanizm podzielonej płatności.

Przychylenie się do przedstawionej propozycji spowodowałoby, obok uwolnienia środków zgromadzonych przez niewątpliwie uczciwie działających podatników, uwolnienie również środków należących do podatników, którym, z uwagi na niespełnianie przesłanek do uwolnienia środków z rachunku VAT, środki te nie powinny być uwolnione.

Należy podkreślić, że czas kryzysu i nadzwyczajnych okoliczności związanych z epidemią może potencjalnie stanowić dobry moment dla oszustów podatkowych, którzy mogą chcieć wykorzystać zaistniałą sytuację. Nie powinno się zatem rezygnować bezwarunkowo i dla wszystkich z wypracowanych narzędzi uszczelniających.

Z uwagi na powyższe wprowadzenie proponowanej zmiany należy ocenić negatywnie. Mogłoby to bowiem rozszczełnić system podatku VAT i w konsekwencji spowodować ponowny wzrost luki VAT.

Ponadto należy podkreślić, że złożenie przez podatnika wniosku do naczelnika urzędu skarbowego o przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT nie blokuje możliwości wykorzystywania środków zgromadzonych na rachunku VAT, do celów zgodnych z przepisami, w trakcie trwania postępowania o uwolnienie środków.

Środki zgromadzone na rachunku VAT cały czas są w obrocie, gdyż podatnik może opłacać z nich zobowiązania z tytułu faktur zakupowych, podatek od towarów i usług, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek akcyzowy, należności celne oraz składki na ubezpieczenie społeczne.

Ze względu na fakt, że mechanizm podzielonej płatności, zwany dalej „MPP”, ma na celu zapobieganie unikaniu płacenia podatku od towarów i usług, zwiększenie pewności prowadzenia działalności gospodarczej oraz zachowanie równych zasad konkurencji, zasadne jest uzależnienie udzielenia zgody na uwolnienie środków od braku zaległości podatkowych w podatkach i należnościach, które mogą być regulowane środkami zgromadzonymi na rachunku VAT, oraz badanie, czy nie zachodzi uzasadniona obawa niewykonania zobowiązania podatkowego lub wystąpienia zaległości podatkowych u podatnika.

Należy bowiem zauważyć, że MPP to jedno z rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom podatkowym, eliminujące ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem VAT.

W związku z powyższym dodanie w *ustawie o COVID-19* art. 15zzzi¹ pkt 2 zdanie drugie nie znajduje uzasadnienia.

Na marginesie zauważyć należy, że w uzasadnieniu do projektu nie wskazano, z czego wynika przyjęcie akurat terminu 3-dniowego na rozpatrzenie ww. wniosku.

Z uwagi na powyższe propozycję 3 dniowego terminu na wydanie ww. postanowienia przez naczelnika urzędu skarbowego należy ocenić negatywnie.

Dodatkowo wątpliwości budzi, jakie dowody miałyby przedstawić podatnik na potwierdzenie faktu, że jego zaległości powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Z uwagi na fakultatywny charakter regulacji ujętej w projektowanym przepisie art. 15zzzi¹ pkt 2 *ustawy o COVID-19* decyzję o wyrażeniu zgody na przekazanie środków, wskazanych w art. 108b ust. 1 *ustawy o VAT*, ostatecznie podejmowałby naczelnik urzędu skarbowego. Takie rozwiązanie jest bardzo ocenne i będzie nakładało na podatników oraz organy podatkowe obowiązek wykazania związku przyczynowo-skutkowego między powstaniem zaległości podatkowej a stanem epidemii. Prowadziłoby to do wielu wątpliwości i sporów podatkowych. Tym bardziej, że proponowany w projekcie czas na podjęcie przez naczelnika urzędu skarbowego decyzji o tym, czy rzeczywiście zaległości podatnika powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, wynosiłby 3 dni.

Zauważyć przy tym należy, iż projektodawca, proponując wprowadzenie takiego rozwiązania, powinien również uzasadnić jego celowość. Natomiast projektodawca w uzasadnieniu jedynie lakonicznie stwierdza, że zgłasza taką propozycję, w żaden sposób jej nie uzasadnia i nie wyjaśnia, np. dlaczego istniejące zaległości, których podatnik trwale nie reguluje, nie miałyby być przeszkodą do zwolnienia środków z rachunku VAT.

W związku z powyższym wobec proponowanego rozwiązania wyrażane jest stanowisko negatywne.

Odnosnie do propozycji zawartej w art. 4 pkt 3 projektu (art. 15zzzi² zmienianej ustawy o COVID-19 uniemożliwiający bankom żądanie od przedsiębiorców ustanowienia dodatkowych zabezpieczeń udzielonych kredytów lub pożyczek) stwierdzić należy, że jest to rozwiązanie obniżające bezpieczeństwo prowadzonej przez bank działalności kredytowej. Może mieć ono negatywny wpływ na skłonność banków do udzielania kredytów i pożyczek, gdyż w przypadku pogarszającej się sytuacji kredytobiorcy bank nie będzie mógł liczyć na dodatkowe zabezpieczenie, co prawdopodobnie uwzględni jako czynnik ryzyka na etapie podejmowania decyzji o udzieleniu finansowania, w efekcie obniżając jego dostępność.

Projekt tej regulacji należy ocenić negatywnie.

V. USTAWA O ZMIANIE USTAWY O COVID-19 (art. 5 projektu)

W projekcie przewidziano, aby w ustawie o zmianie ustawy o COVID-19 po art. 31 dodać art. 31a w brzmieniu:

„Art. 31a. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23 i 374) po art. 24 dodaje się art. 24a w brzmieniu:

„Art. 24a. 1. Subwencja ogólna jest uzupełniana o część rekompensującą, która obejmuje dochody utracone w wyniku stosowania ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374).

2. Kwotę części rekompensującej, o której mowa w ust. 1, określa dla każdego roku budżetowego ustawa budżetowa.

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, zasady i tryb przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego części rekompensującej, o której mowa w ust. 1, mając na względzie zapewnienie przejrzystości procedury oraz ciągłości finansowania zadań jednostki samorządu terytorialnego.”.”.

Art 5 projektu pośrednio (przez nowelizację ustawy zmieniającej, która weszła już w życie) wprowadza zmiany do ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą o dochodach jst”, polegające na dodaniu do niej nowego art. 24a.

W art. 24a *ustawy o dochodach jst* wprowadza się uzupełnienie subwencji ogólnej o część rekompensującą dochody utracone w wyniku stosowania *ustawy o COVID-19*.

Taki zapis nie określa szczegółowo zakresu dochodów, których ubytek miałyby być rekompensowane, a także sytuacji, w wyniku których utrata dochodów miałyby podlegać rekompensacji.

Wynika to przede wszystkim z konstrukcji art. 24a *ustawy o dochodach jst*, w szczególności ust. 1 tego przepisu, w którym stwierdza się jedynie, iż samorządom przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej z tytułu utraconych dochodów w związku ze stosowaniem przepisów *ustawy o COVID-19*, bez określenia jakichkolwiek kryteriów, które muszą zostać spełnione, aby taki rodzaj dodatkowego dochodu (rekompensaty) mógł być przyznany.

Projektowany przepis nie określa również, przez jaki okres od ustąpienia sytuacji kryzysowej przysługiwałaby część rekompensująca.

Ponadto w proponowanym przepisie jest mowa ogólnie o jednostkach samorządu terytorialnego, podczas gdy gminy, powiaty i województwa mają różne katalogi dochodów.

Tak więc nie określono, w jakiej wysokości i jakie rodzaje strat w zakresie konkretnych dochodów miałyby być rekompensowane.

Należy także zauważyć, iż w pierwotnie uchwalonej *ustawie o COVID-19* nie ma przepisów, których realizacja powodowałaby znaczne ubytki dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z 10 ust. 1 *ustawy o COVID-19* Prezes Rady Ministrów może co prawda nałożyć na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wykonywania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, jednakże w ust. 4 tej regulacji określono, iż w przypadku nałożenia takiego zadania, zapewnia się środki na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem tego zadania, a w ust. 6 ww. regulacji zawarto przepis mówiący, że zadania te są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Także w art. 21 *ustawy o COVID-19* dokonano zmiany *ustawy o dochodach jst*, na mocy której z budżetu państwa mogą być udzielane jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na wsparcie realizacji zadań związanych z epidemią, bez ograniczeń wynikających z art. 128 ust. 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zawarta w ust. 3 dodawanego do *ustawy o dochodach jst* przepisu art. 24a delegacja dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzenia, jest zbyt lakoniczna i za daleko idąca.

Zasada ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinna bowiem wynikać z ustawy, a nie z rozporządzenia wykonawczego, jak to ma miejsce w tym przypadku.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), wskazywać nie tylko organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazywanych do uregulowania, ale przede wszystkim wytyczne dotyczące treści

rozporządzenia, których stopień szczegółowości powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu.

Wytycznych zapisanych w projektowanym art. 24a ust. 3 *ustawy o dochodach jst*, jako „zapewnienie przejrzystości procedury oraz ciągłości finansowania zadań jednostki samorządu terytorialnego”, nie można uznać za wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż ustawa o COVID-19 była wielokrotnie nowelizowana. W związku z tym część przepisów projektu stała się bezprzedmiotowa wobec ich objęcia unormowaniami w ustawach zmieniających pierwotne brzmienie *ustawy o COVID-19*.

Nie wiadomo więc, czy odwołanie się w projekcie, w art. 5, dotyczącym nowelizacji *ustawy o dochodach jst*, jedynie do pierwotnej *ustawy o COVID-19*, było zabiegiem zamierzonym czy pomyłką.

Projektowana regulacja nie zasługuje na poparcie z przyczyn wskazanych wyżej.

Należy jednocześnie podkreślić, że projekt wywołuje dodatkowe negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa związane z koniecznością rekompensowania samorządom utraconych dochodów.

Samorząd terytorialny jest częścią państwa i w przypadku – wynikającego z epidemii – spadku koniunktury gospodarczej, skutki ponosi zarówno budżet państwa, jak i samorządy.

Celem działań podejmowanych przez Rząd w ramach Tarczy Antykryzysowej jest przede wszystkim wsparcie przedsiębiorców, co będzie wpływać pozytywnie także na sytuację finansową samorządów. Pozwoli bowiem na utrzymanie potencjału lokalnej bazy ekonomicznej, co z kolei wywierać będzie korzystny wpływ na poziom dochodów budżetów samorządowych, m.in. z tytułu udziału w podatku PIT i CIT.

VI. USTAWA O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W ZAKRESIE SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA (art. 6 projektu)

W projekcie przewidziano, aby w *ustawie o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia*:

- w art. 15 po pkt 9 dodać pkt 9a w brzmieniu (art. 6 pkt 1 projektu):

„9a) po art. 15 dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„15a. 1. Pracownikom podmiotów leczniczych w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia o działalności leczniczej, w której leczeni są pacjenci zakażeni wirusem SARS-CoV-2, za pracę w godzinach nadliczbowych oprócz dodatku, o którym mowa w art. 151¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, przysługuje specjalny dodatek dla pracowników podmiotów leczniczych za pracę w godzinach nadliczbowych w wysokości 50% wynagrodzenia.

2. Koszty specjalnego dodatku dla pracowników podmiotów leczniczych za pracę w godzinach nadliczbowych, o którym mowa w ust. 1, finansowane są ze środków budżetu państwa.

”

3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady finansowania specjalnego dodatku dla pracowników podmiotów leczniczych za pracę w godzinach nadliczbowych, o którym mowa w ust. 1.”;

- po art. 19 dodać art. 19a i 19b w brzmieniu (art. 6 pkt 2 projektu):

„Art. 19a. 1. W okresie od dnia ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii do 60 dni od dnia odwołania tego stanu:

- 1) personel podmiotów leczniczych, stacji sanitarno-epidemicznych, aptek ogólnodostępnych lub punktów aptecznych,
- 2) ratownicy medyczni,
- 3) pracownicy placówek handlowych w rozumieniu ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni (Dz. U. z 2019 r. poz. 466)

– są obowiązkowo poddawani badaniu na obecność COVID-19 raz w tygodniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322 i 374).

2. Badania, o których mowa w ust. 1, są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia.”.

Proponowane w projekcie rozwiązanie dotyczy zapewnienia specjalnego dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych dla pracowników podmiotów leczniczych oraz przeprowadzania cyklicznych testów na obecność COVID-19 dla personelu podmiotów leczniczych, stacji sanitarno-epidemiologicznych, aptek i punktów aptecznych, ratowników medycznych oraz pracowników placówek handlowych.

Nawiązując do powyższego, należy zwrócić uwagę, iż:

- zgodnie z art. 9 ustawy o COVID-19 świadczenia opieki zdrowotnej wykonywane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 są finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia, zwany dalej „NFZ”, ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, na podstawie sprawozdań i rachunków składanych do właściwego miejscowo dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ;
- ww. świadczenia są finansowane w formie opłaty ryczałtowej za utrzymanie stanu gotowości do udzielania tych świadczeń oraz ceny odpowiadającej liczbie i rodzajowi świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych w przyjętym okresie rozliczeniowym;
- zasady sprawozdawania oraz warunki rozliczania przedmiotowych świadczeń określił Prezes NFZ.

Przy przedłożonym projekcie nie przedstawiono uzasadnienia co do potrzeby i konieczności zastosowania proponowanych w art. 6 projektu przepisów, jak również nie wskazano skutków finansowych takich rozwiązań.

W projekcie wprowadza się m.in. obligatoryjne, raz w każdym tygodniu, badanie personelu aptek lub punktów aptecznych na obecność koronawirusa.

Należy zauważyć, że w związku z tą propozycją pojawia się szereg problemów:

- brak umotywowania dla takiej, a nie innej częstotliwości badań personelu – w uzasadnieniu nie ma wyjaśnienia dla tak przyjętego okresu, a jedynie znajduje się tam stwierdzenie, że taki przepis proponuje się wprowadzić. Wydaje się zatem, że sam projektodawca nie wie, dlaczego przyjęto cezurę tygodniową, a nie np. co trzy dni albo co dwa tygodnie;
- brak umotywowania dlaczego akurat personel aptek lub punktów aptecznych objęty jest tym wymogiem. Nic nie wskazuje na to, żeby apteki stanowiły kanał transmisji wirusa albo w szczególny sposób sprzyjały jego rozprzestrzenianiu. Według danych skala zakażeń wśród farmaceutów aptecznych jest marginalna. Wedle wszelkiego prawdopodobieństwa nie staną się oni również w przyszłości rezerwuarem wirusa, zważywszy na szczególne środki bezpieczeństwa wdrażane w aptekach w efekcie zaleceń i rekomendacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Ministra Zdrowia jak również samorządu aptekarskiego. Nie bez znaczenia pozostaje również samoświadomość i odpowiedzialność personelu aptek, które sprzyjają w szczególny sposób zabezpieczeniu przed zakażeniami. W jeszcze większym stopniu dotyczy to personelu punktów aptecznych, ze względu na ich większą niż w innych placówkach „quasi-usługowych” izolację i ograniczoną liczbę potencjalnych klientów tych podmiotów, którzy mogliby ewentualnie stanowić czynnik zakażający.

Należy wskazać również na szereg rozwiązań finansowych już wdrożonych i wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

W dniu 16 marca 2020 r. Prezes NFZ podpisał zarządzenie w sprawie zmiany planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2020 r. Nowe przepisy zwiększają planowane koszty świadczeń opieki zdrowotnej w oddziałach wojewódzkich NFZ łącznie o kwotę 1 416 322 000,00 zł. Środki te służą pokrywaniu zwiększonych kosztów prowadzonej działalności leczniczej i pozwalają poszczególnym kierownikom podmiotów leczniczych na wykonywanie ich ustawowych kompetencji zarządczych obejmujących również kwestie dotyczące zatrudnianego personelu.

Ponadto w ramach działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 podjęto szereg decyzji o skierowaniu do systemu ochrony zdrowia dodatkowych środków finansowych. I tak dla wojewodów zostały uruchomione z budżetu państwa dodatkowe środki w wysokości ponad 185 000 000,00 zł, z przeznaczeniem na zakupy oraz prace dostosowawcze dla szpitali i stacji sanitarno-epidemiologicznych, a także na zakup przez wojewodów od przedsiębiorstw środków ochrony osobistej, które są dystrybuowane do podmiotów leczniczych.

Dodatkowo, w celu realizacji polecenia Prezesa Rady Ministrów, Wojewoda Mazowiecki otrzymał 100 000 000,00 zł z przeznaczeniem dla Agencji Rozwoju Przemysłu na kolejne zakupy m.in. produktów leczniczych i wyrobów medycznych dla szpitali.

Skutkuje to nieodpłatnym, a zatem nieobciążającym finansów podmiotów leczniczych, przekazywaniem do poszczególnych placówek z rządowych zasobów szerokiego asortymentu środków ochrony osobistej i innego niezbędnego sprzętu.

Uruchomione zostały również środki budżetowe w wysokości 904 000 000,00 zł dla Ministra Zdrowia z przeznaczeniem m.in. na doposażenia laboratoriów, zakupy sprzętu, testów oraz środków ochrony, a także dla NFZ na realizację świadczeń związanych z COVID-19 i Agencji Badań Medycznych na opracowanie szczepionki na wirusa SARS-CoV-2 oraz wsparcie prac badawczych nad poszukiwaniem skutecznej terapii.

Należy również zauważyć, że do dnia 6 maja 2020 r. w ramach rozdysponowywania wskazanych wyżej środków budżetowych NFZ wypłacił już podmiotom wykonującym działalność leczniczą wpisanym do wykazu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 *ustawy o COVID-19*, na podstawie zarządzenia nr 32/2020/dsoz Prezesa NFZ, ponad 155 000 000,00 zł. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w zdecydowanej większości są to środki rozliczane ryczałtowo za gotowość do udzielania świadczeń.

Dodatkowe zasilanie podmiotów leczniczych środkami finansowymi i ich odciążanie z wydatkowania funduszy na środki ochrony osobistej oraz środki dezynfekcyjne dają możliwość kierownikom tych podmiotów przyznawania pracownikom medycznym wzrostów wynagrodzeń.

Ponadto zaznaczyć należy, iż w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 kwietnia 2020 r. w *sprawie standardów w zakresie ograniczeń przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom innym niż z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 przez osoby wykonujące zawód medyczny mające bezpośredni kontakt z pacjentami z podejrzeniem lub zakażeniem tym wirusem* (Dz. U. poz. 775, z późn. zm.), Minister Zdrowia polecił NFZ przekazanie podmiotom, o których mowa w § 1 ww. rozporządzenia, środków finansowych z przeznaczeniem na przyznanie osobom uczestniczącym w udzielaniu świadczeń zdrowotnych, objętym ograniczeniem, o którym mowa w § 1 ust. 3 przedmiotowego rozporządzenia, dodatkowego świadczenia pieniężnego, wypłacanego miesięcznie, przez okres objęcia ograniczeniem. Środki finansowe na realizację powyższych przepisów pochodzić będą z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia.

Osobom objętym ww. regulacją, w związku z wprowadzonym ograniczeniem w zakresie możliwości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, przyznano dodatkowe świadczenie pieniężne, którego wysokość może wynieść nawet 10 000,00 zł.

Z uwagi na powyższe *zmianę proponowaną w art. 6 projektu, dotyczącą ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia*, należy ocenić negatywnie.

Jednocześnie, zauważyć należy, iż zgodnie z art. 6 pkt 1 projektu wprowadza się nowy pkt 9a w art. 15 *ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia*.

Wskutek tej zmiany do przepisów *ustawy o COVID-19* zostanie dodany nowy art. 15a.

W związku z tym, że przepis zawarty w art. 6 pkt 1 projektu ustawy ma być finalnie przepisem *ustawy o COVID-19*, projektowana zmiana powinna dotyczyć *ustawy o COVID-19*, a nie *ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia*, która ją znowelizowała.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że obecnie w art. 15a *ustawy o COVID-19* zawarta jest inna regulacja, wprowadzona przepisem art. 1 pkt 14 *ustawy o zmianie ustawy o COVID-19*, dotycząca rekompensowania wynagrodzenia pracownikom niepełnosprawnym. Zatem wejście w życie proponowanej w art. 6 pkt 1 projektu zmiany, która będzie zawarta w tym samym przepisie, spowoduje chaos prawny, bowiem nie będzie wiadomo, które brzmienie art. 15a *ustawy o COVID-19* jest obowiązujące.

VII. UWAGI OGÓLNE

Dodatkowo zauważyć należy, iż:

- projekt proponuje rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych o stan epidemii, który nie jest stanem nadzwyczajnym wymienionym w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.), zwanej dalej „*Konstytucją RP*”, zatem stanowi rozszerzenie odpowiedzialności Skarbu Państwa poza upoważnienie wynikające z *Konstytucji RP*;
- projekt nie spełnia wymagania, określonego w art. 118 ust. 3 *Konstytucji RP*, zgodnie z którym wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Zarówno w treści projektu, jak i w uzasadnieniu, nie określono limitu, do jakiego miałyby być wypłacane odszkodowania oraz udzielana pomoc. Nie przedstawiono żadnego oszacowania skutków finansowych wejścia projektu w życie, w tym wysokości środków na wypłatę odszkodowań i pomocy;
- jak zaznaczono projekt nie wskazuje źródeł finansowania zaproponowanych rozwiązań, które prowadzą do zmniejszenia dochodów budżetu państwa (stosownie do art. 34 ust. 2 pkt 4 i 5 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M. P. z 2019 r. poz.1028, z późn. zm.), projektodawca jest obowiązany przedstawiać w uzasadnieniu przewidywane skutki finansowe oraz wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa);
- uwzględniając nowe zadania nakładane w projekcie na wojewodów, projekt powinien zostać skonsultowany z tymi organami oraz uwzględniać środki na realizację tych zadań;
- projekt zakłada znaczące zwiększenie wydatków budżetowych (ponad obecnie realizowane przez Rząd w ramach Tarczy Antykryzysowej, obejmującej wsparcie dla przedsiębiorców, pracowników i gospodarki w wysokości do 10% PKB), brak jest jednak szacunków ww. wydatków. Zatem przy założeniu niewystępowania innych przeciwstawnych efektów (zwiększenie dochodów budżetowych w efekcie większych wydatków jednostek gospodarczych, zmniejszenie wydatków jednostek i funduszy objętych mechanizmem konsolidacji) spowoduje to odpowiednie zwiększenie deficytu i potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, a w konsekwencji wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi;

- Rząd podjął już działania, w tym legislacyjne, które mają na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym i społecznym zaistniałej sytuacji, spowodowanej epidemią COVID-19. Efektem tych działań są kolejne odsłony tzw. Tarczy Antykryzysowej, zawierające katalog działań wspierających przedsiębiorców i obywateli, w tym przede wszystkim:
 - ✓ *ustawa o zmianie ustawy o COVID-19,*
 - ✓ *ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2;*
- jak zaznaczono, większość rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy jest przedmiotem przyjętych lub obecnie procedowanych projektów aktów prawnych. Do pakietu takich rozwiązań antykryzysowych należą:
 - ✓ *ustawa 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. poz. 875),*
 - ✓ *projekt ustawy (z dnia 22 kwietnia 2020 r.) o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 382).*

Ww. ustawy wprowadzają zmiany do ustawy o COVID-19.

Skierowany do prac sejmowych projekt datowany jest na 3 kwietnia 2020 r., zatem nie uwzględnia rozwiązań zaproponowanych po tym terminie;

- projekt wymaga korekt o charakterze redakcyjnym;
- w odniesieniu do projektu, na wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 2020 r., została wydana opinia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 kwietnia 2020 r., nr DMP-3.52.17.2020.AŁ, która stanowi załącznik do niniejszego stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na powyższe Rząd Rzeczypospolitej Polskiej ocenia projekt negatywnie.