



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 30-03-2020 r.

**Adam Bodnar**

**V.7100.5.2020.PM**

**Pan  
prof. Tomasz Grodzki  
Marszałek Senatu RP**

Wielce Szanowny Panie Marszałku

W związku z pracami Senatu RP nad ustawą 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 senacki Nr 96), zwaną dalej ustawą, pragnę przedstawić szereg zasadniczych uwag z perspektywy organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP). Uwagi te, w związku z tempem prac nad wskazaną ustawą, nie mają charakteru kompleksowego. Niezależnie od przedmiotowej opinii, w osobnym piśmie przedstawiłem swoje stanowisko dotyczące zmian w prawie wyborczym.

## Spis treści:

I.	WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI .....	4
1.	„Przepadek” rzeczy zatrzymanych .....	4
2.	Nowelizacja art. 161 i 190a Kodeksu karnego .....	5
3.	Wykroczenie niezastosowania się do polecenia Policji lub Straży Granicznej .....	5
4.	Wprowadzenie obligatoryjności zmiany środka zapobiegawczego .....	6
5.	Nowe środki zapobiegawcze.....	7
6.	Sprawy pilne .....	7
7.	Wątpliwości budzi brak w katalogu spraw pilnych spraw dotyczących: .....	8
8.	Wstrzymanie egzekucji.....	9
9.	Terminy procesowe, sądowe i materialne.....	10
10.	Elektroniczne wnoszenie pism.....	10
11.	Urlop aplikantów adwokackich i radcowskich .....	11
12.	Konkurs na aplikację uzupełniającą.....	12
II.	PRAWO MIESZKANIOWE .....	13
1.	Ochrona najemców .....	13
2.	Prawo spółdzielcze, ustawa o własności lokali.....	14
III.	PRAWO PRACY .....	14
1.	Ochrona zatrudnienia .....	14
2.	Potrzeba regulacji systemowych w dłuższej perspektywie .....	15
3.	Podniesienie kwoty zasiłku dla bezrobotnych .....	15
4.	Skrócenie normy odpoczynku.....	16
5.	Wydłużony czas pracy .....	16
6.	Potrzeba dodatkowych regulacji.....	16
7.	Warunki pracy.....	16
IV.	KOMUNIKACJA PUBLICZNA, KARTY PARKINGOWE .....	17
1.	Transport osób – zniesienie obowiązków przedsiębiorcy prowadzącego pośrednictwo przy przewozie osób 17	
2.	Karty parkingowe.....	17
V.	POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE, USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO 18	
1.	Wyłączenie zaskarżenia bezczynności sądu administracyjnego.....	18
2.	Możliwość zdalnego obradowania przez organy stanowiące JST .....	18
VI.	ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE .....	19

1.	Wymiar kar pieniężnych za stosowanie zbyt wysokich cen/marż:.....	19
2.	Kara za naruszenie kwarantanny/izolacji: .....	20
VII.	ZDROWIE .....	21
1.	Finansowanie świadczeń zdrowotnych udzielanych w związku z zakażeniem COVID- 19.....	21
2.	Uprawnienie Ministra Zdrowia do ustalania maksymalnych cen lub marż.....	21
3.	Brak doposażenia wszystkich placówek medycznych w odpowiednie środki ochrony osobistej .....	22
4.	Gospodarowanie odpadami.....	22
VIII.	PRAWO PODATKOWE.....	25
1.	Podatek od nieruchomości (projektowany art. 15p oraz 15q) .....	25
2.	Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych – uwagi ogólne oraz opłata prolongacyjna (projektowany art. 15za) .....	26
3.	Postępowania / kontrole podatkowe (uwaga do poprzednio projektowanego art. 15zzh, w projekcie z dnia 26 marca 2020 r. nie ma przepisu o zawieszeniu postępowań podatkowych.).....	26
4.	Interpretacje indywidualne (projektowany art. 31g).....	27
5.	PIT – rozliczenie straty .....	27
6.	PIT – termin zapłaty podatku.....	27
IX.	PRZEDSIĘBIORCY .....	28
1.	Kodeks spółek handlowych .....	28
2.	Obniżenie czynszu dla najemcy w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m2 (projektowany art. 15ze.) .....	29
3.	Kontrola przedsiębiorców w związku z proponowanym wprowadzeniem cen i marż maksymalnych (art. 8c projektu).....	29
4.	Zabezpieczenie pożyczek mikroprzedsiębiorcom .....	30
5.	Zamówienia publiczne (art. 1 pkt 4 projektu).....	30
X.	PRAWO BUDOWLANE .....	31
XI.	PRAWA OSÓB SKAZANYCH – UŻYWANIE PARALIZATORÓW PRZEZ SŁUŻBĘ WIEZIENNĄ .....	34
XII.	PRAWA ŻOŁNIERZY I FUNKCJONARIUSZY .....	35
1.	Czas służby funkcjonariuszy.....	35
2.	Dodatkowy zasiłek opiekuńczy .....	36
3.	Wykonywanie zadań funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej przez pracowników cywilnych Krajowej Administracji Skarbowej.....	36

## I. WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

### 1. „Przepadek” rzeczy zatrzymanych

Ustawa przewiduje dodanie do Kodeksu postępowania karnego nowego przepisu art. 232b wprowadzającego możliwość nieodpłatnego przekazania zajętych przedmiotów, mających znaczenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, podmiotom leczniczym, Państwowej Straży Pożarnej, Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz instytucjom państwowym i samorządowym. Następować to ma na podstawie postanowienia prokuratora (art. 232b par. 2), na które przysługiwać ma zażalenie, pozbawione jednak przymiotu suspensywności (art. 232b par. 3). Owo „przekazanie” obejmować musi przeniesienie własności, a zatem organ, który dokonał zatrzymania rzeczy, działając w miejsce Skarbu Państwa, musi sam najpierw tę własność nabyć. Instytucja ta zatem funkcjonalnie jest analogiczna z przypadkiem.

Rozwiązanie to nie jest zgodne z art. 46 Konstytucji RP, który stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Zgodnie z przepisem postanowienie o przekazaniu zajętych rzeczy wydawać ma w postępowaniu przygotowawczym prokurator i ma ono być wykonalne nawet pomimo wniesienia zażalenia. Sądowa kontrola tej decyzji jest w istocie zatem iluzoryczna, bowiem w momencie przekazania podmiotowi wskazanemu w art. 232b par. 1 k.p.k., Skarb Państwa traci własność rzeczy. Nie może ich zatem zwrócić osobie, której zostały odebrane. W takim przypadku, zgodnie ze stosowanym odpowiednio art. 192 k.k.w., osobie, której odebrano własność rzeczy należne będzie odszkodowanie. Jednakże dochodzenie rzeczoności odszkodowania może okazać się procesem skomplikowanym, a przede wszystkim czasochłonnym.

Podnieść należy, że wskazane przez ustawodawcę uzasadnienie związane z trudnościami logistycznymi dotyczącymi przechowywania zatrzymanych rzeczy nie jest wystarczające. Nie jest spełniony przede wszystkim wymóg konieczności wynikający z zasad ograniczania konstytucyjnych uprawnień wskazany w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawodawca nie zaproponował innych rozwiązań, ani nie przedstawił nawet analizy, która wskazywałaby, że przekazanie decyzji do kompetencji prokuratora jest niezbędne z punktu widzenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Decyzję w zakresie takiego „przypadku” i przekazania rzeczy zajętych powinien podejmować jedynie sąd.

Wskazać ponadto trzeba, że katalog podmiotów, którym można będzie przekazywać zajęte rzeczy jest otwarty i nieprecyzyjny, obejmuje bowiem m.in. „instytucje państwowe i samorządowe”. Konieczne jest określenie katalogu tych instytucji w sposób ścisły i zamknięty, aby proponowane rozwiązanie nie było nadużywane w celu przysporzenia tych

instytucji zgodnie z dowolnym uznaniem organu podejmującego decyzję o tak skonstruowanym „przeпадku”.

## **2. Nowelizacja art. 161 i 190a Kodeksu karnego**

Ustawa przewiduje istotne zaostrzenie kar za przestępstwo z art. 161 k.k., a także wprowadza nowy typ kwalifikowany tego czynu wyróżniony ze względu na liczbę pokrzywdzonych (nowe brzmienie art. 161 par. 3 k.k.).

Wymiar kary za czyn określony w par. 1 tego przepisu ulega podwyższeniu z kary pozbawienia wolności do lat 3 do kary pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat, zaś w par 2 – z kary grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku do kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Ustawodawca w żaden sposób nie uzasadnia, dlaczego tak drastyczne zaostrzenie odpowiedzialności jest niezbędne.

Podobnie ustawa całkowicie milczy w przedmiocie uzasadnienia zmian proponowanych do art. 190a k.k., zarówno w zakresie podwyższenia sankcji karnej, jak i rozszerzenia zakresu czynów określonych w par. 1 i 2 tego przepisu.

Nie zostały przedstawione żadne analizy wskazujące na fakt, że obecne zagrożenie karą nie spełnia celów prewencji generalnej, ani także nie rozważono, dlaczego inne, mniej inwazyjne, rozwiązania byłby nieskuteczne, zgodnie z zasadą *ultima ratio* prawa karnego.

Proponowane zmiany art. 161 i 190a k.k. należy zatem jednoznacznie ocenić jako niezasadne.

## **3. Wykroczenie niezastosowania się do polecenia Policji lub Straży Granicznej**

Za całkowicie nieuzasadniony celem i charakterem ustawy przejaw zwiększenia represyjności prawa należy uznać dodanie do Kodeksu wykroczeń nowego art. 65a o treści: „Kto umyślnie, nie stosując się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się, uniemożliwia lub istotnie utrudnia wykonanie czynności służbowych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.” (art. 2 ustawy).

Rozwiązanie to nie ma żadnego związku z epidemią COVID-19, a stanowi jedynie realizację petycji Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (sygn. BKSP-145-583/19), która została skierowana do Sejmu w dniu 8 sierpnia 2019 r. Choć proponowany w przepis jest znacznie bardziej precyzyjny niż ten, zaproponowany w petycji, podkreślić należy, że przewidziana kara (areszt, ograniczenie wolności lub grzywna) jest nieproporcjonalnie surowa do wagi proponowanego wykroczenia. Zaznaczenia wymaga, że w przypadku niewykonania polecenia, które

utrudnia lub uniemożliwia czynności służbowe funkcjonariusza, wobec „sprawcy” stosowane są środki przymusu bezpośredniego mające wymusić posłuch. Za niecelowe uznać należy ściganie takich osób następnie na drodze wykroczeniowej, bowiem do czasu wydania orzeczenia przez sąd, stan utrudniania lub uniemożliwiania wykonania czynności ustał, co do zasady w drodze wymuszenia posłuchu przez funkcjonariusza wydającego polecenie.

Tym bardziej za całkowicie nieproporcjonalną uznać należy karę ograniczenia wolności lub aresztu. Pozbawianie wolności obywateli (do czego przecież kara aresztu się sprowadza) za niewykonanie dowolnego polecenia funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, podczas gdy i tak dysponują oni środkami umożliwiającymi przymuszenie do jego wykonania, musi być postrzegane jako przejaw skrajnej represyjności prawa karnego i ocenione jednoznacznie negatywnie. Jedynym zatem skutkiem wprowadzenia takiego przepisu byłoby umożliwienie Policji i Straży Granicznej ścigania w drodze odwetowej osób, które w dowolnym stopniu utrudniają i zmniejszają wygodę działania tych służb. Podkreślić należy, że takie zachowanie „sprawcy” może stanowić realizację konstytucyjnych praw i wolności. Z takim przypadkiem mamy do czynienia np. w przypadku manifestowania poglądów w drodze ulicznej demonstracji, co stanowi realizację uprawnienia do wolności słowa.

#### **4. Wprowadzenie obligatoryjności zmiany środka zapobiegawczego**

Art. 13 przewiduje dodanie do Kodeksu postępowania karnego nowego art. 258a, zgodnie z którym “jeżeli oskarżony uniemożliwia lub utrudnia wykonywanie zastosowanego wobec niego środka zapobiegawczego lub umyślnie naruszył obowiązek lub zakaz związany ze stosowaniem takiego środka, sąd lub prokurator jest zobowiązany zastosować środek zapobiegawczy gwarantujący skuteczną realizację celów jego stosowania.”

Wprowadzanie obligatoryjności zmiany raz zastosowanego środka zapobiegawczego nie znajduje uzasadnienia. Należy ze szczególną mocą negatywnie ocenić obligowanie w tym zakresie sądu, co w sposób istotny godzi w zasadę niezawisłości sędziowskiej. Wprowadzając jakikolwiek obowiązek dla sądu, ustawodawca w istocie przejmuje dla siebie część zakresu władzy sądowniczej. Choć zabieg taki nie jest całkowicie wykluczony z punktu widzenia Konstytucji RP, każde tego typu zachwianie zasady równowagi władz musi być w szczególności sposób uzasadnione i stosowane z najwyższą powagą dla zasady proporcjonalności.

Wprowadzenie obligatoryjności dziania prokuratora także winno być rzetelnie uzasadnione. Krępowanie swobody decyzyjnej prokuratora uniemożliwia mu bowiem dostosowanie reakcji prawnokarnej *sensu largo* do okoliczności danej sprawy i postawy

oskarżonego. Niewątpliwie zaistnieją w praktyce sytuacje w których, pomimo wystąpienia okoliczności wskazanych w art. 258a k.p.k., dalsze stosowanie uprzedniego środka zapobiegawczego będzie bowiem wystarczające.

Tymczasem ustawodawca w żaden sposób nie uzasadnia proponowanej zmiany. W tym stanie rzeczy należy ją uznać za arbitralną oraz pozbawioną podstaw i, jako taką, odrzucić.

## **5. Nowy środek zapobiegawczy**

Ustawa wprowadza nowy rodzaj środka zapobiegawczego: zakaz zbliżania się, kontaktów i publikacji na temat “członka personelu medycznego” (nowy art. 267a k.p.k.)

Wskazać należy, iż ustawodawca nie uzasadnił w żaden sposób, dlaczego niezbędne jest wprowadzenie tego nowego środka zapobiegawczego oraz dlaczego został on zaproponowany właśnie w takim kształcie. K.p.k. nie definiuje nigdzie “członka personelu medycznego” i nie jest jasne, dlaczego środek ten miałby być stosowany w przypadku przestępstw popełnionych na niekorzyść właśnie tej kategorii osób. Ponadto zakaz kontaktów i zbliżania się do lekarza w małych ośrodkach może w istocie całkowicie pozbawić oskarżonego dostępu do opieki medycznej.

## **6. Sprawy pilne**

Wśród spraw pilnych wymienione są m.in. wnioski o zastosowanie tymczasowego aresztowania (art. 14a ust. 4 pkt 1 projektu ustawy). Podkreślić należy, że tak skonstruowany zakres sprawy pilnej budzi wątpliwości interpretacyjne. Nie jest bowiem jasne, czy obejmuje on także rozpoznawanie odwołań od postanowień sądów w tych sprawach. Zażalenie na zastosowanie tymczasowego aresztowania nie jest bowiem „wnioskiem”, ale jest z taką sprawą immanentnie związane i służy kontroli poprawności postanowienia wydanego na skutek tegoż wniosku. W celu rozwiania tych wątpliwości należałoby jednoznacznie wskazać, że rozpatrywanie odwołań od postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania także należy do katalogu spraw pilnych. Na wagę tego problemu wskazują napływające do mojego Biura informacje, że niektóre sądy wstrzymały rozpoznawanie zażaleń na zastosowanie tymczasowego aresztowania.

Z kolei art. 14a ust. 4 pkt 5 ustawy wymienia sprawę „w przedmiocie europejskiego nakazu aresztowania”. Biorąc pod uwagę terminy wykonania ENA wskazane w decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi i niemożność ich zawieszenia ustawą krajową, rozwiązanie to znajduje uzasadnienie w przypadku, gdy Polska jest państwem wykonującym. Nie znajduje jednak podobnego

uzasadnienia umieszczenie w katalogu spraw pilnych przypadków wydawania ENA przez polskie sądy. Sąd nie jest związany żadnym terminem wydania ENA, w szczególności nie ma przepisu, który obligowałby go do podjęcia decyzji w tym zakresie w określonym czasie po złożeniu odpowiedniego wniosku przez stronę postępowania. Sąd dysponuje pełną swobodą decyzyjną nie tylko w zakresie samego faktu wydania ENA, ale także czasu dokonania tej czynności. Podkreślić należy ponadto, że art. 607b k.p.k. stanowi, iż wydane ENA jest niedopuszczalne, jeśli nie wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego, przesłankę tę należy rozumieć szeroko. Podkreślić trzeba w szczególności, że w procesie konwojowania osoby poszukiwanej ENA do Polski uczestniczy wiele innych osób – funkcjonariusze Służby Więziennej, Policji, Straży Granicznej, piloci, obsługa lotu, kierowcy – a ona sama może przebywać w państwie, w którym zagrożenie epidemiczne jest jeszcze bardziej poważne, niż w Polsce. W takich warunkach zasadność organizowania konwoju do Polski musi być oceniana jeszcze bardziej restrykcyjnie. Z tego też powodu, zasadne jest ograniczenie zakresu sprawy pilnej wskazanego w art. 14a ust. 4 pkt 5 ustawy jedynie do spraw określonych w rozdz. 65b k.p.k., tj. takich, w których Polska jest państwem wykonującym. Rozwiązanie takie nie będzie całkowicie uniemożliwiać wydania ENA przez sąd Polski, ale nie będzie obligowało sądów do procedowania w tym zakresie w okresie stanu zagrożenia epidemicznego.

#### **7. Wątpliwości budzi brak w katalogu spraw pilnych spraw dotyczących:**

- a) alimentów (w tym i spraw o ustalenie obowiązku alimentacyjnego, jak i spraw o zmianę ich wysokości) – zapewnienie podstawowych potrzeb egzystencjalnych dziecka stanowi jeden z podstawowych obowiązków rodziców, w sytuacji gdy dziecko znajduje się pod opieką jednego rodzica, a drugie uchyla się swojego obowiązku łożenia na utrzymanie latorośli lub nie realizuje swojego obowiązku w pełni, sytuacja bytowa dziecka jest zagrożona, zwłaszcza, gdy rodzic sprawujący codzienną pieczę został pozbawiony pełnego dochodu;
- b) zagrożenia i orzeczenia zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej za utrudnianie i uniemożliwianie kontaktów (pod kątem zadłużenia powstałego wskutek uniemożliwienia kontaktów z obawy przed zakażeniem);
- c) kontaktów z dzieckiem - przedłużanie takich spraw może mieć bardzo poważne i nieodwracalne skutki w relacjach między rodzicem pozbawionym kontaktów a dzieckiem;
- d) nakazania opróżnienia lokalu mieszkalnego przez sprawcę przemocy w rodzinie – art. 11 a ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2020r., poz. 218) – nie ma uzasadnienia, aby postępowanie w tych sprawach nie toczyło się w okresie epidemii czy zagrożenia epidemicznego. Bezpieczeństwo i ochrona ofiar przemocy wiążą się bezpośrednio z najbardziej podstawowymi prawami obywatelskimi i państwo ma obowiązek zapewnić im ochronę także w tym szczególnym okresie.



- e) zakresu ochrony dłużnika przed egzekucją – należy mieć na uwadze, że zajęcie rachunku bankowego bądź wynagrodzenia w zbyt dużym zakresie właściwie uniemożliwia normalną egzystencję, zwłaszcza w tak szczególnym okresie z jakim mamy do czynienia obecnie; warto wzorem art. 821(1) kpc dodać zastrzeżenie: „sąd na wniosek dłużnika może określić kwotę, jaką dłużnik może pobierać w okresie zawieszenia postępowania w celu zaspokajania bieżących potrzeb”;
- f) konieczne jest uwzględnienie, przynajmniej częściowo spraw rozpoznawanych w postępowaniach zabezpieczających, które stanowią jedyny środek ochrony praw przed niekorzystnymi działaniami innych osób, takich jak np.: wpis do księgi wieczystej, zakaz zbywania;
- g) konieczne jest dopisanie spraw, w których terminowe działanie sądu / komornika jest niezbędne, jak np. zabezpieczenie spadku czy spis inwentarza (w ustawie jako pilne jest przewidziane m.in. zabezpieczenie dowodu czy ‘zabezpieczenie zeznania świadka’).

## **8. Wstrzymanie egzekucji**

Należy zasygnalizować, że w art. 15 zzu ustawa wstrzymuje też eksmisje sprawców przemocy domowej. Można mieć wątpliwości, czy jest to założenie słuszne, ponieważ następuje tu konflikt dwóch wartości – bezpieczeństwo zdrowia i życia ofiar przemocy, które w przypadku wstrzymania eksmisji nadal są narażone na przemoc ze strony sprawcy oraz bezpieczeństwo sprawcy przemocy, który po usunięciu z mieszkania może być narażony na zakażenie wirusem. Wstrzymanie wykonania tytułów wykonawczych w tych sprawach może wzbudzać w sprawcach przemocy poczucie całkowitej bezkarności i prowadzić do nasilenia zachowań przemocowych, co znacząco pogarsza sytuację ofiar. Wydaje się, że zagadnienie to wymaga ponownego przeanalizowania.

## **9. Terminy procesowe, sądowe i materialne**

Na aprobatę zasługuje kierunek zmian w zakresie wstrzymania biegu terminów sądowych, procesowych i materialnych, w tym terminów przedawnienia karalności (art. 15 zzz, art. 15 zzs ustawy). Trzeba jednak mieć na uwadze, iż regulacje te są ustanawiane bez formalnego wprowadzenia jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych i w takim zakresie budzą wątpliwości. Z treści art. 15 zzz ust. 1 przed dwukropkiem zniknęły słowa „prawa cywilnego” (były one natomiast w projekcie ustawy znajdującym się w druku sejmowym nr 299); konieczne jest ich przywrócenie, gdyż następujące po dwukropku wyliczenie spraw odnosi się także do terminów materialnego prawa cywilnego.

Warto też zwrócić uwagę, że ustawa dopuszcza w pewnych okolicznościach wezwanie strony, żeby jednak dokonała żądanej czynności. Celowe jest dopisanie w art.

15zrz ust. 4 przesłanki odnoszącej się również do ‘ważnego interesu strony’ (lub tym podobnej - wzorem art. 15 zzs ust. 4 pkt 1) – obecnie brak zawieszenia biegu terminów jest możliwy ze względu na ‘niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną’.

Jednocześnie za niezrozumiałe uznaję wstrzymanie możliwości wnoszenia skarg na bezczynność organów w okresie epidemii. Sprawia to wrażenie całkowitego zawieszenia funkcjonowania administracji publicznej. Przeszły biec terminy na rozpatrywanie spraw przez urzędy. A tymczasem urzędy działają. Oczywiście jest, że są przeszkody i kłopoty, ale urzędnicy przechodzą na pracę zdalną i nie oznacza to, że administracja zawiesiła swoją działalność. Wprowadzenie przepisów, które uniemożliwiają składanie skarg na bezczynność organów, rezygnacja z kodeksowych terminów rozpatrywania spraw przez organy, naruszają prawa i wolności obywatelskie. Rozwiązanie w tym zakresie powinno być bardziej precyzyjne – na przykład byłoby to możliwe w określonej sytuacji, np. gdyby wszyscy funkcjonariusze danego urzędu zostali objęci kwarantanną.

Jednocześnie, z ustawy należałoby usunąć materię dotyczącą terminów w sprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 15zrz ust. 2).

Nie jest również wyraźnie wskazane, że regulacja odnosi się także do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych.

## **10. Elektroniczne wnoszenie pism**

Negatywnie należy ocenić usunięcie z projektu ustawy rozwiązań dotyczących uelastycznienia w elektronicznej komunikacji w ramach postępowań sądowych i administracyjnych (art. 15 zzu projektu ustawy, druk sejmowy nr 299). Uelastycznienie komunikacji z sądem i organem administracji publicznej, w sytuacji, gdy możliwość przemieszczania się została znacznie ograniczona, a godziny pracy Poczty Polskiej skrócone, było dobrym rozwiązaniem, zachęcającym do wykorzystania środków porozumiewania się na odległość. Usunięcie wskazanych przepisów wpłynie negatywnie na pracę sądów i urzędów po ustaniu stanu epidemii, kiedy strony i pełnomocnicy zaczną kierować do nich skumulowaną ilość korespondencji.

## **11. Urlop aplikantów adwokackich i radcowskich**

Art. 31zi ustawy przewiduje, że pracownicy, którzy mieli przystąpić do egzaminu adwokackiego lub radcowskiego w marcu 2020 r. nabędą prawo do dodatkowego, 7-dniowego urlopu bezpłatnego na przygotowanie się do tego egzaminu, gdy zostanie on

zorganizowany. Zaznaczenia wymaga, że podstawowy okres urlopu na przygotowanie się do egzaminu wynosi 30 dni.

O ile samo wprowadzenie dodatkowego urlopu szkoleniowego na przygotowanie do ww. egzaminów zawodowych należy ocenić pozytywnie, o tyle fakt, iż jest to urlop bezpłatny i jedynie w wymiarze 7 dni kalendarzowych nie jest rozwiązaniem korzystnym dla osób przygotowujących się do ww. egzaminów zawodowych.

Sytuacja z jaką mierzą się osoby przygotowujące się do egzaminów zawodowych jest sytuacją wyjątkową, która zastała ich w trakcie przebywania na urloпах szkoleniowych. Wiele osób w związku z odwołaniem terminów egzaminów przerwało urlopy szkoleniowe i powróciło do pracy, w związku z czym niewykorzystany, płatny urlop szkoleniowy powinien w dalszym ciągu przysługiwać w zakresie niewykorzystanym oraz zostać wydłużony o więcej niż 7 dni kalendarzowych dodatkowego płatnego urlopu szkoleniowego. Należy zauważyć, że osoby przygotowujące się do egzaminu nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za zaistniałą sytuację (odwołanie egzaminów w związku z pandemią COVID-19). Przyznanie im dodatkowego urlopu szkoleniowego przy jednoczesnym pozbawieniu ich wynagrodzenia z tego tytułu jest całkowicie niezrozumiałe. Należy mieć na uwadze, iż zdanie egzaminu zawodowego i uzyskanie uprawnień do wykonywania zawodu adwokata/radcy prawnego niewątpliwie zwiększa umiejętności pracowników, co jest również korzystne dla pracodawców. Wydłużenie płatnego urlopu szkoleniowego na przygotowanie do egzaminu jest uzasadnione również tym, iż ustawodawca często dokonuje nowelizacji ustaw, na podstawie których osoby zdające egzamin rozwiązują przygotowane na potrzeby egzaminu kazusy. Zatem osoby przygotowujące się do egzaminu powinny mieć zapewnione realne możliwości, by przygotować się do egzaminu na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawa.

## **12. Konkurs na aplikację uzupełniającą**

W art. 31zh, projektodawca wskazuje, że nieprzeprowadzenie konkursu na aplikację uzupełniającą sędziowską, do dnia 15 lipca 2020 r., jest równoznaczne z nieprzeprowadzeniem naboru na aplikację uzupełniającą sędziowską w 2020 r. W takim przypadku kandydatowi, który zgłosił się do konkursu, na jego wniosek Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury zwraca uiszczoną opłatę za udział w konkursie.

Wprowadzony zapis jest bardzo krzywdzący dla osób, które wiązały nadzieję z aplikacją uzupełniającą, zwłaszcza, iż od daty wprowadzenia aplikacji uzupełniającej (art. 37a ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury dodany art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów

powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 poz. 1443, data wejścia w życie 10 sierpnia 2018 r.) do daty wyznaczenia konkursu upłynęło 20 miesięcy.

Niewątpliwie, obecnie znaleźliśmy się w sytuacji wyjątkowej i dotychczas niespotykanej. Jednakże, sytuacja ta nie powinna pozbawiać osób chętnych prawa do przystąpienia do naboru na aplikację uzupełniającą w KSSiP. Egzamin ten z pewnością wymaga nakładów logistycznych i trudno jest z niewielkim wyprzedzeniem zaplanować jego termin, zwłaszcza iż chętni do wzięcia w nim udziału są mieszkańcami różnych regionów Polski. Mimo tego, projektodawca ignoruje fakt, że kandydaci poświęcili dużo czasu i energii na naukę, poczynili stosowne przygotowania by zostać dopuszczonymi do egzaminu. Tymczasem, postawiono ich w niezwykle kłopotliwej sytuacji, albowiem nie mają oni żadnej gwarancji, czy nabór w roku 2020 w ogóle się odbędzie. Wobec użycia w ustawie sformułowania „nieprzeprowadzenie konkursu na aplikację uzupełniającą sędziowską, do dnia 15 lipca 2020 r., jest równoznaczne z nieprzeprowadzeniem naboru na aplikację uzupełniającą sędziowską w 2020 r.”, kandydaci nie mają żadnej pewności czy kontynuowanie nauki do egzaminu i poświęcanie kolejnych kilku miesięcy na ten cel jest zasadne.

## II. PRAWO MIESZKANIOWE

### 1. Ochrona najemców

Zastrzeżenia budzi regulacja art. 31 s ust. 1 i ust. 2. Ustęp 1 generalnie zawiera regulację korzystną dla najemcy, gdyż przewiduje przedłużenie umowy najmu, jednak stanowi także, że przedłużenie następuje na podstawie oświadczenia woli najemcy. Pozostawienie najemcy wyboru w kwestii wystąpienia skutku rozwiązania umowy najmu jest rozwiązaniem dobrym i uwzględniającym interes najemcy. Jednak ustęp 2 tego przepisu przewiduje, że oświadczenie woli o przedłużeniu umowy najmu lokalu do dnia 30 czerwca 2020 r., na warunkach dotychczasowych, najemca składa wynajmującemu lokal najpóźniej w dniu upływu czasu obowiązywania tej umowy. Ta regulacja wymaga uzupełnienia poprzez nałożenie na wynajmującego obowiązku poinformowania najemcy o możliwości złożenia oświadczenia wyrażającego zgodę na przedłużeniu umowy najmu. W przeciwnym razie zachodzi duże ryzyko, że najemca nie dowie się o przysługującym mu uprawnieniu i nie złoży oświadczenia w wymaganym terminie, a to jak – wskazuje treść w/w przepisów – spowoduje rozwiązanie umowy najmu.

Analogiczne rozwiązania przewiduje art. 31u ust. 1 i 2, który wprowadza przedłużenie terminu wypowiedzenia najmu i wypowiedzenia wysokości czynszu, które również następuje na podstawie oświadczenia woli najemcy. Oświadczenie to najemca może złożyć najpóźniej w dniu upływu terminu wypowiedzenia. Jeżeli oświadczenie to nie zostanie złożone (należy założyć, że duża część najemców nie będzie miała świadomości o przysługującym im uprawnieniu) nastąpi skutek wypowiedzenia i założenia regulacji – ochrona najemców przed pogorszeniem ich sytuacji - nie zostaną osiągnięte.

W związku z tym za konieczne uznaję uzupełnienie regulacji poprzez nałożenie na wynajmującego obowiązku poinformowania najemcy o możliwości złożenia oświadczenia i terminie, do którego może tego dokonać. Ponieważ składanie oświadczeń pisemnych i wysyłanie ich przesyłką pocztową może być obecnie utrudnione, a problemy może rodzić też udowodnienie złożenia ich w terminie czy też zachowanie wymaganego terminu na ich złożenie, do rozważenia pozostaje inne rozwiązanie polegające na tym, że wynajmujący informuje najemców o w/w uprawnieniach i wskazuje, że jeżeli nie złożą oświadczenia w formie pisemnej lub elektronicznej, w którym nie wyrażają zgody na wystąpienie skutku przedłużenia umowy/wypowiedzenia najmu lub wysokości czynszu, to z mocy samego prawa nastąpi skutek przewidziany w w/w regulacji. To rozwiązanie jest o tyle zasadne, że w przeważającej większości najemcy będą zainteresowani rozwiązaniami, które proponuje projektodawca, gdyż są one korzystne i stanowią przesunięcie w czasie - co do zasady - negatywnych dla najemców skutków czy też zwiększonych obowiązków finansowych.

## **2. Prawo spółdzielcze, ustawa o własności lokali**

Art. 3 ustawy – zmiany w Prawie spółdzielczym – w sposób zasadniczy zmieniają dotychczasowy tryb obradowania zarządu i rady nadzorczej oraz podejmowania uchwał. Tak istotna zmiana nie jest bezpośrednio powiązana ze stanem zagrożenia epidemią, tylko ma charakter ogólny, niezależny od okoliczności. Takiego zabiegu nie sposób zaakceptować. Zmiana ta powinna być zawarta w specustawie, na czas trwania sytuacji wyjątkowej. Zobowiązanie zarządu bądź przewodniczącego RN do zwołania posiedzenia na żądanie członka RN bądź zarządu w terminie tygodniowym, pod sankcją, że po upływie terminu taki członek może sam zwołać posiedzenie i samodzielnie określić jego miejsce i czas, może prowadzić do anarchii i nadużyć. Czas jednego tygodnia na przygotowanie posiedzenia (np. sporządzenie projektów uchwał w skomplikowanych kwestiach, wymagających np. analizy finansowej) jest zbyt krótki, zwłaszcza, że członkowie organów muszą też mieć czas, aby z proponowanym porządkiem posiedzenia, projektami uchwał i materiałami się zapoznać przed posiedzeniem. W spółdzielniach mieszkaniowych nie jest regułą dostęp członków RN do poczty elektronicznej i do środków porozumiewania się na odległość, Wciąż jeszcze w RN działa bardzo wiele osób w podeszłym wieku (ponieważ członkiem rady może być tylko członek spółdzielni mieszkaniowej), dla których korzystanie z tego typu środków może być niemożliwe bądź bardzo utrudnione.

Z kolei art. 7 ustawy - zmiany w ustawie o własności lokali – nie budzi takich kontrowersji jw., ponieważ nie ingeruje aż tak głęboko w dotychczasowy tryb podejmowania uchwał i poniekąd stanowi potwierdzenie już funkcjonującej praktyki. Znów jednak pojawia się ogólne zastrzeżenie - że nie należy zmieniać obowiązującego stanu prawnego w drodze nowelizacji specustawy, przygotowanej na sytuację szczególną i wyjątkową, w zakresie, który wykracza poza realizację celów koniecznych i niezbędnych w okresie trwania takiej sytuacji.

## **III. PRAWO PRACY**

### **1. Ochrona zatrudnienia**

Ustawa nie rozwiązuje kwestii braku odpowiednich środków w Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Problem wyprowadzenia zgromadzonych w Funduszu środków w latach 2018-2019 na inne cele związane z realizacją polityki społecznej był przedmiotem wystąpienia Rzecznika skierowanego do Ministra Rodzin, Pracy i Polityki Społecznej. Wskazywaliśmy w tym wystąpieniu na ubytek ponad 4 mld zł z tego funduszu na wypłatę zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz staże i specjalizacje lekarzy, który winien być niezwłocznie uzupełniony przez budżet państwa. Z szacunków

wynika, że obecna pula środków zgromadzonych w Funduszu pozwoli na wypłatę dofinansowania wynagrodzeń w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy przez trzy miesiące dla niewielkiej grupy uprawnionych (ok. 140 tys. pracowników). Konieczne jest zatem wsparcie Funduszu i to znaczącą dotacją budżetową. Zasilanie jego konta pożyczkami z Funduszu Pracy, który już teraz finansuje wypłaty 13. emerytury z Funduszu Solidarnościowego, nie wydaje się realnym rozwiązaniem w sytuacji realnie występujących potrzeb.

## **2. Potrzeba regulacji systemowych w dłuższej perspektywie**

W tym miejscu konieczne jest poczynienie uwagi o charakterze generalnym. Ustawa przewiduje wsparcie płynności i utrzymania miejsc pracy w perspektywie trzech miesięcy od początku kwietnia do końca czerwca br. Tymczasem epidemia koronawirusa grozi głębokim kryzysem na rynku pracy. Według szacunków Krajowej Izby Gospodarczej prace może stracić od 320 do 480 tys. osób (wariant optymistyczny obniżenia tegorocznego wzrostu PKB do 1 proc.) oraz od 1,12 mln do 1,28 mln w wariantcie pesymistycznym zakładającym 5 proc. spadek PKB. Już teraz wiadomo, że w branżach najbardziej narażonych na skutki epidemii nastąpi znaczący ubytek miejsc pracy (np. w hotelarstwie, gastronomia i restauracje, pasażerski transport samochodowy, przemysł motoryzacyjny). Ponadto kryzys w Niemczech pogorszy sytuację firm eksportowych. Potrzebne jest zatem pilne usytuowanie w ramach struktur rządowych organu, który regularnie będzie analizował skutki działania rozwiązań przyjętych w ustawie oraz aktualną sytuację społeczno-gospodarczą kraju i na tej podstawie rekomendował zaradcze rozwiązania systemowe. Obecny kryzys pokazuje, że trzeba usprawnić i poprawić poziom działań regulacyjnych. Punktem wyjścia jest jednak rzetelne, adekwatne do sytuacji, oszacowanie kosztów walki z pandemią i możliwości ich poniesienia.

## **3. Podniesienie kwoty zasiłku dla bezrobotnych**

Konieczne jest podniesienie kwoty zasiłku dla bezrobotnych. W przeciwnym razie przewidziane w ustawie świadczenie postojowe dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz wykonujących pracę na podstawie umów cywilnych będzie wyższe od zasiłku dla bezrobotnych. Odpowiedniego wsparcia finansowego wymagać będą aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Problematyka ta, pominięta z oczywistych względów w obecnej ustawie, wymagać będzie pilnej uwagi w najbliższym czasie.

## **4. Skrócenie normy odpoczynku**

Ponownej analizy wymaga wprowadzenie możliwości skrócenia normy dobowego odpoczynku z 11 do 8 godzin. Znaczenie tej normy wymaga bardziej rygorystycznej

regulacji możliwości jej zastosowania. W praktyce oznacza to możliwość wydłużenia dobowego wymiaru czasu pracy do 16 godzin. Równoważny czas wolny trzeba będzie oddać pracownikowi w ciągu ośmiu tygodni.

## **5. Wydłużony czas pracy**

Duże wątpliwości wzbudza także możliwość zastosowania wydłużenia dnia pracy do 12 godzin i oddawanie czasu wolnego poprzez odpowiednie skracanie dniówek w późniejszym czasie w ramach 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego. Wprowadzenie takiego rozwiązania może co prawda nastąpić jedynie w porozumieniu ze związkami zawodowymi lub przedstawicielami pracowników (kopię trzeba będzie przekazać do Państwowej Inspekcji Pracy), to jednak potrzebne jest wprowadzenie warunków dodatkowych przeciwdziałających nadużywaniu tej możliwości.

## **6. Potrzeba dodatkowych regulacji**

Na poparcie zasługują propozycje Senatu dotyczące:

- doprecyzowania zasad wykonywania pracy zdalnej, poza miejscem stałego wykonywania pracy, a także możliwości jej kontrolowania;
- przyznania prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego również ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku do ukończenia 15. roku życia.

## **7. Warunki pracy**

Warunki i tryb wykonywania pracy w trakcie przestoju lub skróconego czasu pracy ustala się w układzie zbiorowym lub porozumieniu ze związkami zawodowymi. Negocjacje mają trwać maksymalnie dwa dni, a w razie braku porozumienia zasady samodzielnie określi pracodawca. Budzi to uzasadniony sprzeciw, bo w praktyce - przy takim trybie - pracodawca może sam określać warunki przestoju i skrócenia czasu pracy. Ponadto należy wydłużyć do 7 dni okres przeznaczony na negocjacje. W razie problemów z wyłonieniem przedstawicieli załogi (z powodu np. absencji pracowników) na poparcie zasługuje proponowane przez pracodawców rozwiązanie, aby porozumienie mogła zawierać reprezentacja załogi wyłoniona do innych celów.

Wątpliwości pod kątem równego traktowania i przestrzegania praw obywatelskich wywołuje przepis art. 89 ustawy, który ustanawia możliwość skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach o



świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa tylko do osób, które zostały poddane obowiązkowi kwarantanny po dniu 14 marca 2020 r. Tym samym, w przypadku zamknięcia szkoły, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, ośrodka wsparcia, warsztatu terapii zajęciowej lub innej placówki pobytu dziennego o podobnym charakterze z powodu COVID-19, do których uczęszcza dorosła osoba niepełnosprawna, ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dorosłą osobą niepełnosprawną, przysługuje dodatkowy zasiłek opiekuńczy przez okres nie dłuższy niż 14 dni, z ograniczeniem tylko do tych osób, które zostały poddane obowiązkowi kwarantanny po dniu 14 marca 2020 r. Przepis ten ustanawia ograniczenia, które są nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasady równego traktowania obywateli, z wykluczeniem tej grupy, która została poddana obowiązkowi kwarantanny przed dniem 14 marca 2020 r.

#### **IV. KOMUNIKACJA PUBLICZNA, KARTY PARKINGOWE**

##### **1. Transport osób – zniesienie obowiązków przedsiębiorcy prowadzącego pośrednictwo przy przewozie osób**

Zgodnie z art. 31r. do dnia 30 września 2020 r. do podmiotów prowadzących pośrednictwo przy przewozie osób, które uzyskały licencję, o której mowa art. 5b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, nie stosuje się art. 5d i art. 5e, art. 15 ust. 1 pkt 5 oraz art. 27b; nie stosuje się art. 27c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Oznacza to wyłączenie wielu obowiązków przedsiębiorcy prowadzącego pośrednictwo przy przewozie osób, m. in. co do rejestru przekazanych zleceń przewozu osób; ewidencji przedsiębiorców, którym zleca się przewóz osób; czy zakazu wykonywania przewozu osób zleconego przez podmiot nieposiadający licencji. Trudno jednoznacznie określić i wyjaśnić związek tych regulacji z celem ustawy. Biorąc pod uwagę, że ustawa o charakterze nadzwyczajnym powinna ingerować w dotychczasowy stan prawny tylko w niezbędnym zakresie dla osiągnięcia jej celów, proponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie jako potencjalnie zagrażające bezpieczeństwu pasażerów.

##### **2. Karty parkingowe**

W art. 15h ust. 2 ustawodawca postanowił, że karty parkingowe zachowują ważność do 60. dnia licząc od dnia odwołania stanu epidemii, nie dłużej jednak niż do dnia wydania nowego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Przy przyjęciu takiej regulacji może zdarzyć się, że kilka lub kilkanaście dni po odwołaniu stanu epidemii osoba niepełnosprawna uzyska nowe orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, potwierdzające prawo do karty parkingowej i z dniem wydania takiego dotychczasowa karta parkingowa utraci ważność. Zanim taka osoba uzyska nową kartę parkingową w oparciu o nowe

orzeczenie może minąć nawet 30 dni. W tym czasie osoba nie będzie dysponować nową kartą parkingową a stara karta utraci ważność z mocy wprowadzanych przepisów. Pozostawienie w art. 15h ust. 2 zwrotu „nie dłużej jednak niż do dnia wydania nowego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności” może zagrażać realizacji prawa osób niepełnosprawnych do korzystania z karty parkingowej.

## **V. POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE, USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **1. Wyłączenie zaskarżenia bezczynności sądu administracyjnego**

W art. 15zsz ust. 11 ustawodawca wyłączył możliwość wnoszenia środków zwalczających przewlekłość lub bezczynność sądu. Tymczasem art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Ogłoszenie stanu epidemii nie jest okolicznością uzasadniająca zwłokę w rozpoznaniu każdej sprawy przez sąd. Art. 228 ust. 3 Konstytucji przewiduje możliwość ograniczenia praw i wolności obywatelskich w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, w drodze ustawy. Ustawa, która nie ma związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, nie powinna zatem ograniczać (wyłączać) obywatelom możliwość korzystania ze środków prawnych, których celem jest ochrona konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez sąd w rozsądnym terminie.

### **2. Możliwość zdalnego obradowania przez organy stanowiące JST**

Przepis art. 15zsz ust. 1 wprowadza możliwość obradowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego i podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość oraz korespondencyjnie. Jakkolwiek sam zamysł wydaje się słuszny, brak jest jednak przepisów określających zasady obradowania i głosowania w sposób zdalny. Standardowe zasady obrad na sesjach rad gmin, w tym sposób przeprowadzania głosowania, określa statut gminy. Ustawa nie reguluje szczegółowo tych kwestii, co może mieć wpływ na ocenę legalności uchwał podjętych przez organy stanowiące gmin w trybie zdalnym, w tym aktów prawa miejscowego określających prawa i obowiązki obywateli.

## **VI. ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE**

## **1. Wymiar kar pieniężnych za stosowanie zbyt wysokich cen/marż:**

Tytułem wstępu zaznaczyć trzeba, że karanie za przekroczenie cen określonych w obwieszczeniu przewidzianych w art. 8 ustawy jest niedopuszczalne, bo takie obwieszczenie nie jest źródłem prawa.

Przepis art. 15zzzj przewiduje taką karę w wysokości od 5.000 do 5.000.000 zł za zastosowanie ceny lub marży wyższej niż maksymalna, ustalona przez Ministra Zdrowia rozporządzeniem (proponowany art. 8b ustawy). Podkreślić należy, że w przeciwieństwie do już obowiązującego art. 8 ustawy, dodany art. 8a ustawy przewiduje kompetencję do ustalania cen i marż maksymalnych dla bardzo szerokiego katalogu towarów i usług, posługując się klauzulami generalnymi takimi, jak „towary lub usługi mające istotne znaczenie dla ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi lub kosztów utrzymania gospodarstw domowych”.

Wysokość maksymalnej kary, określona na poziomie 5 mln zł wskazuje, że sankcja ta przejawia więcej podobieństw do odpowiedzialności karnej, niż odpowiedzialności administracyjnej (zob. wyrok ETPC z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i in. p-ko Niderlandom). ETPC podkreślił w tym wyroku m.in., że kluczowa jest surowość sankcji, nie zaś jej formalne zaszeregowanie do którejś z gałęzi prawa krajowego.). Tego typu surowe kary winny zatem być nakładane przez sąd w postępowaniu karnym, z zachowaniem przynależnych oskarżonemu praw i gwarancji procesowych, nie zaś w postępowaniu administracyjnym.

Zastrzeżenia w tym zakresie pogłębia jedynie rozwiązanie, które pozwala na nadanie decyzji o nałożeniu kary rygoru natychmiastowej wykonalności oraz wyłącza możliwość wstrzymania jej wykonania przez sąd administracyjny.

Nie do zaakceptowania jest nadawanie karom rygoru natychmiastowej wykonalności z powodów innych niż wątpliwości co do możliwości ich egzekwowania (ochrona bezpieczeństwa lub porządku publicznego – art. 15zzzj ust. 5) - ochrona taka nigdy nie wymaga natychmiastowego ściągnięcia kary.

Z kolei zgodnie z art. 15zzzj ust. 6, do decyzji nakładających karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisu art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325). Zgodnie z tym przepisem, po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Oznacza to, że kary pieniężne z tytułu zastosowania cen lub marż wyższych niż ustalone zgodnie z obwieszczeniem nie mogą zostać wstrzymane przez sąd administracyjny. Można mieć wątpliwości, czy to ograniczenie w zakresie uprawnień procesowych adresatów decyzji jest niezbędne w

rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji dla realizacji przyjętego przez projektodawcę celu. Brak szczegółowego uzasadnienia projektu w tym zakresie nie pozwala ocenić zgodności tej regulacji z zasadą konieczności (najłagodniejszego środka) – nakazującą spośród dostępnych środków wybrać ten, który jest najmniej uciążliwy dla jednostki. W związku z tym, postuluje się jej zmianę bądź uchYLENIE.

## **2. Kara za naruszenie kwarantanny/izolacji:**

Art. 15zzzn przewiduje możliwość nałożenia kary w wysokości do 30.000 zł na osobę, która narusza obowiązek kwarantanny lub izolacji. Osoby takie, na co wskazują informacje opublikowane na stronie internetowej Policji, są już obecnie ścigane i karane na podstawie art. 116 k.w. i art. 161 k.k.

Rozwiązanie takie nie jest zgodne z zasadą *ne bis in idem* zakazującą podwójnego karania za ten sam czyn wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w temacie kumulacji kary administracyjnej i karnej *sensu stricto*, stwierdzając, iż jeśli kary te mają analogiczny cel, jest to niedopuszczalne i stanowi przejaw nieproporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa przez jednostkę (wyroki z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15 i z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15). Proponowany przepis art. 15zzzn ma na celu zapobieżenie przypadkom łamania kwarantanny lub izolacji i przez to rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej. Podobnie należy ocenić cel normy określonej w art. 116 k.w. oraz art. 161 § 2 k.k., biorąc pod uwagę, że odnoszą się one konkretnie do chorób zakaźnych. Konstytucyjny zakaz podwójnego karania za ten sam czyn znajdzie więc tu zastosowanie. Ponadto sformułowanie *W razie stwierdzenia naruszenia obowiązku kwarantanny lub izolacji, nałożonego przez właściwy organ lub wynikającego z przepisów prawa w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem lub zwalczaniem COVID-19* w art. 15zzzn jest o tyle mylące, że w istocie obowiązek kwarantanny lub izolacji nie wynika nigdy z przepisów prawa, lecz z decyzji organu inspekcji sanitarnej.

Z kolei przepis art. 15zzzn ust. 2 stanowiący, iż *stwierdzenie naruszenia obowiązku, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić w szczególności na podstawie ustaleń Policji, innych służb państwowych lub innych uprawnionych podmiotów* można interpretować jako zbędny albo stanowi on ingerencję w zasady oceny dowodów określone w k.p.a., czyniąc szczególnie istotnym dowodem *ustalenia uprawnionych podmiotów*,

W odniesieniu do treści przepisu art. 15zzzn ust. 3 należy zauważyć, że naruszenie obowiązku kwarantanny nie ma znamion wykroczenia z art. 38 ust. 1 ustawy o PIS, wyłączenie jego stosowania jest więc zbędne.

## **VII. ZDROWIE**

### **1. Finansowanie świadczeń zdrowotnych udzielanych w związku z zakażeniem COVID- 19**

Zgodnie z art. 9 ustawy, świadczenia opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, wykonywane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, udzielone przez podmioty wykonujące działalność leczniczą oraz lekarzy i lekarzy dentyistów, o których mowa w art. 7 ust.4, wpisanych do wykazu, są finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, na podstawie sprawozdań i rachunków składanych do właściwego miejscowo dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia. Oznacza to, że świadczenia zdrowotne w tym transport sanitarny, udzielane w związku z zakażeniem COVID- 19, oprócz finansowania z budżetu państwa będą dodatkowo finansowane przez NFZ ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Powyższe budzi wątpliwość co do ograniczenia środków NFZ, a co za tym idzie może wpłynąć na zmniejszenie środków na pozostałe świadczenia opieki zdrowotnej. Wobec powyższego może dojść do sytuacji, w której NFZ nie będzie posiadał środków na zwiększenie wyceny świadczeń, czy wypłatę podmiotom leczniczym środków za nadwykonania.

### **2. Upoważnienie ministra właściwego do spraw gospodarki do ustalenia maksymalnych cen lub marż**

Zgodnie z art. 8a ust. 1, Minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa i rozwoju wsi może, w drodze rozporządzenia, ustalić maksymalne ceny lub maksymalne marże hurtowe i detaliczne stosowane w sprzedaży towarów lub usług mających istotne znaczenie dla ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi lub kosztów utrzymania gospodarstw domowych. Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw gospodarki może ustalić maksymalne ceny dla różnych poziomów obrotu towarowego lub uwzględnić skalę sprzedaży albo świadczenia usług i uwarunkowania regionalne, a przy ustalaniu wysokości maksymalnych cen może wziąć pod uwagę wysokość cen w okresie poprzedzającym wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a także uzasadnione zmiany kosztów produkcji i zaopatrzenia. Niemniej należy zwrócić uwagę na fakultatywność powyższego upoważnienia, brak szczegółowych wytycznych, kiedy powinno ono zostać wydane i brak określenia dokładnej jego czasowości. .

### **3. Brak doposażenia wszystkich placówek medycznych w odpowiednie środki ochrony osobistej**

Przepis art. 6 ust. 1 i 2 ustawy przewiduje pewne uproszczenia w przetargach na usługi lub dostawy niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, stanowiąc, że nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843). Niemniej w ustawie brak jest konkretnych postanowień co do doposażenia wszystkich placówek medycznych w odpowiednie środki ochrony osobistej, które zostały wymienione w zaleceniach oraz w komunikatach Ministerstwa Zdrowia, Głównego Inspektoratu Sanitarnego i Narodowego Funduszu Zdrowia. Należy podkreślić, że Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność zapewnienia personelowi medycznemu środków ochrony osobistej w przypadku podejrzenia zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 w trakcie udzielania medycznych czynności w wystąpieniu do Ministra Zdrowia (V.7018.84.2020.).

### **4. Gospodarowanie odpadami**

#### **Polecenie wojewody dotyczące gospodarowania odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19**

Przepisy art. 11a i art. 11b (art. 1 pkt 9 noweli) przewidują stosowanie odstępstw od wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa zasad zagospodarowania odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych oraz innych odpadów powstających w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Zgodnie z art. 11a. ust. 1, w przypadku braku na obszarze województwa technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wojewoda może wydać, w drodze decyzji administracyjnej, polecenie dotyczące gospodarowania tymi odpadami.

a) w art. 11a. ust 1 nie sprecyzowano formy poleceń wojewody oraz sposobu ich doręczania. Nie wiadomo, czy decyzje będą decyzjami zaskarżalnymi – domniemanie zaskarżalności odwołaniem z art. 15 k.p.a. nie jest oczywiste w świetle nowelizacji z ostatnich lat. Równocześnie nie przewidziano sankcji za niewykonanie poleceń. W takiej sytuacji zastępcze wykonanie poleceń może spaść na władze gminne, z obciążeniem budżetu. Nie sprecyzowano, czy w zakresie doręczeń zastosowanie będą miały wszystkie formy z k.p.a., np. fikcja doręczenia, ani też, kiedy polecenie może być ogłoszone a nie doręczone osobiście. Nie wiadomo też, czy wobec j.s.t. i innych jednostek budżetowych polecenia będą wydawane w formie decyzji administracyjnej (patrz. obowiązujący art. 11 ust. 1).

b) zgodnie z art. 11a ust. 5 wydanie polecenia co do gospodarowania odpadami medycznymi, jest możliwe, jeżeli podmiot zobowiązany do gospodarowania odpadami posiada stosowne możliwości techniczne i organizacyjne do jego realizacji. Nie określono,

kto (jaki organ) i wg jakich kryteriów będzie oceniał te możliwości techniczne i organizacyjne. Może to skutkować: zajęciem się zagospodarowaniem odpadów przez podmioty będące „przestępcami odpadowymi” oraz zagospodarowaniem odpadów po Covid 19 wraz ze swoimi nielegalnymi odpadami; narzuceniem zagospodarowania odpadów po Covid 19 podmiotom faktycznie nieprzygotowanym – które mogą być pozbawione realnej szansy na sprzeciwienie się poleceniu wojewody. W kontekście obowiązującego już art. 11 ust. 3 i 4 należy zwrócić uwagę na brak wskazania, w którym momencie ma być zawierana umowa z przedsiębiorcą – po wydaniu polecenia wojewody, czy w trakcie, a także brak informacji o dacie zwrotu środków dla przedsiębiorcy. Niezdefiniowanie „prac o charakterze planistycznym” spowoduje trudności z ustaleniem zakresu kosztów zagospodarowania odpadów medycznych, które przedsiębiorca będzie musiał ponieść we własnym zakresie, a które będą pokryte ze środków publicznych.

c) w przepisach brak wskazania, jakie mają być wymagania co do magazynowania i transportu odpadów medycznych – wobec wyłączenia przepisów obecnych. Nie wiadomo, jakie dokumenty ma mieć przy sobie transportujący odpady ani jak mają być oznakowane wozy transportowe. Pojawia się tu pytanie o zastosowanie przepisów o zatrzymaniu transportu odpadów przez organy, o jakich mowa w art. 24a i nast. ustawy o odpadach – w razie działań przestępczych. Nie można wykluczyć nielegalnego transportu odpadów z powołaniem się na polecenie wojewody. Niezbędne jest w tym kontekście wzmocnienie możliwości kontrolnych właściwych służb, w szczególności Inspekcji Transportu Drogowego. Tymczasem, ustawa nie przewiduje w ogóle, że będzie ona informowana o wydaniu przez wojewodę o wydaniu polecenia w sprawie zagospodarowania odpadów.

d) w odniesieniu do art. 11a ust. 3 pojawia się pytanie o wyłączenie przepisów ustawy o ochronie środowiska, chroniących obywateli przed uciążliwościami z obiektów magazynowania/składowania/unieszkodliwiania odpadów – art. 362, 363. Nie wiadomo, w jakim zakresie nadzór nad gospodarowaniem odpadami ma pełnić Inspekcja Ochrony Środowiska, skoro wyłączone zostały przepisy ww. ustawy.

### **Zarządzenie wojewody wyłączające stosowanie na określonym obszarze przepisów powszechnie obowiązującego prawa**

Artykuł 11c ustawy przewiduje przyznanie wojewodzie kompetencji do zmiany lub wyłączenia wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wydanych na podstawie art. 4a tej ustawy uchwał organów stanowiących gmin (art. 11c ust. 1). Na wniosek wójta/burmistrza/prezydenta miasta, wydając zarządzenie, wojewoda będzie mógł również zmienić częstotliwość odbierania odpadów komunalnych oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 11c ust. 2).

Wydanie zarządzenia, o którym mowa w art. 11c ust. 1 wyłącza – z mocy prawa – stosowanie wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych, określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

a) zarządzenie wojewody wyłącza stosowanie na określonym obszarze przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Zawarte w nim przepisy są zatem przepisami prawa miejscowego, które powinny podlegać publikacji we właściwym dzienniku urzędowym województwa. Dla wyeliminowania ewentualnych wątpliwości, wydaje się zasadne uzupełnienie projektowanego art. 11c o jednoznaczne wskazanie konieczności promulgacji (wystarczające będzie wskazanie, że zarządzenie, o którym mowa w art. 11c ust. 1 i ust. 2 jest aktem prawa miejscowego).

b) upoważnienie do wydania zarządzenia nie rozstrzyga jednoznacznie, czy zarządzenie to będzie miało czasowe ograniczenie obowiązywania. Zasadne wydaje się uzupełnienie upoważnienia w tym zakresie (np. poprzez odniesienie okresu obowiązywania do okresu stanu epidemicznego lub zobligowanie wojewody do określenia czasu zmiany lub wyłączenia obowiązywania określonych przepisów). Bez tego, po ustaniu stanu epidemicznego, niezbędne będzie uchylanie wydanych przez wojewodów zarządzeń.

c) w odniesieniu do art. 11c. ust. 1 nie wiadomo, w jakim zakresie mogą być zmienione lub wyłączone wymagania dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ani z jakiego powodu. Pojawia się pytanie o pozbywanie się odpadów „medycznych” pochodzących od mieszkańców objętych kwarantanną – czy mieszkańcy mają je samodzielnie unieszkodliwiać?

d) redakcja art. 11c ust. 2 wskazuje, że rozstrzygnięcie wojewody o zmianie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych oraz sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów może nastąpić tylko łącznie ze zmianą lub wyłączeniem wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Powodować to może wątpliwości co do dopuszczalności wydania zarządzenia dotyczącego wyłącznie kwestii, o których mowa w projektowanym art. 11c ust. 2. Wydaje się zasadna zmiana redakcji projektowanego art. 11c ust. 2 w taki sposób, aby mógł być on samoistną podstawą wydawania zarządzenia przez wojewodę, jeżeli niezbędna jest zmiana częstotliwości odbierania odpadów komunalnych lub sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

e) w art. 11c ust. 2 nie sprecyzowano formy wniosku wójta/burmistrza/prezydenta miasta ani nie wskazano na konieczność uzasadnienia. Nie wiadomo, czy częstotliwość może być mniejsza – co mogłoby być podyktowane brakami środków gminnych, ale byłoby ze szkodą dla obywateli. Pojawia się też pytanie o wysokość ustalonych dotychczas opłat za odbiór śmieci – mogą nie być adekwatne wobec kosztów działania systemu.



f) art. 11c ust. 3 przewiduje, że w razie wydania zarządzenia, o którym mowa w art. 11c ust. 1, z mocy prawa wyłączeniu podlega stosowanie ogólnych przepisów dotyczących segregacji odpadów komunalnych. Przepis nie rozstrzyga natomiast jednoznacznie co do stosowania przepisów, których zmianę dopuszcza projektowany art. 11c ust. 2 (częstotliwość odbierania odpadów, funkcjonowanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych). W szczególności zasadne wydaje się jednoznaczne wyłączenie – w razie wydania przez wojewodę zarządzenia, o którym mowa w art. 11c ust. 2 – art. 6r ust. 3b *in fine* ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (minimalne częstotliwości odbioru niektórych odpadów).

## **VIII. PRAWO PODATKOWE**

### **1. Podatek od nieruchomości ( art. 15p oraz 15q)**

Przepis art. 15p przewiduje dla rady gminy fakultatywną możliwość zwolnienia, za część roku 2020, od podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. W tym kontekście pojawiają się następujące wątpliwości. Po pierwsze, regulacja nie stanowi dla podatników gwarancji zwolnienia z podatku od nieruchomości, przewiduje wyłącznie taką możliwość. Ponadto, określony w przepisie warunek pogorszenia płynności finansowej jest pojęciem nieostrym, a zatem może być różnie interpretowany. W przepisie mowa także o bliżej nieokreślonych wskazanych grupach przedsiębiorców i o niedookreślonej części roku 2020. W konsekwencji, należy rozważyć zasadność wprowadzenia zobowiązania rady gminy do zwolnienia z podatku od nieruchomości, a także doprecyzowanie, że dotyczyć to będzie czasu zagrożenia stanem epidemicznym, samym stanem epidemicznym, a także określonym okresem po ustaniu stanu epidemii. Trudno bowiem w tej chwili przewidzieć, jak długo potrwa stan epidemii.

Art. 15q przewiduje również fakultatywną możliwość przedłużenia, w drodze uchwały, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, terminów płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30 września 2020 r. Dlatego też należałoby wprowadzić wyraźne zobowiązanie dla rady gminy do przedłużenia terminów płatności rat za czas zagrożenia stanem epidemicznym, w trakcie stanu epidemicznego, a także w określonym okresie po ustaniu epidemii

Niezależnie od powyższego, powstaje pytanie o to, czy na podstawie ww. przepisów w praktyce nie będą stosowane częściej przedłużenia terminów (art. 15q), niż zwolnienia (art. 15p), które w istocie stanowią realną pomoc dla podatników.

## **2. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych – uwagi ogólne oraz opłata prolongacyjna (art. 15za)**

Na podstawie obowiązujących przepisów podatnicy mogą już teraz ubiegać się o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego (odroczenie, rozłożenie na raty, umorzenie). Przy czym, z dotychczasowych doświadczeń wynika, że organy podatkowe zazwyczaj odmawiają udzielania wnioskowanych przez podatników ulg, z uwagi na to, że mamy do czynienia z tzw. uznaniem administracyjnym (nawet po stwierdzeniu przesłanki ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego). Spory przenoszą się zazwyczaj na etap sądowy i trwają długie lata.

W związku z tym, należy stworzyć specjalne wytyczne przez Ministerstwo Finansów dla podległych organów podatkowych precyzujące, w jaki sposób należy rozpoznawać wnioski o udzielenie ulg dla podatników z uwagi na stan epidemii COVID-19 (tak, aby w maksymalny sposób ograniczyć możliwość przekraczania przez organy granic uznania administracyjnego i zapobiec przenoszeniu się sporów na poziom sądowy).

Takie wytyczne zostały przygotowane i wysłane do izb administracji skarbowej (por. komunikat na stronie Ministerstwa Finansów z dnia 29 marca 2020 r., a także artykuł z dnia 30 marca 2020 r, w Gazecie prawnej “Łatwiej o ulgi w spłacie podatków i zaległości, ale bez wstrzymania kontroli”). Treść dokumentu Ministerstwa Finansów nie została jednak udostępniona, z uwagi na to, że wytyczne mają charakter dokumentu wewnętrznego. Należałoby zatem wnioskować o jego upublicznienie, tak aby podatnicy jak najszybciej mogli zapoznać się z jego treścią (nie tylko na podstawie opracowań). Poza tym, treść zasad wskazuje na to, że postępowania mają być odformalizowane, co na pewno należy uznać za pozytywny sygnał. Pozostaje jednak pytanie o to, jak w rzeczywistości zasady te będą stosowane.

Ponadto, w kontekście art. 15za należy wydłużyć 30-dniowy termin, tak aby zagwarantować podatnikom realną możliwość skorzystania z zaniechania poboru opłaty prolongacyjnej, w szczególności w okresie po ustaniu epidemii. Także wtedy podatnicy będą chcieli skorzystać z odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty lub odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami.

### **3. Postępowania / kontrole podatkowe (uwaga do poprzednio projektowanego art. 15zzh, w projekcie z dnia 26 marca 2020 r. nie ma przepisu o zawieszeniu postępowań podatkowych.)**

Z niepokojem należy odnotować, że uchwalona przez Sejm ustawa nie przewiduje przepisów dotyczących możliwości zawieszenia kontroli podatkowych, czy celno-skarbowych. Początkowo taka regulacja zawarta była w projekcie z dnia 26 marca 2020 r. (projektowany art. 15zzh), ale także w uzasadnieniu do projektu przekazanego do Sejmu (pkt 2.59). Z powyższego wynika więc, że takie kontrole będą mogły się toczyć.

### **4. Interpretacje indywidualne ( art. 31g)**

Z regulacji wynika, że trzymiesięczny termin, o którym mowa w art. 14d § 1 Ordynacji podatkowej dotyczący złożonych już, ale nierozpatrzonych wniosków o indywidualne interpretacje podatkowe, zostanie wydłużony aż o 3 miesiące. Jest to rozwiązanie bardzo korzystne dla administracji skarbowej. Dodatkowo zawiera możliwość kolejnego przedłużania tych okresów, co wynika z ust. 3.

Przepis ten powinien zostać całkowicie wyeliminowany, przy założeniu, że administracja skarbowa może pracować zdalnie. Podatnicy będą bowiem pozostawać w przedłużonym stanie niepewności.

Pozostaje istotny problem, co z wnioskami złożonymi po dacie wejścia w życie ustawy, a takich może być bardzo dużo, ponieważ podatnicy nie będą wiedzieli, jak interpretować nowe przepisy. W tym czasie podatnicy powinni mieć możliwość ubiegania się o wydanie interpretacji indywidualnych i gwarancję, że zostaną one rozpoznane bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3-miesiący od dnia otrzymania wniosku.

### **5. PIT – rozliczenie straty**

Art. 4 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.)

Przepis wprowadza kryterium uzyskania w 2020 r. łącznych przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej niższych o co najmniej 50% od łącznych przychodów uzyskanych w 2019 r. z tej działalności. Powstaje pytanie, czy nie obejmuje on zbyt wąskiej grupy podatników. Będą to bowiem takie przypadki, gdy podatnicy mogą już być na skraju utraty płynności finansowej i w konsekwencji mogą w ogóle nie skorzystać z tego rozwiązania.

W związku z tym moim zdaniem limit powinien być ustanowiony na innym poziomie procentowym, względnie czy nie powinien obejmować wszystkich, którzy ponieśli stratę w związku z stanem epidemii COVID-19. Być może należałoby ograniczyć

się do warunku, że podatnik poniósł negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19.

## **6. PIT – termin zapłaty podatku**

Przepis w istocie przedłuża termin zapłaty podatku tylko do dnia 20 lipca 2020 r. w odniesieniu do miesięcy: marzec-maj 2020 r. W obliczu istotnego ograniczenia przychodów podatników, a także braku możliwości przewidzenia czasu trwania epidemii, należy odroczyć obowiązek zapłaty podatku do określonego czasu po ustaniu stanu epidemii (np. końca 2020 r.).

# **IX. PRZEDSIĘBIORCY**

## **1. Kodeks spółek handlowych**

Art. 27 dotyczy zmiany co do zasad odbywania posiedzeń zarządu i rad nadzorczych spółek kapitałowych.

Ustawa przewiduje wprowadzenie w spółkach kapitałowych (spółce z ograniczoną odpowiedzialnością i spółce akcyjnej) możliwości odbycia posiedzenia zarządu przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub na piśmie za pośrednictwem innego członka zarządu, z zastrzeżeniem, że umowa spółki może wykluczać taką możliwość. Także w przypadku rady nadzorczej możliwe jest jej odbycie w powyższym trybie.

Wprowadzona regulacja wprowadza nowe zasady odbywania posiedzeń zarządu i odwraca dotychczasową regułę, że odbycie posiedzenia rady nadzorczej możliwe jest przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub na piśmie za pośrednictwem innego członka (dotychczas takie zasady odbywania posiedzeń musiała przewidywać umowa spółki, a obecnie jest to zasadą, zaś umowa spółki może wykluczać takie zasady). W mojej ocenie, wprowadzenie tak zasadniczej zmiany do funkcjonowania spółek, bez pogłębionych analiz prawnych i ekonomicznych nie jest niezbędne, tym bardziej, że ustawa nie przewiduje jej „epizodycznego” obowiązywania. Powyższe znajduje wprost potwierdzenie w uzasadnieniu projektu (zob. „Projektowane zmiany stanowią przy tym również odpowiedź na zgłaszane od wielu lat potrzeby rynku. Przyczynią się one zatem do usprawnienia działalności spółek także w standardowych warunkach ich funkcjonowania”). Zmiana obowiązującego stanu prawnego w drodze nowelizacji specustawy, przygotowanej na sytuację wyjątkową, nie powinna wykraczać poza realizację celów koniecznych i niezbędnych w okresie trwania takiej sytuacji. Zaznaczenia również wymaga, że obecnie trudne będzie dokonanie ewentualnych zmian w umowach/statutach

spółek (problem z dokonaniem samej zmiany umowy/statutu, rejestracji zmian w KRS). Nadto, z art. 222 k.s.h. usunięto § 5, zaś z art. 388 usunięto § 4, co oznacza, że nawet w trybie „obiegowym” będzie można podjąć uchwałę w przedmiocie wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady nadzorczej, powołania członka zarządu oraz odwołania i zawieszania w czynnościach tych osób. Rodzi to obawy, czy np. w przypadku skłócenia członków organów nadzorczych (ewentualnie wspólników i akcjonariuszy) nie będzie dochodziło do wykorzystania nowej regulacji do zmian w organach spółki.

## **2. Kontrola przedsiębiorców w związku z proponowanym wprowadzeniem cen i marż maksymalnych (art. 8c ustawy).**

Ustawa przewiduje wprowadzenie w obrocie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej maksymalnych cen lub maksymalnych marż hurtowych i detalicznych stosowanych w sprzedaży towarów lub usług mających istotne znaczenie dla ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi lub kosztów utrzymania gospodarstw domowych (art. 1 pkt 6 – „po art. 8 dodaje się art. 8a-8f”). Wprowadza też zakaz stosowania cen i marż wyższych niż maksymalne oraz kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorców tego zakazu przez: Inspekcję Farmaceutyczną, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcję Sanitarną.

Ochrona gospodarstw domowych, wobec pojawiających się doniesień medialnych do wykorzystywania przez niektóre podmioty obecnej sytuacji do niegodziwego zarobku, raczej nie budzi wątpliwości. Zaniepokojenie może pojawiać się na tle proponowanych kontroli przedsiębiorców na podstawie rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.). W szczególności wątpliwości rodzi wyłączenie możliwości skorzystania przez przedsiębiorcę ze środków ochrony przewidzianych w art. 59 - Prawo przedsiębiorców. Z ustawy wynika, że przedsiębiorca nie będzie mógł wnieść sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania kontroli z naruszeniem przepisów prawa. Nie będzie także przysługiwało mu prawo wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie kontroli. Pozbawienie przedsiębiorcy w każdej sytuacji środków ochrony przed niezgodną z prawem kontrolą nadmiernie ingeruje w jego prawa. Zakładany cel ustawodawcy w postaci zapewnienia skuteczności i szybkiego przebiegu kontroli, nie może jednocześnie pozbawiać przedsiębiorców ochrony przed bezprawnym czy z naruszeniem prawa prowadzeniem kontroli przez organy państwa.

## **3. Zabezpieczenie pożyczek mikroprzedsiębiorcom**

Art.15zzd ustawy przewiduje pomoc dla mikroprzedsiębiorców w postaci pożyczki udzielanej przez starostę ze środków Funduszu Pracy. W art. 15zzd ust. 9 przewidziano, że

zabezpieczeniem pożyczek udzielanych mikroprzedsiębiorcom będą weksle *in blanco* lub inna forma zabezpieczenia ustalona przez strony umowy. Mikroprzedsiębiorca będący w trudnej sytuacji i nie posiadający specjalistycznej wiedzy prawniczej może w chwili podpisywania umowy nie dostrzec postanowień umowy, które są dla niego niekorzystne. Forma zabezpieczenia pożyczki w postaci weksła jest powszechnie stosowana w obrocie gospodarczym, lecz ustawa nie wskazuje precyzyjnie “innych form zabezpieczenia” przez co to udzielający pożyczki będzie wybierał taką formę, która w praktyce będzie trudna do przyjęcia przez przyszłego beneficjenta. Nadto, ustawa antykryzysowa powinna zawierać wzór takiego weksła *in blanco*. W przeciwnym wypadku zachodzi obawa odnośnie do ponoszenia zbyt dużego ryzyka przez przedsiębiorców. W ustawie brak jest także uregulowań w zakresie deklaracji wekslowej, które określą warunki wypełnienia weksła *in blanco*.

#### **4. Zamówienia publiczne (art. 1 pkt 5 ustawy)**

Ustawa dokonuje zmiany art. 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, Pzp) poprzez wyłączenie stosowania tej ustawy do 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.

Z aktualnej ustawy (art. 4 pkt 8) wynika, że ustawy Pzp nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 EURO. Natomiast po nowelizacji w projekcie jest, iż zamawiający może udzielać zamówień z pominięciem ustawy Pzp jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego.

Zapis ten jest korzystny dla zamawiającego z uwagi na wolny wybór, natomiast w przypadku wykonawców może być zagrożona zasada konkurencji i równego traktowania.

Art.15 r dotyczy zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego. Na gruncie obecnie obowiązującego art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp możliwa jest zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego w wyniku okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć. Powszechnie za taką okoliczność uznaje się zdarzenie siły wyższej. W konsekwencji, przywołanie w art. 15r regulacji art. 144 ust. 1 pkt 3 Pzp (jako podstawy prawnej zmiany umowy) połączone ze sformułowaniem „Zamawiający może (...) dokonać zmiany umowy” nie zmienia sytuacji wykonawców, którzy już na gruncie obecnie obowiązujących przepisów (art. 144 ust. 1 pkt 3 P) mają możliwość zwrócenia się do zamawiającego z wnioskiem o zmianę umowy.

Z analizy Pzp wynika, iż każda ze stron umowy, po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 mogą wpłynąć lub wpływają na należyte wykonanie łączącej ich umowy, stron podlega takim samym ograniczeniom prawnym, lecz ma też takie same uprawnienia. Ustawa ta nie narusza praw i wolności obywatelskich. Natomiast dla wykonawców może być zagrożona zasada konkurencji i równego traktowania.

## **X. PRAWO BUDOWLANE**

O ile zasadnym i nadrzędnym celem regulacji jest przeciwdziałanie Covid-19, który to cel może być realizowany m.in. poprzez rozbudowę szpitali, placówek medycznych, budowę szpitali polowych itp., tak, aby poszerzyć „bazę do udzielania świadczeń zdrowotnych”, to wydaje się, że nawet w takim nadzwyczajnym stanie winno podlegać badaniu przez właściwy organ spełnienie podstawowych warunków, umożliwiających budowę lub rozbiorę obiektu budowlanego. Absolutnym minimum „informacji”, o której mowa w ust. 2 art. 12 ww. ustawy powinno być wymaganie przedstawienia przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, aby nie budował on na cudzym gruncie. Ustawa nie reguluje bowiem skutków prawnych dla zamierzeń budowlanych realizowanych w okresie obowiązywania specustawy.

Brak jest również odniesienia w ww. regulacji do kwestii zapewnienia zgodności budowy/przebudowy/rozbiórki obiektu budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi, tj. w szczególności z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065). Niewystarczające wydaje się zapewnienie nadzoru nad budową obiektu budowlanego, w przypadku, gdy wymagane jest pozwolenie na budowę, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane czy poprzez ustanowienie kierownika budowy. To organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, czy przedstawiony projekt budowlany zgodny jest z przepisami techniczno-budowlanymi.

W stanie nadzwyczajnym, takim jak pandemia C-19 (odpowiadająca w zasadzie stanowi nadzwyczajnemu, czyli stanowi najbardziej podobnemu do stanu klęski żywiołowej), zasadne jest złagodzenie rygorów występowania z wnioskiem o pozwolenie na budowę bądź poważne uproszczenie tego postępowania, niemniej postępowanie takie winno się odbywać z udziałem przedstawiciela organu administracji architektoniczno – budowlanej, z możliwością wydawania przez ten organ – w uproszczonym i pilnym trybie – wiążących wytycznych dla inwestora. W przeciwnym wypadku mogą wystąpić trudne do odwrócenia skutki w kontekście niezgodności wybudowanych obiektów z miejscowymi

planami zagospodarowania przestrzennego itp., niezagwarantowaniem ochrony obiektom w rejestrze zabytków itp. W tym kontekście powstaje wątpliwość dot. sensu przekazywania organowi administracji arch. – bud. „informacji”, o której mowa w art. 12 ust. 2 ustawy, skoro organ adm. architektoniczno – bud. nie może zgłosić sprzeciwu względem planowanej inwestycji, ewentualnie wymóc na inwestorze konieczne zmiany projektu.

Ustęp 4 art. 12 specustawy reguluje kwestię ustalenia dodatkowych wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń w sytuacji, gdy prowadzenie robót budowlanych powoduje zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Rozwiązanie to – wprowadzie uproszczone – należy ocenić „na plus”, wydaje się jednak konieczne dodanie także przesłanki dot. „zagrożenia poważnym szkodom w środowisku” – jest ona nie mniej ważna niż „zagrożenie życia lub zdrowia ludzi”, szczególnie w sytuacji, gdy regulacja umożliwi budowę z pominięciem ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293). Nie wiadomo również, dlaczego ustęp 4 przepisu nie przewiduje ustalenia dodatkowych wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń w sytuacji, gdy dochodzi do „zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”. Wydaje się, że dokonywanie „zmiany sposobu użytkowania obiektu” (np. przekształcanie pomieszczeń na terenie szpitala – na sale szpitalne czy też przekształcanie obiektów, które do tej pory nie pełniły funkcji placówek leczniczych – na lecznicze) może w obecnej sytuacji okazać się nawet częstsze niż podjęcie decyzji o budowie nowego obiektu budowlanego. A zatem przepis ten winien zostać bezwzględnie poszerzony o obowiązek ustalenia dodatkowych wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń w sytuacji, gdy dokonywana jest zmiana sposobu użytkowania obiektu.

Należy mieć na uwadze, że jak stanowi przepis art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności: podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Wynika z niego wyraźnie, że zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części, sprowadza się głównie do potrzeby ustalenia, czy i w jakim stopniu podjęcie lub zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności, związanej z jego użytkowaniem, wpływa na zmianę wymagań stawianych obiektowi lub jego części, związanych głównie z bezpieczeństwem jego dalszego użytkowania.

Przepisy art. 12 specustawy winny – choćby w uproszczonym stopniu – zapewniać zbadanie, czy zmieniony sposób użytkowania obiektu wpływa na warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń, jeżeli w obiekcie mają przebywać ludzie (vide stosowne



normy techniczno-budowlane). Konieczne wydaje się choćby zbadanie takiego obiektu (pomieszczenia), którego użytkowanie zostało zmienione ze organami straży pożarnej, sanepidu itd.

Osobną kwestią są skutki oddziaływania inwestycji zrealizowanych w czasie obowiązywania specustawy. W ustawie skutki te nie zostały określone. Ustawodawca winien przewidzieć rozwiązania, które umożliwią dostosowanie wybudowanych obiektów – do stanu sprzed wejścia w życie specustawy, tj. do zgodności tych obiektów z przepisami ustawy – Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz aktów planistycznych, o których mowa w tej ustawie, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282).

Z tego względu umożliwienie wydania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wiążących wytycznych, jeśli roboty zagrażają zdrowiu lub życiu ludzi (art. 12 ust. 4) powinno zostać poszerzone o przesłanki – występujące również w specustawie – poważnej szkody dla interesu społecznego, niepowetowanej szkody materialnej czy poważnej szkody dla środowiska bądź tym podobnych.

Ustawa wstrzymuje również bieg terminów m.in. dla organów na wniesienie sprzeciwu (art. 15zss ust. 8 pkt 2). Może to spowodować np., że w okresie od 14 marca wszystkie roboty budowlane, które są prowadzone jedynie na podstawie zgłoszenia, będą wykonywane w warunkach samowoli. Ustawa nie przewiduje żadnych środków, za pomocą których można przymusić organ do zajęcia stanowiska – stosowanie przepisów o zażaleniach, beczynności itp. jest wyłączone (ust. 10 i ust. 11)

## **XI. PRAWA OSÓB SKAZANYCH – UŻYWANIE PARALIZATORÓW PRZEZ SŁUŻBĘ WIĘZIENNĄ ORAZ PRZERWA W KARZE**

Art. 39 ustawy przewiduje nowelizację art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, która sprowadza się do dodania do katalogu środków przymusu bezpośredniego, z których korzystać mogą funkcjonariusze Służby Więziennej „przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej”, czyli paralizatorów.

Wprowadzenie tej zmiany jest niezrozumiałe w kontekście celu i przedmiotu ustawy, w szczególności, że w uzasadnieniu projektodawca sam przyznaje, że ma to być rozwiązanie stałe, niezwiązane ze stanem zagrożenia epidemicznego.

W ocenie Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz innemu nieludzkiemu poniżającemu traktowaniu albo karaniu (CPT), ewentualna decyzja o wyposażeniu funkcjonariuszy państwowych w broń elektryczną (Electrical Discharge

Weapons – EDW) powinna być podejmowana po dogłębnej debacie prowadzonej na szczeblu krajowej władzy wykonawczej i ustawodawczej (p.68 Wyciągu z Dwudziestego Sprawozdania Ogólnego, opublikowany w 2010, CPT/Inf(2010)28-part).

W opinii CPT, użycie EDW powinno być ograniczone do sytuacji, w których istnieje realne i natychmiastowe niebezpieczeństwo dla życia, bądź ryzyko ciężkiego zranienia. Używanie takiej broni wyłącznie w celu wypełnienia nakazu jest niedopuszczalne. Ponadto, uciekanie się do takiej broni powinno być uprawnione, kiedy inne mniej obezwładniające metody (negocjacje, przekonywanie, techniki kontroli manualnej, etc.) okazały się nieskuteczne i kiedy jest to jedyna możliwa alternatywa dla użycia metody prezentującej większe ryzyko zranienia lub śmierci (p.70 CPT/Inf(2010)28-part).

Tymczasem ustawa przyznaje uprawnienia do stosowania paralizatorów również do pokonania biernego oporu więźniów (art. 11 pkt 12 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej). Uchwalona zmiana stoi tym samym w oczywistej sprzeczności z zasadami używania przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej określonych w art. 25 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, które wyłączają używanie takich środków przymusu w celu pokonania biernego oporu.

W kwestii zastosowania zasad używania paralizatorów w szczególnych sytuacjach, CPT wypowiedział się na przykład jasno przeciwko wyposażaniu w EDW członków jednostek odpowiedzialnych za operacje deportacji w stosunku do zatrzymanych imigrantów. Podobnie, Komitet wyraził silne zastrzeżenia w kwestii użycia broni elektrycznej w więzieniach (i tym bardziej na oddziałach psychiatrycznych).

Jedynie bardzo wyjątkowe okoliczności (np. sytuacja brania zakładników) mogą uzasadniać użycie EDW dla zapewnienia bezpieczeństwa i to pod ścisłym warunkiem, że taka broń może być użyta jedynie przez specjalnie wyszkolonych ludzi. Nie powinno ulegać wątpliwości, by jakakolwiek EDW była w standardowym użyciu pracowników będących w bezpośrednim kontakcie z więźniami czy osobami pozbawionymi wolności w jakimkolwiek innym miejscu (p.71 CPT/Inf(2010)28-part).

Jeśli EDW stopniowo stanie się bronią wybieraną zawsze w razie napotykania oporu w trakcie aresztowania, może to mieć głęboko negatywne skutki na postrzeganie funkcjonariuszy egzekwujących prawo przez opinię publiczną (p.72 CPT/Inf(2010)28-part). W ocenie Komitetu ONZ Przeciwko Torturom wyrażonej w rekomendacjach dla rządu Portugalii (CAT/C/PRT/CO/4), TASER X26 stanowi formę tortur, ponieważ powoduje silny ból, a nawet może spowodować śmierć.

Taka istotna zmiana, polegająca na przyznaniu Służbie Więziennej prawa do korzystania z niezwykle inwazyjnego i niebezpiecznego środka przymusu bezpośredniego winna być rzetelnie i wyczerpująco uzasadniona. Tymczasem uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia powodów, dla których projektodawca zaproponował to rozwiązanie.

Rzecznik Praw Obywatelskich od dawna zwraca uwagę na zagrożenia jakie niesie ze sobą wykorzystywanie paralizatorów i wnosił o ograniczenie oraz ściślejszą kontrolę ich używania. Wprowadzone zmiany, w szczególności w świetle ww. spostrzeżeń CPT, należy zatem ocenić negatywnie.

Za naruszające prawo do sądu należy ponadto uznać przyznanie prokuratorowi prawa do złożenia wiążącego sprzeciwu wobec wniosku dyrektora zakładu karnego o udzielenie albo przedłużenie skazanemu przerwy w karze, o czym stanowi art. 14c ust. 5 ustawy. Taka norma prawna narusza postanowienia Konstytucji RP i EKPC.

Negatywnie należy także ocenić art. 14c ust. 4, który stanowi jedynie o prawie prokuratora wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozstrzygającym w sprawie przerwy. Przepis pomija natomiast prawo skazanego i jego obrońcy wzięcia udziału w takim posiedzeniu.

W kontekście przepisu stanowiącego o odpowiednim stosowaniu art. 260 k.p.k. w przypadku odbywania kary pozbawienia wolności w odpowiednim podmiocie leczniczym, należy zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia konwoju funkcjonariuszy SW, co w przypadku szpitala zakaźnego będzie narażać funkcjonariuszy SW na niebezpieczeństwo zarażenia się wirusem. Pobyt funkcjonariuszy w szpitalu prawdopodobnie wpłynie także na dezorganizację pracy placówki.

## **XII. PRAWA ŻOŁNIERZY I FUNKCJONARIUSZY**

### **1. Czas służby funkcjonariuszy**

Art. 14h ustawy wprowadza możliwość pełnienia służb 24-godzinnych w urzędzie obsługującym Ministra Sprawiedliwości oraz w Prokuraturze Krajowej. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1427 ze zm.) określa, że maksymalny dobowy wymiar czasu służby wynosi 12 h (art. 125), po której następuje 24-godzinny okres odpoczynku, jeżeli służba pełniona była w dzień, albo 48-godzinny, jeżeli służba pełniona była w nocy. Indywidualny czas służby planowany był w wymiarze nie przekraczającym 8 godzin (art. 126 w zw. z art. 124) Przepis wprowadza służbę

maksymalnie 24 godziną z minimalnym 48 godzinnym okresem wypoczynku, która dotyczy wyłącznie zadań ochronnych w Ministerstwie Sprawiedliwości i Prokuraturze Krajowej. Wynikająca z tego przepisu norma prawna umożliwia dowolne kształtowanie czasu służby we wskazanych granicach brzegowych.

Art. 1 pkt 1 ustawy wprowadza pracę zdalną dla funkcjonariuszy służb mundurowych pomijając przy tym żołnierzy zawodowych (np. wojsk cybernetycznych).

W art. 11d ustawy wątpliwości wywołuje zaliczenie pozostawania w gotowości – do czasu służby pełnionej w systemie skoszarowanym. Innymi słowy czy do czasu służby będzie zaliczany okres wypoczynku (w trybie skoszarowanym policjanci pozostają w rejonie zakwaterowania). Grupowanie funkcjonariuszy w stanie epidemii nie jest racjonalnym rozwiązaniem. Niemniej jednak rozwiązanie takie może okazać się konieczne, w przypadku zamieszek, masowej paniki itp.

## **2. Dodatkowy zasiłek opiekuńczy**

Należy zauważyć, że funkcjonariusze służb mundurowych ani żołnierze zawodowi nie zostali objęci dodatkowym zasiłkiem opiekuńczym, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374). Zasady osobistego sprawowania opieki na dzieckiem określone zostały w pragmatykach służbowych poszczególnych służb mundurowych (np. 121b ustawy o Policji). Należy podkreślić, że w przypadku tzw. „małżeństw mundurowych”, konieczność sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem eliminuje ze służby jednego z małżonków. Co do zasady - tak samo jak pracownicy cywilni – mogą oni sprawować opiekę maksymalnie przez 60 dni w roku kalendarzowym (art. 121b ust. 3 ustawy o Policji). Funkcjonariusze, żołnierze zawodowi (a także ich rodziny) dla których przepisy prawa przewidują szczególną rolę w stanie szczególnego zagrożenia pozostają pod gorszą ochroną niż pozostali obywatele. Do Biura RPO zaczynają wpływać pierwsze skargi w tym zakresie. W takich okolicznościach dzieci mogą zostać przekazane pod opiekę rodzicom funkcjonariuszy, narażając ich niepotrzebnie na ryzyko zakażenia.

Pominięcie całej grupy zawodowej funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych może okazać się niebezpieczne dla ich rodzin.

## **3. Wykonywanie zadań funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej przez pracowników cywilnych Krajowej Administracji Skarbowej.**

Na mocy szczególnego upoważnienia ustawowego art. 35 pkt 1 lit. b ustawy Minister Finansów, w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, ogłoszenia stanu epidemicznego albo stanu epidemii otrzymał kompetencję do określenia zadań KAS, które nie wymagają wykonywania wyłącznie przez funkcjonariuszy. Inaczej mówiąc zadania przypisane wyłącznie funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, będą - w określonych okolicznościach - mogli wykonywać pracownicy KAS.

W trakcie reformy służb celno-skarbowych wielu funkcjonariuszom celnym (np. pion akcyzy) przekształcono stosunki służbowe w stosunki pracy. Jeżeli aktualny stan kryzysowy tego wymaga, to obowiązujące przepisy prawa umożliwiają ponowne przekształcenie stosunku służbowego. Należy zauważyć, że ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 505) umożliwia przeniesienie ze służby cywilnej do Służby Celno-Skarbowej (art. 150) i odwrotnie (art. 174). W takich okolicznościach istnieje większe prawdopodobieństwo, że poszczególne zadania, ustawowo przypisane funkcjonariuszom, będą wykonywane przez osoby kompetentne. Przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy wymaga, bowiem spełnienia od kandydata określonych warunków przewidzianych dla funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej.

\*\*\*\*\*

Wykonując swój konstytucyjny mandat jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się zobowiązany do przekazania stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) na ręce Pana Marszałka powyższych uwag. Jednocześnie ze względu na tempo prac legislacyjnych i zakres regulowanej problematyki nie wyczerpują one wszystkich moich możliwych zastrzeżeń. Pragnę dodać, iż niezależnie od przedmiotowej opinii, w osobnym piśmie przedstawiłem swoje stanowisko dotyczące zmian w prawie wyborczym.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/