

# TARCZA ANTYKRYZYSOWA 1.0–4.0

## USTAWA O DODATKU SOLIDARNOŚCIOWYM I INNE REGULACJE

Szczególne rozwiązania w prawie pracy,  
prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń  
społecznych związane z COVID-19

**Komentarz**

**redakcja naukowa Krzysztof W. Baran**

---

Krzysztof W. Baran, Michał Barański, Wojciech Bigaj, Maciej Borski  
Izabela Florczak, Katarzyna Jaworska, Daniel Książek, Kamila Księżyk  
Mariusz Lekston, Kamila Naumowicz, Magdalena Paluszkiewicz  
Anna Piszczek, Ariel Przybyłowicz, Anna Rogacka-Łukasik  
Iwona Sierocka, Krzysztof Stefański, Wioletta Witoszko, Janusz Żołyński

---

**KOMENTARZE**

# TARCZA ANTYKRYZYSOWA 1.0–4.0

## USTAWA O DODATKU SOLIDARNOŚCIOWYM I INNE REGULACJE

Szczególne rozwiązania w prawie pracy,  
prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń  
społecznych związane z COVID-19

Komentarz

redakcja naukowa Krzysztof W. Baran

---

Krzysztof W. Baran, Michał Barański, Wojciech Bigaj, Maciej Borski  
Izabela Florczak, Katarzyna Jaworska, Daniel Książek, Kamila Księżyk  
Mariusz Lekston, Kamila Naumowicz, Magdalena Paluszkiwicz  
Anna Piszczek, Ariel Przybyłowicz, Anna Rogacka-Łukasik  
Iwona Sierocka, Krzysztof Stefański, Wioletta Witoszko, Janusz Żołyński

---

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 20 lipca 2020 r.*

Recenzent

*Dr hab. Piotr Prusinowski*

Wydawca

*Magdalena Stojek-Siwińska*

Redaktor prowadzący

*Adam Choiński*

Opracowanie redakcyjne

*Katarzyna Świerk-Bożek*

Sekretarz tomu

*Dr Izabela Florczak*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

 **prawolubni**

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-355-1

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Wprowadzenie

Oddawany do rąk Czytelników *Komentarz* do prawodawstwa powstałego w okresie pandemii COVID-19 uwzględnia również ustawę z 19.06.2020 r., zwaną Tarczą antykryzysową 4.0, oraz ustawę o dodatku solidarnościowym. W sferze przedmiotowej został on poświęcony problematyce szeroko pojmowanego prawa pracy i prawa urzędniczego oraz prawa ubezpieczeń społecznych. Jego zakres podmiotowy odnosi się nie tylko do statusu pracodawców i pracowników, ale również innych podmiotów objętych kolejnymi tarczami antykryzysowymi, jak choćby osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnionych. *Komentarz* ten obejmuje wszystkie istotne płaszczyzny stosunków pracy, począwszy od indywidualnych, poprzez kolektywne, skończywszy na ubezpieczeniowych.

Komentując regulacje prawodawstwa powstałego w celu zwalczania skutków pandemii, należy brać pod uwagę silną kinetykę procesów społecznych, jakim podlegają stosunki pracy. Uchwalane przepisy są stosowane w poważnych problemach gospodarczych, co skutkuje erozją funkcjonującego dotychczas modelu ochrony socjalnej zatrudnionych, ale również dysfunkcjonalizacją podmiotów zatrudniających, zarówno organizacyjną, jak i finansową. Wprowadzane przez prawodawcę nowe i modyfikowane dotychczasowe instytucje cechuje w płaszczyźnie normatywnej silna kazuistyczność, a w niektórych przypadkach także poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją. Tego rodzaju sytuacja istotnie utrudnia ich racjonalną i koherentną wykładnię. Bezprecedensowa w stosunkach pracy dynamika działalności legislacyjnej nie sprzyja pogłębionej refleksji dogmatycznej. W efekcie nader często pojawia się wyraźny brak koincydencji nowego ustawodawstwa nie tylko w wymiarze wewnątrzsystemowym, ale nawet wewnątrzstawowym. Skutkuje to różnymi wątpliwościami w sferze normatywnej, będącymi następstwem zaistniałych luk konstrukcyjnych.

*Komentarz* ten jest pracą zbiorową, ale nie wspólną. Zamieszczone w nim zapatrywania są wyrazem indywidualnych poglądów autorów. W autonomiczny sposób, w ramach uzgodnionej konwencji metodologicznej, zdecydowali oni o przedstawieniu konkretnych zagadnień merytorycznych. W swoich założeniach jest on skierowany do szerokiego kręgu czytelników. Mam tu na myśli nie tylko menedżerów, kadrowców oraz osoby

zajmujące się obsługą prawną podmiotów gospodarczych, ale również funkcjonariuszy organów wymiaru sprawiedliwości i pracowników administracji publicznej, w tym organów ubezpieczeniowych, oraz, co oczywiste, działaczy związkowych. Żywię nadzieję, że będzie on pożytecznym narzędziem w praktycznym stosowaniu przepisów prawa zatrudnienia oraz prawa ubezpieczeń społecznych powstałych w okresie pandemii.

*Kraków, 15 czerwca 2020 r.*

*Krzysztof W. Baran*

# Ustawa

z 2.03.2020 r.

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

(Dz.U. poz. 374; zm.: Dz.U. z 2020 r. poz. 567, poz. 568, poz. 695, poz. 875, poz. 1086, poz. 1106)

(wyciąg)

## Uwagi ogólne

Wyjaśnienie rozwiązań i instytucji przyjętych przez ustawodawcę w celu zapobiegania i zwalczania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 wymaga wcześniejszego zdefiniowania pojęć: „epidemia”, „stan zagrożenia epidemicznego” i „stan epidemii”. Zgodnie z art. 2 u.z.z.z.ch. „epidemia” to wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących. „Stan zagrożenia epidemicznego” z kolei to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych. Wreszcie „stan epidemii” to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Jak słusznie zauważa A. Fornalik, „zarówno »stan zagrożenia epidemicznego«, jak i »stan epidemii« jest sytuacją prawną. Wystąpienie takiego stanu na obszarze kraju wynika z regulacji prawnych a nie oceny dokonywanej przez strony różnego rodzaju stosunków prawnych”<sup>1</sup>.

Stan epidemii został wprowadzony w Polsce 20.03.2020 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>2</sup>. W tym samym dniu utraciło swą moc rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego<sup>3</sup>. Warto jednak zauważyć, że wszelkie wydane na jego podstawie decyzje, polecenia, wytyczne i zalecenia zachowały swoją ważność i mogą być zmieniane na podstawie dotychczasowych przepisów (wynika to wprost z § 2 rozporządzenia w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego). Dla porządku należy dodać, że 31.03.2020 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku

---

<sup>1</sup> A. Fornalik, *Stan zagrożenia epidemicznego – podstawy prawne*, Legalis 2020.

<sup>2</sup> Dz.U. poz. 491 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. poz. 433 ze zm. Uchylone rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 20.03.2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 490).

z wystąpieniem stanu epidemii<sup>4</sup>, w którym uregulowano także kwestie zawarte wcześniej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>5</sup>. Zostało ono uchylone i zastąpione kolejnym. Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z 19.06.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>6</sup>.

W praktyce różnica między stanem zagrożenia epidemicznego a stanem epidemii jest niewielka. W przypadku stanu epidemii pojawia się bowiem jedynie dodatkowa możliwość skierowania do przymusowej pracy przy zwalczaniu epidemii w drodze decyzji.

Wyżej przedstawione stany zagrożenia epidemicznego i epidemii wymagają skonfrontowania z przewidzianą przez polskiego ustrojodawcę instytucją stanu nadzwyczajnego. Przez pojęcie stanu nadzwyczajnego należy rozumieć wystąpienie w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, która uzasadnia sięgnięcie po środki szczególne polegające na:

- 1) koncentracji władzy w rękach egzekutywy,
- 2) ograniczeniach praw i wolności obywateli,
- 3) zmianach w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych,
- 4) zmianach w systemie stanowienia prawa<sup>7</sup>.

W praktyce zatem stan nadzwyczajny to taki stan w wewnętrznym porządku państwa, gdy część regulacji konstytucyjnych zostaje zawieszona, ich miejsce zaś zajmuje regulacja wyjątkowa. Warto w tym miejscu podkreślić, że celem każdego stanu nadzwyczajnego jest przeciwstawienie się konkretnemu zagrożeniu i ratowanie dobra wspólnego.

Ustrojodawca wprowadzenie konkretnego stanu nadzwyczajnego uzależnia nie tyle od powstania szczególnego zagrożenia, lecz od powstania sytuacji, w której przewyższenie zagrożenia wymaga sięgnięcia po środki nadzwyczajne, „zwyczajne środki konstytucyjne” są bowiem już niewystarczające. Kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem dalszych rozważań, a zatem w tym miejscu należy poprzestać na ogólnym stwierdzeniu, że wprowadzenie każdego z wyżej wymienionych stanów wymaga podstawy ustawowej, następuje zaś ono w drodze rozporządzenia, które podlega publikacji. Dopiero zatem po należyтым ogłoszeniu stan nadzwyczajny zaczyna obowiązywać. Wszelkie ograniczenia

<sup>4</sup> Dz.U. poz. 566 ze zm.

<sup>5</sup> Minister Zdrowia z kolei znowelizował swoje rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, uchylając praktycznie całą jego część merytoryczną zawartą w rozdziałach 2–6.

<sup>6</sup> Wcześniej obowiązywały: rozporządzenie Rady Ministrów z 10.04.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 658 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z 19.04.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 697 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z 2.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 792 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z 16.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 878 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z 29.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 964 ze zm.). Przyjmowanie wyżej wymienionych rozporządzeń wiąże się z kolejnymi etapami łagodzenia obostrzeń wynikających z obowiązującego stanu epidemii.

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 451.



praw i wolności człowieka i obywatela wprowadzane w trybie stanu nadzwyczajnego mają, co istotne, charakter fakultatywny i powinny być wprowadzane wyłącznie wtedy, gdy jest to niezbędne. Zakres ograniczeń tych praw i wolności, a także zasady działania organów władzy publicznej w danym stanie nadzwyczajnym określają ustawy dotyczące poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Warto zwrócić uwagę, że ewentualne straty majątkowe będące efektem wprowadzonych ograniczeń praw i wolności powinny być przez państwo wyrównywane na zasadach określonych ustawowo<sup>8</sup>. Nie obejmują one, co szczególnie istotne, strat niezwiązanych bezpośrednio ze stanem nadzwyczajnym, spowodowanych ograniczeniami nieprzewidzianymi przez normy regulujące dany stan nadzwyczajny. Oczywiście działania lub zaniechania organów państwa w czasie trwania stanu nadzwyczajnego muszą być odpowiednie do stopnia zagrożenia. Jak słusznie zauważa M. Brzeziński, „stan nadzwyczajny nie daje państwu bezwarunkowego przyzwolenia na używanie wszystkich przypisanych do niego środków nadzwyczajnych, lecz tylko na takie, które są adekwatne do rzeczywistego zagrożenia”<sup>9</sup>. Adekwatność ta powinna być przy tym oceniana z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Trzeba również odnotować, że w czasie trwania stanu nadzwyczajnego nie można zmieniać podstawowych z punktu widzenia ustrojowego aktów normatywnych, takich jak: Konstytucja, Kodeks wyborczy i ustaw o stanach nadzwyczajnych. Nie można także zgodnie z zasadą ochrony organów przedstawicielskich: skracać kadencji Sejmu, przeprowadzać referendum ogólnokrajowego, przeprowadzać wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyborów Prezydenta, a wybory do organów samorządu terytorialnego przeprowadzać tylko tam, gdzie nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego.

Konstytucja RP wyróżnia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Pierwszy z nich ma z natury rzeczy najdalej idący charakter, jego wprowadzenie wiąże się bowiem z zagrożeniem istnienia państwa. Zgodnie z art. 229 Konstytucji RP może on zostać wprowadzony wyłącznie w przypadku:

- 1) zewnętrznego zagrożenia państwa,
- 2) zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) jeżeli z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie państwa do wspólnej obrony przeciwko agresji.

W razie zaistnienia wskazanych wyżej sytuacji Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa. Sprezycowanie wskazanych wyżej przesłanek nastąpiło w ustawie z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Nie ulega

<sup>8</sup> Por. ustawa z 22.11.2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz.U. Nr 233, poz. 1955). Przewiduje ona, że podstawą do uzyskania odszkodowania jest powstanie straty, do której wyłącznie nie przyczynił się ani poszkodowany, ani osoba trzecia. Odszkodowanie przysługuje od Skarbu Państwa.

<sup>9</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 173–174.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1932.

wątpliwości, że w obecnej sytuacji epidemicznej żadna z tych przesłanek nie została spełniona, a zatem dalsze rozważania poświęcone będą wyłącznie pozostałym dwóm stanom nadzwyczajnym.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego wiąże się z kolei z zaburzeniem wewnętrznej sytuacji w państwie. W myśl art. 230 ust. 1 Konstytucji RP stan wyjątkowy może zostać wprowadzony tylko w przypadku:

- 1) zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa,
- 2) zagrożenia bezpieczeństwa obywateli,
- 3) zagrożenia porządku publicznego.

W razie zaistnienia wyżej wymienionych sytuacji Prezydent RP wprowadza stan wyjątkowy na części albo całym terytorium państwa w drodze podlegającego kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia. Stan ten może zostać wprowadzony na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni. W przypadku gdyby w tym czasie stan wyjątkowy nie odniósł pożądanych skutków i normalne funkcjonowanie państwa nie mogłoby zostać przywrócone, Prezydent za zgodą Sejmu może przedłużyć stan wyjątkowy o kolejne 60 dni. Warto w tym miejscu podkreślić, że przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, co oznacza, że maksymalny czas jego trwania to 150 dni. Jak słusznie zauważył B. Banaszak, dłuższe obowiązywanie środków nadzwyczajnych powodowałoby zakłócenie funkcjonowania w dłuższej perspektywie czasu, to zaś mogłoby oznaczać dysfunkcjonalność obowiązujących rozwiązań ustrojowych. W takiej sytuacji lepiej zatem podjąć konieczne reformy konstytucyjne, niż przedłużać stan wyjątkowy w nieskończoność<sup>11</sup>.

Odnosząc się do wskazanych wyżej przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego, warto zauważyć, że ich źródłem są wyłącznie zagrożenia o charakterze wewnętrznym. Żadna z nich nie została przy tym zdefiniowana ani w Konstytucji RP, ani w ustawie z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>12</sup>. Ustawa jedynie rozwinęła ich zakres, uwzględniając działania terrorystyczne. Przesłanki te, mimo ich niedookreślonego charakteru, są jednak dość jednolicie postrzegane przez doktrynę.

Zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa oznacza działania lub zaniechania godzące w samą egzystencję Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa, którego istnienie oparte jest na fundamentalnych wartościach i zasadach opisanych w preambule Konstytucji i w podstawowych zasadach rozdziałów I, II i XII Konstytucji RP<sup>13</sup>. Stan zagrożenia powinien być zatem wymierzony w podstawowe instytucje i zasady ustroju państwa oraz

<sup>11</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 983.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.

<sup>13</sup> K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, art. 230, s. 2. Podobnie K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 78–79.

podstawowe wartości konstytucyjne<sup>14</sup>. Z natury rzeczy prowadzi on do paraliżu państwa i godzi w dalszy jego byt przynajmniej w kształcie nakreślonym przez Konstytucję. Jak słusznie zauważa K. Prokop, „jest to zagrożenie niemal równe groźbie obcej interwencji (wojnie)”<sup>15</sup>. Wydaje się, że z sytuacją taką moglibyśmy mieć do czynienia w razie zbrojnego zamachu stanu lub próby naruszenia integralności terytorialnej państwa przez wewnętrzne ruchy separatystyczne.

Zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oznacza zagrożenie jednego z dóbr, stanowiących, w myśl art. 5 Konstytucji RP, przedmiot ochrony ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. Chodzi tu zatem o zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli oraz ich mienia, które nie może być zniwelowane za pomocą zwykłych środków konstytucyjnych<sup>16</sup>. Warto podkreślić, że zagrożenie to powinno mieć charakter powszechny i odnosić się do nieokreślonej z góry liczby obywateli. Wydaje się, że źródłem takiego zagrożenia mogą być przede wszystkim zbiorowe akty przemocy wymierzone w życie i zdrowie obywateli oraz ich mienie, takie jak choćby masowe rozruchy uliczne<sup>17</sup>. Bez wątplenia źródło takie mogą stanowić również działania o charakterze terrorystycznym (np. skoordynowane ataki terrorystyczne na instytucje użyteczności publicznej), co wprost zostało wyrażone w treści art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

W nauce prawa ugruntowało się rozumienie porządku publicznego jako stanu stosunków społecznych zapewniającego niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę interesów jednostek<sup>18</sup>. Wydaje się, że w dalszym ciągu swoją aktualność (mimo transformacji ustrojowej po 1989 r.) zachowuje pogląd wyrażony przez S. Bolestę, zgodnie z którym o porządku publicznym można mówić jako o „[...] systemie urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych, niepublicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego i zapewnienie normalnej działalności instytucji, zakładów, przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych oraz eliminowanie (usuwanie) różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek”<sup>19</sup>. Wydaje się, że zagrożenie porządku publicznego mogłoby być spowodowane zjawiskami, które uniemożliwiają funkcjonowanie instytucji publicznych, takie jak: blokady linii kolejowych, dróg, pracy urządzeń komunalnych i naczelných organów administracji rządowej, jeżeli ich likwidacja nie jest możliwa za pomocą zwykłych środków prawnych<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> M. Brzeziński, *Stany...*, s. 205–206.

<sup>15</sup> K. Prokop, *Stany...*, s. 77.

<sup>16</sup> Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 253; K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. IV, art. 230, s. 2; K. Prokop, *Stany...*, s. 89; M. Brzeziński, *Stany...*, s. 206.

<sup>17</sup> Por. K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. IV, art. 230, s. 2–3; S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, PIP 1982/8, s. 14.

<sup>18</sup> Szerzej zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 188–190.

<sup>19</sup> S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawnicze*” 1983/1, s. 236.

<sup>20</sup> K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. IV, art. 230, s. 3.

Zupełnie inny charakter niż dotychczas przedstawione stany ma stan klęski żywiołowej, który nakierowany jest na solidarne zwalczanie przeciwności natury. Jest to niewątpliwie stan o mniejszych rygorach prawnych niż stan wyjątkowy<sup>21</sup>. Zgodnie z treścią art. 232 Konstytucji RP stan ten może być wprowadzony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej lub w celu ich usunięcia. Przesłanki wprowadzenia tego stanu oraz samo pojęcie klęski żywiołowej definiuje art. 3 ustawy z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>22</sup>, rozwijając regulację konstytucyjną. W myśl tego przepisu klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Z kolei katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Wśród tych zjawisk mieści się niewątpliwie epidemia (wywołana przez choroby zakaźne), a zatem nie ulega wątpliwości, że jej zaistnienie umożliwia wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Niezależnie od tego należy podkreślić, że wyliczenie zdarzeń stanowiących katastrofę naturalną ma w tym przepisie charakter otwarty, a zatem wystąpienie zdarzenia innego niż wskazane wyżej nie uniemożliwia zakwalifikowania go jako katastrofy naturalnej. Awaria techniczna z kolei to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej definicje, należy zauważyć, że bezpośrednią przyczynę klęski żywiołowej będzie zatem stanowić zawsze katastrofa naturalna lub awaria techniczna, czyli zdarzenia co do zasady niezależne od woli człowieka. Trzeba przyznać rację P. Winczorkowi, który zauważył, że sama przyczyna katastrofy lub awarii może mieć bardzo różne źródło. W przypadku katastrofy naturalnej może być nim zarówno działanie wyłącznie sił natury, jak i działanie człowieka, na przykład podpalenie, którego skutkiem jest pożar wielkich obszarów leśnych czy wysadzenie zapory w wyniku działań terrorystycznych, które spowodowało powódź. Istotne jest natomiast to, że katastrofa może zostać wywołana przez siły przyrody, których człowiek nie był w stanie kontrolować<sup>23</sup>. Również awaria techniczna może nastąpić na skutek zdarzeń niezależnych od woli człowieka. Tylko tytułem przykładu można wskazać zawalenie się budowli, która może być wynikiem zaniedbania człowieka, a nawet jego umyślnego działania, na przykład awaria elektrowni lub zakładu przemysłowego

<sup>21</sup> Podobnie K. Prokop, *Stany...*, s. 23.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

<sup>23</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 295.

będąca następstwem sabotażu lub ataku terrorystycznego. Biorąc powyższe argumenty pod uwagę, można przyjąć, że przedstawione wyżej zdarzenia mają charakter zjawisk nagłych, gwałtownych, zagrażających lub sprowadzających duże straty ludzkie (śmierć lub utrata zdrowia większej liczby osób) bądź w wielkich rozmiarach straty w mieniu albo w środowisku. Nie ulega zatem wątpliwości, że nie każda katastrofa naturalna lub awaria techniczna będą stanowiły podstawę do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Stan klęski żywiołowej może wprowadzić Rada Ministrów, czyniąc to w drodze rozporządzenia. Warto w tym miejscu zauważyć, że ma ona w tym zakresie pełną swobodę, decydując, czy zostały spełnione przesłanki do jego wprowadzenia. Oczywiście za jego wprowadzenie, ale też i za brak wprowadzenia, w razie gdyby sytuacja faktyczna to uzasadniała, Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną. Oczywiście odpowiedzialność konstytucyjna ma wyłącznie wymiar indywidualny. Nie można zatem wykluczyć w przyszłości, gdyby taka była wola większości parlamentarnej, pociągnięcia obecnego Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Zdrowia czy innych ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej za niewprowadzenie tego właśnie stanu nadzwyczajnego.

Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest na czas oznaczony nie dłuższy niż 30 dni na części albo na całym terytorium państwa. Ustawa o stanie klęski żywiołowej stanowi w art. 5 ust. 2, że w rozporządzeniu wprowadzającym ten stan należy określić datę jego wprowadzenia, a więc stan klęski żywiołowej obowiązuje od tej daty i trwa do ściśle określonej daty lub ewentualnie przez określoną liczbę dni (nie większą oczywiście niż 30). Stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony wyłącznie za zgodą Sejmu, przy czym Rada Ministrów powinna wystąpić ze stosownym wnioskiem jeszcze przed zakończeniem podstawowego czasu trwania stanu klęski żywiołowej. W sytuacji gdy Sejm wyrazi zgodę, Rada Ministrów rozporządzeniem oznacza czas przedłużenia stanu klęski żywiołowej. W braku zgody albo udzielenia jej już po zakończeniu trwania stanu klęski żywiołowej, stan ten ulega zakończeniu w terminie przewidzianym w rozporządzeniu o jego wprowadzeniu. Należy podkreślić, że w odróżnieniu od konstytucyjnej regulacji stanu wyjątkowego ustrojodawca nie ograniczył ani okresu przedłużenia stanu klęski żywiołowej, ani liczby uchwał Sejmu wyrażających zgodę na jego przedłużenie. Rozwiązanie to wydaje się zrozumiałe, biorąc pod uwagę charakter przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. W doktrynie pojawiają się jednak głosy wskazujące na związane z tym niebezpieczeństwa dla właściwego funkcjonowania państwa. Tytułem przykładu M. Brzeziński zwraca uwagę, że „[...] trzeba pamiętać o zasadzie ochrony organów przedstawicielskich [...] Każdy stan nadzwyczajny, w tym stan klęski żywiołowej, powoduje przedłużenie kadencji i odroczenie wyborów parlamentarnych [...] możliwość jego wielokrotnego i czasowo nieokreślonego przedłużania, będzie kusić większość sejmową i popieraną przez nią Radę Ministrów do manipulowania terminem przyszłych wyborów”<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> M. Brzeziński, *Stany...*, s. 223.

Warto w tym miejscu się zastanowić, czy na etapie wprowadzania stanów zagrożenia epidemicznego / epidemii były spełnione przesłanki do wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych. Refleksję tę można rozszerzyć także na przyszłość, zakładając, że zarówno zagrożenie dla stanu zdrowia i życia obywateli, jak i kryzys gospodarczy wywołany epidemią będą się pogłębiać. Poza sporem wydaje się brak możliwości wykorzystania instytucji stanu wojennego. Trzeba natomiast wziąć pod uwagę ewentualną zasadność wprowadzenia stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej.

Zważywszy że wprowadzony stan epidemii pociąga za sobą daleko idące konsekwencje dla gospodarki państwa, należy, moim zdaniem, podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy za zagrożenie porządku publicznego można byłoby uznać również zagrożenie dotyczące gospodarki kraju i finansów publicznych państwa, a więc zagrożenie kryzysem gospodarczym na szeroką skalę. Takie stanowisko zaprezentował swego czasu między innymi K. Działocha<sup>25</sup>. Odmienny pogląd prezentuje natomiast K. Wojtyczek, twierdząc, że Konstytucja RP przewiduje szerokie możliwości ograniczania praw ekonomicznych i socjalnych, co można odczytywać jako dowód, że wprowadzanie w takiej sytuacji stanu wyjątkowego nie jest potrzebne, gdyż w zupełności wystarczające są te „zwykłe” możliwości<sup>26</sup>. Czy zatem głęboki kryzys gospodarczy, który będzie niewątpliwie efektem epidemii, może być postrzegany jako zagrażający porządkowi publicznemu i tym samym, czy mógłby stanowić podstawę do wprowadzenia w Polsce stanu wyjątkowego? W moim przekonaniu tak, art. 233 ust. 1 Konstytucji RP zezwala bowiem na daleko idące ograniczanie praw ekonomicznych i socjalnych niż dopuszczalne w normalnej sytuacji, a bez wątpienia zagrożenie porządku publicznego może mieć źródło w poważnym kryzysie gospodarczym. Trzeba jednak mieć na względzie, że z uwagi na ograniczone ramy czasowe stanu wyjątkowego, jego wprowadzenie zazwyczaj nie będzie mogło doprowadzić do całkowitego rozwiązania problemów gospodarczych, a jedynie do doraźnego zażegnania najostrzejszej fazy kryzysu. Kluczowe byłoby zatem ustalenie odpowiedniego momentu na jego wprowadzenie. Poza tym należy pamiętać o tym, że Prezydent RP wspólnie z Prezesem Rady Ministrów, którzy w praktyce razem musieliby podjąć tę trudną decyzję, rozstrzygaliby samodzielną decyzją polityczną, w którym momencie kryzys gospodarczy osiągnie rozmiary uzasadniające wprowadzenie stanu wyjątkowego. Siłą rzeczy podjęcie takiej decyzji w warunkach kohabitacji będzie dużo trudniejsze niż w sytuacji, gdy zarówno urząd Prezydenta RP jak i większość parlamentarna jest w rękach tej samej opcji politycznej.

Odnosząc się do zasadności wprowadzenia na terytorium państwa polskiego stanu klęski żywiołowej, warto zaznaczyć, że przepis art. 232 Konstytucji RP nie może być interpretowany w oderwaniu od art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, który wskazuje, że wprowadzenie każdego ze stanów nadzwyczajnych, także stanu klęski żywiołowej, następuje „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystar-

<sup>25</sup> K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. IV, art. 230, s. 4.

<sup>26</sup> K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 254.

czające”. To właśnie ta przesłanka, określana w doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>27</sup> jako zasada ostateczności stanów nadzwyczajnych, wydaje się kluczowa dla niewprowadzenia do dnia dzisiejszego<sup>28</sup> przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej.

Aby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy Rada Ministrów powinna wprowadzić ten właśnie stan nadzwyczajny zamiast stanu zagrożenia epidemicznego i/lub późniejszego stanu epidemii lub rozważyć wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w przyszłości, warto odnieść się do terminów użytych w treści art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że sytuacja szczególnego zagrożenia to poważne i bezpośrednio zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa oraz normalnego funkcjonowania instytucji publicznych. Jak słusznie twierdzi K. Wojtyczek, przesłanki tej nie można postrzegać tylko jako „[...] zbiorczego, syntetycznego ujęcia treści wyrażanej przez przesłanki szczególne dla poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Jeżeli bowiem omawianej przesłance ogólnej nadawać normatywne znaczenie, to nie można wykluczyć sytuacji, gdy pomimo spełnienia przesłanki szczególnej uzasadniającej wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego, nie będzie jednak podstaw do uznania, iż w danej sytuacji mamy do czynienia ze »szczególnym zagrożeniem«<sup>29</sup>. Zwykle środki konstytucyjne to z kolei wszystkie możliwości działania, jakimi dysponują organy państwowe i samorządowe, które mogą zostać wykorzystane w „normalnej” sytuacji, a więc gdy nie jest wprowadzony stan nadzwyczajny. W praktyce chodzi zatem o wydawanie aktów normatywnych, podejmowanie decyzji w sprawach indywidualnych, a nawet o realizację działań faktycznych w granicach kompetencji organów władzy publicznej<sup>30</sup>. Wydaje się zatem, że z sytuacją szczególnego zagrożenia, gdy zwykle środki konstytucyjne nie są wystarczające, będziemy mieć do czynienia wtedy, gdy nie jest możliwe przeciwdziałanie zagrożeniu bez odstąpienia od stosowania norm konstytucyjnych obowiązujących w „normalnej sytuacji”.

Czy zatem likwidacja sytuacji zagrożenia za pomocą zwykłych środków konstytucyjnych (ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, stanowiącej uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii) jest możliwa? Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednoznaczna. Z jednej strony wydaje się, że Rada Ministrów mogła uznać, iż w danym momencie na wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest jeszcze za wcześnie, zwykle środki konstytucyjne są bowiem wystarczające, a więc przesłanki określone w zasadzie ostateczności stanów nadzwyczajnych nie są jeszcze spełnione. Z drugiej jednak strony w rozporządzeniu w sprawie

<sup>27</sup> K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 250.

<sup>28</sup> Stan na 10.07.2020 r.

<sup>29</sup> K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 250.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 250–251, oraz K. Prokop, *Stany...*, s. 19–21.

ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) pojawiają się nie tylko „czasowe ograniczenia” w korzystaniu z wolności i praw jednostki, dopuszczalne w stanie normalnego funkcjonowania państwa (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>31</sup>), lecz również ograniczenia, które ingerują w istotę takich wolności i praw, jak: wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), prawo do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP) czy wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP). Należy wyraźnie zaznaczyć, że zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw nie obowiązuje wyłącznie w przewidzianych przez Konstytucję RP stanach nadzwyczajnych. Obowiązuje natomiast w okresie normalnego funkcjonowania państwa, a stan epidemii, mimo nazwy, która mogłaby sugerować coś innego, nie jest stanem nadzwyczajnym.

Niezależnie od powyższych uwag, wprowadzanie ograniczeń w sferze praw i wolności jednostki w drodze rozporządzenia, najpierw Ministra Zdrowia, a potem Rady Ministrów, należy ocenić bardzo negatywnie. Nie ulega wątpliwości, że nie każde zakłócenie normalnego funkcjonowania państwa musi mieć na tyle poważny charakter, by konieczne było wprowadzenie jednego z konstytucyjnie przewidzianych stanów nadzwyczajnych. Jeżeli jednak nawet przyjmemy, że brak w obecnej sytuacji podstaw do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, to i tak konieczne jest w takim wypadku stworzenie odpowiednio rozbudowanej regulacji ustawowej, nie zaś poprzestawanie na poziomie aktu wykonawczego. Niezbędne wydaje się zatem nadanie regulacjom, obejmującym ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii, rangi ustawowej. Trzeba jednak podkreślić, że problem ustawowej regulacji działań wykraczających poza normalność funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego jest niezwykle delikatny, bo, na co zwraca się uwagę w doktrynie, „ustawodawca nie może w ten sposób tworzyć pozakonstytucyjnych stanów nadzwyczajnych o zakresie i naturze porównywalnej do stanów przewidywanych przez Konstytucję”<sup>32</sup>. Należy zgodzić się z L. Garlickim, że stanowiłoby to naruszenie zasady konstytucjonalizacji stanów nadzwyczajnych i zachęcało do jej obchodzenia.

<sup>31</sup> Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wywodzi się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego szczególne zasady:

- 1) konieczności – środek służący ograniczeniu wolności lub prawa jednostki nie może być bardziej dolegliwy niż jest to podyktowane potrzebą ochrony jednej z wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3, czyli bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób;
- 2) przydatności – środek ten musi być środkiem skutecznie realizującym założony cel ograniczenia;
- 3) proporcjonalności *sensu stricto*, czyli w ścisłym tego słowa znaczeniu – musi zostać zachowany odpowiedni „balans”; chodzi o to, że waga ograniczeń wolności i praw jednostki powinna być adekwatna do uzyskiwanej ochrony wartości konstytucyjnej, której ustawodawca udzielił pierwszeństwa.

Zob. m.in. wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999/2, poz. 25; wyrok TK z 27.01.1998 r., K 1/98, OTK 1999/1, poz. 3; wyrok TK z 12.12.2005 r., K32/04, OTK-A 2005/11, poz. 132.

<sup>32</sup> L. Garlicki, *Polskie...*, s. 458.



# ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

### Art. 1. [Przedmiot regulacji]

#### 1. Ustawa określa:

- 1) zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej;
- 2) zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1;
- 3) uprawnienia i obowiązki, świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców i innych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1;
- 4) zasady pokrywania kosztów realizacji zadań, o których mowa w pkt 1–3, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1, w celu zapewnienia tym osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia.

2. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 322).

1. Ustawodawca zdecydował, że w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 istnieje konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego, które będą stanowić uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zakres przedmiotowy komentowanej ustawy obejmuje w szczególności: zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2,

w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się choroby; zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania tej choroby; uprawnienia i obowiązki świadczeniobiorców, świadczeniodawców oraz osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz jej zwalczania oraz zasady pokrywania kosztów realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub zakażeniem tą chorobą w celu zapewnienia wskazanym wyżej osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia. Określony wyżej zakres przedmiotowy ustawy obejmuje zatem regulacje, którymi ustawodawca stara się wyjść naprzeciw sytuacjom, w których narasta zagrożenie epidemii i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej COVID-19 u ludzi, stara się także określić niezbędne mechanizmy działania, których wprowadzenie zapobiegnie zakażeniu i rozprzestrzenianiu się tej choroby.

2. W związku z tym, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych stosuje się ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, można przyjąć, że komentowana ustawa stanowi *lex specialis* w stosunku do tej drugiej, obowiązującej już od 2008 r. Przyjęcie tej zasady oznacza, że wynikająca z komentowanej ustawy norma prawna, jako bardziej szczegółowa w sytuacji sprzeczności (i tylko w takiej sytuacji) z bardziej ogólną normą wynikającą z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, powinna ją uchylać. Warto jednak podkreślić, że zwrot „powinna uchylać” nie może być rozumiany dosłownie jako całkowite pozbawienie normy mocy obowiązującej, *lex generalis* – norma szczegółowa nie uchyla bowiem w całości mocy obowiązującej normy ogólnej, a jedynie wyłącza jej zastosowanie w przypadku zbiegu obu norm.

Należy zwrócić także uwagę na ogromne znaczenie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Trzeba pamiętać, że choroba zakaźna COVID-19 to tylko jedna z wielu chorób zakaźnych, które mogą zagrażać polskiemu społeczeństwu. Tymczasem sytuacja epidemiologiczna w Polsce i na świecie staje się coraz trudniejsza. Jest tak dlatego, że wciąż pojawiają się zagrożenia nowymi i powracającymi zakażeniami i chorobami zakaźnymi, przeciw którym nie ma skutecznych leków ani szczepionek. Ogromnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego w naszym kraju są choroby szczególnie niebezpieczne i wysoce zakaźne, które mogą być przeniesione do Polski często z bardzo odległych geograficznie regionów świata lub rozprzestrzenione w drodze aktów terroru z użyciem biologicznych czynników chorobotwórczych. Dużym problemem jest także wskazywana przez epidemiologów narastająca oporność biologicznych czynników chorobotwórczych, będąca następstwem nadużywania i nieracjonalnego stosowania antybiotyków zarówno w terapii, jak i w profilaktyce zakażeń. Biorąc to pod uwagę, konieczne jest stałe monitorowanie rozwiązań prawnych dotyczą-

cych problematyki chorób zakaźnych, w tym przede wszystkim ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Co szczególnie istotne, postanowienia tej ustawy muszą być przestrzegane, w przypadku zaś stwierdzonych uchybień organy stosujące przepisy tej ustawy powinny reagować niezwykle szybko i konsekwentnie stosując sankcje represyjne. Tylko dzięki takim zdecydowanym działaniom będzie możliwe zatrzymanie wzrostu wydatków na leczenie zakażeń, a tym samym ciągłego zwiększania wydatków ponoszonych przez państwo na opiekę zdrowotną.

## Art. 2. [COVID-19 i przeciwdziałanie COVID-19 – pojęcia]

**1. Przepisy ustawy stosuje się do zakażeń i choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej dalej, „COVID-19”.**

**2.<sup>33</sup> Ilekroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1.**

1. Wirus SARS-CoV-2 należy do rodziny koronawirusów, która została poznana w latach 60. XX w. Wówczas wyizolowano i opisano dwa patogeny – HCoV-229E oraz HCoV-OC43. Te dwa gatunki mogą powodować u ludzi zakażenia dróg oddechowych, zwykle o lekkim przebiegu. W XXI w. pojawiły się nowe gatunki koronawirusa ludzkiego, prawdopodobnie jako wynik mutacji wirusów zwierzęcych. W 2002 r. odnotowano pierwsze przypadki zakażenia wirusem SARS-CoV, wywołującym zespół ciężkiej ostrej niewydolności oddechowej (SARS). W konsekwencji zintensyfikowano prace badawcze, które doprowadziły w następnych latach do identyfikacji i opisanego kolejnych ludzkich koronawirusów – NL63 oraz HKU1.1. W 2012 r. doszło do epidemii nowej, ciężkiej i często śmiertelnej choroby układu oddechowego, wywoływanej przez wirusa MERS-CoV – bliskowschodniego zespołu niewydolności oddechowej (MERS). W grudniu 2019 r. naukowcy odkryli kolejny ludzki koronawirus. Początkowo określono go jako koronawirus 2019-nCoV, by wreszcie nadać mu oficjalną nazwę wirus SARS-CoV-2 (koronawirus SARS typu 2). To właśnie ten wirus jest odpowiedzialny za epidemię choroby zakaźnej o nazwie COVID-19 (*coronavirus disease 2019*, czyli choroba koronawirusowa z roku 2019)<sup>34</sup>.

- 2.1. W art. 2 ust. 2 ustawy COVID-19 ustawodawca definiuje pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19”, wskazując, że obejmuje ono sumę wszelkich czynności związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków tej choroby. W ten sposób podkreślono też zasadniczy cel ustawy, jakim jest stworzenie odrębnego od ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu

<sup>33</sup> Art. 2 ust. 2 zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z 31.03.2020 r. (Dz.U. poz. 568) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31.03.2020 r.

<sup>34</sup> Szerzej na temat genetyki epidemii choroby zakaźnej COVID-19 zob. K. Pyrc, *Ludzkie koronawirusy*, „Postępy Nauk Medycznych” 2015/XXVIII(4B), s. 48–52.

zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zestawu regulacji mających na celu przeciwdziałanie zakażeniu wirusem SARS-CoV-2, zwalczanie zakażenia tym wirusem, zapobieganie rozprzestrzenianiu się wywołanej wirusem SARS-CoV-2 choroby zakaźnej COVID-19, a także zwalczanie jej skutków.

- 2.2. Warto się zastanowić, które z działań objętych treścią tego przepisu mają szczególne istotne znaczenie z punktu widzenia prawa zatrudnienia i, co jeszcze ważniejsze, jakie wywołają następstwa zarówno w najbliższej, jak i długofalowej perspektywie. W pierwszej kolejności należy skupić się na skutkach bezpośrednich. Wydaje się, że komentowana ustawa w bardzo ograniczonym zakresie realizuje działania „przeciwdziałające COVID-19” w odniesieniu do tej gałęzi prawa. W praktyce regulacje odnoszące się wprost do wskazanej problematyki pojawiają się jedynie w kilku przepisach regulujących sytuację pracowników i pracodawców w przypadku wystąpienia czy też możliwości wystąpienia wirusa SARS-CoV-2. Chodzi głównie o art. 3, 4 i 15g ustawy COVID-19 oraz art. 15gb–15gg ustawy COVID-19, dodane przez ustawę z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19. Przepisy te nie są wystarczająco precyzyjne. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na pierwszy z nich, odnoszący się do pracy zdalnej, której wykonywanie może polecić pracownikowi pracodawca, na przykład w sytuacji, gdy uzyskał informacje o przebywaniu pracownika w miejscu, gdzie ten mógł potencjalnie zostać zarażony wirusem SARS-CoV-2. Tego rodzaju działanie stanowi niewątpliwie prewencję przeciwko rozprzestrzenianiu się wirusa. Mimo uszczegółowienia tej kwestii przez ustawodawcę (ust. 3–8 dodane wskazaną wyżej ustawą z 19.06.2020 r.) ustawa w dalszym ciągu nie daje odpowiedzi, jak skutecznie prowadzić tego typu działania, zważywszy że pracodawca nie ma podstaw prawnych do domagania się informacji na przykład o miejscu wypoczynku pracownika, a pracownik nie jest zobowiązany do ujawniania miejsca, w którym spędził urlop wypoczynkowy. Można zatem liczyć jedynie na poczucie moralnego obowiązku takiego pracownika, który w trosce o siebie i innych współpracowników podzieli się informacją o miejscu swojego wypoczynku. Dużym problemem wydaje się również sytuacja, gdy praca ze względu na jej charakter nie może być świadczona z domu i należy ją wykonywać osobiście. Dotyczy to chociażby zakładów produkcyjnych, punktów handlowych i usługowych, osób świadczących usługi serwisowo montażowe, lekarzy, rehabilitantów itp. Brak świadczenia pracy przez tych pracowników może powodować realne straty dla pracodawców, tymczasem komentowana ustawa w ogóle nie odnosi się do tego typu przypadków. Ustawa nie reguluje także problemu sprowadzającego się do pytania, czy w przypadku pracowników powracających z krajów objętych zintensyfikowanym występowaniem wirusa można kierować pracowników na okresowe badania lekarskie? W tym zakresie przepisy prawa również nie przewidują uprawnień pracodawcy do kierowania pracownika na badania w związku ze zwiększonym ryzykiem zachorowania na choroby wirusowe. Biorąc powyższe argumenty pod uwagę, wydaje się, że ze względu na ograniczony zakres regulacji dotyczących przeciwdziałania cho-

robie zakaźnej COVID-19, jeżeli postanowienia ustawy nie pozwalają rozstrzygnąć wątpliwości pracowników i pracodawców, rozwiązania powstających problemów trzeba szukać na gruncie obowiązujących dotychczas przepisów, czyli oprócz ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, także Kodeksu pracy, jak i przepisów wykonawczych do Kodeksu pracy, w szczególności rozporządzeń z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Problem w tym, że przepisy te także nie wyjaśniają w sposób wystarczający wątpliwości pracowników i pracodawców (szczególnie w dużych korporacjach, firmach produkcyjno-usługowych czy supermarketach, gdzie liczba osób potencjalnie mogących być nosicielami choroby zakaźnej jest na tyle duża, że pracownicy mogą mieć uzasadnione obawy). Czy zatem tak ważne kwestie, mające podstawowe znaczenie z punktu widzenia pracodawców i całej rzeszy pracowników, można pozostawić praktyce? Na pewno nie. Z pewnością ustawodawca będzie musiał nadal podejmować działania odnoszące się do sfery zatrudniania, w których z jednej strony doprecyzuje istniejące przepisy, a z drugiej stworzy nowe regulacje, które będą miały na celu złagodzenie kryzysu gospodarczego, którego skali nikt chyba nie jest w tej chwili w stanie przewidzieć.

### 2.3. Oprócz wskazanych w tezie 2.2 następstw o charakterze bezpośrednim, dla dzisiejszego rynku pracy niezwykle istotne wydają się następstwa pośrednie o charakterze społeczno-gospodarczo-ekonomicznym.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym elementem każdego przedsiębiorstwa jest pracownik. Przed rozpoczęciem pandemii mówiło się w Polsce o rynku pracownika, a pracodawcy podejmowali różne działania, by zwiększyć swoją atrakcyjność zarówno dla kandydatów, jak i dotychczasowych pracowników. Obecnie, w zupełnie nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczo-ekonomicznej, podejmując decyzje wobec pracowników, muszą też uwzględnić wpływ, jaki mogą one mieć na postrzeganie pracodawcy na rynku pracy. Zbudowaną dużymi nakładami dobrą markę na tym rynku można bardzo szybko utracić. Dlatego też niezależnie od trudności ekonomicznych, z jakimi pracodawcy będą się stykać, powinni oni rozważyć możliwość wykorzystania różnorodnych mechanizmów reorganizacji modelu wykonywania pracy i struktury jej organizacji w sposób elastyczny i proporcjonalny, zanim sięgną po rozwiązania najmocniej ingerujące w relację pracowniczą. Potwierdzają to zresztą wyniki raportu „Plany pracodawców”<sup>35</sup>, którego kolejna edycja została właśnie opublikowana przez Instytut Badawczy Randstad. Wynika z nich, że w obecnej sytuacji pracodawcy wykorzystują różne rozwiązania minimalizujące koszty swojej działalności: wysyłają pracowników na zaległe urlopy, wstrzymują wypłatę premii, zdecydowanie rzadziej sięgając po najcięższe środki, takie jak nieprzedłużanie zleceń osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych, zmniejszanie wysokości wynagrodzeń czy wreszcie rozwiązywanie umów o pracę. Wydaje się, że pracodawcy mają wciąż w pamięci niedawne problemy

<sup>35</sup> <https://wyborcza.pl/7,155287,26016037,koronawirus-jednak-nie-zdewastuje-ryнку-pracy-nastroje-przedsiębiorcow.html> (dostęp: 11.06.2020 r.).

Publikacja zawiera omówienie aktów prawnych wydanych w konsekwencji epidemii koronawirusa w zakresie, w jakim odnoszą się do prawa pracy, prawa urzędniczego oraz prawa ubezpieczeń społecznych. Uwzględnia ona rozwiązania wynikające ze specustaw: Tarczy 1.0, Tarczy 2.0, Tarczy 3.0 oraz – uchwalonych 19 czerwca br. – Tarczy 4.0 i ustawy o dodatku solidarnościowym.

Kryzys wywołany przez SARS-CoV-2 w znaczący sposób wpłynął na sytuację podmiotów zatrudniających i zatrudnianych. Uchwalone w związku z nim przepisy prawne objęły takie obszary jak:

- możliwość zmiany warunków zatrudnienia,
- zatrudnianie cudzoziemców,
- zatrudnianie urzędników,
- określanie statusu osób ubezpieczonych w czasie epidemii,
- przyznawanie świadczeń osobom, które utraciły zatrudnienie.

Osią regulacji stały się jednak postanowienia dotyczące wsparcia pracodawców i osób zatrudnionych w walce z negatywnymi skutkami rozprzestrzeniania się koronawirusa, który, uderzając w gospodarkę, wpłynął negatywnie na rynek pracy.

Książka jest przeznaczona zarówno dla praktyków, jak i teoretyków prawa. Przedstawione w niej analizy mogą również służyć jako pomoc dla działów księgowych i HR, które opracowują strategie ubiegania się o pomoc w związku z epidemią i dokonują optymalizacji zatrudnienia, a także dla pracowników bezpośrednio odczuwających skutki kryzysu.



9 788382 233551 W01P01

ISBN 978-83-8223-355-1



9 788382 233551

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL