



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.34.2020.ML

Warszawa, 25 czerwca 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec senackiego projektu 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 277).

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

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec senackiego projektu 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 277)

I. Przedmiot projektu ustawy i istota projektowanych zmian

Celem projektu ustawy jest doprecyzowanie i uzupełnienie 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, zwanej dalej „ustawą COVID-19” (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, 567, 568 i 695). Ponadto projekt ma na celu wprowadzenie narzędzi, które pozwolą zminimalizować negatywne skutki epidemii dla polskiej gospodarki, a w szczególności dla mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców. Środki te, zdaniem projektodawców, dadzą przedsiębiorcom szansę na przetrwanie.

W projekcie wskazano w szczególności, że zagrożenie COVID-19 ma istotny negatywny wpływ na funkcjonowanie gospodarki. W przypadku niektórych branż może to spowodować skurczenie rynku, upadłości przedsiębiorców, wzrost bezrobocia i pozostawienie wielu osób bez środków do życia. Wielu przedsiębiorców nie ze swojej winy znalazło się w bardzo trudnej sytuacji finansowej, część z nich utraciła albo wkrótce utraci płynność finansową. Sytuacja epidemiologiczna skutkuje tym, że przedsiębiorcy nie są w stanie realizować zawartych umów albo umowy takie nie mogą być realizowane należycie (np. wskutek problemów z dostawami), nowe umowy nie są zawierane, a dotychczasowe – wypowiedzane. Przedsiębiorcy nie byli w stanie przewidzieć ryzyka, a tym samym należycie się przed nim zabezpieczyć.

Zmiany w ustawie COVID-19 mają między innymi na celu:

- 1) wzmocnienie systemu ochrony zdrowia wobec zagrożenia COVID-19;
- 2) umożliwienie pracodawcy czasowego zawieszenia działalności zakładu pracy;
- 3) wyłączenie Narodowego Banku Polskiego z wykonywania poleceń w zakresie realizacji jego ustawowych zadań;
- 4) określenie zasad i trybu udzielania pożyczek niektórym przedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej;
- 5) określenie zasad wykonywania pracy zdalnej, a także możliwości jej kontrolowania;
- 6) przyznanie dodatkowego zasiłku opiekuńczego w przypadku zamknięcia placówek specjalnych dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną i sprzężonymi niepełnosprawnościami;
- 7) określenie zasad wypłaty odszkodowań za szkodę wyrządzoną właścicielowi lub posiadaczowi nieruchomości w związku z prowadzonymi pracami budowlanymi;
- 8) wprowadzenie rekompensat za szkodę poniesioną przez przedsiębiorcę w związku z uzasadnionymi działaniami władz publicznych w celu przeciwdziałania COVID-19;

- 9) określenie nowych zasad odraczania terminu płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz rozkładania należności na raty;
- 10) umożliwienie stosowania przepisów ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy spowodowanego COVID-19.

Projekt ustawy został przyjęty przez Senat podczas posiedzenia w dniu 13 marca 2020 r., co oznacza, że nie uwzględnia on zmian wprowadzonych do tej pory w ustawie COVID-19 (opublikowanych w Dz. U. z 2020 r. poz. 567, 568 i 695). Dotyczy to w szczególności znowelizowanego brzmienia części z nich oraz numeracji przepisów.

II. Uwagi do projektu ustawy

Czasowe zawieszenie działalności zakładu pracy (art. 1 pkt 1 i 4 projektu ustawy dodające pkt 5 w art. 1 oraz art. 3b w ustawie COVID-19)

Projektowane zmiany polegają na wprowadzeniu przepisu, zgodnie z którym znowelizowana ustawa określałaby także zasady i tryb możliwości czasowego zawieszenia działalności zakładu pracy oraz wynagradzania pracowników w tym okresie. Przepisy te zostałyby wprowadzone do ustawy w nowym art. 3b.

W związku z ww. projektowanymi zmianami należy zauważyć, że zupełnie niejasne są założenia i intencje projektodawcy. Zastosowanie zawieszenia działalności zakładu pracy zostało uzależnione od liczby pracowników skierowanych do wykonywania pracy zdalnej – kierując pracowników do wykonywania pracy zdalnej pracodawca uznał jednak, że pracownicy ci nadal mogą wykonywać pracę, z tym że poza zakładem pracy. Nie jest zatem jasne, dlaczego skoro istnieje możliwość wykonywania pracy, tyle że pracy zdalnej, działalność zakładu pracy miałaby zostać w ogóle zawieszona, co miałoby, jak należy rozumieć, skutkować niewykonywaniem przez pracowników pracy w ogóle.

Ponadto, biorąc pod uwagę liczbę zakładów pracy oraz liczbę inspektorów pracy, nie wydaje się możliwe, aby w ciągu 3 dni byli oni w stanie rozpatrzyć dużą liczbę wniosków o zawieszenie działalności zakładów pracy, a Główny Inspektorat Pracy – odwołań od decyzji okręgowych inspektorów pracy.

Należy także stwierdzić, że w świetle projektowanego przepisu jedynym skutkiem zawieszenia działalności zakładu pracy miałoby być wypłacanie pracownikom wynagrodzenia określonego w projektowanym przepisie i odpowiadającego wynagrodzeniu, tzw. wynagrodzeniu postojowemu/przestojowemu, o którym mowa w art. 81 § 1 Kodeksu pracy. W sytuacji, gdy pracownik pozostaje do dyspozycji pracodawcy, jednakże ten nie zapewnia mu pracy, przepis art. 81 § 1 Kodeksu pracy stosuje się jednak wprost; dla stosowania tego przepisu nie jest konieczne stosowanie instytucji zawieszenia działalności zakładu pracy. Natomiast dla osiągnięcia efektu partycypacji „Skarbu Państwa” w wynagrodzeniu pracownika za czas de facto przestoju nie jest konieczne stosowanie całej konstrukcji, o której mowa w tym przepisie. Nie jest zresztą jasne, jaki podmiot miałby reprezentować Skarb Państwa przy wypłacie części wynagrodzeń pracowników. Ponadto należy zauważyć, że już obecnie art. 15g ww. znowelizowanej ustawy z dnia 2 marca 2020 r. przewiduje możliwość stosowania przez

pracodawców tzw. przestoju ekonomicznego, w trakcie którego część wynagrodzeń pracowników jest finansowana przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Ponadto należy dodać, że proponowana treść przepisów art. 3b ust. 5 i 7 jest nieprawidłowa również z tego powodu, że jako źródło pokrycia wydatków z tytułu wypłaty wynagrodzeń wskazuje Skarb Państwa.

Możliwość polecenia pracownikom przez pracodawcę pracy zdalnej (art. 1 pkt 3 projektu ustawy zmieniającej art. 3 w ustawie COVID-19)

Projektowane zmiany polegają na uzupełnieniu art. 3 o stwierdzenie, że pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie pracy zdalnej, „jeżeli wykonywanie pracy poza takim miejscem jest możliwe”. Dodanie takiego zastrzeżenia należy uznać za zbędne – przepis ten, zarówno w obecnym, jak i proponowanym brzmieniu, jedynie umożliwia pracodawcy wydanie takiego polecenia, a nie nakłada na pracodawcę takiego obowiązku. Zatem można założyć, że racjonalny pracodawca wyda takie polecenie tylko w sytuacji, gdy praca zdalna będzie możliwa.

Ponadto z projektowanego brzmienia art. 3 wynika, że pracodawca, polecając pracownikowi wykonywanie pracy zdalnej, uzgadnia z nim miejsce jej wykonywania oraz wyznacza okres jej wykonywania – uwzględniając stopień zagrożenia rozprzestrzenianiem się COVID-19 na danym obszarze. W związku z tym należy zauważyć, że już z ust. 1 tego artykułu wynika, że praca zdalna ma być wykonywana przez czas oznaczony, a skoro to pracodawca jest uprawniony do wydania pracownikowi polecenia wykonywania pracy zdalnej, to do jego kompetencji należy również wskazanie okresu, w którym pracownik ma wykonywać tę pracę. Obecny przepis pozostawia również pracodawcy decyzję, gdzie konkretnie praca ta ma być przez pracownika świadczona – w przeważającej liczbie przypadków jest to zapewne miejsce zamieszkania (dom) pracownika, jednak nie można wykluczyć, że pracodawca wskaże pracownikowi inne miejsce.

Odnosnie do propozycji wprowadzenia przepisu (kolejny projektowany ust. 2), zgodnie z którym organizację i porządek w procesie pracy zdalnej oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników ustala pracodawca w regulaminie pracy albo w poleceniu o powierzeniu pracownikowi wykonywania pracy zdalnej – należy go uznać za zbędny. Już obecnie pracodawcy przysługuje to uprawnienie, przy czym ze względu na jego tymczasowość oraz możliwość zastosowania z dnia na dzień można się spodziewać, że zasady te nie będą wprowadzane do regulaminów pracy, ale określane w poleceniach pracodawcy dot. pracy zdalnej. Natomiast propozycja, aby do regulaminu pracy w zakresie zasad stosowania pracy zdalnej nie stosowało się art. 9 Kodeksu pracy, jest niezrozumiała. Stosowanie tej szczególnej formy pracy samo w sobie nie powinno prowadzić do obniżania poziomu uprawnień pracowniczych.

Niezrozumiała jest także propozycja wprowadzenia przepisu, zgodnie z którym pracodawca ma prawo kontrolować wykonywanie pracy zdalnej oraz żądać od pracownika informacji o jej wynikach. Takie uprawnienie pracodawcy można wywodzić bezpośrednio z art. 94 pkt 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym pracodawca jest obowiązany organizować pracę w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy, jak również osiągnięcie przez pracowników,

przy wykorzystaniu ich uzdolnień i kwalifikacji, wysokiej wydajności i należytej jakości pracy. Obowiązek ten nie został zastrzeżony jako obowiązujący pracodawcę tylko w stosunku do pracowników wykonujących pracę w siedzibie pracodawcy. Ma on zastosowanie do wszelkich form pracy, w tym także do pracy zdalnej.

Oceniając projektowane zmiany z punktu widzenia zasad wykonywania pracy przez funkcjonariuszy służb mundurowych, wskazać należy, że nie uwzględniają one nowego brzmienia przepisu art. 3 ustawy COVID-19, wprowadzonego na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568), który wprowadził w ust. 2 rozwiązanie polegające na możliwości polecenia wykonywania pracy zdalnej przez funkcjonariuszy szeregu służb mundurowych. Uwzględnienie propozycji Senatu doprowadziłoby do, zapewne niezamierzonego przez projektodawców, uchylecia ww. przepisu. Ponadto w odniesieniu do zaproponowanych przez Senat nowych rozwiązań w zakresie dalszego uszczegółowienia zakresu i zasad pracy zdalnej należy zauważyć, że obecne brzmienie przepisu wydaje się optymalne z punktu widzenia funkcjonariuszy i pracowników służb i jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i nie wymaga zmiany.

Nowe uprawnienia pracodawców w stosunku do pracowników związane z przeciwdziałaniem COVID-19 (art. 1 pkt 4 projektu ustawy w zakresie dodawanego art. 3a w ustawie COVID-19)

Należy stwierdzić, że projektowane zmiany wydają się zbyt daleko idące. Należy zwrócić uwagę, że krytyczną opinię do tego przepisu przedstawił Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (w piśmie z dnia 30 marca br., skierowanym do Pana Dariusza Salomończyka - Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu).

Prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego (art. 1 pkt 5 projektu ustawy zmieniający ust. 1 w art. 4 ustawy COVID-19)

Projekt zawiera zmiany do ust. 1 w art. 4, który to przepis reguluje przyznawanie dodatkowego zasiłku opiekuńczego. W obecnie obowiązującym przepisie przesłanką uprawniającą do skorzystania z dodatkowego zasiłku jest „zamknięcie żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza dziecko albo niemożności sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna”. Zaproponowane brzmienie przepisu w projekcie mówi tylko i wyłącznie o „zamknięciu żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub placówek specjalnych dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną i sprzężonymi niepełnosprawnościami, do których uczęszcza dziecko”. Pomija natomiast niemożność sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna. Ponieważ dzienni opiekunowie również zobligowani zostali do czasowego zawieszenia działania polegającego na opiece nad dziećmi (rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19), a nianie w związku z ryzykiem zarażenia często również nie mogą obecnie sprawować opieki nad dziećmi, konieczne wydaje się pozostawienie tych form opieki nad dziećmi w art. 4 ust. 1.

Ponadto wyrażenie funkcjonujące w obecnym brzmieniu „inna placówka do której uczęszcza dziecko” jest pojęciem szerszym niż zaproponowane brzmienie „szkoły lub placówek specjalnych dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną i sprzężonymi niepełnosprawnościami”. Zestawienie powyższych przesłanek wyraźnie wskazuje, że obecnie obowiązujące brzmienie przepisu ma szerszy zakres, przez co grupa beneficjentów z powyższego tytułu jest większa.

W zaproponowanym nowym brzmieniu art. 4 ust. 1 należy również zwrócić uwagę na błąd konstrukcyjny. W pierwszym zdaniu projektodawca wskazuje, że dodatkowy zasiłek przysługuje po zaistnieniu przesłanki zamknięcia placówki szkolnej oraz ogranicza się do opieki nad dzieckiem do lat 8. Natomiast w zdaniu drugim nie ma przesłanki zamknięcia placówki oraz określone jest, że przysługuje w przypadku konieczności sprawowania opieki nad osobą w wieku do ukończenia 15. roku życia. Oznacza to, że cała grupa osób określona w zdaniu pierwszym mieści się w zakresie podmiotowym zdania drugiego.

Zaproponowane nowe brzmienie art. 4 ust. 1 niewątpliwie byłoby niekorzystne dla osób sprawujących opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18. roku życia albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego. Nawet przyjmując założenie, że intencją projektodawcy było podniesienie wieku do ukończenia 15. roku życia, to zaproponowany przepis pomijałby znaczną grupę osób, która obecnie ma uprawnienia do dodatkowego zasiłku opiekuńczego.

Zaproponowane w projekcie ustawy przedłużenie okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego poprzez użycie sformułowania „za okres nie dłuższy niż okres zamknięcia placówki” *de facto* realizuje w obecnym stanie prawnym rozporządzenie z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19 (Dz. U. poz. 855). Powyższe rozporządzenie wydłuża pobieranie dodatkowego zasiłku opiekuńczego do dnia 14 czerwca 2020 r., jednak Rada Ministrów będzie mogła, w celu przeciwdziałania COVID-19, określić w rozporządzeniu wydanym w oparciu o tożsamą podstawę prawną jeszcze dłuższy okres pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego, biorąc pod uwagę okres na jaki zostały zamknięte żłobki, kluby dziecięce, przedszkola, szkoły, placówki pobytu dziennego oraz inne placówki lub okres niemożności sprawowania opieki przez nianie, lub opiekunów dziennych.

Wyłączenie stosowania Prawa zamówień publicznych (art. 1 pkt 7 projektu ustawy dodający ust. 2 w art. 6 ustawy o COVID-19)

Odnosząc się do propozycji zmiany ustawy COVID-19 w zakresie udzielania zamówień publicznych, która wynika z art. 1 pkt 7 projektu ustawy, na wstępie należy zaznaczyć, że senacki projekt ustawy odnosi się do pierwotnego brzmienia ustawy COVID-19, nie uwzględnia więc zmian ogłoszonych w Dz. U. z 2020 r. poz. 567 i 568.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 6 ust. 1 ustawy COVID-19 do zamówień na usługi lub dostawy niezbędne do przeciwdziałania COVID-19 nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843), jeżeli zachodzi

wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego.

Proponowana w senackim projekcie ustawy zmiana zmierza do uzupełnienia przepisu art. 6 ust. 1 ustawy COVID-19 o reguły postępowania zamawiającego w przypadku udzielania zamówień publicznych na usługi lub dostawy niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego. Zaproponowana zmiana jest daleko idąca, gdyż obecne brzmienie art. 6 ust. 1 ustawy COVID-19 wprost wyłącza stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych w przypadku udzielania takich zamówień.

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia obowiązku niezwłocznego „zamieszczania przez zamawiających informacji o zamiarze udzielenia zamówienia w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej”, należy wskazać, że zaproponowane rozwiązanie przedłużyłoby proces udzielania zamówień na usługi lub dostawy niezbędne do przeciwdziałania COVID-19. Tym samym owa propozycja stoi w sprzeczności z ideą wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych w celu natychmiastowego reagowania zamawiającego w przypadku wystąpienia wysokiego prawdopodobieństwa szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego.

Propozycja wprowadzenia obowiązku działania przez zamawiającego przy udzielaniu zamówień, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy COVID-19, „w sposób zapewniający przejrzystość, równe traktowanie podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie” – skutkować może znacznym wydłużeniem czasu niezbędnego do nabycia dostaw i usług niezbędnych do przeciwdziałania COVID-19. Konieczność przeprowadzenia przez zamawiających konkurencyjnego i przejrzystego postępowania z możliwością udziału podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia nie wydaje się być proporcjonalna w zaistniałej sytuacji, wymagającej bieżącej i natychmiastowej reakcji zamawiających podczas udzielania zamówień na usługi lub dostawy niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego.

Należy podnieść, że zakupy dostaw lub usług niezbędnych do przeciwdziałania COVID-19 dokonywane są przez jednostki sektora finansów publicznych z poszanowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), w tym zwłaszcza art. 44 ust. 3, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W większości przypadków ww. zasady wymuszają na zamawiających m.in. przejrzystość i jawność dokonywanych zakupów oraz równe traktowanie wykonawców. Powielanie obowiązków w projektowanym rozwiązaniu wydaje się zatem niecelowe.

Odnosząc się do propozycji, aby zamawiający w przypadku udzielania zamówień, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy COVID-19, „nie udostępniał informacji związanych z zamówieniem stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli podmiot zainteresowany wykonaniem zamówienia, nie później niż przed zawarciem umowy o wykonanie tego zamówienia, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane” – należy wskazać, że taka regulacja stanowiłaby *superfluum* ustawowe. Kwestie związane z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa wynikają z ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1010, z późn. zm.), nie jest więc zasadne, aby w odniesieniu do zamówień wyłączonych spod stosowania Prawa zamówień publicznych wprowadzać szczegółowe regulacje dotyczące tajemnicy przedsiębiorstwa, zwłaszcza że senacki projekt ustawy nie przewiduje analogicznych rozwiązań odnoszących się do ochrony danych osobowych czy innych danych lub informacji prawnie chronionych.

Mając na względzie fakt, że stan zagrożenia COVID-19 przedłuża się i nie jest znana data, do której nie będzie już występowało wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby, do rozważenia pozostaje propozycja związana z wprowadzeniem obowiązku zamieszczania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (projektowany art. 6 ust. 2 pkt 4). Obowiązek zamieszczania informacji przez zamawiających o udzielonych zamówieniach nie opóźni procesu zmierzającego do zawarcia umowy na usługi lub dostawy niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, a jednocześnie przyczyni się do zapewnienia przejrzystości związanej z udzielaniem tego rodzaju zamówień. Z drugiej strony możliwe byłoby bieżące monitorowanie, czy zamawiający nie nadużywają wyłączenia przewidzianego w art. 6 ust. 1 ustawy COVID-19 zamiast udzielać zamówienia na podstawie Prawa zamówień publicznych. Jeżeli obowiązek zamieszczania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia zostałby unormowany, należałoby wprowadzić stosowne regulacje intertemporalne. Wydaje się, że taki obowiązek powinien mieć zastosowanie do umów zawartych po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy.

Zasady projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych niezbędnych w celu przeciwdziałania COVID-19 (art. 1 pkt 10 projektu ustawy zmieniający art. 12 ustawy COVID-19)

W art. 1 pkt 10 senackiego projektu ustawy zaproponowano zmiany w art. 12 ustawy COVID-19. Jak wskazano w uzasadnieniu do proponowanej zmiany tego przepisu: „Projekt ustawy proponuje jej doprecyzowanie tak aby projektowanie, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i rozbiórka obiektów budowlanych, w tym zmiana sposobu użytkowania, niezbędne w celu przeciwdziałania COVID-19, wymagały niezwłocznego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W przypadku gdy prowadzenie tych działań powoduje zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, organ administracji architektoniczno-budowlanej, w drodze decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, będzie niezwłocznie ustalał wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń ich prowadzenia.”.

Przede wszystkim należy wskazać, że zmiany zaproponowane w senackim projekcie ustawy odnoszą się do pierwotnego brzmienia art. 12 ustawy COVID-19 i nie uwzględniają późniejszych zmian tego przepisu wprowadzonych ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568). Ww. nowelizacja specustawy uchwalona została w oparciu o rządowy projekt ustawy (druk nr 299) i weszła w życie z dniem 31 marca 2020 r.

Zmiany w art. 12 ustawy COVID-19 wprowadzone ww. ustawą z dnia 31 marca 2020 r. służą zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa przy realizacji zamierzeń budowlanych podejmowanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. W tym celu nałożono na inwestora obowiązek niezwłocznego poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej o robotach budowlanych oraz o zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, które następują w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Wymóg przekazania tej informacji nie jest przy tym warunkiem przystąpienia do wykonywania robót budowlanych albo dokonania zmiany sposobu użytkowania. Dzięki tej informacji organ administracji architektoniczno-budowlanej uzyska niezbędną wiedzę o inwestycjach realizowanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz będzie miał możliwość działania, gdy roboty budowlane spowodują zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Wówczas organ ustali, w drodze decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, wymagania dotyczące zabezpieczeń tych robót. By organ mógł podjąć sprawne działania w tej sferze, informacja od inwestora powinna określać podstawowe parametry realizowanego zamierzenia budowlanego. Zakres tych danych określa art. 12 ust. 3. W przypadku robót budowlanych należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Z kolei dla zmiany sposobu użytkowania konieczne jest wskazanie dotychczasowego i zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Ponadto nałożono na inwestora obowiązek zapewnienia objęcia kierownictwa oraz nadzoru przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane nad robotami budowlanymi prowadzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, których rozpoczęcie, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Pozwolenia na budowę wymagają roboty budowlane o większej skali trudności niż roboty budowlane realizowane w drodze zgłoszenia, co uzasadnia powiązanie przedmiotowego obowiązku inwestora z robotami budowlanymi objętymi pozwoleniem na budowę na gruncie Prawa budowlanego. Osoba posiadająca uprawnienia budowlane odpowiada nie tylko za przestrzeganie przepisów, ale również za wykonanie prac zgodnie z wiedzą i sztuką budowlaną, a co za tym idzie z bezpieczeństwem ich wykonania i późniejszego użytkowania. Stąd też propozycja kierowania i nadzorowania prac wymagających pozwolenia na budowę przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane.

Wobec powyższego brzmienie art. 12 specustawy po ww. zmianach, w znaczącym zakresie pokrywa się z regulacjami zaproponowanymi w senackim projekcie ustawy.

Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy, że z uwagi na aktualne brzmienie art. 12 specustawy propozycje zmian tego przepisu zawarte w senackim projekcie ustawy są bezprzedmiotowe.

Rozwiązaniem nowym zawartym w senackim projekcie ustawy dotyczącym art. 12 specustawy jest zaproponowana w ust. 3 tego przepisu instytucja odszkodowania przysługującego od Skarbu Państwa właścicielowi lub posiadaczowi nieruchomości, na której prowadzone są roboty budowlane, o których mowa w ust. 1, za szkodę wyrządzoną w związku z ich prowadzeniem. Należy jednak mieć na uwadze, że kwestia ta wykracza poza zakres regulacji Prawa budowlanego.

Preferencyjne pożyczki dla przedsiębiorców (art. 1 pkt 13 projektu ustawy w zakresie dodawanych w ustawie COVID-19 przepisów art. 14b-14j)

Projektowane przepisy wprowadzają do ustawy zmienianej mechanizm preferencyjnych pożyczek dla „przedsiębiorców, którzy ucierpieli z powodu epidemii”. W przepisie art. 14b projektodawca, jako przedsiębiorców, do których szczególnie kierowany jest ten przepis, wskazał przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z organizacją targów, wystaw i kongresów, działalność rozrywkową i rekreacyjną lub organizujących wystawy tematyczne i imprezy plenerowe. Zgodnie z proponowaną regulacją, pożyczek mają udzielać wybrane fundusze pożyczkowe, a do ich wyboru mają mieć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. 2019 r. poz. 1317). Natomiast środki finansowe na udzielanie pożyczek mają być przekazywane funduszowi pożyczkowemu z budżetu państwa w formie dotacji.

Nie kwestionując słusznego założenia projektodawcy, zgodnie z którym przedsiębiorcy, którzy na skutek epidemii ponieśli straty, powinni otrzymać pomoc finansową państwa, negatywnie należy odnieść się do zaproponowanej regulacji, ze względu na jej liczne mankamenty natury systemowej i legislacyjnej. Niniejsze uwagi ograniczą się do zakresu, w jakim projektowane przepisy mają „szczególnie” dotyczyć przedsiębiorcy prowadzącego działalność związaną z organizacją targów, wystaw i kongresów, działalność rozrywkową i rekreacyjną.

Projektowany art. 14b ust. 1 stanowi, że uzasadnieniem do ubiegania się o pożyczkę jest fakt znalezienia się przez przedsiębiorcę „w trudnej sytuacji finansowej”, a środki uzyskane w ramach pożyczki mają być przeznaczone na „działalność bieżącą”. Oba użyte określenia wydają się być pozbawione treści normatywnej, dodatkowo dalsze przepisy jednoznacznie przesądzają, że o wysokości pożyczki będą stanowić poniesione straty (oszacowane na podstawie przepisów o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi), a nie „trudna sytuacja finansowa”.

Projektowany art. 14c ust. 2 stanowi, że do wniosku o udzielenie pożyczki dołącza się oświadczenie o faktycznym wykonywaniu działalności gospodarczej w czasie zagrożenia COVID-19 oraz dokumenty potwierdzające szkodę. W odniesieniu do tak sformułowanych warunków formalnych wniosku o przyznanie pożyczki warto zaznaczyć, że większość przedsiębiorców reprezentujących branże, które projektodawca wyróżnia jako szczególnie uprawnione do jej uzyskania, już na etapie wnioskowym, będzie wykluczona z możliwości ubiegania się o nią. Większość bowiem tych przedsiębiorców, w związku z wprowadzonymi

zakazami prowadzenia działalności, obecnie „faktycznie” jej nie wykonuje. Przedsiębiorcy ci nie będą mogli zatem wykazać podstawowej przesłanki do przyznania pożyczki. Tak sformułowane warunki formalne czynią regulację umożliwiającą przyznanie pożyczki blankietową.

Projektowany mechanizm pomocy w formie preferencyjnych pożyczek dla przedsiębiorców (w tym szczególnie prowadzących działalność związaną z organizacją targów, wystaw i kongresów, działalność rozrywkową i rekreacyjną) wydaje się być regulacją blankietową. Na podstawie tak sformułowanych przepisów trudno stwierdzić, jaka grupa byłaby uprawniona do uzyskania pożyczki. Według projektodawcy byłiby to wszyscy przedsiębiorcy, którzy są w stanie wykazać poniesienie straty na skutek epidemii oraz faktycznie wykonujący działalność w tym czasie. Taka konstrukcja właściwie wykluczałaby możliwość skorzystania z tych przepisów przez przedsiębiorców działających w branży turystycznej i hotelarskiej, gdyż działalność w tych branżach, na skutek wprowadzonych zakazów, nie jest w ogóle wykonywana.

Projektowana regulacja budzi w szczególności wątpliwości ze względu na wskazane źródło sfinansowania pożyczek udzielanych z funduszy pożyczkowych.

Przedmiotowe fundusze miałyby na udzielanie pożyczek otrzymywać dotację z budżetu państwa. Przeznaczenie dotacji z budżetu państwa na pożyczki budzi wątpliwości w kontekście przyszłego rozliczania dotacji i ewentualnego zwrotu środków ze spłat tych pożyczek. Ponadto, zgodnie z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja została udzielona. Nie ma zatem możliwości udzielania dotacji na refundację poniesionych wcześniej kosztów.

Ponadto zaproponowane w art 1 pkt 13 projektu zmiany polegające na dodaniu art 14b i następnych mogą potencjalnie stanowić pomoc publiczną polegającą na udzielaniu nieoprocentowanych, umarzalnych w 75% pożyczek. W przypadku przesądzenia, iż występuje pomoc publiczna, należałoby zapewnić zgodność wsparcia z Komunikatem Komisji „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19”.

Zaproponowana w pierwotnej wersji specustawy koncepcja pomocy przedsiębiorcom z branży wystawienniczej, rozrywkowej i rekreacyjnej, a także turystycznej i hotelarskiej, która polega na opóźnieniu skuteczności odstąpień od umów zawartych z klientami oraz możliwości zaproponowania voucherów w miejsce odwołanych wydarzeń, wydaje się być formą dużo bardziej skuteczną oraz racjonalną z punktu widzenia wydolności budżetu państwa.

Należy ponadto podnieść, że propozycja wprowadzenia preferencyjnych pożyczek udzielanych z funduszy pożyczkowych straciła swoją aktualność, ponieważ w dniu 27 kwietnia 2020 r. Rada Ministrów uchwaliła dwie uchwały, które w dużej mierze zapewniają udzielenie bezzwrotnej pomocy przedsiębiorcom w związku z kryzysem ekonomicznym wywołanym skutkami epidemii COVID-19, tj.:

- 1) uchwałę nr 50/2020 w sprawie programu rządowego „*Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm*”,

- 2) uchwałę nr 51/2020 w sprawie programu rządowego „*Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm*”.

Program dla małych i średnich przedsiębiorstw zakłada, że podstawowym instrumentem wsparcia finansowego będą subwencje finansowe i obejmuje dwa działania:

- a) Tarcza Finansowa PFR dla Mikrofirm (1-9 pracowników) – kwota subwencji zależy od liczby pracowników i spadku przychodów (25%, 50%, 75%) oraz może wynieść odpowiednio 12, 24 lub 36 tys. zł na pracownika w przeliczeniu na etat, a maksymalna kwota to 324 tys. zł. 25% kwoty subwencji będzie umarzane automatycznie po 12 miesiącach pod warunkiem kontynuacji działalności, a pozostałe 50% zależy od utrzymania stanu zatrudnienia,
- b) Tarcza Finansowa PFR dla MŚP (10-249 pracowników) – kwota subwencji zależy od spadku przychodów (25%, 50%, 75%) oraz może wynieść odpowiednio 4%, 6% lub 8% przychodów MŚP za 2019 r., a maksymalna kwota to 3,5 mln zł. 25% kwoty subwencji będzie umarzane automatycznie po 12 miesiącach pod warunkiem kontynuacji działalności, 25% zależy od utrzymania stanu zatrudnienia, a pozostałe 25% zależy od wysokości straty na sprzedaży.

Kwota finansowania dla mikrofirm to 25 mld zł, a dla MŚP – 50 mld zł. Zakładana kwota środków bezzwrotnych wyniesie ok. 16 mld zł. Koszt obsługi programu dla budżetu państwa w latach 2021-2030 wyniesie około 50 mld zł.

Z kolei łączna wartość programu dla dużych przedsiębiorstw to 25 mld zł, a zakładana kwota środków bezzwrotnych może osiągnąć wartość 12 mld zł. Koszt obsługi programu dla budżetu państwa w latach 2021-2030 wyniesie około 17 mld zł.

Możliwość stosowania przez przedsiębiorców narzędzi przewidzianych ustawą z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (art. 1 pkt 13 projektu ustawy w zakresie dodawanego w ustawie COVID-19 art. 14k)

Przedmiotowy projekt przewiduje m.in. wprowadzenie do ustawy COVID-19 art. 14k, zgodnie z którym „w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy spowodowanego COVID-19 stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 669), z wyjątkiem jej art. 1 pkt 2a, art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a oraz art. 8 ust. 3 pkt 2.” Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy projekt przewiduje, że w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy spowodowanego COVID-19 przedsiębiorca będzie mógł skorzystać, w celu ochrony miejsc pracy swoich pracowników, z narzędzi przewidzianych ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. Przepisów tych nie da się zastosować w sytuacji, gdy przestój albo obniżony wymiar pracy spowodowany jest COVID-19.

Należy wskazać, że kompleksowy instrument regulujący kwestię dofinansowania z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych do wynagrodzeń pracowników w sytuacji wystąpienia COVID-19, oparty na przepisach ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, został już wprowadzony ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,

przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568), która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2020 r. Wprowadzony ww. ustawą art. 15g ustawy COVID-19 przewiduje, że pracodawca, u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19, może zwrócić się do właściwego ze względu na siedzibę przedsiębiorcy dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy z wnioskiem o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników, którzy zostali objęci przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy. Przesłanką uzyskania przez pracodawcę dofinansowania jest spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19, co najmniej o 15%, obliczony jako stosunek obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych albo kolejnych 60 dni, w przypadku, gdy okres porównawczy zaczyna się w trakcie miesiąca, przypadających w okresie między 1 stycznia 2020 r. a dniem poprzedzającym złożenie wniosku, w porównaniu do obrotów z tego samego okresu w poprzednim roku albo co najmniej o 25%, obliczony jako stosunek obrotów z dowolnie wskazanego miesiąca kalendarzowego albo kolejnych 30 dni, w przypadku, gdy okres porównawczy zaczyna się w trakcie miesiąca, przypadających w okresie między 1 stycznia 2020 r. a dniem poprzedzającym złożenie wniosku, w porównaniu do obrotów z miesiąca poprzedniego. W przypadku objęcia pracownika obniżonym wymiarem czasu pracy wynagrodzenie dofinansowywane jest do połowy wynagrodzenia pracownika, jednakże nie więcej niż 40% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa GUS. Dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym wynosi 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Dofinansowanie przysługuje z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy. Przedsiębiorca może korzystać z dofinansowań do wynagrodzeń maksymalnie przez 3 miesiące. Dofinansowanie nie przysługuje do pensji pracowników, których wynagrodzenie uzyskane w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku było wyższe niż 300% przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału ogłoszonego przez GUS.

W związku z powyższym proponowane w projekcie senackim wprowadzenie do ustawy COVID-19 art. 14k we wskazanym wyżej brzmieniu jest w obecnej sytuacji bezprzedmiotowe.

Umarzanie i odraczanie płatności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (art. 1 pkt 13 projektu ustawy w zakresie dodawanego w ustawie COVID-19 art. 14l)

Zaproponowane dodanie nowego przepisu w zakresie umarzania i odraczania płatności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne jest bezprzedmiotowe. Należy zwrócić uwagę, że obecnie obowiązujący art. 15zb wskazuje, że w przypadku odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, z późn. zm.), dotyczącego należności z tytułu składek należnych za okres od 1 stycznia 2020 r., na podstawie wniosku złożonego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii albo w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu, nie nalicza się opłaty prolongacyjnej, o której mowa w art. 29 ust. 4. Oznacza to, że wnioski o powyższe ulgi realizowane są na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, z tym że nienaliczana jest opłata prolongacyjna. Wprowadzanie nowej regulacji w zakresie ulg, obok już funkcjonującej, jest niecelowe. Przede

wszystkim taki dualizm przepisów nie byłby zrozumiały dla przedsiębiorców – powstałaby wątpliwość, na podstawie jakich przepisów mogą ubiegać się o zwolnienie. Ponadto zasady udzielania ulg w postaci układów ratalnych i odroczeń terminów płatności stosowane są od dawna zarówno przez przedsiębiorców, jak i przez ZUS. Dlatego też podjęto decyzję, aby stosować przepisy dotychczasowe – z modyfikacją, że nie będzie naliczana opłata prolongacyjna.

Możliwość przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa (art. 1 pkt 14 projektu ustawy w zakresie zmienianego ust. 3 w art. 31 ustawy COVID-19)

Przewidziane w art. 1 pkt 14 projektu zmiany w art. 31 ustawy wydają się bezprzedmiotowe. Zgodnie z obowiązującym art. 31 ustawy Prezes Rady Ministrów w celu przeciwdziałania COVID-19 może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa, uwzględniając wysokość oraz rodzaj koniecznego wsparcia i bieżące wykonanie wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa. Uszczegółowienie tego zapisu, poprzez wymienienie rodzajów wsparcia możliwych do sfinansowania przy użyciu ww. mechanizmu, nie wydaje się być zasadne. Obecny przepis ma zastosowanie do wszystkich szczególnych rozwiązań wprowadzonych tą ustawą. Ponadto w obowiązującej ustawie jest już analogiczny przepis oraz dodatkowe rozwiązania uelastyczniające i przyspieszające procesy budżetowe przy zadaniach związanych z COVID-19.

Termin utraty mocy niektórych przepisów ustawy COVID-19 (art. 1 pkt 15 projektu ustawy zmieniający ust. 1 w art. 36 ustawy COVID-19)

Zaproponowane w projekcie skrócenie czasu obowiązywania niektórych przepisów ustawy COVID-19 (zmiana art. 36 ust. 1 tej ustawy) z aktualnie obowiązującego terminu 180 dni od wejścia w życie ustawy do 90 dni, a także poszerzenie katalogu przepisów podlegających ustawowej utracie mocy w tym terminie, wydaje się przedwczesne na obecnym etapie rozwoju epidemii i mogłoby odebrać Policji kluczowe uprawnienia wynikające z art. 11d ustawy COVID-19 w stosunku do osób łamiących kwarantannę. Ponadto, w brzmieniu zaproponowanym przez Senat, we wskazanym terminie straciłyby moc również przepisy art. 12a ustawy COVID-19, które zawieszają obowiązki w zakresie niektórych badań lekarskich.

Odnosnie do pracy zdalnej należy także zauważyć, że proponowana modyfikacja brzmienia art. 36 ust. 1 ustawy COVID-19 skraca możliwość stosowania pracy zdalnej do 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy COVID-19 (tj. liczonych od dnia 8 marca br.). W obecnym brzmieniu przepis ten pozwala natomiast na stosowanie pracy zdalnej przez okres 180 dni (liczonych od dnia 8 marca br.), co jest korzystniejsze z punktu widzenia przeciwdziałania COVID-19 i bardziej odpowiadające obecnemu stanowi wiedzy na temat okresu, w jakim konieczne będzie stosowanie szczególnych zabezpieczeń związanych z tą chorobą.

Zmiany w ustawie z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (art. 2 projektu ustawy)

Nieuzasadnione jest dokonywanie zmian wskazanych w art. 2 senackiego projektu ustawy. Przepis ten dotyczy wprowadzenia zmian w przepisach ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, określających zadania realizowane na rzecz obronności państwa oraz zadania zawarte w programie mobilizacji gospodarki (art. 2 pkt 2 pkt 1 i pkt 3 oraz art. 4a ust. 2 pkt 1 i pkt 2a). Propozycje senackie dotyczą zmiany brzmienia występującego w każdym z powyższych przepisów sformułowania:

„(...) a także w sytuacjach zagrożenia zdrowia lub życia ludzkiego”

na wyrażenie:

„(...) a także w sytuacjach stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego”.

Propozycja senacka nie „doprecyzowuje”, a w sposób nieuzasadniony zawęża obszar możliwych do realizacji wymienionych ustawowo zadań i przedsięwzięć – wyłącznie do sytuacji stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, podczas gdy obecnie obowiązujące brzmienie ma szerszy zakres i dotyczy wszystkich możliwych sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia ludzkiego. Obecnie obowiązujące przepisy stwarzają podstawy do udzielenia ludności Rzeczypospolitej Polskiej szerszego *spectrum* wsparcia w ramach programu mobilizacji gospodarki i nie powinny zostać zmienione. Proponowane zmiany nie znajdują dostatecznego uzasadnienia, w związku z czym należy pozostawić przedmiotowe przepisy w brzmieniu aktualnie obowiązującym.

Przesłanki czasowego zawieszenia lub ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty (art. 5 projektu ustawy zmieniający art. 30b w Prawie oświatowym)

Zaproponowana w art. 5 senackiego projektu ustawy zmiana brzmienia art. 30b ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, z późn. zm.) zawęża obecnie szeroko nakreślone w art. 30b ww. ustawy przypadki uzasadnione nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży wyłącznie do przypadków stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wystąpienia niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, (...), o których mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Obecnie obowiązujące brzmienie art. 30b ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe pozwala ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania szybko zareagować na ewentualne zagrożenie życia lub zdrowia dzieci i młodzieży w nadzwyczajnych okolicznościach (np. jak to ma miejsce obecnie w przypadku zwiększonego ryzyka zachorowań na chorobę zakaźną) poprzez czasowe ograniczenie lub zawieszenie funkcjonowania jednostek systemu oświaty. Jednocześnie obecne brzmienie ww. przepisu nie ogranicza się wyłącznie do przypadków związanych z zakażeniami lub szerzeniem się chorób zakaźnych, lecz daje

możliwość szybkiego zareagowania również w każdym innym przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności zagrażających życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży, np. wskutek działania żywiołów.

W przypadku długotrwałego ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty powodujących uniemożliwienie lub znaczne utrudnienie realizacji celów i zadań tych jednostek (np. nie będzie możliwe przeprowadzenie egzaminu ósmoklasisty lub maturalnego w terminach określonych w obecnie obowiązujących przepisach oświatowych) minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, na mocy art. 30c Prawa oświatowego, może wprowadzić niezbędne kompleksowe zmiany umożliwiające kontynuowanie przez uczniów kształcenia na różnych etapach edukacyjnych w sposób jak najmniej uciążliwy.

Senacki projekt ustawy nie odnosi się do zmian w ww. art. 30c ustawy (propozycja dotyczy jedynie zmiany w art. 30b), dlatego też nieadekwatne jest uzasadnienie do zmian zaproponowanych w art. 5 senackiego projektu ustawy, odnoszące się do usunięcia regulacji umożliwiających ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, w drodze rozporządzenia, wyłączenie stosowania niektórych przepisów, w szczególności w zakresie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego, oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, przeprowadzania egzaminów, organizacji roku szkolnego i organizacji pracy tych jednostek.

Należy podkreślić, że obecne wyłączenie stosowania niektórych przepisów prawa nie jest dowolnie wybrane i nie dotyczy wybranego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania przedziału czasowego, o którym mowa w uzasadnieniu do art. 5 senackiego projektu ustawy. Wyłączenie to jest odpowiedzią na potrzebę wprowadzenia szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i dotyczy tylko tego okresu, w którym ze względu na wprowadzenie szeregu ograniczeń, zakazów i nakazów nie jest możliwe realizowanie zadań jednostek systemu oświaty w normalnych warunkach.

Konstrukcja prawna polegająca na wyłączeniu stosowania przepisów w drodze rozporządzenia nie jest jedynym istniejącym w systemie prawa przypadkiem. Przykładem funkcjonowania takich rozwiązań jest wyłączenie stosowania niektórych przepisów ustawy określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 47 ust. 3 pkt 1 i ust. 5 Prawa oświatowego, odstępowanie od wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 9 ust. 1 pkt 1 Karcie Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215) w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 9 ust. 2 ww. ustawy, czy też wyłączenie zastosowane w art. 6b ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2020 r. poz. 326, z późn. zm.).

Upoważnienie ustawowe pozwalające ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania na wyłączenie stosowania niektórych przepisów Prawa oświatowego, ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych i wprowadzenie w tym zakresie odrębnych unormowań, przyczynia się do zapewnienia prawidłowej realizacji celów i zadań jednostek systemu oświaty oraz gwarantowanego konstytucyjnie prawa do nauki (art. 70 Konstytucji) w warunkach, w których nie jest możliwe realizowanie tych celów i zadań na dotychczasowych zasadach.

Przyjęte rozwiązania umożliwiające szkołom realizację kształcenia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, nie stoją w sprzeczności z kontynuacją działań dydaktyczno-wychowawczych szkół, z realizacją prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się.

Wprowadzone i obowiązujące rozwiązania ustawowe (art. 30b i 30c Prawa oświatowego) przyczyniają się do zwiększenia poziomu ochrony zdrowia społeczeństwa poprzez wyposażenie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w narzędzia pozwalające szybko zareagować na ewentualne zagrożenie życia lub zdrowia dzieci i młodzieży.

Dodatkowo należy wskazać, że zawarta w senackim projekcie ustawy propozycja nadania nowego brzmienia art. 30b Prawa oświatowego (który de facto stanowi upoważnienie ustawowe) powoduje, że wydane na podstawie tego przepisu obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 410, z późn. zm.) utraciłoby moc z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, tj. z dniem następującym po dniu ogłoszenia i co za tym idzie powodowałoby natychmiastowe wydanie nowego rozporządzenia w tym zakresie. Biorąc pod uwagę obecną sytuację w kraju i ogłoszenie stanu epidemii w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19, rozwiązanie zaproponowane w art. 5 senackiego projektu ustawy, powodujące konieczność wydania nowego rozporządzenia, wprowadziłoby niepotrzebny chaos w przedszkolach, szkołach i innych jednostkach systemu oświaty, które obecnie realizują już swoje zadania zgodnie z ww. rozporządzeniem.

Przesłanki czasowego ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania uczelni oraz czasowego zawieszenia kształcenia doktorantów (art. 6 projektu ustawy zmieniający art. 51a i 198a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz uchylający art. 433a ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce)

Zaproponowana w projekcie ustawy zmiana art. 51a oraz art. 198a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85 i 374) polega na przyznaniu rektorowi kompetencji do czasowego ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania uczelni oraz czasowego zawieszenia kształcenia doktorantów. Jednocześnie skutkuje ona pozbawieniem ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki odpowiednio możliwości ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania uczelni oraz możliwości zawieszenia kształcenia doktorantów w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu członków wspólnoty uczelni.

Projektowana zmiana jest nieuzasadniona. Należy zauważyć, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce rektor ma możliwość podejmowania działań zmierzających do ograniczenia czy zawieszenia działalności uczelni. Rektor zarządza uczelnią (art. 23 ust. 2 pkt 2) i jest zobowiązany do zapewnienia w niej bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia (art. 51 ust. 1). Jako jednoosobowy organ uczelni w celu realizacji tych kompetencji rektor może wydawać zarządzenia.

Przepisy art. 51a oraz art. 198a dodane ustawą COVID-19 umożliwiają ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki przyjmowanie rozwiązań obejmujących wszystkie nadzorowane przez niego uczelnie, a w zakresie kształcenia doktorantów – wszystkie podmioty prowadzące to kształcenie. Podobnie przepis art. 433a, którego uchylenie przewiduje się w projekcie, umożliwia ministrom nadzorującym uczelnie wojskowe, służb państwowych, artystyczne, medyczne i morskie przyjmowanie takich rozwiązań w odniesieniu do nadzorowanych przez nich uczelni. Przeniesienie kompetencji w tym zakresie na rektora uczelni nie pozwoli na podejmowanie działań systemowych, o zasięgu krajowym lub regionalnym. Bez przepisów upoważniających do wydania rozporządzeń minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz inni ministrowie nadzorujący uczelnie nie będą mieli możliwości reagowania na sytuacje kryzysowe, wymagające rozwiązań o charakterze systemowym.

Ponadto zaproponowane w projekcie przeniesienie na rektora uprawnień do zawieszenia kształcenia doktorantów w podmiotach prowadzących szkoły doktorskie wyłączy możliwość zawieszenia kształcenia doktorantów w innych niż uczelnie podmiotach prowadzących kształcenie doktorantów. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 198 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce podmiotem prowadzącym szkołę dokorską może być nie tylko uczelnia akademicka, ale też instytut naukowy Polskiej Akademii Nauk, instytut badawczy albo międzynarodowy instytut naukowy utworzony na podstawie odrębnej ustawy działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, federacja podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, posiadające kategorię naukową A+, A albo B+ co do zasady w co najmniej 2 dyscyplinach. Również w okresie przejściowym (tj. do zakończenia pierwszej ewaluacji jakości działalności naukowej) szkoła doktorska może być prowadzona przez ww. podmioty, jeżeli posiadają one uprawnienia do nadawania stopnia doktora co do zasady w co najmniej 2 dyscyplinach – zgodnie z art. 290 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.). Ograniczenie możliwości zawieszenia kształcenia doktorantów tylko do uczelni spowoduje zatem poważną lukę prawną i narazi doktorantów kształcących się w innych podmiotach na zagrożenie zdrowia lub życia, co jest sprzeczne z zakładanym celem projektowanej ustawy.

Z podobnych względów niezasadna jest również propozycja zawarta w art. 6 pkt 3 projektu ustawy dotycząca uchylenia art. 433a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85 i 374).

Przedmiotowy przepis zawiera upoważnienie ustawowe dla ministrów nadzorujących uczelnie (np. Ministra Obrony Narodowej w stosunku do uczelni wojskowych, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w stosunku do uczelni artystycznych) do wydania rozporządzenia umożliwiającego czasowe ograniczenie lub zawieszenie funkcjonowania uczelni w sytuacjach nadzwyczajnych. W związku ze sprawowaniem ustawowo określonego nadzoru nad uczelniami uzasadnionym jest pozostawienie art. 433a ww. ustawy w obecnym brzmieniu. Przepis ten umożliwia utrzymanie spójnych regulacji w zakresie funkcjonowania uczelni. Jak wykazała obecna sytuacja zagrożenia epidemią wirusa COVID-19, powyższe upoważnienie zapewnia jednolite obowiązywanie zasad ograniczenia funkcjonowania uczelni nadzorowanych przez właściwych ministrów w całym kraju.

III. Uwagi do OSR

W ocenie skutków regulacji (OSR) projektowanej ustawy nie wykazano wielkości grup podmiotów, na które oddziałuje projekt (pkt 4 OSR) oraz wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe (pkt 7 OSR). Dodatkowo w pkt 8 należy wyjaśnić, w jaki sposób „wprowadzenie szczególnych rozwiązań w celu minimalizowania skutków epidemii spowoduje zwiększenie obowiązków informacyjnych” u podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt prawny.

W OSR zabrakło również informacji na temat kosztów proponowanych rozwiązań dla budżetu państwa. Tymczasem związane z projektem zwiększenie wydatków budżetowych, przy założeniu, że nie wystąpią inne, przeciwstawne efekty (zwiększenie dochodów budżetowych w efekcie większych wydatków jednostek gospodarczych, zmniejszenie wydatków z jednostek i funduszy objętych mechanizmem konsolidacji) spowoduje odpowiednie zwiększenie deficytu i potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, a w konsekwencji wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi. Ponadto w związku z działaniem stabilizującej reguły wydatkowej, zapisanej w ustawie o finansach publicznych, wzrost wydatków budżetu państwa, w przypadku osiągnięcia limitu przez łączną kwotę wydatków, wiązać się będzie z koniecznością redukcji wydatków z innych tytułów o tę samą kwotę.

W uzasadnieniu ani w OSR nie zamieszczono ponadto wyników analizy możliwości osiągnięcia celu proponowanego aktu normatywnego za pomocą innych środków oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy – Prawo przedsiębiorców, nie realizując tym samym obowiązku określonego w art. 66 ust. 2 tejże ustawy.

IV. Konkluzja

Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony projekt ustawy, ponieważ od czasu jego wniesienia do Sejmu do dnia dzisiejszego w ustawie COVID-19 wprowadzono szereg zmian, które w bardziej efektywny sposób realizują cele projektu bądź dezaktualizują zawarte w nim propozycje.