

TARCZA ANTYKRYZYSOWA 1.0–3.0

Szczególne rozwiązania
w prawie pracy, prawie urzędniczym
i prawie ubezpieczeń społecznych

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, Anna Piszczek
Ariel Przybyłowicz, Anna Rogacka-Łukasik, Iwona Sierocka
Krzysztof Stefański, Wioletta Witoszko, Janusz Żołyński

KOMENTARZE

TARCZA ANTYKRYZYSOWA 1.0–3.0

Szczególne rozwiązania
w prawie pracy, prawie urzędniczym
i prawie ubezpieczeń społecznych

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, 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 25 maja 2020 r.

Recenzent

Dr hab. SSN 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
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

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

ISBN 978-83-8187-547-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Wprowadzenie.....	21
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.....	23
Rozdział 1. Przepisy ogólne.....	32
Art. 1. [Przedmiot regulacji].....	32
Art. 2. [COVID-19 i przeciwdziałanie COVID-19 – pojęcia]	34
Rozdział 2. Przepisy szczegółowe.....	39
Art. 3. [Polecenie wykonywania pracy zdalnej]	39
Art. 4. [Dodatkowy zasiłek opiekuńczy].....	55
Art. 4a. [Zasiłek opiekuńczy dla osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników].....	66
Art. 4b. [Świadczenie pracy w podmiocie leczniczym w ramach dyżuru medycznego – zachowanie prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego; świadczenie pracy zdalnej przez ubezpieczonego wykonującego zawód medyczny – zachowanie prawa do zasiłku chorobowego].....	71
Art. 4c. [Zasiłek chorobowy przysługujący ubezpieczonemu wykonującemu zawód medyczny zatrudnionemu w podmiocie leczniczym w okresie podlegania obowiązkowej kwarantannie lub izolacji w warunkach domowych oraz w czasie niezdolności do pracy z powodu COVID-19].....	77
Art. 4d. [Uposażenie i dodatki do uposażenia przysługujące wykonującym zadania służbowe żołnierzom i funkcjonariuszom poddanym kwarantannie, izolacji lub przebywającym na zwolnieniu lekarskim w związku z COVID-19].....	81
Art. 4e. [Świadczenie pracy przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej poddane obowiązkowej kwarantannie].....	86

Art. 12a. [Zawieszenie wykonywania niektórych obowiązków w zakresie badań okresowych pracowników, kierowców wykonujących przewóz drogowy oraz maszynistów w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii].....	90
Art. 12e. [Przeprowadzanie szkoleń wstępnych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy lub służby za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej; wydłużenie terminów przeprowadzenia szkoleń okresowych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy lub służby].....	97
Art. 14g. [Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej w urzędzie obsługującym Ministra Sprawiedliwości oraz w Prokuraturze Krajowej]	103
Art. 15a. [Rekompensata poniesionych przez zakłady aktywności zawodowej kosztów wynagrodzeń osób niepełnosprawnych] ...	105
Art. 15b. [Utrzymanie poziomu dofinansowania ze środków PFRON kosztów uczestnictwa w warsztacie terapii zajęciowej oraz kosztów działania zakładów aktywności zawodowej]	117
Art. 15f. [Zwolnienie młodocianego pracownika odbywającego przygotowanie zawodowe z obowiązku świadczenia pracy; zachowanie przez pracodawcę prawa do refundacji]	122
Art. 15g. [Pomoc dla pracodawców – ochrona miejsc pracy; wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym; obniżenie wymiaru czasu pracy]	129
Art. 15h. [Przedłużenie ważności orzeczeń o niepełnosprawności albo o stopniu niepełnosprawności i kart parkingowych dla osób niepełnosprawnych; przedłużenie okresu, na jaki zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej w związku z niepełnosprawnością].....	174
Art. 15i. [Ograniczenie zakazu handlu w niedziele]	184
Art. 15x. [Szczególne rozwiązania związane z możliwością zmiany w niektórych przedsiębiorstwach systemu lub rozkładu czasu pracy pracowników oraz polecenia świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych, pozostawiania w gotowości do pracy i realizowania prawa do wypoczynku w wyznaczonym miejscu]	186
Art. 15z. [Przedłużenie terminu składania wniosków o udzielenie cudzoziemcom zezwoleń pobytowych]	201
Art. 15z ¹ . [Przedłużenie legalności pobytu cudzoziemca na terytorium RP]	207
Art. 15z ⁵ . [Wykonywanie przez cudzoziemca pracy na warunkach innych niż określone w dokumentach będących podstawą legalnej pracy cudzoziemca]	211
Art. 15z ⁷ . [Wyjątki od obowiązku posiadania przez cudzoziemca zezwolenia na pracę oraz obowiązku przedłużenia zezwolenia na pracę]	217

Art. 15zb. [Rezygnacja z ustalenia opłaty prolongacyjnej z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności składek ZUS]	220
Art. 15zc. [Przedłużenie ważności orzeczeń o niezdolności do pracy oraz o niezdolności do samodzielnej egzystencji, orzeczeń o okolicznościach uzasadniających ustalenie uprawnień do świadczenia rehabilitacyjnego; wydłużenie prawa do świadczeń; wydłużenie terminu ważności książki inwalidy wojennego (wojskowego), legitymacji osoby represjonowanej oraz legitymacji emeryta-rencisty]	224
Art. 15zd. [Przedłużenie okresu ważności wizy krajowej oraz zezwoleń na pobyt czasowy].....	230
Art. 15zf. [Wprowadzanie elastycznych zasad ustalania pracownikom czasu pracy; porozumienie o wprowadzeniu systemu równoważnego czasu pracy lub o stosowaniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia]	232
Art. 15zq. [Warunki przyznania świadczenia postojowego]	242
Art. 15zr. [Wysokość świadczenia postojowego oraz możliwość trzykrotnej jego wypłaty].....	253
Art. 15zs. [Wniosek o ustalenie prawa do świadczenia postojowego]	256
Art. 15zt. [Delegacja ustawowa – przyznanie ponownej wypłaty świadczenia postojowego]	260
Art. 15zu. [Wypłata świadczenia postojowego]	261
Art. 15zua. [Ponowne przyznanie świadczenia postojowego].....	265
Art. 15zv. [Odmowa prawa do świadczenia postojowego; odwołanie do sądu]	266
Art. 15zw. [Finansowanie świadczenia postojowego i kosztów jego obsługi]	267
Art. 15zx. [Obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia postojowego]	268
Art. 15zzb. [Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług] ...	271
Art. 15zzc. [Dofinansowanie kosztów prowadzenia działalności przez samozatrudnionych].....	282
Art. 15zzd. [Pożyczka ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy]	288
Art. 15zze. [Dofinansowanie wynagrodzeń osób zatrudnionych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego].....	298
Art. 15zze ¹ . [Dodatkowe dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych]	307
Art. 15zzo. [Przedłużenie okresów pobierania stypendiów sportowych].....	309
Art. 15zzq. [Przedłużenie okresu ważności zezwoleń na pracę cudzoziemca].....	316

Art. 15zzra. [Termin na zgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości]	324
Art. 15zzz ¹ . [Tymczasowe przeniesienie pracownika samorządowego do wykonywania innej pracy]	329
Art. 15zzzzm. [Wliczanie okresu zwolnienia młodocianego pracownika z obowiązku świadczenia pracy do okresu, za który przysługuje dotacja]	334
Art. 15zzzzzo. [Zmniejszanie zatrudnienia i wprowadzanie mniej korzystnych warunków zatrudnienia w urzędach i organach administracji państwowej]	338
Art. 15zzzzzp. [Sposób realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia w urzędach i organach administracji państwowej]	340
Art. 15zzzzzq. [Formy realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia w urzędach i organach administracji państwowej]	343
Art. 15zzzzzr. [Osoba przeprowadzająca zmniejszenie zatrudnienia; określenie kryteriów wyboru pracowników obejmowanych procedurą zmniejszenia zatrudnienia; wypowiedzanie pracownikom stosunków pracy w ramach realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia]	352
Art. 15zzzzzs. [Objęcie pracownika zmniejszeniem zatrudnienia jako podstawa do wypowiedzenia stosunku pracy lub obniżenia wymiaru czasu pracy; termin złożenia pracownikowi oświadczenia o wypowiedzeniu stosunku pracy lub oświadczenia o wypowiedzeniu zmieniającym]	359
Art. 15zzzzzt. [Odprawa pieniężna]	360
Art. 15zzzzzu. [Wprowadzanie mniej korzystnych warunków zatrudnienia w urzędach i organach administracji państwowej]	362
Art. 15zzzzzw. [Przedstawienie Prezesowi RM informacji o realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia w urzędach i organach administracji państwowej]	364
Art. 15zzzzzx. [Przedstawienie Prezesowi RM informacji o wprowadzeniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia w urzędach i organach administracji państwowej]	365
Rozdział 4. Przepisy przejściowe i końcowe	367
Art. 31a. [Zapewnienie środków w planie finansowym FGŚP na wypłatę świadczeń w celu ochrony miejsc pracy]	367
Art. 31b. [Pożyczka na rzecz FGŚP ze środków Funduszu Pracy]	372
Art. 31k. [Przedłużenie ważności orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań zdrowotnych do służby]	374
Art. 31m. [Przedłużenie ważności orzeczeń lekarskich wydanych w ramach wstępnych, okresowych i kontrolnych badań lekarskich]	377
Art. 31m ¹ . [Przedłużenie ważności dokumentów potwierdzających posiadanie określonych umiejętności lub kwalifikacji wymaganych przepisami bhp]	380

Art. 31zo. [Zwolnienie z obowiązku płacenia składek osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, podmiotów zatrudniających nie więcej niż 49 ubezpieczonych, duchownych oraz spółdzielni socjalnych]	386
Art. 31zp. [Wniosek o zwolnienie z opłacania składek]	401
Art. 31zq. [Obowiązek składania deklaracji rozliczeniowych i imiennych raportów miesięcznych za marzec, kwiecień i maj 2020 r.; dokonanie zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek]	407
Art. 31zr. [Ewidencjonowanie składek zwolnionych z obowiązku ich opłacenia jako składki wpłacone]	413
Art. 31zs. [Traktowanie składek zwolnionych z obowiązku ich opłacenia jako składki opłacone]	414
Art. 31zt. [Obsługa przez ZUS zwolnienia z obowiązku opłacania składek]	416
Art. 31zx. [Traktowanie przychodów z tytułu zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek]	418
Art. 31zy. [Delegacja ustawowa – określanie innych okresów zwolnienia z tytułu nieopłaconych składek]	419
Art. 31zy ³ . [Zasifek przysługujący rolnikom i domownikom objętym obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19]	420
Art. 31zy ⁴ . [Udostępnianie przez ZUS informacji o stanie konta ubezpieczonego w 2020 r.]	426
Art. 31zy ⁵ . [Samodzielne pobieranie dokumentów z systemu teleinformatycznego ZUS]	429
Art. 31zy ⁶ . [Roszczenia stron umów o świadczenie usług rehabilitacyjnych oraz osób niemogących skorzystać z usług podmiotów prowadzących działalność leczniczą ze względu na przeciwdziałanie COVID-19 – stosowanie przepisu o niemożliwości świadczenia, za którą nie odpowiada żadna strona]	432
Art. 31zy ⁷ . [Zachowanie terminu na złożenie wniosku o przyznanie świadczenia przedemerytalnego]	438
Art. 31zy ⁸ . [Zachowanie terminu na powiadomienie organu rentowego o osiągnięciu przychodu przez osobę pobierającą świadczenie przedemerytalne]	440
Art. 31zy ⁹ . [Termin przysługiwania prawa do świadczenia lub wypłaty świadczenia w przypadku złożenia do ZUS wniosku o przyznanie, ponowne ustalenie wysokości lub podjęcie wypłaty emerytury, renty lub innego świadczenia o charakterze długoterminowym]	442
Art. 31zy ¹⁰ . [Odstąpienie przez ZUS od pobierania odsetek za zwłokę]	444

Ustawa z 31.03.2020 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	449
Art. 17. [Przepis zmieniający ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych].....	450
Art. 22. [Przepis zmieniający ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych].....	471
Art. 25. [Przepis zmieniający ustawę o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa].....	476
Art. 85. [Odwoływanie członków Rady Dialogu Społecznego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii].....	477
Ustawa z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2	479
Art. 13. [Przepis zmieniający ustawę o dniach wolnych od pracy].....	479
Art. 59. [Przepis zmieniający ustawę o Służbie Ochrony Państwa].....	480
Art. 95. [Zawieszenie przepisów o pierwszej ocenie i ocenie okresowej w służbie cywilnej; przedłużenie umów o pracę osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej].....	485
Art. 109. [Dodatkowy zasiłek opiekuńczy dla funkcjonariuszy].....	488
Ustawa z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2	491
Art. 10. [Przepis zmieniający ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych].....	492
Art. 48. [Odwołanie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej].....	497
Art. 52. [Zwiększenie wolnej od potrąceń kwoty wynagrodzenia za pracę].....	499
Art. 53. [Zasady waloryzacji emerytur w czerwcu 2020 r.].....	507
Art. 56. [Ustalanie prawa do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, emerytury pomostowej lub emerytury górniczej w związku z okresami niewykonywania pracy z powodu COVID-19].....	509
Art. 57. [Status prawny dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy w zakresie wsparcia związanego z utrzymaniem miejsc pracy].....	514
Art. 58. [Podpis zaufany oraz podpis osobisty w zakresie wsparcia związanego z utrzymaniem miejsc pracy].....	518

Rozporządzenie Rady Ministrów z 16.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii	521
Rozdział 2. Ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się oraz obowiązek poddania się kwarantannie i testom diagnostycznym w kierunku SARS-CoV-2	523
§ 3. [Wyjątki od obowiązkowej kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej; skrócenie lub zwolnienie z obowiązku odbycia kwarantanny]	523
§ 4. [Obowiązek poinformowania pracodawcy o odbywaniu obowiązkowej kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej; oświadczenie osoby odbywającej obowiązkową kwarantannę składane w celu wypłaty wynagrodzenia lub świadczenia pieniężnego z tytułu choroby]	531
Rozdział 4. Ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców oraz obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych	537
§ 8. [Zakres ograniczenia działalności; zasady sprawowania kultu religijnego; maksymalna liczba osób w obiektach handlowych i placówkach pocztowych; obowiązek stosowania rękawiczek jednorazowych; obowiązek zapewnienia rękawiczek jednorazowych lub środków do dezynfekcji rąk; obowiązki zakładów pracy]	537
Rozdział 8. Nakaz określonego sposobu przemieszczania się oraz obowiązek stosowania środków profilaktycznych	548
§ 17. [Obowiązek zakrywania ust i nosa]	548
Bibliografia	553

Wprowadzenie

Oddawany do rąk Czytelników *Komentarz* do prawodawstwa powstałego w okresie pandemii COVID-19, uwzględniający również ustawę z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, zwaną również Tarczą antykryzysową 3.0, został w sferze przedmiotowej 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 warunkach częściowej atrofii gospodarki, 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 wewnątrzustawowym. 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, decydowali oni o przedstawieniu konkretnych zagadnień merytorycznych. W swoich założeniach jest on skierowany do szerokie-

go 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, 25 maja 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)

(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 okreś-

lonych 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”¹.

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 epidemii². W tym samym dniu utraciło swą moc rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13.03.2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego³. 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 z wystąpieniem stanu epidemii⁴, w którym uregulowano także kwestie zawarte wcześniej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁵. Rozporządzenie zostało uchylone rozporządzeniem Rady Ministrów z 10.04.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁶, to zaś uchyliło rozporządzenie Rady Ministrów z 19.04.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁷, które z kolei zostało uchylone rozporządzeniem z 2.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁸, a to ostatnie uchylono rozporządzeniem z 16.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁹.

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.

¹ A. Fornalik, *Stan zagrożenia epidemicznego – podstawy prawne*, Legalis 2020.

² Dz.U. poz. 491 ze zm.

³ 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).

⁴ Dz.U. poz. 566 ze zm.

⁵ 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.

⁶ Dz.U. poz. 658 ze zm.

⁷ Dz.U. poz. 697 ze zm.

⁸ Dz.U. poz. 792 ze zm.

⁹ Dz.U. poz. 877 ze zm.

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 prawa¹⁰.

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. Wszelkie ograniczenia 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. Warto zwrócić przy tym uwagę, że ewentualne straty majątkowe będące efektem wprowadzonych ograniczeń praw i wolności powinny być przez państwo wyrównywane na zasadach określonych ustawowo¹¹. Oczywiście działania lub zaniechania organów państwa w czasie trwania stanu nadzwyczajnego muszą być adekwatne do stopnia zagrożenia. Trzeba także 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,

¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 451.

¹¹ 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).

- 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 Polskiej¹². Nie ulega 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 pożądaných 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 nieskończoność¹³.

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 wyjątkowym¹⁴. Ustawa jedynie rozwinęła ich zakres, uwzględniając działania terrorystyczne. Przesłanki te, mimo ich niedookreślonego charakteru, są jednak dość jednolicie postrzegane przez doktrynę.

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 1932.

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 983.

¹⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.

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 RP¹⁵. Stan zagrożenia powinien być zatem wymierzony w podstawowe instytucje i zasady ustroju państwa oraz podstawowe wartości konstytucyjne¹⁶. 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 konstytucyjnych¹⁷. 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 uliczne¹⁸. 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 jednostek¹⁹. 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 prawno-publicznych 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”²⁰. Wydaje się, że zagrożenie porządku publicznego mogłoby być spowodowane zjawiskami, które uniemożliwiają funkcjonowanie instytucji publicznych, takie jak: blokady linii kolejowych, dróg, pracy urzędzeń

¹⁵ 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.

¹⁶ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 205–206.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Szerzej zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 188–190.

²⁰ S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983/1, s. 236.

komunalnych i naczelnych organów administracji rządowej, jeżeli ich likwidacja nie jest możliwa za pomocą zwykłych środków prawnych²¹.

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 wyjątkowy²². 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 żywiołowej²³, rozwijając regulację konstytucyjną. Nie analizując szczegółowo poszczególnych przesłanek, można przyjąć, że mają one charakter zjawisk nagłych, gwałtownych, zagrażających lub spowodowanych 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. 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

²¹ K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. IV, art. 230, s. 3.

²² Podobnie K. Prokop, *Stany...*, s. 23.

²³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

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 rozwiązania wynikające ze specustaw: Tarcza 1.0, Tarcza 2.0 oraz – obowiązująca od 16 maja 2020 r. – Tarcza 3.0.

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

- nakładanie dodatkowych obowiązków na pracodawców,
- zatrudnianie cudzoziemców,
- zatrudnianie urzędników,
- określanie statusu osób ubezpieczonych w czasie epidemii.

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

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



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL