



Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii

Data: 07 kwietnia 2021
Znak sprawy: DDR-III.0212.198.2021

Pan Adam Abramowicz
Rzecznik Małych i Średnich
Przedsiębiorców

dotyczy: art. 23 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19

Szanowny Panie Rzeczniku,

w związku z Pańskimi pismami w sprawie wydania objaśnień prawnych dot. art. 23 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (dalej: ustawy antykryzysowej), uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii nie projektowało wspomnianego przepisu, nie współuczestniczyło w procedowaniu go w trakcie procesu legislacyjnego, ani też go nie opiniowało. Także i jego zakres (tj. obostrzenia sanitarne, ustalenie uprawnień do otrzymywania pomocy publicznej) znajdują się poza bezpośrednim zakresem działalności ministerstwa. Tym samym, nasz resort – sprzyjając co do zasady pro-przedsiębiorczym rozwiązaniom i interpretacjom przepisów – może wyrazić jedynie swoje niewiążące stanowisko w sprawie.

Analizując kwestię tego, jakie warunki muszą być spełnione dla stwierdzenia naruszenia przepisów prawa właściwy organ państwa nie można pominąć, że odpowiednie ustawy ściśle określają zasady postępowania właściwych organów państwowych w sferze wykonywania uprawnień władczych, zwłaszcza w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na obywatela kary, innej sankcji lub obowiązku, wprowadzając m.in. szereg gwarancji procesowych. Sposób (tryb) stwierdzania przez właściwe organy naruszenia ograniczeń, nakazów lub zakazów, w tym tych, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy antykryzysowej, określają właściwe przepisy proceduralne.

Tymi przepisami są przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (KPSW) w zakresie wykroczeń, o których mowa w art. 116 ust. 1 i 1a Kodeksu wykroczeń (KW), oraz przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA) w sprawach kar pieniężnych, załatwianych w drodze decyzji administracyjnej.

W ocenie resortu rozwoju, pracy i technologii w świetle ww. przepisów wskazane byłoby przyjąć, że „stwierdzenie naruszenia” powinno następować po przeprowadzeniu wszystkich potrzebnych czynności wyjaśniających i dokonaniu wszechstronnej oceny dowodów (zob. zwłaszcza art. 6, art. 7, art. 7a, art. 77 i art. 81a KPA oraz art. 5 par. 2, art. 6 i art. 7 Kodeksu postępowania karnego w zw. z art. 8 KPSW, art. 95–9 KPSW). „Stwierdzenia naruszenia” nie sposób zatem utożsamiać z przeprowadzeniem pojedynczego dowodu (np. przesłuchania świadka) lub z inną partykularną czynnością organu prowadzącego postępowanie (analiza zawiadomienia, sporządzenie protokołu kontroli). Pierwszym momentem, w jakim potencjalnie można mówić o „stwierdzeniu naruszenia” przez właściwy organ, wydaje się zatem być wydanie rozstrzygnięcia:

- w sprawie o wykroczenie – w drodze mandatu albo wyroku sądu w razie odmowy jego przyjęcia (art. 32 i 99 KPSW);
- w sprawie administracyjnej kary pieniężnej – w drodze decyzji administracyjnej (art. 104 KPA).

Inna wykładnia oznaczałaby, że ocena co do istnienia albo nieistnienia przesłanki odmowy udzielenia pomocy publicznej może zmieniać się na skutek każdej kolejnej czynności organu prowadzącego postępowanie w sprawie o wykroczenie albo postępowanie administracyjne. Godziłoby to m.in. w zasadę zaufania obywateli do organów państwa, zwłaszcza, że skutki zastosowania art. 23 ust. 1 ustawy antykryzysowej mogą być równie albo nawet bardziej dotkliwe niż grzywna albo kara administracyjna, a przepisy ustawy antykryzysowej nie przewidują żadnego mechanizmu „korekty” oceny w zakresie „naruszenia ograniczenia, nakazu lub zakazu” na potrzeby decyzji w przedmiocie udzielenia pomocy publicznej.

W związku z powyższym, w opinii resortu rozwoju, pracy i technologii, argumenty natury systemowej przemawiają za przyjęciem, że „stwierdzenie naruszenia” w rozumieniu art. 23 ust. 1 i 2 ustawy antykryzysowej następuje po rozstrzygnięciu definitywnym (prawomocnym albo ostatecznym). Wynikają one z charakteru swoistej „sankcji” za naruszenie ograniczenia, nakazu lub zakazu, którą przewidział ustawodawca w art. 23 ust. 1. Jest ona bowiem kolejną negatywną konsekwencją naruszenia przez beneficjenta pomocy publicznej ograniczenia, nakazu lub zakazu.

Nie wchodząc w pogłębioną analizę tego rodzaju „sankcji” można stwierdzić, że ma ona charakter władczy i finansowy. Zasady dotyczące nakładania takiej sankcji nie mogą zatem znacząco odbiegać od ogólnych reguł stosowania sankcji administracyjnych i kar stosowanych w postępowaniu karnym. Wydaje się zatem, że nie byłoby zasadne, gdyby nałożenie sankcji we właściwym postępowaniu (administracyjnym lub wykroczeniowym) następowało z pełnym zachowaniem gwarancji procesowych, a nałożenie sankcji z art. 23 ustawy antykryzysowej, która potencjalnie, w niektórych sytuacjach, mogłaby mieć o wiele dotkliwszy skutek niż powyżej wskazane sankcje administracyjne lub karne – następowało bez zachowania takich reguł, a przede wszystkim dokonywane było przez podmiot, który ustawowo nie zajmuje się oceną tego rodzaju naruszeń i nie ma stosownych instrumentów procesowych do dokonania niezbędnych ustaleń. Odmienne rozumienie analizowanych przepisów mogłoby prowadzić do naruszenia gwarancji procesowych właściwych dla danego postępowania.

Interpretując przepis art. 23 ustawy antykryzysowej należy także brać pod uwagę, że ma on *de facto* charakter quasi-sankcyjny, bo ogranicza możliwość skorzystania z pomocy publicznej. Przy wykładni tego rodzaju przepisów należy się zaś kierować zasadą *in dubio pro libertate*, zgodnie z którą, w razie nie dających się usunąć wątpliwości należy przyjąć wykładnię korzystną dla przedsiębiorcy/obywatela (por. art. 11 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo Przedsiębiorców oraz art. 7a KPA).

Z poważaniem

z up. Ministra
Marek Niedużak
Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]

Do wiadomości:

Pan Michał Dworczyk, Minister - Członek Rady Ministrów, KPRM.