



Warszawa, dnia 25 maja 2021 r.

WPL.488.2021.GS

Pan
Prof. Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP
ul. Wiejska 6/8
00-902 Warszawa

Stanowmy Panie Marszałku

działając na podstawie art. 8 pkt 1, art. 9 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców¹, w związku pracami nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 403)², w załączeniu przekazuję:

- 1) opinię Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców³ wniesioną w trakcie prac Sejmu nad Projektem (druk nr 1145);
- 2) postulaty przedsiębiorców zgłoszone Rzecznikowi w związku z pracami nad nowelizacją powołanej wyżej ustawy.

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 648

² Dalej „Projekt”

³ Dalej „Rzecznika”



Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Jednocześnie podtrzymuję stanowisko wyrażone we wskazanej wyżej opinii Rzecznika oraz zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie uwzględnienia przekazanych uwag i wniosków w dalszych pracach nad Projektem.

Z up. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
Dyrektor Generalny

Dr h. c. pr. Marek Woch

Załączniki:

- 1) Opinia Rzecznika do Projektu z dnia 17 maja 2021 r., znak WPL.445.2021.GS;
- 2) Pismo Polskiej Izby Przemysłu Skórzanego z dnia 17 maja 2021 r.;
- 3) Pismo Polskiej Izby Paliw Płynnych z dnia 17 maja 2021 r.;
- 4) Pismo Naczelnej Izby Aptekarskiej z dnia 17 maja 2021 r.;
- 5) Pismo Polskiego Stowarzyszenia Branży Ślubnej z dnia 17 maja 2021 r.;
- 6) Pismo Konfederacji Lewiatan z dnia 17 maja 2021 r.;
- 7) Pismo Polskiego Związku Branży Ślubnej z dnia 17 maja 2021 r.



Biuro Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Warszawa, dnia 17 maja 2021 r.

WPL.445.2021.GS

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

działając na podstawie art. 8 pkt 1, art. 9 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców¹, w związku pracami nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 1145)², niniejszym przekazuję następującą opinię do Projektu wraz z propozycjami zmian i ich uzasadnieniem.

2 pozyskiem
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
Adam Abramowicz
Adam Abramowicz

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 648

² Dalej „Projekt”



Projekt

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

Art. 1. W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 15g:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, organizacja pozarządowa w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057) oraz podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych**, państwowa lub prowadzona wspólnie z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego instytucja kultury, w rozumieniu ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194), u której wystąpił spadek przychodów w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych**, a także kościelna osoba prawna działająca na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2020 r. poz. 2112, 2113, 2123, 2157, 2255, 2275, 2320, 2327, 2338, 2361 i 2401 oraz z 2021 r. poz. 11, 159 i 180.



Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, oraz jej jednostka organizacyjna, może zwrócić się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych**, na zasadach określonych w ust. 7 i 10.

b) ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Samorządowa instytucja kultury, w rozumieniu ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, u której wystąpił spadek przychodów w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych**, może zwrócić się z wnioskami o wypłatę świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych** ze środków organizatora i ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na zasadach określonych w ust. 7a i 10a.;

c) w art. 15g po ust. 20 dodaje się ust. 21-23 w brzmieniu:

„21. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

22. Od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, o której mowa w ust. 21, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

23. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie dofinansowania złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania dofinansowania w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 22 stosuje się odpowiednio.”;

2) w art. 15gg ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podmioty, o których mowa w art. 15g ust. 1, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w rozumieniu art. 15g ust. 9, w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych**, mogą zwrócić się



z wnioskiem do dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, właściwego ze względu na swoją siedzibę, o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników, o których mowa w art. 15g ust. 4, nieobjętych:

- 1) przestojem, o którym mowa w art. 81 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, lub
 - 2) przestojem ekonomicznym w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych**, o którym mowa w art. 15g ust. 5, lub
 - 3) obniżonym wymiarem czasu pracy w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych**, o którym mowa w art. 15g ust. 5.”
- 3) w art. 15gga:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, który na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie wykonywał dany rodzaj działalności gospodarczej**, oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie prowadzonej działalności**, kodami 47.71.Z, 47.72.Z, 47.81.Z, 47.82.Z, 47.89.Z, 49.39.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.20.Z, 59.14.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.90.A, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1662), lub realizowanej w trybie stacjonarnej rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 91.02.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, 96.01.Z, 96.04.Z, i którego przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych uzyskany w jednym z trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku był niższy w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych** co najmniej o 40% w stosunku do



przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim lub w analogicznym miesiącu roku poprzedniego, może zwrócić się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4.”;

b) po ust. 1 dodaje się:

– ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, uprawniony jest również przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, który na dzień 30 września 2020 r., faktycznie wykonywał dany rodzaj działalności gospodarczej oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako faktycznie wykonywanej działalności, o innym kodzie niż wskazany w ust. 1, jeżeli przychód tego przedsiębiorcy z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych był niższy w następstwie wystąpienia COVID-19 oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych co najmniej o 70% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. albo w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”;

c) w ust. 6 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) oświadczenie o prowadzeniu na dzień 30 września 2020 r. działalności gospodarczej, o której mowa w ust. 1, chyba że zastosowanie znajduje ust. 1a”;

d) w ust. 6 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) oświadczenie potwierdzające, że przychód z działalności gospodarczej uzyskany w jednym z trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim lub w analogicznym miesiącu roku poprzedniego chyba że zastosowanie znajduje ust. 1a”;

e) w ust. 6 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) oświadczenie potwierdzające, że przychód z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów podatkowych był niższy co najmniej o 70% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. albo w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.,



- w przypadku określonym w ust. 1a”;
- f) ust. 26 otrzymuje brzmienie:
- „26. Wnioski o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy mogą być składane do dnia 28 lutego 2021 r., za wyjątkiem przypadku, o którym mowa w ust. 1a, w którym wnioski mogą być składane do dnia 30 czerwca 2021 r.”;
- g) po ust. 26 dodaje się ust. 27-29 w brzmieniu:
- „27. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.
28. Od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, o której mowa w ust. 27, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.
29. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie dofinansowania złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania dofinansowania w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 28 stosuje się odpowiednio.”;
- 4) w **projektowanym** art. 15gga¹:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
- „1. Przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, który na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie wykonywał dany rodzaj działalności gospodarczej**, polegający na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz dzieci i młodzieży na terenie jednostek systemu oświaty, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 4), oznaczony według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 kodami 47.11.Z albo 47.19.Z, może zwrócić się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy na zasadach określonych w art. 15gga, z uwzględnieniem przepisów ust. 2-8.
- b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:
- „3. Warunkiem przyznania świadczenia jest wykazanie przez przedsiębiorcę, że jego przychód z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów podatkowych był niższy w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych** co najmniej o 40% w listopadzie 2020 r., grudniu



- 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. albo w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”,
- c) ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
- „2) o prowadzeniu na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie danego rodzaju działalności gospodarczej**, o której mowa w ust. 1”;
- d) po ust. 8 dodaje się ust. 9-10 w brzmieniu:
- „9. Odmowa przyznania świadczeń następuje w drodze decyzji administracyjnej.
10. Od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, o której mowa w ust. 27, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.
- 5) w art. 15ggb ust. 2 otrzymuje brzmienie:
- „2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może ustalać krąg przedsiębiorców, którym przysługują świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy, poprzez:
- 1) określenie innych niż wskazane w przepisie art. 15gga ust. 1 warunków przyznawania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy w zakresie obniżenia przychodu z działalności i okresu porównawczego;
 - 2) określenie kodów, którymi oznaczona była, na wskazany dzień przypadający nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej działalności**, działalność gospodarcza przedsiębiorcy;
 - 3) odstąpienie od oznaczenia kodami faktycznie wykonywanej działalności przedsiębiorcy według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 przy jednoczesnym określeniu warunków przyznawania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy w zakresie obniżenia przychodu z działalności i okresu porównawczego.”
- 6) w art. 15 zq:
- a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:
- „3. „Świadczenie postojowe przysługuje, gdy w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych** doszło do przestoju w prowadzeniu działalności, odpowiednio przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą albo przez zleceniodawcę lub zamawiającego, z którymi została zawarta umowa cywilnoprawna.”,



- e) ust. 6 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
- „2) oznaczoną, na dzień złożenia wniosku, o którym mowa w art. 15zs ust. 1, według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie prowadzonej** działalności, kodem 79.11.A”;
- f) ust. 7 otrzymuje brzmienie:
- „7. Osobie prowadzącej **faktycznie dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej oznaczonej**, na dzień złożenia wniosku, o którym mowa w art. 15zs ust. 1, według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie prowadzonej** działalności, kodami 79.90.A, świadczenie postojowe przysługuje, jeżeli:
- 1) zawiesiła prowadzenie tej działalności po dniu 31 sierpnia 2019 r.;
 - 2) działalność ta ma charakter sezonowy i w 2019 r. była wykonywana przez okres nie dłuższy niż 9 miesięcy.”
- 7) w art. 15zs ust. 3 pkt 4a otrzymuje brzmienie:
- „4a) oświadczenie o rodzaju **faktycznie prowadzonej** działalności, o której mowa w art. 15zq ust. 7, oraz o wykonywaniu tej działalności w 2019 r. przez okres nie dłuższy niż 9 miesięcy”;
- 8) w art. 15zs¹:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
- „1. Osobie, o której mowa w art. 15zq ust. 1 pkt 1, prowadzącej, na dzień złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, **faktycznie dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie prowadzonej** działalności, kodem 49.39.Z, 55.10.Z, 77.39.Z, 79.11.A, 79.12.Z, 90.01.Z, 90.02.Z, 93.11.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, która skorzystała ze świadczenia postojowego w trybie art. 15zs lub art. 15zua, przysługuje prawo do dodatkowego świadczenia postojowego, jeżeli przychód z tej działalności uzyskany w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, był niższy co najmniej o 75% w stosunku do przychodu uzyskanego w tym samym miesiącu kalendarzowym w 2019 r.”;
- b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:



„2. Ustalenie prawa do dodatkowego świadczenia postojowego, o którym mowa w ust. 1, następuje na wniosek osoby **faktycznie prowadzącej dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej**, zawierający dane, o których mowa w art. 15zs ust. 3 pkt 1 lit. a, c i e, pkt 2, 5 i 6, oraz oświadczenie o rodzaju **faktycznie wykonywanej** działalności, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenie potwierdzające, że jej przychód z działalności uzyskany w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku był niższy co najmniej o 75% w stosunku do przychodu uzyskanego w tym samym miesiącu kalendarzowym w 2019 r., złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. W oświadczeniu jest zawarta klauzula następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.”;

9) w art. 15zs²:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osobie, o której mowa w art. 15zq ust. 1 pkt 1, prowadzącej na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj faktycznie wykonywanej** działalności, kodem 47.71.Z, 47.72.Z, 47.81.Z, 47.82.Z, 47.89.Z, 49.39.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.90.A, 79.90.C, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 91.02.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 96.01.Z, 96.04.Z, która skorzystała ze świadczenia postojowego w trybie art. 15zs lub art. 15zua, przysługuje prawo do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, jeżeli przychód z tej działalności uzyskany w październiku albo listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r.”;



b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Osobie, o której mowa w art. 15zq ust. 1 pkt 1, prowadząca na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej**, oznaczonej kodem innym, niż wskazanym w ust. 1, która skorzystała ze świadczenia postojowego w trybie art. 15zs lub art. 15zua, przysługuje prawo do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, jeżeli uzyskany przez nią przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych był niższy co najmniej o 70% w październiku albo listopadzie 2020 r. w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r., albo jeżeli przychód ten był niższy co najmniej o 70% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. lub w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”,

c) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Ustalenie prawa do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, o którym mowa w ust. 1, następuje na wniosek osoby **faktycznie prowadzącej dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej**, zawierający dane, o których mowa w art. 15zs ust. 3 pkt 1 lit. a, c i e, pkt 2, 5 i 6, oświadczenie o rodzaju **faktycznie wykonywanej** działalności, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenie potwierdzające, że jej przychód z działalności uzyskany w październiku albo listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r.”;

d) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Ustalenie prawa do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, o którym mowa w ust. 1a, następuje na wniosek osoby faktycznie prowadzącej dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej, zawierający dane, o których mowa w art. 15zs ust. 3 pkt 1 lit. a, c i e, pkt 2, 5 i 6, oświadczenie o rodzaju faktycznie wykonywanej działalności, oraz oświadczenie potwierdzające, że jej przychód z działalności uzyskany w październiku albo listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 70% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r.”, albo oświadczenie potwierdzające, że jej przychód z działalności był niższy co najmniej o 70% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r.,



styczniu 2021 r., lutym 2021 r. lub w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”;

10) w **projektowanym art. 15zs⁴**:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Świadczenie postojowe przysługuje również osobie, o której mowa w art. 15zq ust. 1 pkt 1, która na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie wykonywała dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej**, polegającej na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz dzieci i młodzieży na terenie jednostek systemu oświaty, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 kodami 47.11.Z albo 47.19.Z.”;

b) ust. 7 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) o prowadzeniu na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie danego rodzaju działalności gospodarczej**, o której mowa w ust. 1”;

11) w art. 15zt:

a) ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) kodów, którymi oznaczona była, na wskazany dzień przypadający nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej działalności, pozarolnicza działalność gospodarcza**.”;

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku wydania rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, zawierającego określenie kodów, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, Główny Urząd Statystyczny jest obowiązany przekazać Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wykaz osób, które na dzień wskazany w tym rozporządzeniu **faktycznie prowadziły dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej** działalności, kodami wskazanymi w tym rozporządzeniu. Wykaz zawiera imię i nazwisko albo nazwę skróconą osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą, NIP, REGON oraz kod PKD.”;

12) w art. 15zzb:



a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Starosta może, na podstawie zawartej umowy, przyznać przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4 zdanie pierwsze oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych.**”

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Rada Ministrów może, w celu przeciwdziałania COVID-19, w drodze rozporządzenia, przedłużyć okres, o którym mowa w ust. 5, mając na względzie okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz skutki **społeczne lub gospodarcze** nimi wywołane.”

c) po ust. 13 dodaje się ust. 14-16 w brzmieniu:

„14. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

15. Od decyzji starosty, o której mowa w ust. 14, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

16. W przypadku nicuwzględnionych wniosków o przyznanie dofinansowania złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. starosta niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania dofinansowania w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 15 stosuje się odpowiednio.”;

13) w art. 15ztc:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Starosta może, na podstawie zawartej umowy, przyznać przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną niezatrudniającemu pracowników, dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 **oraz uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych.**”

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Rada Ministrów może, w celu przeciwdziałania COVID-19, w drodze rozporządzenia, przedłużyć okres, o którym mowa w ust. 3, mając na względzie okres



obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz skutki **społeczne lub gospodarcze** nimi wywołane.”

c) po ust. 11 dodaje się ust. 12-14 w brzmieniu:

„12. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.

13. Od decyzji starosty, o której mowa w ust. 12, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

14. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie dofinansowania złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. starosta niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania dofinansowania w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 13 stosuje się odpowiednio.”;

14) w art. 15zzd:

a) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Rada Ministrów może, w celu przeciwdziałania COVID-19, w drodze rozporządzenia, przedłużyć okres spłaty pożyczki, o którym mowa w ust. 5, mając na względzie okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz skutki **społeczne lub gospodarcze** nimi wywołane.”;

b) po ust. 11 dodaje się ust. 12-14 w brzmieniu:

„12. Odmowa przyznania pożyczki następuje w drodze decyzji administracyjnej.

13. Od decyzji starosty, o której mowa w ust. 12, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

14. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie pożyczki złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. starosta niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania pożyczki w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 13 stosuje się odpowiednio.”;

15) w art. 15zzda:

a) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Rada Ministrów może, w celu przeciwdziałania COVID-19, w drodze rozporządzenia, przedłużyć okres spłaty pożyczki, o którym mowa w ust. 5, mając na względzie okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz **skutki społecznie lub gospodarcze** nimi wywołane.”;

b) po ust. 10 dodaje się ust. 11-13 w brzmieniu:



- „11. Odmowa przyznania pożyczki następuje w drodze decyzji administracyjnej.
12. Od decyzji starosty, o której mowa w ust. 11, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.
13. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie pożyczki złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. starosta niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania pożyczki w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 12 stosuje się odpowiednio.”;
- 16) w art. 15zże po ust. 12 dodaje się ust. 13-15 w brzmieniu:
- „13. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.
14. Od decyzji starosty, o której mowa w ust. 13, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.
15. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie dofinansowania złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. starosta niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania pożyczki w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 14 stosuje się odpowiednio.”;
- 17) w art. 15zże² po ust. 13 dodaje się ust. 14-16 w brzmieniu:
- „14. Odmowa przyznania dofinansowania następuje w drodze decyzji administracyjnej.
15. Od decyzji starosty pracy, o której mowa w ust. 14, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.
16. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie dofinansowania złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. starosta niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania pożyczki w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 15 stosuje się odpowiednio.”;
- 18) w art. 15zże³:
- a) ust. 4 – 5 otrzymują brzmienie:
- „4. Główny Urząd Statystyczny udostępnia powiatowym urządům pracy w postaci elektronicznej, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw pracy, wykaz obejmujący dane przedsiębiorców, którzy na dzień wskazany w art. 15zże⁴ ust. 1, 15zże^{4a} ust. 1, lub w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 15zże⁵ ust. 1, **faktycznie wykonywali dany rodzaj działalności gospodarczej oznaczonej** według Polskiej



Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 kodami wskazanymi w art. 15zże⁴ ust. 1, 15zże^{4a} ust. 1 lub w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 15zże⁵ ust. 1. Wykaz zawiera imię i nazwisko, nazwę pełną oraz nazwę skróconą przedsiębiorcy, NIP, REGON oraz kod PKD.

5. Główny Urząd Statystyczny udostępnia wojewódzkim urządcom pracy, w postaci elektronicznej, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw pracy, wykaz obejmujący dane przedsiębiorców, którzy na dzień wskazany w art. 15gga ust. 1, art. 15gga¹ ust. 1 lub w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 15ggb ust. 1, **faktycznie wykonywali dany rodzaj działalności gospodarczej oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 kodami wskazanymi w art. 15gga ust. 1, art. 15gga¹ ust. 1 lub w tym rozporządzeniu. Wykaz zawiera imię i nazwisko, nazwę pełną oraz nazwę skróconą przedsiębiorcy, NIP i REGON oraz kod PKD.”;

19) w art. 15zże⁴:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 starosta może, na podstawie umowy, udzielić ze środków Funduszu Pracy jednorazowo dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy, o których mowa odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, którzy na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie prowadzili dany rodzaj działalności gospodarczej, oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej** działalności, kodami 47.71.Z, 47.72.Z, 47.81.Z, 47.82.Z, 47.89.Z, 49.39.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.90.A, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnej rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 91.02.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, 96.01.Z, 96.04.Z, i których przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów



podatkowych uzyskany w październiku albo listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r.”;

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a brzmieniu:

„1a. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 starosta może, na podstawie umowy, udzielić dotacji, o której mowa w ust. 1, mikroprzedsiębiorcy i małemu przedsiębiorcy, o których mowa odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, którzy na dzień 30 września 2020 r. faktycznie prowadzili dany rodzaj działalności gospodarczej, oznaczonej kodem innym, niż wskazanym w ust. 1, jeżeli ich przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych uzyskany w październiku albo listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 70% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r., albo jeżeli przychód ten był niższy co najmniej o 70% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. lub w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”;

c) ust. 4 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) potwierdzające, że przychód z działalności uzyskany w październiku albo listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r., albo potwierdzające, że przychód z działalności uzyskany w październiku lub listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 70% w stosunku do przychodu uzyskanego odpowiednio w październiku albo listopadzie 2019 r., albo potwierdzające, że przychód z działalności był niższy co najmniej o 70% odpowiednio w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. albo w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”;

d) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Wniosek, o którym mowa w ust. 4, mikroprzedsiębiorca i mały przedsiębiorca składają wyłącznie w formie elektronicznej do powiatowego urzędu pracy właściwego ze względu na swoją siedzibę, po ogłoszeniu naboru przez dyrektora powiatowego urzędu pracy, do dnia 31 stycznia 2021 r. Mikroprzedsiębiorca i mały przedsiębiorca, o których mowa w ust. 1a składają ten wniosek do dnia 30 czerwca 2021 r.”;



- e) po ust. 20 dodaje się ust. 21-23 brzmieniu:
- „21. Odmowa przyznania dotacji następuje w drodze decyzji administracyjnej.
22. Od decyzji starosty, o której mowa w ust. 21, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.
23. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie dotacji złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. starosta niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania pożyczki w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 15 stosuje się odpowiednio.”;
- 20) w **projektowanym** art. 15z^{4a}:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 15z^{4a} 1. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 starosta może, na podstawie umowy, udzielić ze środków Funduszu Pracy dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy, o których mowa odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, którzy na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie wykonywali dany rodzaj działalności gospodarczej**, polegającej na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz dzieci i młodzieży na terenie jednostek systemu oświaty, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 kodami 47.11.Z albo 47.19.Z - na zasadach określonych w art. 15z⁴ z uwzględnieniem przepisów ust. 2-10.”
- b) ust. 5 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
- „2) o prowadzeniu na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie danego rodzaju działalności gospodarczej**, o której mowa w ust. 1”;
- c) po ust. 10 dodaje się ust. 11-12 brzmieniu:
- „11. Odmowa przyznania dotacji następuje w drodze decyzji administracyjnej.
12. Od decyzji starosty, o której mowa w ust. 11, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.”;
- 21) w art. 15z⁵ ust. 2 otrzymuje brzmienie:
- „2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, może ustalać krąg przedsiębiorców, którym dotacja może zostać udzielona, poprzez:
- 1) określenie innych warunków niż wskazane w przepisach art. 15z⁴ust. 1 i 1a,



w zakresie obniżenia przychodu z działalności i okresu porównawczego, oraz ust. 2;

- 2) określenie kodów, którymi oznaczona była, na wskazany dzień przypadający nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej** działalności, działalność gospodarcza przedsiębiorcy ubiegającego się o otrzymanie dotacji;
- 3) **odstąpienie od oznaczenia kodami faktycznie wykonywanej działalności przedsiębiorcy według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 przy jednoczesnym określeniu warunków dopuszczalności udzielenia dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obniżenia przychodu z działalności i okresu porównawczego.**”

22) w art. 31zo:

- a) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Na wniosek płatnika składek prowadzącego, na dzień złożenia wniosku o zwolnienie z opłacania składek, **faktycznie dany rodzaj działalności gospodarczej, oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej** działalności, kodami 49.39.Z, 55.10.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 71.11.Z, 77.39.Z, 79.11.A, 79.12.Z, 79.90.A, 82.30.Z, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.03.Z, 90.04.Z, 93.11.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z albo świadczącego usługi na rzecz muzeów w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2020 r. poz. 902), oznaczone kodem 79.90.A, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.59, 85.60.Z, albo prowadzącego muzeum w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach niebędące instytucją kultury, o zakończonym procesie organizacji muzeum i wpisanym do wykazu muzeów, o którym mowa w art. 5b ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, zwalnia się z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 30 września 2020 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za ten okres, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek do



dnia 30 czerwca 2020 r. i przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych uzyskany w pierwszym miesiącu kalendarzowym, za który składany jest wniosek o zwolnienie z opłacania tych składek był niższy co najmniej o 75% w stosunku do przychodu uzyskanego w tym samym miesiącu kalendarzowym w 2019 r.”;

b) ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. Opłacone należności z tytułu składek, które zostały zwolnione z obowiązku opłacania na podstawie ust. 8, 10, 12, lub 13 podlegają zwrotowi na zasadach określonych w art. 24 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.”,

c) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Na wniosek płatnika składek prowadzącego, na dzień 30 września 2020 r., **faktycznie dany rodzaj działalności gospodarczej, oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej** działalności, kodami 47.71.Z, 47.72.Z, 47.81.Z, 47.82.Z, 47.89.Z, 49.32.Z, 49.39.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.90.A, 79.90.C, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 91.02.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, 96.01.Z, 96.04.Z, zwalnia się z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 30 listopada 2020 r., wykazanych w deklaracji rozliczeniowej złożonej za ten miesiąc, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek do dnia 30 czerwca 2020 r. i przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów



podatkowych uzyskany w listopadzie 2020 r. był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w listopadzie 2019 r.”;

d) dodaje się ust. 12 w brzmieniu:

„12. Na wniosek płatnika składek prowadzącego, na dzień 30 września 2020 r., **faktycznie dany rodzaj działalności gospodarczej**, polegającej na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz dzieci i młodzieży na terenie jednostek systemu oświaty, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej** działalności, kodami 47.11.Z. albo 47.19.Z zwalnia się z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 31 marca 2021 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za dany miesiąc, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek do dnia 30 września 2020 r. i przychód z działalności w rozumieniu przepisów podatkowych był niższy co najmniej o 40% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. lub w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”;

e) dodaje się ust. 13 w brzmieniu:

„13. Na wniosek płatnika składek prowadzącego, na dzień 30 września 2020 r., działalność oznaczoną kodem innym niż wskazanym w ust. 8, 10 lub 12, zwalnia się z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, za okres od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 31 marca 2021 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za dany miesiąc, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek do dnia 30 września 2020 r. i przychód z działalności w rozumieniu przepisów podatkowych był niższy co najmniej o 70% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r., lutym 2021 r. lub w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”;



23) w art. 31zp:

a) w ust. 1:

– pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) do dnia 15 stycznia 2021 r. - w przypadku składek, o których mowa w art. 31zo ust. 8, należnych za okres od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 30 września 2020 r., jeżeli płatnik składek prowadzi, na dzień złożenia wniosku, **faktycznie dany rodzaj działalności gospodarczej oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej** działalności, kodem 55.10.Z, 79.12.Z”,

– pkt 3a otrzymuje brzmienie:

„3a) do dnia 15 marca 2021 r. - w przypadku składek, o których mowa w art. 31zo ust. 8, należnych za okres od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 30 września 2020 r., jeżeli płatnik składek prowadzi, na dzień złożenia wniosku, **faktycznie dany rodzaj działalności gospodarczej oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD 2007), jako rodzaj **faktycznie wykonywanej** działalności, kodem 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 71.11.Z, 90.03.Z, 90.04.Z albo jeżeli płatnik świadczy usługi na rzecz muzeów w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, oznaczone kodem 85.51.Z, 85.52.Z, 85.59, 85.60.Z, bądź prowadzi muzeum w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach niebędące instytucją kultury, o zakończonym procesie organizacji muzeum i wpisanym do wykazu muzeów, o którym mowa w art. 5b ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach”;

– dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) do dnia 30 czerwca 2021 r. - w przypadku składek, o których mowa w art. 31zo ust. 12 i 13, należnych za okresy od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 31 marca 2021 r.”,

b) w ust. 2 pkt 2b otrzymuje brzmienie:

„2b) oświadczenie płatnika składek o rodzaju **faktycznie wykonywanej** działalności, o której mowa odpowiednio w art. 31zo ust. 8, 10, 12, 13 lub 14;”

c) w ust. 2 po pkt 2f dodaje się pkt 2g w brzmieniu:



- „2g) oświadczenie płatnika, o którym mowa w art. 31zo ust. 13, potwierdzające, że przychód z działalności w rozumieniu przepisów podatkowych był niższy co najmniej o 70% w listopadzie 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu 2021 r. lutym 2021 r., lub w marcu 2021 r. w stosunku do przychodu uzyskanego we wrześniu 2019 r. lub we wrześniu 2020 r.”,
- d) w ust. 3 wyrazy: „ust. 2 pkt 2-2f” zastępuje się wyrazami: „ust. 2 pkt 2-2g”;
- 24) art. 31zua otrzymuje brzmienie:
- „Art. 31zua. Na żądanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Główny Urząd Statystyczny jest obowiązany przekazać informację, czy wskazany płatnik składek, o którym mowa w art. 31zo ust. 8, 10, 12 lub 13, na wskazany dzień **faktycznie wykonywał dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj faktycznie prowadzonej działalności, kodem, o którym mowa odpowiednio w art. 31zo ust. 8, 10, 12 albo 13.**”;
- 25) w art. 31zrz dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:
- „2. Główny Urząd Statystyczny jest obowiązany przekazać do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie później niż w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy z dnia XXX, wykaz płatników składek i osób, które na dzień 30 września 2020 r. **faktycznie wykonywały dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej, oznaczonej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj faktycznie prowadzonej działalności, kodami, o których mowa w art. 15zs⁴ ust. 1 i art. 31zo ust. 12 i 13. Wykaz zawiera imię i nazwisko albo nazwę skróconą płatnika składek, NIP i REGON oraz kod PKD.**”;
- 26) w art. 31zy:
- a) ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
- „2) kodów, którymi oznaczona była, na wskazany dzień przypadający nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej działalności, pozarolnicza działalność gospodarcza płatników składek zwalnianych z tytułu nieopłaconych składek**”;
- b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:
- „4. W przypadku wydania rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, zawierającego



określenie kodów, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, Główny Urząd Statystyczny jest obowiązany przekazać Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wykaz płatników składek, którzy na dzień wskazany w tym rozporządzeniu **faktycznie prowadzili dany rodzaj pozarolniczej działalności gospodarczej oznaczonej** według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj **faktycznie wykonywanej działalności**, kodami wskazanymi w tym rozporządzeniu. Wykaz zawiera imię i nazwisko albo nazwę skróconą płatnika składek, NIP, REGON oraz kod PKD.”



UZASADNIENIE

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców³ przyjmuje z aprobatą zawarte w Projekcie propozycje poszerzenia i usprawnienia mechanizmów wsparcia dla przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii COVID-19, w szczególności poprzez pomoc dla przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne oraz wprowadzenie umorzeń, odroczenia terminów spłaty i rozkładania na raty spłaty należności z tytułu otrzymanych przez przedsiębiorców instrumentów wsparcia. Zważyć jednak należy, iż projektowana zmiana przepisów *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*⁴ nie rozwiązuje wielu ze wciąż istniejących, poważnych problemów powstałych na tle stosowania tej ustawy. Przedmiotowe prace nad nowelizacją uCOVID-19 stanowią doskonałą okazję do rozwiązania tych problemów, w związku z czym poza uwagami do zmian przewidzianych w Projekcie, pragnę zaprezentować także propozycje wprowadzenia dodatkowych zmian w tym akcie prawnym.

Wsparcie dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, polegająca na sprzedaży środków spożywczych, papierniczych i piśmienniczych na rzecz uczniów, słuchaczy lub wychowanków na terenie jednostek systemu oświaty (PKD 47.11.Z i 47.19.Z).

Z zadowoleniem przyjąć należy dostrzeżenie przez projektodawcę problemu nieotrzymania dotychczas wsparcia przez przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie placówek oświatowych. Rzecznik wnioskuje o wprowadzenie korekty do zaproponowanych przepisów prawa, przede wszystkim poprzez rozszerzenie zakresu podmiotów, którym przyznana będzie pomoc. Ograniczona jest ona wyłącznie do terenów jednostek systemu oświaty, o których wspomina prawo oświatowe. Tożsame wsparcie należałoby się placówkom prowadzącym analogiczną działalność na uczelniach wyższych, ujętych w art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478). Zaświadczenie o istnieniu wystawić mógłby w tym przypadku rektor uczelni wyższej bądź dziekan wydziału, na obszarze którego prowadzona była działalność gospodarcza.

³ Dalej „Rzecznik”

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 t.j., „dalej uCOVID-19”



Innym zauważalnym problemem jest zawężenie wsparcia dla sklepików szkolnych działających pod jedynie dwoma kodami PKD 47.11.Z i 47.19.Z. Sklepiki szkolne nie mają dedykowanego dla siebie kodu PKD, więc działają pod różnymi kodami. Kody wymienione w ustawie są, co prawda najczęściej spotykanymi kodami w przypadku tej działalności, ale nie wyczerpują kręgu wszystkich podmiotów wymagających wsparcia. Skoro, w przypadku tej formy działalności, istnieje dodatkowe źródło weryfikacji w postaci zaświadczenia wydanego od dyrektora placówki edukacyjnej zasadnym byłoby odejście od konieczności posiadania konkretnego kodu PKD.

Jeśli chodzi o wspomniane zaświadczenie, to projekt ustawy wymaga, aby dyrektor placówki potwierdził, że starający się o pomoc podmiot gospodarczy był związany umową najmu powierzchni przeznaczonej do prowadzenia swojej działalności w okresie spadku przychodów. Środowisko przedsiębiorców działających w tej branży zwraca jednak uwagę, że często spotykaną praktyką było rozwiązywanie przez szkołę umowy najmu powierzchni w czasie ponownego zamknięcia szkół, które następowało stopniowo od 19 października 2020 roku. Pierwszym miesiącem, w którym można zgodnie z treścią ustawy zweryfikować spadek przychodów był listopad 2020 roku, kiedy to często takowa umowa była już rozwiązana. Należy rozważyć modyfikację przepisu, w którym dyrektor właściwej jednostki potwierdzałby w oświadczeniu najem powierzchni przez minimum 14 dni w okresie roku szkolnego 2020/2021. Zmiana ta nie pozbawiałaby wsparcia sporej grupy podmiotów a utrzymałaby weryfikację zawężającą wsparcie jedynie do tych podmiotów, którzy kontynuowali swoją działalność po ponownym otwarciu placówek oświatowych we wrześniu 2020 roku.

Zaskarżalność rozstrzygnięć starostów i dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy w przedmiocie odmowy ustalenia prawa do otrzymania wsparcia.

Szczególnej uwagi wymaga także problem braku możliwości zaskarżenia wydawanych przez starostów i dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy rozstrzygnięć w przedmiocie wniosków o udzielenie przedsiębiorcy wsparcia na podstawie umowy cywilnoprawnej. Chodzi tutaj o pomoc przewidzianą w przepisach art. 15g, art. 15gga (*przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*), art. 15zzb, art. 15zze, art. 15zze² (*dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników*), art. 15ztc (*dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej*), art. 15ztd (*pożyczka na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy*) oraz art. 15zze⁴ uCOVID-19 (*dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy*), gdzie w przypadku stwierdzenia braku prawa do uzyskania wsparcia starostowie oraz dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy nie wydają decyzji administracyjnej i jedynie informują wnioskodawców o negatywnym rozpatrzeniu ich wniosków. Przedmiotowy problem jest



dostrzegany w orzecznictwie sądów administracyjnych, które odrzucają skargi przedsiębiorców na powyższe rozstrzygnięcia powołując się na brak właściwości sądów administracyjnych w zakresie rozstrzygnięć, które nie stanowią decyzji administracyjnej⁵. Powinno być przy tym oczywistym, że nie ma tutaj możliwości zaskarżenia powyższych rozstrzygnięć starostów i dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy do sądów powszechnych. Oznacza to, iż prawidłowość rozpatrywania składanych przez przedsiębiorców wniosków o wsparcie jest w istocie pozbawiona jakiegokolwiek kontroli. Ubiegający się o wsparcie przedsiębiorca może co prawda złożyć kolecjny wniosek, jednak nic nie stoi na przeszkodzie nieuwzględnieniu takiego wniosku przez organ z tych samych przyczyn co poprzednio. Trzeba też pamiętać, że w przypadku niektórych świadczeń termin na złożenie wniosku już upłynął, co (przynajmniej w obecnym stanie prawnym) oznacza, że część przedsiębiorców bezpowrotnie utraciła szansę na otrzymanie pomocy na skutek niezaskarżalnego rozstrzygnięcia organu administracyjnego, pomimo tego, że wsparcie to faktycznie im się należało.

Mając powyższe na względzie Rzecznik postuluje uzupełnienie przepisów regulujących udzielanie wsparcia, o którym mowa w art. 15g, art. 15gga, art. 15zzb-15zze, art. 15zze² i art. 15zze⁴ uCOVID-19, a także w projektowanych art. 15gga¹ i art. 15zze^{4a} tej ustawy, o przepisy nadające zapadającym w tym przedmiocie negatywnym rozstrzygnięciom formę decyzji administracyjnej. Warto zauważyć, że takie rozwiązanie istnieje już w przepisach uCOVID-19. Mowa tutaj o wsparciu przewidzianym w art. 15gg uCOVID-19, gdzie stosownie do ust. 26 i 27 tego artykułu odmowa przyznania dofinansowania przez dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. W ocenie Rzecznika nie istnieją żadne racjonalne przesłanki przemawiające za ograniczeniem możliwości zaskarżenia negatywnego rozstrzygnięcia dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy w przedmiocie dofinansowania wyłącznie do wsparcia, o którym mowa w art. 15gg uCOVID-19 przy jednoczesnym wyłączeniu zaskarżalności w zakresie pomocy z art. 15g i art. 15gga uCOVID-19. Wsparcie, o którym mowa w art. 15g i art. 15gga uCOVID-19 ma taki sam charakter i ubiegający się o nic przedsiębiorcy także powinni mieć możliwość obrony swoich praw w razie nieuwzględnienia ich wniosków. Pewne różnice zachodzą w przypadku wsparcia udzielanego przez starostę (chodzi tutaj o dofinansowania, pożyczki i dotacje udzielane na podstawie art. 15zzb-15zze, art. 15zze² i art. 15zze⁴ uCOVID-19), jednak zdaniem Rzecznika różnice te nie powinny mieć wpływu na ocenę, czy przedsiębiorcy powinni mieć możliwość odwołania się od rozstrzygnięć organów administracji publicznej odmawiających im wsparcia.

⁵ Por. postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 05.03.2021 r., sygn. akt I SA/Bd 92/21; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 19.02.2021 r., sygn. akt III SA/Kr 1230/20.



Zwrócić uwagę należy również na kwestię postępowań o udzielenie wsparcia zakończonych negatywnym rozstrzygnięciem starosty lub dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, które przybrały postać nieformalnej informacji dla wnioskodawcy. Zdaniem Rzecznika przedsiębiorcy powinni uzyskać możliwość zaskarżenia tych rozstrzygnięć, a najbardziej odpowiednim rozwiązaniem tego problemu będzie zobowiązanie starostów i dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy do stwierdzenia wydania przedmiotowych rozstrzygnięć w formie zaskarżalnej decyzji administracyjnej. Rozważyć można także następcze nadanie przedmiotowym rozstrzygnięciom statusu decyzji administracyjnej, albo umożliwienie przedsiębiorcom złożenia ponownego wniosku o udzielenie wsparcia, niemniej jednak w ocenie Rzecznika najlepiej sprawdziłoby się właśnie wydanie decyzji administracyjnych zawierających stosowne pouczenia co do możliwości i zasad wniesienia przez wnioskodawcę środka zaskarżenia, dzięki czemu przedmiotowa kwestia zostałaby rozwiązana w sposób uporządkowany i jasny dla zainteresowanych stron. Takie rozwiązanie pozwoliłoby ponadto na udzielenie pomocy przedsiębiorcom w sprawach, gdzie termin na wniesienie wniosku już upłynął (np. dofinansowanie z art. 15gga ust. 1 uCOVID-19, w przypadku, którego wniosek należało złożyć do dnia 28 lutego 2021 r. – art. 15gga ust. 26 uCOVID-19).

Rzecznik dostrzega, że przedmiotowe zagadnienie komplikuje przyjęty w uCOVID-19 sposób udzielania przedsiębiorcom wsparcia przez starostów i dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy. Pomoc w tym zakresie udzielana jest na podstawie zawieranych z przedsiębiorcami umów cywilnoprawnych, wobec czego na pierwszy „rzut oka” może wydawać się, że skoro zachodzi tutaj dobrowolne nawiązanie stosunku prawnego przez dwa równorzędne podmioty, to nie ma potrzeby ani możliwości wprowadzania trybu odwoławczego. Nie kwestionując zasadności udzielania pomocy na drodze umów cywilnoprawnych należy jednak zwrócić uwagę, iż poprzedzające zawarcie powyższych umów postępowanie mające na celu weryfikację prawa przedsiębiorcy do ubiegania się o wsparcie niewątpliwie odpowiada swoim charakterem postępowaniu administracyjnemu, w którym organ administracji publicznej w sposób władczy rozstrzyga o prawach wnioskodawcy. W związku z tym zasadnym jawi się wprowadzenie kontroli odwoławczej oraz sądowoadministracyjnej w przedmiotowym zakresie.

Problem wydają się zauważać wojewódzkie sądy administracyjne, które w uzasadnieniach postanowień odrzucających skargi przedsiębiorców na negatywne rozstrzygnięcia w przedmiocie ich wniosków o zawarcie umowy o udzielenie wsparcia zwracają uwagę, iż „w orzecznictwie ukształtowało się wprawdzie pojęcie tzw. hybrydowych postępowań czy sytuacji prawnych, w których pierwszy etap ma charakter administracyjnoprawny, a podejmowane na tym etapie czynności podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego i dopiero pozytywne zakończenie tego etapu dla wnioskodawcy



proceedzi do zawarcia cywilnoprawnej umowy, jednakże wskazuje się przy tym wyraźnie, że przepisy prawa regulujące określoną instytucję powinny dawać podstawę do wyprowadzenia (wyinterpretowania) takiej dwuetapowości udzielenia dofinansowania, np. przewidywać, że pierwszy etap kończy się kwalifikacją pozytywną lub negatywną po ocenie spełnienia przesłanek (np. umieszczeniem na liście podmiotów dofinansowywanych lub odmową zakwalifikowania wniosku do dofinansowania), zaś drugi etap stanowi zawarcie umowy cywilnoprawnej⁶. Niestety przepisy uCOVID-19 nie przewidują wyraźnie takiej dwuetapowości w postępowaniach o udzielenie wsparcia, o którym mowa w art. 15g, art. 15gga, art. 15zzb-15zze, art. 15zze² i art. 15zze⁴ tej ustawy, co uniemożliwia nadzór sądowy nad prawidłowym stosowaniem tych przepisów. Zdaniem Rzecznika sytuacja ta jest nie do zaakceptowania i konieczne jest pilne wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych mających na celu zapewnienie przedsiębiorcom potrzebnej im ochrony.

Warto wskazać na marginesie, iż podobny problem zaistniał w przeszłości na tle postępowań w przedmiocie dofinansowania przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, gdzie w przypadku nieuwzględnienia wniosku o zawarcie umowy organy administracji także nie wydawały decyzji administracyjnych i jedynie przekazywały wnioskodawcom informacje o negatywnym rozpatrzeniu ich wniosków. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego konsekwentnie uznaje się takie czynności za decyzje administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie wskazał po pierwsze, iż takie akty stanowią „rozstrzygnięcie indywidualne dotyczące praw jednostki, a po drugie skoro negatywne rozpatrzenie wniosku skutkuje brakiem możliwości zawarcia umowy i brakiem roszczenia w tym zakresie, to tym samym, wnioskodawca nie ma możliwości domagania się rozpoznania sprawy przed sądem powszechnym z uwagi na brak stosunku cywilnoprawnego, warunkującego powstanie sprawy cywilnej. Wobec konieczności zagwarantowania wnioskodawcy prawa do sądu, o którym stanowi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć, że informacja o negatywnym rozpoznaniu wniosku jest decyzją administracyjną ze wszelkimi tego konsekwencjami proceduralnymi, począwszy od możliwości wniesienia od niej odwołania do właściwego organu”⁷.

Zgadając się w pełni z powyższym stanowiskiem, należy wyrazić postulat, że problem zaskarżalności orzeczeń starostów i dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy w przedmiocie

⁶ Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 26.11.2020 r., sygn. akt V SA/Wa 1549/20; zob. też postanowienie WSA w Łodzi z dnia 01.03.2021 r., sygn. akt I SA/Łd 606/20

⁷ Por. wyrok NSA z 9.11.2020 r., sygn. akt I GSK 2048/19; wyrok NSA z 9.09.2015 r., sygn. akt II GSK 1846/14, postanowienie NSA z 16.06.2017 r., sygn. akt II GSK 1615/17, wyrok NSA z 12.12.2017 r., sygn. akt II GSK 2835/17, wyroki NSA z 26.04.2018 r., sygn. akt I GSK 302/18 i 303/18, postanowienie NSA z 21.11.2019 r., sygn. akt I GZ 385/19



wniosek o udzielenie wsparcia na podstawie umowy cywilnoprawnej powinien zostać jednoznacznie rozstrzygnięty na poziomie ustawowym i to w sposób gwarantujący przedsiębiorcom powołane wyżej konstytucyjne prawo do sądu.

Z tych też względów Rzecznik postuluje wprowadzenie do Projektu przedstawionych w załączeniu postanowień, przy czym zaznaczyć jeszcze trzeba, że wprowadzenie postulowanych rozwiązań wymaga konkretnego oznaczenia w przepisach wydawanych przez starostów i wojewódzkich dyrektorów urzędów pracy nieformalnych rozstrzygnięć o nieuwzględnieniu wniosku, w stosunku do których mają być wydane zaskarżalne decyzje administracyjne. W przedstawionych propozycjach uczyniono to poprzez wskazanie, że chodzi o nieuwzględnione wnioski złożone do dnia 28 lutego 2021 r., jednakże warto rozważyć przyjęcie w tym zakresie późniejszej daty, albo też skonkretyzowanie przedmiotowych nieformalnych rozstrzygnięć w inny sposób.

Dla przykładu poniżej przedstawiona została jedna z proponowanych zmian w przedmiotowym zakresie:

W art. 15g po ust. 20 dodaje się ust. 21-23 w brzmieniu:

„21. Odmowa przyznania świadczeń następuje w drodze decyzji administracyjnej.

22. Od decyzji dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, o której mowa w ust. 21, przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

23. W przypadku nieuwzględnionych wniosków o przyznanie świadczeń złożonych do dnia 28 lutego 2021 r. dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy niezwłocznie stwierdza fakt odmowy przyznania świadczeń w drodze decyzji administracyjnej. Przepis ust. 22 stosuje się odpowiednio.”

Na marginesie należy jeszcze zaznaczyć, iż Rzecznik występował już do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii o podjęcie działań legislacyjnych w celu rozwiązania opisanego wyżej problemu⁸. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii stoi na stanowisku, iż w obecnym stanie prawnym nie istnieje możliwość wniesienia odwołania od pisemnej informacji o odmowie przyznania dotacji lub świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, co jest zgodne z intencją ustawodawcy⁹. W ocenie Rzecznika przedstawiona na poparcie tego stanowiska argumentacja potwierdza jedynie, że obecne

⁸ Zob. pismo Rzecznika z dnia 31 marca 2021 r., znak WIP.551.2021.KKB, w załączeniu.

⁹ Zob. pismo MRPiT z dnia 7 maja 2021 r., znak DRP.VIII.0212.89.2021, w załączeniu.



przepisy nie zapewniają należytej ochrony przedsiębiorcom ubiegającym się o wsparcie udzielane przez dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy oraz starostów, wobec czego przyjęcie postulowanych w niniejszym piśmie rozwiązań zwracających uwagę na ten problem jest jak najbardziej zasadne.

Uzupełnienie kryteriów udzielania pomocy przedsiębiorcom

Na skutek szczególnych okoliczności - wywołanych trwającą epidemią COVID-19 - przedsiębiorcy, w szczególności z sektora MŚP, zmagają się z wieloma trudnościami gospodarczymi. Szok podażowy wywołany zakłóceniem łańcuchów dostaw, szok popytowy w wyniku obniżenia popytu konsumpcyjnego, a także ograniczenie planów inwestycyjnych, dotyka przedsiębiorstwa w szczególności w zakresie płynności finansowej. Wprowadzone przez państwa różne środki ograniczające rozprzestrzenianie się epidemii, takie jak: restrykcje w zakresie przemieszczania się, kwarantanny, zamknięcia placówek handlowych i kulturalnych, itp. mają bezpośredni wpływ zarówno na popyt, jak i na podaż, a zatem poważnie dotykają przedsiębiorstwa w różnych sektorach MŚP, w tym także na przedsiębiorstwa nieobjęte ww. środkami zapobiegawczymi, ale jednak powiązane z objętymi tymi środkami gałęziami gospodarki (np. wynajem namiotów wraz z wyposażeniem na targi i imprezy rozrywkowe albo prowadzenie stacji paliw w miejscowości turystycznej). Mając to na uwadze Rzecznik proponuje, aby uzupełnić obecnie obowiązujące zasady udzielania pomocy o rozwiązania pozwalające na przyznanie wsparcia przedsiębiorcom z uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych, niezależnie od wpisanego w rejestrze REGON oznaczenia ich przeważającej działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007.

Warto tutaj przypomnieć, że dane zawarte w rejestrze REGON nie muszą być zgodne z rzeczywistością. Należy uwzględnić sytuacje, w których wpisany w rejestrze kod przeważającej działalności przedsiębiorcy nie oddaje rzeczywistego charakteru tej działalności, np. w wyniku błędnego wpisu przy rejestracji albo w następstwie rozwinięcia aktywności przedsiębiorstwa na polu jednego z pozostałych przedmiotów działalności wskazanych przy rejestracji. Sam wpis przedsiębiorcy do właściwej ewidencji lub rejestru stwarza tylko domniemanie faktyczne prowadzenia działalności, które może (albo przynajmniej powinno móc) zostać wzruszone przy pomocy środków dowodowych, dlatego decydujące znaczenie



powinno mieć ustalenie faktycznego wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę.

Mając na uwadze niedoskonałości systemu udzielania wsparcia na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON oraz potrzebę zapewnienia ochrony wszystkim przedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w następstwie trwającej epidemii COVID-19, Rzecznik wnosi o włączenie do projektowanych przepisów regulacji przewidujących ustanowienie dodatkowych przesłanek przyznawania pomocy. Rzecznik proponuje nadto wprowadzenie przesłanki „faktycznego wykonywania (prowadzenia) danego rodzaju działalności gospodarczej”, co powinno pozwolić na objęcie pomocą tych przedsiębiorców, którzy faktycznie wykonywali (prowadzili) dany typ (rodzaj) działalności gospodarczej uprawniający wedle zamierzeń Ustawodawcy do otrzymania wsparcia, ale nie mogą tego wykazać poprzez odwołanie się do kodu PKD przeważającej działalności gospodarczej widniejącego w dotyczącym ich wpisie we właściwym rejestrze.

Należy także zauważyć, że Ustawodawca dostrzegł już problematykę „uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych” na gruncie innych regulacji ustawowych, np. w kontekście umarzania należności budżetowych – w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, czy też w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹ w przepisie dotyczącym rozłożenia na raty kosztów egzekucji uwzględniając otoczenie społeczno-gospodarcze. Również w przepisach art. 15ggb ust. 1, art. 15at ust. 1, art. 15zze⁵ ust. 1 oraz art. 31zy ust. 1 uCOVID-19 Rada Ministrów w wydanych rozporządzeniach określając podmioty (inne niż wskazane w przepisach uCOVID-19) uprawnione do skorzystania z pomocy winna brać pod uwagę m.in. przesłankę „obszarów życia gospodarczego i społecznego”, które w szczególny sposób zostały dotknięte konsekwencjami COVID-19.

Z tych też względów Rzecznik postuluje wprowadzenie przesłanek „faktycznego wykonywania (prowadzenia) danego rodzaju działalności gospodarczej” oraz „uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych” w przepisach art. 15gga, 15gga¹, 15ggb, art. 15zq, 15zs, 15zs¹, 15zs², 15zs³, 15zt, 15zze³, 15zze^{4a}, 31zo, 31zp, 31zua, 31zy uCOVID-19.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 t.j., dalej: „ustawa o finansach publicznych”

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 t.j.



Postulowane uwzględnienie w ww. przepisach prawa warunków „społecznych lub gospodarczych” oraz przesłanki „faktycznego wykonywania danego rodzaju działalności gospodarczej”, powinno być szczególnie dużym wsparciem dla przedsiębiorców, którzy ze względu na wyjątkowy charakter trwającej epidemii COVID-19, znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej, tracąc płynność finansową, a niejednokrotnie ponosząc szkody, których nie można było przewidzieć w warunkach normalnie prowadzonej działalności gospodarczej.

Rzecznik wnosi także o dodanie w art. 15gga, 15zs, 15zze¹, 31zo, 31zp uCOVID-19 przepisów pozwalających na odstępianie od stosowania kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) i przyznawanie pomocy w razie „obniżenia przychodów co najmniej o 70%” w następstwie wystąpienia COVID-19. Rozwiązanie takie, oczywiście wraz z uwzględnieniem wspomnianej wyżej przesłanki „uzasadnionych względów społecznych lub gospodarczych”, pozwoli na objęcie pomocą grupy przedsiębiorców szczególnie poszkodowanych wskutek trwającej epidemii, ale nie kwalifikujących się do skorzystania z dotychczas funkcjonujących instrumentów pomocowych ze względu na stosowane w nich kryteria.

Należy nadto wprowadzić zmiany przepisów delegacyjnych do wydawania przez Radę Ministrów rozporządzeń przedłużających i modyfikujących instrumenty pomocowe, tak aby w przyszłości nie było wątpliwości co do możliwości obejmowania przez te rozporządzenia także nowo wskazanych podmiotów.

Załączniki:

- 1) pismo Rzecznika z dnia 31 marca 2021 r., znak WIP.551.2021.KKB
- 2) pismo MRPiT z dnia 7 maja 2021 r., znak DRP.VIII.0212.89.2021



Ministerstwo Rozwoju,
Pracy i Technologii

Grzegorz Piechowiak
Sekretarz Stanu

Data: 07 maja 2021
Znak sprawy: DRP-VIII.0212.89.2021

Pan
Adam Abramowicz
Rzecznik Małych i Średnich
Przedsiębiorców

Dotyczy: wniosku Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 31 marca 2021 r. o podjęcie działań w celu ochrony praw przedsiębiorców skierowany do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, znak: WIP.551.2021.KKB.

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na wniosek z dnia 31 marca 2021 r. o podjęcie działań w celu ochrony praw przedsiębiorców skierowany do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, znak: WIP.551.2021.KKB, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 648, z późn. zm.) informuję o zajęтым stanowisku.

Przepis art. 15z⁴ 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, zwanej dalej ustawą, określa wszystkie warunki przyznania i zwrotu dotacji oraz wskazuje podmioty, które mogą ubiegać się o tą pomoc. Zgodnie z art. 15z⁴ ust. 1 ustawy starosta może, na podstawie umowy, udzielić ze środków Funduszu Pracy jednorazowo dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małym przedsiębiorcom określonych branż. Oznacza to, że dotacja jest świadczeniem fakultatywnym i o jego przyznaniu ostatecznie decyduje starosta. Przyznanie dotacji następuje w formie umowy cywilnej, od której nie przysługują administracyjne środki odwoławcze, lecz możliwość wniesienia powództwa cywilnego do sądu.

Zgodnie z art. 15gga ustawy, przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, należąca do określonych branż i którego przychód z tej działalności uzyskany w jednym z trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku był niższy w następstwie wystąpienia COVID-19 co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim lub w analogicznym miesiącu roku poprzedniego, może zwrócić się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników. Z uwagi na brak w przepisach ustawy bezwzględnego obowiązku zawarcia z wnioskodawcą umowy przyznającej dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, do jej podpisania dochodzi w warunkach fakultatywności. Dla odmowy przyznania dofinansowania nie została przewidziana forma decyzji administracyjnej.

W związku z powyższym nie istnieje również możliwość wniesienia odwołania pisemnej informacji o odmowie przyznania dotacji lub świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy w formie dofinansowania wynagrodzeń. Sprawa przyznania lub odmowy udzielenia dotacji lub dofinansowania nie jest prowadzona w administracyjnym toku postępowania tzn. brak jest decyzji administracyjnej organu I i II instancji, ze względu na konieczność szybkiego udzielania przez państwo pomocy finansowej. Ponadto przepisy art. 15zze⁴ oraz 15gga ustawy nie zawierają dyspozycji do wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie, a co za tym idzie również brak jest możliwości wnoszenia odwołania na pismo o odmowie przyznania dotacji lub dofinansowania wynagrodzeń. Natomiast w sytuacji wniesienia odwołania od pisma organ I instancji ma obowiązek przekazania go do organu II instancji. Organ odwoławczy w wyniku rozpoznania wniosku powinien na mocy art. 134 Kpa orzec w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne. Na takie postanowienie nie przysługuje zażalenie, lecz skarga do sądu administracyjnego co otwiera przedsiębiorcy możliwość wystąpienia ze swoim roszczeniem na drogę sądowoadministracyjną.

O właściwości organu i formie jego działania w indywidualnej sprawie rozstrzyga norma rekonstruowana na podstawie przepisów prawa. Zatem stwierdzenie zawarte w art. 104 § 1 Kpa, że załatwienie sprawy następuje przez wydanie decyzji, odnosi się do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej formie prawnej (por. wyroki NSA z dnia: 24 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1569/14; 20 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 1254/14; 21 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 1534/12; 17 grudnia 1985 r., sygn. akt III SA 988/85 z glosą J. Borkowskiego, OSP 1987/5-6/116; 6 października 1999 r., sygn. akt IV SA 2546/98; 21 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 81/97).
W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca

2006 r., sygn. akt II GPS1/06 podkreślono, że podstawą władczego działania organu administracji publicznej może być tylko kompletna norma materialna, determinująca wszystkie elementy stosunku administracyjnoprawnego, w tym określające kompetencję (zdolność, możliwość) organu administracji publicznej do autorytatywnego zastosowania określonej normy prawa przedmiotowego. Natomiast ewentualne niejasności regulacji materialnoprawnej nie mogą być eliminowane przez odwołanie się do treści art. 104 Kpa jako zasady ogólnej rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji. Decyzja administracyjna jest bowiem kwalifikowaną czynnością konwencjonalną, toteż kompetencja do jej wydania powinna być wyraźnie przewidziana. Zatem w sytuacji, gdy nie obowiązuje żaden przepis prawa materialnego uprawniający do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, czyli brak jest wyraźnego przyzwolenia ustawodawcy do ukształtowania stosunku prawnego w drodze decyzji administracyjnej, nie można domniemywać, że możliwe jest wydanie tego rodzaju aktu przez organ administracji publicznej. Po to, aby wydać decyzję administracyjną, trzeba dysponować wyraźną podstawą prawną, i to w niewątpliwy sposób wynikającą z ustawy, a nie wyinterpretowaną w drodze wykładni (por. glosa E. Łętowskiej do wyroku NSA z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA/Gd 2869/2000, publ. OSP 2002/4/53).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrując odwołanie podmiotu, któremu dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy odmówił przyznania wsparcia i podpisania umowy na podstawie art. 15g ustawy COVID-19, a więc w odniesieniu do analogicznie przyznawanego wsparcia, jak przy dofinansowaniu przewidzianym w art. 15gga ustawy COVID-19, w uzasadnieniu do postanowienia oddalającego skargę (Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. akt V SA/Wa 1813/20, niepublik.) odniósł się do możliwości uznania odmowy zawarcia umowy za czynność o charakterze materialno-technicznym z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325), dalej „p.p.s.a.”.

W ocenie Sądu: „(...) ratio legis uregulowania prawnego rozszerzającego kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji lub postanowień, będących przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. (a więc rozszerzającego kontrolę na sferę czynności materialno-technicznych) związane jest z umożliwieniem sądowej kontroli również takich działań administracji publicznej, które dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznej oraz potrzebą zapewnienia im gwarancji procesowych w ich relacjach z organami administracji publicznej oraz w zakresie zadań realizowanych przez te organy. Obywatele i inne podmioty konkretnych uprawnień lub obowiązków, w sytuacji, gdy odnoszący się do nich akt lub czynność

posiada cechy określone w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., powinny mieć bowiem zapewnioną ochronę na drodze sądowej (vide postanowienie NSA z dnia 11 kwietnia 2019 r. o sygn. akt I GSK 452/19). Trzeba mieć jednak na uwadze kwalifikując określone zachowanie organu jako czynność materialno-techniczną, że czynności materialno-techniczne odpowiadają formule wykonywania prawa a nie jego stosowania. Odpowiadają więc formule wykonawczej, która wyraża się w urzeczywistnieniu (realizacji) dyspozycji normy prawnej kreującej konkretny (a więc już istniejący) stosunek administracyjny i wynikające z niego uprawnienie lub obowiązek. W sytuacji, gdy ustawodawca prawo do określonego świadczenia reguluje jako fakultatywne i przyznawane na zasadzie zawarcia umowy, trudno mówić o uprzednim i wynikającym z przepisów prawa stosunku administracyjnoprawnym wykreowanym przez przepisy, których dana czynność materialno-techniczna jest wyłącznie wykonaniem. Organ ocenia warunki przyznania dofinansowania i sam kreuje relację prawną a nie jedynie urzeczywistnia obowiązek wynikający już z przepisów prawa przez jego konkretyzację, co odpowiadałoby formule czynności materialnotechnicznej. (...)"

W uzasadnieniu ww. postanowienia Sąd dodatkowo wskazał: „(...) ustawodawca świadomie zróznicował sposoby przyznawania świadczeń (dofinansowania) w ustawie, jednoznacznie wskazując, w których przypadkach odmowa uwzględnienia wniosku następuje w formie władczej (decyzja administracyjna z możliwością jej skontrolowania środkami zaskarżenia, takimi jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i odwołanie), a w których nie ma takiego charakteru, bowiem samo przyznanie świadczenia następuje na podstawie umowy zawieranej w warunkach fakultatywności a nie obowiązku."

Ponadto wypada nadmienić, że wyroki sądowe wiążą tylko strony danego orzeczenia.

Podstawa prawna: art. 15g, art. 15gga, art. 15zze⁴ 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.

Z poważaniem
Grzegorz Piechowiak
Sekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]



Biuro Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Warszawa, dnia 31 marca 2021 roku.

WIP.551.2021.KKB

Sz. P.

Jarosław Gowin
Wicepremier,
Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

**WNIOSEK
RZECZNIKA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW
O PODJĘCIE DZIAŁAŃ W CELU OCHRONY PRAW PRZEDSIĘBIORCÓW**

Na podstawie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 12 ust.1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 648 z późn. zm. - dalej: ustawa o Rzeczniku) niniejszym wnoszę o podjęcie działań w celu ochrony praw przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie udzielane przez dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy oraz starostów w drodze umowy na podstawie przepisów 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. z 2020r., poz. 1842 z późn. zm.; dalej jako: ustawa COVID - 19), którym dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy lub wykonujący zdania starosty dyrektor powiatowego urzędu pracy odmówił udzielenia wnioskowanej pomocy.



Uzasadnienie

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wskazuje, iż w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń koronawirusem na mocy 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 z późn. zm.; dalej ustawa COVID-19) wprowadzono szereg rozwiązań w celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym wywołanym pandemią.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Po 708/20 słusznie zauważył, iż ustawa COVID – 19 nazywana też Specustawą – 2020 „*jest aktem prawnym o charakterze interwencyjnym i ma w realiach epidemii zapoczątkowanej w 2020 r. zapewniać instrumenty prawne, jak zresztą stanowi sam tytuł ustawy, zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19. Ustawa ma także przeciwdziałać wywołanym chorobą sytuacjom kryzysowym. Specustawa-2020 i jej najdalej idące zmiany wprowadzane były od marca 2020 r. w warunkach poważnych społecznych obaw związanych z możliwym rozwojem nowej, nierozpoznanej epidemii i zagrożeniami z nią związanymi, a także w warunkach równoległe wprowadzanego ogólnopolskiego tzw. lockdown'u. Wiele spośród przepisów specustawy-2020 składa się na pakiety przepisów określone w przestrzeni publicznej jako kolejne "tarcze antykryzysowe". Są to rozwiązania wprowadzane przez ustawodawcę szybko, możliwie proste w formie oraz zastosowaniu i ukierunkowane na wsparcie określonych grup beneficjentów.*” (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kolejne rozwiązania w zakresie pomocy skierowanej do określonych branż najbardziej dotkniętych skutkami epidemii, zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 9 grudnia 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. 2255). Na mocy dodanego tą ustawą art. 15gga ustawy COVID-19 przedsiębiorcy mogą zwrócić się do dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy właściwego ze względu na siedzibę przedsiębiorcy z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie



Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

wynagrodzenia pracowników. Zgodnie zaś z dodanym ww. ustawą art. 15^z ustawy COVID-19 starosta może, na podstawie umowy, udzielić ze środków Funduszu Pracy jednorazowo dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy. Ustalenie prawa do dotacji następuje na wniosek mikroprzedsiębiorcy albo małego przedsiębiorcy (...).

Jak wynika z powyższego, przedmiotowa pomoc przyznawana jest przez organ administracji (dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub starostę) **na wniosek przedsiębiorcy**.

Rzecznik zwraca uwagę, iż zgodnie z wolą ustawodawcy dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy (dotacja) oraz starostowie, w imieniu których działają dyrektorzy powiatowych urzędów pracy (dofinansowanie kosztów wynagrodzeń) udzielają pomocy na podstawie zawieranej z przedsiębiorcą umowy.

Jak wynika z licznych sygnałów napływających do Biura Rzecznika od przedsiębiorców z sektora MŚP, jeżeli po wstępnej ocenie wniosku organ stwierdzi, iż wnioskodawca nie spełnia wymogów uzyskania przedmiotowej pomocy, przedsiębiorca nie posiada środka prawnego pozwalającego na poddanie weryfikacji negatywnego stanowiska organu.

Rzecznik zwraca uwagę, iż w odniesieniu do form pomocy jaka jest udzielana przez dyrektorów urzędów pracy, w ustawie COVID-19 nie został przewidziany wprost tryb odmownego załatwienia wniosku.

W praktyce dyrektorzy urzędów pracy informują przedsiębiorców o odmowym załatwieniu wniosku w formie pisma, które nie spełnia wymogów decyzji administracyjnej.

Według oceny Rzecznika, brak jednoznacznych ustawowych regulacji w zakresie formy odmowy udzielenia wsparcia i możliwości odwołania od negatywnego rozstrzygnięcia wydanego przez dyrektora urzędu pracy pozbawia przedsiębiorców instrumentów obrony swoich praw.

Rzecznik podkreśla, iż z uwagi na przysługujące każdemu na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu przedsiębiorcy, którym odmówiono zawarcia umowy (wniosek nie został uwzględniony) powinni mieć do dyspozycji środki prawne umożliwiające im wszczęcie postępowania sądowego.



Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Rzecznik stoi na stanowisku, że jeżeli dyrektor urzędu pracy negatywnie rozpatrzy wniosek o udzielenie wsparcia pomiędzy organem a przedsiębiorcą nie powstaje stosunek cywilnoprawny. Natomiast brak stosunku cywilnoprawego wyklucza powstanie sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 Kodeksu cywilnego. Przedsiębiorcy nie służy skuteczne powództwo cywilne, a brak możliwości zaskarżenia odmowy uwzględnienia wniosku w trybie administracyjnoprawnym prowadzi w konsekwencji do pozbawienia przedsiębiorców kontroli sądowej negatywnego rozstrzygnięcia.

Zdaniem Rzecznika, udzielanie wsparcia przez dyrektorów urzędów pracy odbywa się dwuetapowo. W pierwszej kolejności organ rozpatruje wniosek, tzn. ocenia czy wnioskodawca spełnia kryteria do uzyskania pomocy. W przypadku weryfikacji negatywnej organ odmawia uwzględnienia wniosku. Natomiast w sytuacji, gdy wniosek zostaje uwzględniony następuje kolejny etap – zawarcie umowy z przedsiębiorcą.

W ocenie Rzecznika we wstępnej fazie rozpatrywania wniosku organ administracji publicznej rozstrzyga władczo o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy. Ta okoliczność przesądza, że mamy tutaj do czynienia z procedurą administracyjną, która w przypadku odmowy uwzględnienia wniosku powinna zakończyć się w formie decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie.

Z uwagi na powyższe uzasadnione jest przyjęcie takich rozwiązań ustawowych, które zagwarantują przedsiębiorcom ubiegającym się o wsparcie udzielane przez dyrektorów urzędów pracy skorzystanie z zagwarantowanego im w Konstytucji RP prawa do sądu.

Rzecznik zwraca uwagę na wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, iż *„obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Nie jest zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza procedurą.”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1185/04, uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).



Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika w przypadku form wsparcia, o które przedsiębiorcy mogą ubiegać się w urzędach pracy koniecznym jest wprowadzenie analogicznych rozwiązań prawnych jak to ma miejsce na przykład w przypadku zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek ZUS (art. 31zq ust. 7 i ust. 8 ustawy COVID – 19). Odmowa przyznania wnioskowanej pomocy powinna następować w drodze decyzji, od której wnioskodawcy przysługiwać będzie prawo do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).

Wobec powyższego, wnoszę jak na wstępie.

2 puziawer

R/IZNIK
MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Adam Abramowicz

Adam Abramowicz