

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

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

Autorzy

Krzysztof W. Baran [ORCID: 0000-0001-5165-8265] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Rady Doskonałości Naukowej; senior partner w kancelarii specjalizującej się w prawie pracy; autor, współautor i redaktor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkudziesięciu monografii, komentarzy i podręczników; redaktor naczelny czternastotomowego *Systemu prawa pracy*.

Michał Barański [ORCID: 0000-0001-6797-8124] – doktor nauk prawnych; lider Zespołu Badawczego Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; członek Europejskiej Sieci na Rzecz Monitorowania Regionalnych Rynków Pracy (EN RLMM) oraz Polskiej Sekcji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego (ISLSSL); w sferze naukowej zajmuje się prawem pracy, prawem ubezpieczeń społecznych, a także wybranymi aspektami prawa własności intelektualnej oraz prawa zobowiązań.

Wojciech Bigaj [ORCID: 0000-0002-8550-9337] – radca prawny; partner w kancelarii prawnej; specjalista w dziedzinie prawa pracy ze szczególnym uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa i higieny pracy; wieloletni praktyk w zakresie procesowego prawa pracy, reprezentujący pracodawców w sporach przed sądami pracy; wykładowca podyplomowego studium prawa pracy Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Maciej Borski [ORCID: 0000-0001-8210-7968] – doktor habilitowany nauk prawnych; dziekan Wydziału Nauk Społecznych i Humanistycznych Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu; profesor w Instytucie Nauk Prawnych tej uczelni; ekspert zespołu nauk społecznych Polskiej Komisji Akredytacyjnej w dyscyplinie nauk prawnych; członek Rady Naukowej Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa Fontes oraz Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk Oddział w Katowicach; specjalista z zakresu prawa konstytucyjnego; autor i współautor wielu publikacji poświęconych problematyce statusu prawnego osób z niepełnosprawnościami, a także legislacji i prawa wyborczego.

Izabela Florczak [ORCID: 0000-0003-3167-3382] – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Uniwersytecie Łódzkim; radca prawny; członek Komitetu Koordynującego Polskiej Sieci Naukowej Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego COOPERANTE oraz Rady Programowej Centrum Studiów Migracyjnych Uniwersytetu Łódzkiego; autorka wielu publikacji z zakresu podstaw prawnych zatrudnienia, prekaryzacji zatrudnienia, zatrudnienia nietypowego i zatrudniania migrantów.

Katarzyna Jaworska [ORCID: 0000-0003-0018-2775] – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; radca prawny; wieloletni wykładowca na studiach podyplomowych prawa pracy na WPiA UWM; członek Polskiej Sekcji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego ISLSSL oraz Polskiej Sieci Naukowej Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego COOPERANTE; prowadzi szkolenia z zakresu prawa pracy i ochrony danych osobowych w zatrudnieniu; autorka wielu publikacji poświęconych prawu pracy i prawu zabezpieczenia społecznego.

Daniel Książek [ORCID: 0000-0002-4893-1707] – doktor nauk prawnych; pracownik w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; radca prawny; współnik zarządzający kancelarią prawną specjalizującą się w prawie pracy; autor publikacji naukowych z zakresu prawa pracy.

Kamila Księżyk [ORCID: 0000-0001-8843-824X] – adwokat; członek Sekcji Prawa Upadłościowego Instytutu Allerhanda w Krakowie; autorka publikacji m.in. z zakresu prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem tematyki rozwiązań o charakterze antykryzysowym.

Mariusz Lekston [ORCID: 0000-0003-3574-9428] – doktor nauk prawnych; prorektor do spraw organizacyjno-prawnych i polityki kadrowej Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, wykonujący czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu uczelni; adiunkt w Instytucie Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu; autor publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

Anna Piszczyk [ORCID: 0000-0001-9967-6796] – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Łódzkiego; asystent sędziego w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego; autorka publikacji naukowych z zakresu prawa pracy.

Ariel Przybyłowicz [ORCID: 0000-0003-4219-0984] – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; radca prawny; autor opracowań z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego i prawa pracy.

Anna Rogacka-Łukasik [ORCID: 0000-0001-6140-0591] – doktor nauk prawnych; adiunkt i dyrektor Instytutu Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu; członek Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk Oddział w Katowicach oraz wiceprezes zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa Fontes; autorka publikacji z zakresu prawa cywilnego, prawa prywatnego międzynarodowego oraz styku prawa prywatnego z prawem publicznym.

Iwona Sierocka [ORCID: 0000-0003-1659-1717] – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu w Białymstoku; w swoich zainteresowaniach naukowych koncentruje się wokół zagadnień związanych ze zbiorowym prawem pracy, systemem ubezpieczeń społecznych oraz trzecim filarem zabezpieczenia emerytalnego; autorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Krzysztof Stefański [ORCID: 0000-0001-6313-7387] – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Łódzkiego; pracownik Katedry Prawa Pracy UŁ; autor wielu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i prawa urzędniczego.

Wioletta Witoszko [ORCID: 0000-0002-4077-5703] – doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; koordynator Centrum Praktyk Sądowych na Wydziale Prawa UwB; autorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych oraz stosunków służbowych funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych.

Janusz Żołyński [ORCID: 0000-0001-7376-1693] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach; członek Polskiej Akademii Nauk Oddział w Katowicach; radca prawny; były dyrektor naczelny do spraw pracowniczych KGHM i wiceprezes Fundacji Polska Miedź; wykładowca prawa pracy na kilku uczelniach; autor ponad 90 opracowań naukowych.

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 poddanych 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. 15zżq. [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. 15zzzzzv. [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

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 2086 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.)
- pr. ośw. – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.)
- pr. restr. – ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2020 r. poz. 814)
- pr. upadł. – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 498 ze zm.)

r.o.n.z.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 16.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 878 ze zm.)
rozporządzenie 651/2014	– rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187, s. 1, ze zm.)
r.z.a.z.	– rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17.07.2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz.U. poz. 850)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 202 z 2016 r., s. 47)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2020 r. poz. 35)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2020 r. poz. 295 ze zm.)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.)
u.e.r.	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 53 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.)
u.p.t.u.	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.)
u.p.z.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1482 ze zm.)
u.r.o.m.p.	– ustawa z 11.10.2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 669)
u.r.z.s.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 426 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 265)
ustawa COVID-19	– 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 ze zm.)

ustawa o ABW oraz AW	– ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r. poz. 27 ze zm.)
ustawa o CBA	– ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 ze zm.)
ustawa o KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 505 ze zm.)
ustawa o Policji	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.)
ustawa o PSP	– ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1499 ze zm.)
ustawa o SG	– ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 305 ze zm.)
ustawa o SKW oraz SWW	– ustawa z 9.06.2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1529 ze zm.)
ustawa ostonowa w związku z SARS-CoV-2	– ustawa z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań ostonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875)
ustawa o SM	– ustawa z 26.01.2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1940 ze zm.)
ustawa o SOP	– ustawa z 8.12.2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 384 ze zm.)
ustawa o SW	– ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2020 r. poz. 848)
ustawa o wsparciu w związku z SARS-CoV-2	– ustawa z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695 ze zm.)
ustawa wypadkowa	– ustawa z 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1205 ze zm.)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.)
u.s.w.ż.z.	– ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 860)
u.ś.p.	– ustawa z 30.04.2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2173 ze zm.)
u.ś.p.u.s.	– ustawa z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 870)
u.t.d.	– ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.).

- u.z.g. – ustawa z 13.03.2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 1969 ze zm.)
- u.z.z. – ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.)
- u.z.z.z.ch. – ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.)
- z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

- MPP – Monitor Prawa Pracy
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karno i Wojskowa
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PiP – Państwo i Prawo
- PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- SPPiPS – Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej

Inne

- FGŚP – Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
- MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- PUE ZUS – Platforma Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZFŚS – zakładowy fundusz świadczeń socjalnych
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

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 wewnątrzstawowym. Skutkuje to różnymi wątpliwościami w sferze normatywnej, będącymi następstwem zaistniałych luk konstrukcyjnych.

Komentarz ten jest pracą zbiorową, ale nie wspólną. Zamieszczone w nim zapatrywania są wyrazem indywidualnych poglądów autorów. W autonomiczny sposób, w ramach uzgodnionej konwencji metodologicznej, 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. Sprecyzowanie 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.

ochrony organów przedstawicielskich [...] Każdy stan nadzwyczajny, w tym stan klęski żywiołowej, powoduje przedłużenie kadencji i odroczenie wyborów parlamentarnych [...] możliwość jego wielokrotnego i czasowo nieokreślonego przedłużania, będzie kusić większość sejmową i popieraną przez nią Radę Ministrów do manipulowania terminem przyszłych wyborów”²⁴.

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

Zważywszy że wprowadzony stan epidemii pociąga za sobą daleko idące konsekwencje dla gospodarki państwa, należy, moim zdaniem, podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy za zagrożenie porządku publicznego można byłoby uznać również zagrożenie dotyczące gospodarki kraju i finansów publicznych państwa, a więc zagrożenie kryzysem gospodarczym na szeroką skalę. Takie stanowisko zaprezentował swego czasu między innymi K. Działocha²⁵. Odmienny pogląd prezentuje natomiast K. Wojtyczek, twierdząc, że Konstytucja RP przewiduje szerokie możliwości ograniczania praw ekonomicznych i socjalnych, co można odczytywać jako dowód, że wprowadzanie w takiej sytuacji stanu wyjątkowego nie jest potrzebne, gdyż w zupełności wystarczające są te „zwykłe” możliwości²⁶. Czy zatem głęboki kryzys gospodarczy, który będzie niewątpliwie efektem epidemii, może być postrzegany jako zagrażający porządkowi publicznemu i tym samym, czy mógłby stanowić podstawę do wprowadzenia w Polsce stanu wyjątkowego? W moim przekonaniu tak, art. 233 ust. 1 Konstytucji RP zezwala bowiem na dalej idące ograniczanie praw ekonomicznych i socjalnych niż dopuszczalne w normalnej sytuacji, a bez wątplenia zagrożenie porządku publicznego może mieć źródło w poważnym kryzysie gospodarczym. Trzeba jednak mieć na względzie, że z uwagi na ograniczone ramy czasowe stanu wyjątkowego, jego wprowadzenie zazwyczaj nie będzie mogło doprowadzić do całkowitego rozwiązania problemów gospodarczych, a jedynie do doraźnego zażegnania najostrzejszej fazy kryzysu. Kluczowe byłoby zatem ustalenie odpowiedniego momentu na jego wprowadzenie. Poza tym należy pamiętać o tym, że Prezydent RP wspólnie z Prezesem Rady Ministrów, którzy w praktyce razem musieliby podjąć tę trudną decyzję, rozstrzygaliby samodzielną decyzją polityczną, w którym momencie kryzys gospodarczy osiągnie rozmiary uzasadniające wprowadzenie stanu wyjątkowego.

Odnosząc się do zasadności wprowadzenia na terytorium państwa polskiego stanu klęski żywiołowej, warto zaznaczyć, że przepis art. 232 Konstytucji RP nie może być

²⁴ M. Brzeziński, *Stany...*, s. 223.

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

²⁶ K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 254.

interpretowany w oderwaniu od art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, który wskazuje, że wprowadzenie każdego ze stanów nadzwyczajnych, także stanu klęski żywiołowej, następuje „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające”. To właśnie ta przesłanka, określana w doktrynie prawa konstytucyjnego²⁷ jako zasada ostateczności stanów nadzwyczajnych, wydaje się kluczowa dla niewprowadzenia do dnia dzisiejszego²⁸ przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej.

Aby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy Rada Ministrów powinna wprowadzić ten właśnie stan nadzwyczajny zamiast stanu zagrożenia epidemicznego i/lub późniejszego stanu epidemii lub rozważyć wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w przyszłości, warto odnieść się do terminów użytych w treści art. 228 ust. 1 Konstytucji RP. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że sytuacja szczególnego zagrożenia to poważne i bezpośrednie zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa oraz normalnego funkcjonowania instytucji publicznych. Jak słusznie twierdzi K. Wojtyczek, przesłanki tej nie można postrzegać tylko jako „[...] zbiorczego, syntetycznego ujęcia treści wyrażanej przez przesłanki szczególne dla poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Jeżeli bowiem omawianej przesłance ogólnej nadawać normatywne znaczenie, to nie można wykluczyć sytuacji, gdy pomimo spełnienia przesłanki szczególnej uzasadniającej wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego, nie będzie jednak podstaw do uznania, iż w danej sytuacji mamy do czynienia ze »szczególnym zagrożeniem«²⁹. Zwykle środki konstytucyjne to z kolei wszystkie możliwości działania, jakimi dysponują organy państwowe i samorządowe, które mogą zostać wykorzystane w „normalnej” sytuacji, a więc gdy nie jest wprowadzony stan nadzwyczajny. W praktyce chodzi zatem o wydawanie aktów normatywnych, podejmowanie decyzji w sprawach indywidualnych, a nawet o realizację działań faktycznych w granicach kompetencji organów władzy publicznej³⁰. Wydaje się zatem, że z sytuacją szczególnego zagrożenia, gdy zwykle środki konstytucyjne nie są wystarczające, będziemy mieć do czynienia wtedy, gdy nie jest możliwe przeciwdziałanie zagrożeniu bez odstąpienia od stosowania norm konstytucyjnych obowiązujących w „normalnej sytuacji”.

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

²⁷ K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 250.

²⁸ Stan na 20.04.2020 r.

²⁹ K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 250.

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

wystarczające, a więc przesłanki określone w zasadzie ostateczności stanów nadzwyczajnych nie są jeszcze spełnione. Z drugiej jednak strony w rozporządzeniu w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) pojawiają się nie tylko „czasowe ograniczenia” w korzystaniu z wolności i praw jednostki, dopuszczalne w stanie normalnego funkcjonowania państwa (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³¹), lecz również ograniczenia, które ingerują w istotę takich wolności i praw, jak: wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), prawo do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP) czy wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP). Należy wyraźnie zaznaczyć, że zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw nie obowiązuje wyłącznie w przewidzianych przez Konstytucję RP stanach nadzwyczajnych. Obowiązuje natomiast w okresie normalnego funkcjonowania państwa, a stan epidemii, mimo nazwy, która mogłaby sugerować coś innego, nie jest stanem nadzwyczajnym.

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

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

- 1) konieczności – środek służący ograniczeniu wolności lub prawa jednostki nie może być bardziej dolegliwy niż jest to podyktowane potrzebą ochrony jednej z wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3, czyli bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób;
 - 2) przydatności – środek ten musi być środkiem skutecznie realizującym założony cel ograniczenia;
 - 3) proporcjonalności *sensu stricto*, czyli w ścisłym tego słowa znaczeniu – musi zostać zachowany odpowiedni „balans”; chodzi o to, że waga ograniczeń wolności i praw jednostki powinna być adekwatna do uzyskiwanej ochrony wartości konstytucyjnej, której ustawodawca udzielił pierwszeństwa.
- Zob. m.in. wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999/2, poz. 25; wyrok TK z 27.01.1998 r., K 1/98, OTK 1999/1, poz. 3; wyrok TK z 12.12.2005 r., K32/04, OTK-A 2005/11, poz. 132.

³² L. Garlicki, *Polskie...*, s. 458.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

1. Ustawa określa:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. Wirus SARS-CoV-2 należy do rodziny koronawirusów, która została poznana w latach 60. XX w. Wówczas wyizolowano i opisano dwa patogeny – HCoV-229E oraz HCoV-OC43. Te dwa gatunki mogą powodować u ludzi zakażenia dróg oddechowych, zwykle o lekkim przebiegu. W XXI w. pojawiły się nowe gatunki koronawirusa ludzkiego, prawdopodobnie jako wynik mutacji wirusów zwierzęcych. W 2002 r. odnotowano pierwsze przypadki zakażenia wirusem SARS-CoV, wywołującym zespół ciężkiej ostrej niewydolności oddechowej (SARS). W konsekwencji zintensyfikowano prace badawcze, które doprowadziły w następnych latach do identyfikacji i opisanie kolejnych ludzkich koronawirusów – NL63 oraz HKU1.1. W 2012 r. doszło do epidemii nowej, ciężkiej i często śmiertelnej choroby układu oddechowego, wywoływanej przez wirusa MERS-CoV – bliskowschodniego zespołu niewydolności oddechowej (MERS). W grudniu 2019 r. naukowcy odkryli kolejny ludzki koronawirus. Początkowo określono go jako koronawirus 2019-nCoV, by wreszcie nadać mu oficjalną nazwę wirus SARS-CoV-2 (koronawirus SARS typu 2). To właśnie ten wirus jest odpowiedzialny za epidemię choroby zakaźnej o nazwie COVID-19 (*coronavirus disease 2019*, czyli choroba koronawirusowa z roku 2019)³³.

1.2. Wirus SARS-CoV-2 przenosi się z człowieka na człowieka drogą kropelkową. Może także, co stanowi ogromne zagrożenie, osiadać na przedmiotach i powierzchniach wokół osoby zakażonej. Mając kontakt z tymi przedmiotami lub powierzchniami, a następnie dotykając oczu, nosa lub ust, człowiek może się zarazić. Należy pamiętać, że wirus SARS-CoV-2 utrzymuje się na różnych powierzchniach do trzech dni. Najdłużej (72 godziny) może przetrwać na powierzchniach plastikowych i ze stali nierdzewnej,

³³ Szerzej na temat genezy epidemii choroby zakaźnej COVID-19 zob. K. Pyrc, *Ludzkie koronawirusy*, „Postępy Nauk Medycznych” 2015/XXVIII(4B), s. 48–52.

z kolei na kartonie przez 24 godziny. W powietrzu wirus ten może utrzymywać się do trzech godzin. Aktualnie nie ma dowodów na to, że żywność może być źródłem zakażenia tym wirusem.

- 2.1. W art. 2 ust. 2 ustawy COVID-19 ustawodawca definiuje pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19”, wskazując, że obejmuje ono sumę wszelkich czynności związanych ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków tej choroby. W ten sposób podkreślono też zasadniczy cel ustawy, jakim jest stworzenie odrębnego od ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zestawu regulacji mających na celu przeciwdziałanie zakażeniu wirusem SARS-CoV-2, zwalczanie zakażenia tym wirusem, zapobieganie rozprzestrzenianiu się wywołanej wirusem SARS-CoV-2 choroby zakaźnej COVID-19, a także zwalczanie jej skutków.
- 2.2. Warto się zastanowić, które z działań objętych treścią tego przepisu mają szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia prawa zatrudnienia i, co jeszcze ważniejsze, jakie wywołają następstwa zarówno w najbliższej, jak i długofalowej perspektywie. W pierwszej kolejności należy skupić się na skutkach bezpośrednich. Wydaje się, że komentowana ustawa w bardzo ograniczonym zakresie realizuje działania „przeciwdziałające COVID-19” w odniesieniu do tej gałęzi prawa. W praktyce regulacje odnoszące się wprost do wskazanej problematyki pojawiają się jedynie w dwóch przepisach odnoszących się do sytuacji pracowników i pracodawców w przypadku wystąpienia czy też możliwości wystąpienia wirusa SARS-CoV-2, czyli w art. 3 i 4 ustawy COVID-19. Dodatkowo nie są wystarczająco precyzyjne. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na pierwszy z nich, odnoszący się do pracy zdalnej, której wykonywanie może polecić pracownikowi pracodawca w sytuacji, gdy uzyskał informacje o przebywaniu pracownika w rejonie, gdzie ten mógł potencjalnie zostać zarażony koronawirusem. Tego rodzaju działanie stanowi niewątpliwie prewencję przeciwko rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. Ustawa nie daje jednak odpowiedzi, jak skutecznie prowadzić tego typu działania, zważywszy że pracodawca nie ma podstaw prawnych do domagania się informacji o miejscu wypoczynku pracownika, a pracownik nie jest zobowiązany do ujawniania miejsca, w którym spędził urlop wypoczynkowy. Można zatem liczyć jedynie na poczucie moralnego obowiązku takiego pracownika, który w trosce o siebie i innych współpracowników podzielił się informacją o miejscu swojego wypoczynku. Dużym problemem wydaje się również sytuacja, gdy praca ze względu na jej charakter nie może być świadczona z domu i należy ją wykonywać osobiście. Dotyczy to chociażby zakładów produkcyjnych, punktów handlowych i usługowych, osób świadczących usługi serwisowo montażowe, lekarzy, rehabilitantów itp. Brak świadczenia pracy przez tych pracowników może powodować realne straty dla pracodawców, tymczasem komentowana ustawa w ogóle nie odnosi się do tego typu przypadków. Ustawa nie reguluje także problemu sprowadzającego się do pytania, czy w przypadku pracowników powracających z krajów objętych zintensyfikowanym występowaniem wirusa można kierować pracowników na okresowe badania lekarskie? W tym zakresie przepisy prawa również nie przewidują uprawnień praco-

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

- 2.3. Oprócz wskazanych w tezie 2.2 następstw o charakterze bezpośrednim, dla dzisiejszego rynku pracy niezwykle istotne wydają się następstwa pośrednie o charakterze społeczno-gospodarczo-ekonomicznym. Warto przywołać szacunki Polskiego Instytutu Ekonomicznego, zgodnie z którymi wskutek pandemii wzrost PKB w Polsce obniżył się o 0,4 punktu – przy optymistycznym obrocie spraw do nawet 1,3 punktu procentowego – w stosunku do założonego planu³⁴. Podejmowane przez Radę Ministrów środki bezpieczeństwa i nakładane na wszystkich obostrzenia spowodują niewątpliwie w najlepszym razie spowolnienie, a w najgorszym zastój na rynku pracy. Początkowo najbardziej narażone na straty były przedsiębiorstwa produkcyjne, z których wiele korzystało z surowców i półproduktów chińskich, w ich przypadku przerwy w produkcji oraz sprzedaży są możliwe do nadrobienia. Dużo większy problem może dotyczyć natomiast przedsiębiorstw usługowych oraz reprezentujących branże: turystyczną, rozrywkową czy gastronomiczną. W ich przypadku zaprzestanie świadczenia usług nie będzie możliwe do nadrobienia. Potencjalny klient po zakończeniu stanu zagrożenia nie zapłaci przecież dwa razy za jedną usługę. Z szacunków Personnel Service³⁵ wynika, że w niedługim czasie pracę może stracić nawet 2 mln pracowników, a poziom bezrobocia z ok. 5,5% w lutym może w najbliższych miesiącach sięgnąć 10%³⁶. Wśród bezrobotnych

³⁴ <https://www.money.pl/gospodarka/koronawirus-uderzy-w-polska-gospodarke-oto-najnowsze-prognozy-6488129586636929a.html> (dostęp: 8.04.2020 r.).

³⁵ Jest to agencja zatrudnienia specjalizująca się w zatrudnianiu pracowników z Ukrainy; <http://personnel.service.pl/pl> (dostęp: 8.04.2020 r.).

³⁶ <https://zdrowie.wprost.pl/koronawirus/10309834/nawet-2-mln-osob-moze-stracic-prace-bezrobocie-wzrosnie-do-10-proc.html> (dostęp: 8.04.2020 r.). Z kolei bardziej optymistyczne są analizy Krajowej Izby Gospodarczej, która szacuje, że pracę może stracić od 320 do 480 tys. osób w optymistycznym wariantcie (obniżenia

większość będą stanowiły osoby świadczące pracę w ramach niepracowniczych form zatrudnienia. Być może część z tych miejsc pracy uda się uratować kosztem obniżenia wynagrodzenia czy zmniejszając wymiar czasu pracy. Niezależnie od tego sytuacja osób zatrudnionych ulegnie znacznemu pogorszeniu. Trzeba pamiętać przy tym, że proces rejestracji osób tracących zatrudnienie w urzędach pracy jest opóźniony wobec decyzji firm o zwolnieniach. Przy umowach tymczasowych okres wypowiedzenia wynosi dwa tygodnie, przy czasowych – miesiąc, a dla umów na czas nieokreślony – trzy miesiące. Nie można się zarejestrować jako bezrobotny w okresie wypowiedzenia. Oznacza to, że zanim podejmowane obecnie decyzje znajdą swoje potwierdzenie w statystykach minie jeszcze trochę czasu. Pierwsze rejestracje będą dotyczyły oczywiście osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych i samozatrudnionych, ale prawdziwą skalę problemu poznamy dopiero za około miesiąc, dwa. Jednocześnie wydaje się, że statystyki urzędów pracy nie będą do końca wiarygodne, wzrost poziomu bezrobocia będzie zaś wyższy niż wynikałoby to z faktycznego spadku zatrudnienia. Należy przyjąć, że epidemia skłoni zapewne więcej osób biernych zawodowo czy pracujących w szarej strefie, aby się zarejestrować i mieć dostęp do ubezpieczenia zdrowotnego. Także osoby wracające do kraju, napotykając na trudności ze znalezieniem pracy, także zarejestrują się w powiatowym urzędzie pracy³⁷.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w dzisiejszej zglobalizowanej gospodarce wpływ na zatrudnienie w Polsce będą miały także skutki pandemii w innych państwach³⁸.

Niewątpliwie poważnym skutkiem dla polskiego rynku pracy będzie spowodowany zamknięciem granic odpływ pracowników zagranicznych, w tym przede wszystkim z Ukrainy. Nagły brak pracowników w związku z zamknięciem polskich granic może spowodować załamanie wielu branż w naszej gospodarce, które dobrze funkcjonowały właśnie dzięki stałemu napływowi pracowników z Ukrainy. Oczywiście przedstawione wyżej skutki dla pracodawców i osób zatrudnionych należy także postrzegać z perspektywy makro, czyli oddziaływania na budżet państwa, który zostanie pozbawiony znaczącej części wpływów podatkowych. Trzeba pamiętać, że państwo polskie nie może pozwolić sobie na znaczące zmniejszenie wydatków, które zrekompensowałoby utracone dochody, niwelowanie bowiem skutków pandemii wymaga kosztownych działań osłonowych, w tym tych, które wzmocnią osłabiony rynek pracy.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym elementem każdego przedsiębiorstwa jest pracownik. Przed rozpoczęciem pandemii mówiło się w Polsce o rynku pracownika,

wzrostu PKB w 2020 r. do 1%) oraz od 1,12 do 1,28 mln osób w wariacie pesymistycznym (gdyby PKB odnotował 5-procentowy spadek); por. <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/303239874-Ida-poteczne-zwolnienia-Nawet-milion-osob-straci-prace.html> (dostęp: 8.04.2020 r.).

³⁷ Zob. B. Godusławski, M. Chądzyński, G. Osiecki, *Rynek pracy już cierpi przez koronawirusa. Gospodarka gaśnie*, <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/6475662,koronawirus-gospodarka-kryzys-covid-19.html> (dostęp: 8.04.2020 r.).

³⁸ Według szacunków Międzynarodowej Organizacji Pracy prawie 25 mln ludzi na całym świecie może stracić pracę w wyniku gospodarczych konsekwencji pandemii.

a pracodawcy podejmowali różne działania, by zwiększyć swoją atrakcyjność zarówno dla kandydatów, jak i dotychczasowych pracowników. Obecnie, w zupełnie nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczo-ekonomicznej, podejmując decyzje wobec pracowników, muszą też uwzględnić wpływ, jaki mogą one mieć na postrzeganie pracodawcy na rynku pracy. Zbudowaną dużymi nakładami dobrą markę na tym rynku można bardzo szybko utracić. Dlatego też niezależnie od trudności ekonomicznych, z jakimi pracodawcy będą się stykać, powinni oni rozważyć możliwość wykorzystania różnorodnych mechanizmów reorganizacji modelu wykonywania pracy i struktury jej organizacji w sposób elastyczny i proporcjonalny, zanim sięgną po rozwiązania najmocniej ingerujące w relację pracowniczą. Aby jednak takie odważne i elastyczne decyzje mogły być przez pracodawców podejmowane, konieczne jest stworzenie dla nich solidnych programów osłonowych.

ROZDZIAŁ 2

Przepisy szczegółowe

Art. 3. [Polecenie wykonywania pracy zdalnej]

1. W celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna).

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do funkcjonariuszy służb wymienionych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

- 1.1. Artykuł 3 ust. 1 ustawy COVID-19 uprawnia pracodawcę do polecenia pracownikowi wykonywania pracy zdalnej. Ustawodawca nie zawarł w treści aktu definicji, którą można by określić mianem definicji legalnej. Jest to niewątpliwie mankament legislacyjny, gdyż jednym z powodów ich tworzenia jest likwidacja wieloznaczności słownikowej zwrotów języka ogólnego, którymi posługuje się ustawodawca, przez wybór któregoś ze znaczeń.
- 1.2. Ustawodawca w art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 stanowi, że w celu przeciwdziałania COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna). Zdecydował się zatem na użycie definicji nawiasowej, która jest elementem ubocznym przepisów merytorycznych. Może pełnić rolę skrótu sytuacji odtworzonej z decyzji merytorycznej, ale również i równoważnika niektórych zwrotów³⁹. Takie rozwiązanie rodzi kilka istotnych kwestii interpretacyjnych.

³⁹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 193–195.

W sferze tekstualnej przymiot pracy zdalnej ma: 1) praca wykonywana w celu przeciwdziałania COVID-19; 2) w ramach pracy określonej w umowie o pracę; 3) wykonywana przez czas oznaczony i 4) poza miejscem jej stałego wykonywania. Każdy z tych elementów w większym lub mniejszym stopniu wymaga doprecyzowania.

Zgodnie z dyrektywą zadekretowaną w art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 pracodawca może polecić pracownikowi pracę zdalną „w celu przeciwdziałania COVID-19”. *A contrario* uprawnione jest zatem stwierdzenie, że nie można tego uczynić z innych przyczyn. Pojęcie przeciwdziałania COVID-19 zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 2 ustawy COVID-19. *De lege lata* oznacza ono wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się choroby, profilaktyką oraz zwalczaniem jej skutków, w tym społeczno- gospodarczych. W efekcie praca zdalna może zostać zarządzona zarówno w celu ograniczenia bezpośredniego zagrożenia wynikającego z COVID-19, jak i jego pośrednich następstw, mających przede wszystkim wymiar społeczno-gospodarczy oraz socjalny. Nie ma wątpliwości, że dotyczy to wszystkich negatywnych skutków pandemii w stosunkach pracy – *lege non distinguente* – zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych. W szczególności polecenie świadczenia pracy zdalnej może zostać wydane w celu ograniczenia likwidacji miejsc pracy na przykład w związku z zagrożeniem zwolnieniami zbiorowymi, będącymi następstwem ograniczenia popytu na towary albo usługi wskutek rozwoju epidemii. Przesłanką wprowadzenia pracy zdalnej może się też okazać konieczność ograniczenia następstw kryzysu dla uprawnień przysługujących pracownikom na przykład w sytuacji konieczności obniżenia wynagrodzeń.

Zwrot „w ramach pracy określonej w umowie o pracę” uprawnia pracodawcę do polecenia pracownikowi jedynie pracy, która odpowiada rodzajowi pracy określonego w umowie o pracę. W efekcie pracodawca nie może polecić pracy wykraczającej poza rodzaj pracy określonej w umowie o pracę. Przy czym stoimy na stanowisku, że nie ma konieczności aby praca zlecona do wykonywania poza stałym miejscem jej wykonywania odpowiadała w pełnym zakresie pracy wykonywanej w stałym miejscu, może stanowić tylko pewną część obowiązków, nie może natomiast wykraczać poza rodzaj umówionej pracy. Może więc zdarzyć się tak, że przez wymagania techniczne praca określona w umowie o pracę nie może być, z przyczyn niezależnych od stron umowy o pracę, świadczoną w pełni poza stałym miejscem jej wykonywania. Przy czym decyzję w tym zakresie podejmuje pracodawca, poruszając się w granicach obligatoryjnie określonego rodzaju pracy ustalonej w umowie o pracę. Dopuszczamy natomiast dla pracy zdalnej zmianę zakresu czynności.

Polecenie świadczenia pracy zdalnej może nastąpić tylko „na czas oznaczony”. W praktyce więc każde tego rodzaju polecenie powinno być limitowane temporalnie, bądź przez określenie daty kalendarzowej, bądź przez zaistnienie jakiegoś konkretnego zdarzenia, na przykład utratę mocy obowiązującej przez komentowaną ustawę. Polecenie świadczenia pracy zdalnej na czas nieokreślony należy uznać za sprzeczne z prawem

i tym samym nieważne na podstawie art. 58 k.c. w zw. z art. 300 k.p. W tym kontekście powstaje pytanie, czy polecenie pracy zdalnej może zostać przedłużone. *De lege lata* nie ma w tej materii przeszkód prawnych, jeżeli tylko spełnione są ustawowo przewidziane przesłanki w zakresie przeciwdziałania pandemii COVID-19. Zakres czasowy przedłużenia należy do wyłącznej kompetencji pracodawcy. Przedłużenie to może następować wielokrotnie, ale nigdy poza okres obowiązywania niniejszej ustawy.

Ostatnim elementem definicji pracy zdalnej jest określenie „poza miejscem jej stałego wykonywania”. Określenie „miejsce pracy” od lat wywoływało w polskim prawie pracy wiele kontrowersji. Na mocy art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 pracodawca może zlecić wykonywanie pracy poza „miejscem stałego jej wykonywania”, a zatem poza „miejscem określonym w umowie o pracę”. Określenie miejsca pracy jest obowiązkiem pracodawcy, który wynika chociażby z nakazu zawartego w art. 29 k.p. Nie chodzi przy tym tylko o miejsce, w którym faktycznie praca ostatnio była świadczona, ale o miejsce pracy określone w umowie o pracę. Praca zdalna nie musi być wykonywana w miejscu zamieszkania pracownika. Nie może ona jednak generować dodatkowych kosztów po jego stronie. To bowiem pracodawca jest zobowiązany wyposażyć stanowisko pracy w ramach „zdalnego” miejsca pracy. Przeciwna interpretacja byłaby wyrazem przenoszenia kosztów prowadzenia działalności na pracownika, co w polskim prawie nie znajduje uzasadnienia ani prawnego, ani aksjologicznego. W kontekście wykonywania pracy poza stałym miejscem pracy warto wskazać, że wykonywanie pracy w tak wskazanym miejscu nie będzie podróżą służbową w rozumieniu art. 77⁵ k.p. Przepis art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 jest regulacją szczególną. Uważamy, że w tym zakresie powinna być bardziej precyzyjny. Za tego rodzaju wykładnią przemawia argument, że w następstwie polecenia pracy zdalnej w innym niż umówione miejsce pracy dochodzi nie tylko do faktycznej, ale i prawnej zmiany miejsca pracy.

- 1.3. Analizując elementy składowe instytucji, którą ustawodawca określa „pracą zdalną”, należy zwrócić uwagę na brak elementu formy przekazywania wyników pracy. Przypomnijmy, taki sposób przekazywania wyników pracy za pomocą środków komunikacji elektronicznej ustawodawca sprecyzował w definicji (notabene również nawiasowej) telepracy w art. 67⁵ k.p.⁴⁰ Stan ten może *ab initio* uzasadniać pytanie, czy element ten jest niezbędny do wykonywania pracy zdalnej, skoro ustawodawca nie wskazał go w treści art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19. W naszej ocenie nie upoważnia on do takich wniosków. Użycie w komentowanej normie przez ustawodawcę pojęcia „praca zdalna” oznacza *a contrario*, że przepis ten nie ma zastosowania do innych rodzajów prac mających przymiot „niezdalnych”, wykonywanych bezpośrednio lub pośrednio na rzecz pracodawcy. Kluczowe zatem pozostaje określenie „zdalności”. Z jednej strony jest to definicja nawiasowa, ale z drugiej jednak każdy z elementów treści art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 wymaga interpretacji jako obraz sensualności i klaryfikacyjności proce-

⁴⁰ Na temat telepracy zob. D. Książek, *Telepraca*, PiZS 2005/7; A. Sobczyk, *Telepraca w prawie polskim*, Warszawa 2009.

su wykładni⁴¹. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* pracę „zdalną” można określić jako pracę sterowaną lub kontrolowaną na odległość za pomocą specjalnej aparatury⁴². Co więcej, w naszej ocenie, tego rodzaju opcja interpretacyjna wynika z faktu, że komentowany przepis posiada charakter szczególny, nie może zatem być interpretowany rozszerzająco na inne rodzaje pracy. Przeciwna wykładnia analizowanej normy oparta tylko na fragmencie art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19: „poza miejscem jej stałego wykonywania” naruszałaby fundamentalną zasadę *per non est* i tym samym w sposób nieuprawniony rozszerzałaby jego zakres przedmiotowy.

- 1.4. W systemie prawa pracy praca zdalna jest odmienną kategorią normatywną niż przewidziana w art. 67⁵–67¹² k.p. telepraca⁴³. Stanowisko to ma swe uzasadnienie w zakazie wykładni synonimicznej, zgodnie z którym odmiennym pojęciom w systemie prawa nie można nadawać tych samych znaczeń. Różnica w płaszczyźnie normatywnej między pracą zdalną a telepracą odnosi się przede wszystkim do poziomu szczegółowości regulacji normatywnej oraz trybu jej wprowadzania. W przypadku pracy zdalnej mamy tylko normę generalną z komentowanego przepisu.

Na tym tle powstaje problem, czy do pracy zdalnej można stosować przepisy Kodeksu pracy o telepracy. W komentowanej ustawie w tej materii brak stosownego odesłania, a zatem nie ma też podstawy do przyjęcia tego rodzaju wykładni. Ze swej strony dopuszczamy jednak w razie zaistnienia luki konstrukcyjnej zastosowanie poprzez mechanizm odpowiedniości norm kodeksowych o telepracy do pracy zdalnej w oparciu o argumentację *a simili* w wersji analogii *legis*, subsydiarnie nawet z zastosowaniem mechanizmu *ab exemplo*. Należy mieć bowiem na uwadze, że art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 nie eliminuje stosowania Kodeksu pracy, a jedynie zmienia niektóre faktory stosunku pracy, zwłaszcza co do formy i miejsca świadczenia pracy w okresie pandemii.

- 1.5. Podejmując analizę zagadnienia pracy zdalnej w sferze podmiotowej, rozważania rozpoczniemy od pracodawcy. Komentowana ustawa nie definiuje tego pojęcia na potrzeby pracy zdalnej. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że odnosi się ono do wszystkich pracodawców w rozumieniu art. 3 k.p.⁴⁴ Tego rodzaju wykładnia ma swe uzasadnienie w argumentacji *a completudine* i zarazem *a cohaerentia*.

Uprawnienie do polecenia pracownikowi wykonywania pracy zdalnej dotyczy zatem wszystkich kategorii pracodawców zarówno będących jednostkami organizacyjnymi, choćby bez osobowości prawnej, jak i osobami fizycznymi. Wniosek taki nasuwa się na podstawie argumentu *lege non distinguente*. Oznacza to, że pracę zdalną w trybie art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 może polecić pracownikowi pracodawca działający zarów-

⁴¹ M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 241.

⁴² <https://sjp.pwn.pl/sjp/zdalny;2545082.html>

⁴³ Por. M. Tomaszewska [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I. Art. 1–113, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, s. 568 i n. oraz powołana tam literatura.

⁴⁴ Por. K.W. Baran [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I. Art. 1–113, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, s. 53 i n.

no w stosunkach przemysłowych, jak i sferze publicznej (np. w urzędach administracji państwowej, samorządowej, specjalnej, sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury) oraz w innych sektorach (np. w oświacie i szkolnictwie wyższym). Komentowany przepis nie wprowadza żadnych ograniczeń podmiotowych, dlatego też decyzja o pracy zdalnej należy do sfery uznania każdego indywidualnego pracodawcy. Przepis ten posługuje się bowiem pojęciem „może”. To do wyłącznych kompetencji podmiotu zatrudniającego należy ocena, czy praca może być świadczona zdalnie w konkretnych warunkach. Pracodawca powinien jednak uwzględnić również okoliczności (np. warunki domowe pracownika), w jakich praca ma być świadczona. W praktyce to rodzaj i charakter świadczonej pracy w decydującym wymiarze determinuje możliwości pracodawcy. Pracownik nie ma więc prawa żądać od pracodawcy zastosowania wobec jego osoby pracy zdalnej, chyba że uprawnienie w tym zakresie przewidują źródła układowe (np. zakładowy układ zbiorowy, inne porozumienia zbiorowe pracy) albo regulaminy (np. pracy).

- 1.6. Polecenie świadczenia pracy zdalnej na gruncie art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 może dotyczyć tylko pracowników w rozumieniu materialnoprawnym określonym w art. 2 k.p.⁴⁵ Tego rodzaju opcja interpretacyjna ma swe uzasadnienie w argumentacji *a completudine*. Oznacza to, że polecenie pracy zdalnej można zastosować do wszystkich kategorii pracowników, niezależnie od aktu kreującego stosunek pracy, zarówno pracowników umownych, jak i pozaumownych. W przypadku tych drugich w rachubę wchodzi zatrudnienie na podstawie mianowania (np. nauczyciele w szkołach podstawowych i średnich bądź profesorowie w szkołach wyższych), jak również powołania, a nawet wyboru.

Jeżeli chodzi o pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, to mechanizm pracy zdalnej można zastosować do tych świadczących pracę na podstawie umów na czas nieokreślony, jak i na podstawie wszystkich innych rodzajów umów, także czasowych. Komentowany przepis nie różnicuje bowiem w tej materii poszczególnych grup pracowników umownych. W efekcie pracę zdalną mogą świadczyć nawet pracownicy tymczasowi, oczywiście jeśli jej charakter na to pozwala. Dyrektywa ta odnosi się także do pracowników zatrudnionych w ramach spółdzielczej umowy o pracę oraz innych pracowników szczególnie chronionych, na przykład młodocianych i niepełnosprawnych.

- 1.7. Istotnym zagadnieniem praktycznym jest problem, kto konkretnie może wydać pracownikowi polecenie świadczenia pracy zdalnej. *De lege lata* jest oczywiste, że może to być pracodawca albo osoba dokonująca w jego imieniu czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. W tej kwestii bezpośrednio zastosowanie ma art. 3¹ k.p.⁴⁶ W efekcie polecenie może zatem wydać zarówno osoba, jak i organ zarządzający, ale również inna wyznaczona przez pracodawcę osoba. Analogiczne mechanizmy obowiązują w przypadku pracodawców będący osobami fizycznymi (art. 3¹ § 2 k.p.).

⁴⁵ Por. K.W. Baran [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I..., red. K.W. Baran, s. 33 i n.

⁴⁶ Por. K.W. Baran [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I..., red. K.W. Baran, s. 61 i n.

Polecenie świadczenia pracy zdalnej w trybie art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 należy do kategorii poleceń przełożonych w rozumieniu art. 100 k.p.⁴⁷ W efekcie uzasadnione jest przyjęcie, że może je wydać każda osoba mająca status przełożonego, jeśli tylko działa w granicach swoich zawodowych uprawnień.

Ustawa nie przewiduje żadnej konkretnej formy dla polecenia świadczenia pracy zdalnej. Oznacza to, że polecenie może zostać wydane w dowolnej formie, na przykład pisemnej (*verba volant, scripta manent*), ale również elektronicznej (np. mailem) czy telefonicznej, a w niektórych przypadkach nawet konkludentnie, na przykład przez przekazanie pracownikowi do użytkowania laptopa albo odpowiedniego programu lub bazy danych, która umożliwi pracę zdalną.

Analogiczne mechanizmy obowiązują w przypadku odwołania pracownika z pracy zdalnej. Może to nastąpić w każdym czasie, a polecenie nie wymaga uzasadnienia. Odmowa powrotu do stałego miejsca świadczenia pracy przez pracownika może skutkować dla niego nawet rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p.

- 1.8. Na tle komentowanej regulacji powstaje pytanie, czy dopuszczalne jest zarządzenie w trybie polecenia z art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 przez pracodawcę pracy hybrydowej, tj. częściowo zdalnej, a częściowo w trybie normalnym. Ze swej strony reprezentujemy stanowisko, że taka heterogeniczna forma świadczenia pracy jest *de lege lata* dopuszczalna. Wykładnia ta ma swe uzasadnienie w argumentacji *a fortiori* – skoro można polecić świadczenie pracy zdalnej w pełnym wymiarze czasu pracy, to tym bardziej jest to możliwe tylko częściowo. Nie ma więc przeszkód, żeby tego rodzaju hybrydowa organizacja pracy miała wymiar godzinowy (np. 4/4 godziny), tygodniowy (2/3 dni), a nawet miesięczny (2/2 tygodnie). W tym zakresie decyzja zależy od pracodawcy, jeżeli tylko ten rodzaj systemu pracy ma na celu przeciwdziałanie COVID-19. Praca zdalna zarządzana w trybie art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 nie musi mieć przymiotu regularności, jak choćby telepraca przewidziana w Kodeksie pracy.
- 1.9. Komentując art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19, powstaje pytanie, czy pracownik może odmówić realizacji polecenia wykonywania pracy zdalnej. W tej materii mają zastosowanie regulacje ogólne przewidziane w art. 100 k.p. Należy jednak podkreślić, że na pracowniku nie zawsze ciąży obowiązek wykonywania polecenia świadczenia pracy zdalnej. Jeżeli z jakiś konkretnych przyczyn nie ma on realnych możliwości wykonywania pracy zdalnej, na przykład nie posiada w domu odpowiedniego łącza internetowego albo warunków mieszkaniowych dla zachowania standardów poufności transferu danych lub też brakuje mu odpowiedniego sprzętu technicznego, nie ma on obowiązku podjęcia pracy zdalnej. Stanowisko to zostało oparte na uniwersalnej dyrektywie *lex neminem cogit ad impossibilia* (prawo nikogo nie zmusza do rzeczy niemożliwych).

⁴⁷ Por. Z. Góral [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. I. Art. 1–113, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, s. 850.

- 1.10.** Polecenie pracy zdalnej w trybie art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 nie wymaga wypowiedzenia warunków pracy lub płacy na podstawie art. 42 k.p. Nie może ono jednak zmieniać istotnych czynników determinujących treść stosunku pracy, zwłaszcza rodzaju pracy. W szczególności niedopuszczalne ramach tego polecenia jest rozszerzenie zakresu obowiązków pracowniczych, na przykład powierzenie obsługi nowej kategorii klientów, ani nawet dokonanie istotnej zmiany zakresu czynności. Możliwa jest też zmiana zakresu czynności, ale tylko w ramach nieistotnych czynników treści stosunku pracy. Praca zdalna powinna też odpowiadać kwalifikacjom pracownika i co do zasady nie może skutkować obniżeniem jego wynagrodzenia.
- 1.11.** W tym miejscu warto podkreślić, że dostosowanie treści stosunku pracy do charakteru pracy zdalnej może nastąpić w drodze porozumienia zmieniającego. Jego przedmiotem mogą być wszystkie istotne elementy treściowe stosunku pracy, z wyjątkiem rodzaju umowy o pracę. W efekcie porozumienie to może funkcjonalnie pogarszać na czas przejściowy status pracownika. Z inicjatywą zawarcia porozumienia „dostosowawczego” może wystąpić zarówno pracodawca, jak i pracownik. Artykuł 29 § 4 k.p. wymaga dla niego formy pisemnej.
- 1.12.** W kontekście pracy zdalnej na pierwszy plan wysuwa się aspekt czasu pracy. Czas pracy pracownika zdalnego nie został szczególnie uregulowany, powinny być zatem stosowane regulacje ogólne. Zgodnie z definicją z art. 128 k.p. czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. *Prima facie* definicja ta rozwiewa wszelkie wątpliwości, gdyż czasem pracy jest czas pozostawania w dyspozycji pracodawcy, ale jednocześnie przy takiej formule wykonywania pracy, tj. poza stałym miejscem pracy, bez fizycznego nadzoru ze strony pracodawcy. Z tej perspektywy istotny wydaje się aspekt nie tylko stworzenia, ale przede wszystkim egzekwowania wykonywania pracy w formie pracy zdalnej. Pomocnym narzędziem może być stworzenie reguł, które pracownik zdalny będzie zobowiązany przestrzegać na przykład zasad logowania się do systemu informatycznego pracodawcy. Reguły te nie powinny naruszać zasad równego traktowania oraz powinny uwzględniać specyfikę miejsca, gdzie praca jest wykonywana.
- Prima facie* najbardziej rekomendowany dla pracownika zdalnego jest zadaniowy system czasu pracy. Należy jednak pamiętać, że jeżeli pracownik ma określony w umowie inny system czasu pracy niż zadaniowy, to zmiana wymaga wypowiedzenia zmieniającego w trybie art. 42 § 1–3 k.p lub porozumienia zmieniającego. Ustawodawca nie przewidział bowiem w tym zakresie regulacji szczególnych na wzór regulacji dotyczących miejsca pracy.
- 1.13.** Tak jak w przypadku pracowników, których miejsce pracy nie jest stałym miejscem pracy w sensie fizycznym, tak i w przypadku pracownika zdalnego źródłem problemów może być aspekt pracy poza obowiązującymi pracownika normami czasu pracy, czyli w godzinach nadliczbowych. Również i w tym przypadku zaleca się, aby pracodawca stworzył

reguły pracy w aspekcie czasowym, wyraźnie określając godziny pracy, które co do zasady nie ulegają zmianie przez zmianę formuły wykonywania pracy. Szczególnie zaleca się pracodawcy wyraźne wskazanie, aby pracownik nie wykonywał pracy poza ustalonymi godzinami. W tym kontekście warto przywołać wyrok SN z 4.09.2019 r., II PK 172/18⁴⁸, w którym wskazano, że współporozumienie się z pracodawcą co do czasu pracy niezbędnego do wykonania powierzonych zadań w normalnym czasie pracy może świadczyć o uzgodnieniu możliwości ich wykonania w granicach zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w formie telepracy. W razie sporu w tym zakresie pracodawca ma obowiązek wykazania, że powierzył pracownikowi zadania możliwe do wykonania w granicach normalnego czasu pracy. Tylko wtedy, gdy wykonanie wyznaczonych lub oczekiwanych od pracownika celów (zadań) nie jest możliwe w normalnym czasie pracy, dochodzi do świadczenia pracy ponadnormatywnej, uzasadniającej żądanie lub roszczenie o wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych, co wszakże nie zwalnia pracownika z obowiązku udowodnienia konkretnej liczby przepracowanych nadgodzin, za które dochodzi spornego wynagrodzenia. Zdaniem Sądu Najwyższego każdy stan rzeczy, w którym forma lub sposób zatrudnienia wymusza niestandardową organizację lub szczególną formę zatrudnienia pracownika, w których niemożliwa lub utrudniona jest kontrola pracodawcy nad sposobem i czasem wykonywania pracy przez zatrudnionego, który sam organizuje sobie pracę i kształtuje swój rozkład oraz wymiar czasowy świadczenia pracy w konkretnych terminach jej wykonywania, uzasadnia obarczenie obu stron stosunku pracy ciężarem dowodu na przeciwstawne sporne fakty lub okoliczności. Oznacza to, że pracownik powinien udowodnić lub wykazać z wysokim prawdopodobieństwem, że we wskazanych dniach pracy lub dniach wolnych od pracy pracował w interesie i co najmniej za dorozumianą akceptacją pracodawcy w konkretnej i weryfikowalnej liczbie godzin nadliczbowych, co pracodawca może kontestować przeciwdowodami, że taka potrzeba nie wystąpiła, ponieważ zadania te pracownik mógł i powinien był wykonać w granicach normalnego czasu pracy.

- 1.14. Z perspektywy pracy zdalnej analizy wymaga kwestia stosowania *a simili* art. 67¹⁶ k.p., w myśl którego pracodawca umożliwi telepracownikowi, na zasadach przyjętych dla ogółu pracowników, przebywanie na terenie zakładu pracy, kontaktowanie się z innymi pracownikami oraz korzystanie z pomieszczeń i urządzeń pracodawcy, z zakładowych obiektów socjalnych i prowadzonej działalności socjalnej. W tym zakresie analogia stosowania przepisu w odniesieniu do pracowników zdalnych jest, naszym zdaniem, wykluczona. Byłaby bowiem sprzeczna z celem regulacji art. 3 ustawy COVID-19, którym jest przeciwdziałanie COVID-19, między innymi przez uniemożliwienie pracownikom pracy na terenie zakładu pracy, aby zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy nie tylko pracownikowi, którego zobowiązano do wykonywania pracy zdalnej, ale również innym pracownikom i niepracownikom.

⁴⁸ LEX nr 2744420.

- 1.15. Problemem wymagającym rozważenia jest to, czy regulacja art. 67¹⁷ k.p. znajdzie poprzez analogię zastosowanie do pracowników zdalnych. Przepis ten stanowi, że jeżeli praca jest wykonywana w domu telepracownika, pracodawca realizuje wobec niego, w zakresie wynikającym z rodzaju i warunków wykonywanej pracy, obowiązki określone w dziale dziesiątym Kodeksu pracy, z wyłączeniem: 1) obowiązku dbałości o bezpieczny i higieniczny stan pomieszczeń pracy, określonego w art. 212 pkt 4 k.p.; 2) obowiązków określonych w rozdziale III tego działu; 3) obowiązku zapewnienia odpowiednich urządzeń higieniczno-sanitarnych, określonego w art. 233 k.p. Wniosek powinien być przeciwny w stosunku do tego, który został wyrażony w odniesieniu do art. 67¹⁶ k.p. *Per analogiam* hipoteza przepisu art. 67¹⁷ k.p. znajdzie zastosowanie do pracy zdalnej. Za tego rodzaju opcją interpretacyjną przemawiają zarówno względy aksjologiczne, jak i funkcjonalne.
- 1.16. W okresie świadczenia pracy zdalnej pracownik powinien przestrzegać wszystkich tych elementów organizacji pracy, które są obiektywnie możliwie do wypełnienia. *Ab exemplo*, w trakcie wideokonferencji powinien przestrzegać wymogów dotyczących ubioru, tzw. *dress code*'u zgodnie z wymogami obowiązującymi u pracodawcy. Z kolei pracodawca nie jest zwolniony z form określonych ustawowo oświadczeń woli, na przykład w odniesieniu do wypowiedzenia, czy też rozwiązania bez wypowiedzenia.
- 1.17. Zagadnieniem wymagającym analizy jest też problem sankcji, jakie mogą spotkać pracownika w razie niezasadnej odmowy świadczenia pracy zdalnej. Jeżeli odmowa nie jest uzasadniona konkretnymi i ważnymi przyczynami (np. osobistymi), może być kwalifikowana jako ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych w rozumieniu art. 52 § 1 pkt 1 k.p. O zasadności rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia w tym trybie zawsze decydują okoliczności zaistniałe w konkretnej sprawie.

Ustawodawca, co jest uzasadnione celem regulacji, nie „chroni” pracowników tak jak jest w przypadku telepracowników. Przypomnijmy, w przypadku telepracy, zgodnie z art. 67⁷ k.p., telepraca może być efektem uzgodnienia stron umowy o pracę, z wyłączeniem możliwości powierzenia wykonywania pracy w formie telepracy na mocy wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 § 2–3 k.p.). Taki stan regulacji jest *stricte* powiązany z celem zarówno pracy zdalnej, jak i telepracy. O ile ta druga formuła wykonywania pracy jest dobrowolną alternatywą wykonywania pracy, o tyle praca zdalna, przez spełnianie innego celu, jest – w przypadku powierzenia – obowiązkiem pracownika. Dlatego też odmowa *in principio* uzasadnia rozwiązanie umowy o pracę w trybie bez wypowiedzenia. *In principio*, gdyż będą przypadki trudne do jednoznacznej oceny. *Ab exemplo* pracownik może nie mieć warunków mieszkaniowych do wykonywania pracy w formie pracy zdalnej w domu, a pracodawca nie jest w stanie wskazać innego miejsca poza stałym miejscem pracy, gdzie praca mogłaby być wykonywana. Takie okoliczności determinują konieczność dokonywania kwalifikacji naruszenia obowiązków z uwzględnieniem całokształtu sytuacji.

- 1.18.** W swej istocie podobna sytuacja występuje w przypadku wypowiedzenia na podstawie art. 45 k.p. Nieuzasadniona odmowa świadczenia pracy zdalnej przez pracownika w niektórych przypadkach może go narazić na utratę zaufania ze strony pracodawcy, na przykład z powodu wątpliwości co do kwalifikacji zawodowych w zakresie obsługi systemów teleinformatycznych. Nie można też wykluczyć zastosowania wobec takiego pracownika wypowiedzenia zmieniającego na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 42 § 1–3 k.p. Nieuzasadniona konkretnymi przyczynami odmowa świadczenia pracy zdalnej naraża też pracownika na zastosowanie wobec niego kar porządkowych przewidzianych w art. 108 § 1 k.p, ponieważ może być ona kwalifikowana przez pracodawcę w niektórych przypadkach jako nieprzestrzeganie ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy.
- 1.19.** W kontekście pracy zdalnej relewantną kwestią jest również materia wypadków przy pracy. Zgodnie z art. 3 ustawy wypadkowej za wypadek przy pracy uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną powodujące uraz lub śmierć, które nastąpiło w związku z pracą: 1) podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika zwykłych czynności lub poleceń przełożonych; 2) podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika czynności na rzecz pracodawcy, nawet bez polecenia; 3) w czasie pozostawania pracownika w dyspozycji pracodawcy w drodze między siedzibą pracodawcy a miejscem wykonywania obowiązku wynikającego ze stosunku pracy. Wykonując pracę zdalną, najczęściej w miejscu, jakim jest miejsce zamieszkania, z dużym prawdopodobieństwem dojdzie do sytuacji, kiedy wykonywanie pracy będzie przeplatane wpływem domowników, co w niektórych przypadkach może spełniać przesłanki wypadkowe, zwłaszcza w zakresie tzw. przyczyny złożonej.
- 1.20.** Do pracy zdalnej mają zastosowanie wszystkie przepisy zbiorowego prawa pracy, które mogą być przy jej specyfice stosowane. Nie ma zatem przeszkód prawnych do podejmowania przez osoby świadczące tę pracę akcji zbiorowych, na przykład akcji protestacyjnych. Przepis ten nie może być też pretekstem do ograniczania uprawnień związkowych, zarówno tych o charakterze organizacyjnym, jak i indywidualnym.
- 1.21.** Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy COVID-19 przepisy art. 3–5, art. 6 ust. 1, art. 10–11c, 12, 13, 14–14b i 14h tracą moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie komentowanej ustawy. Wylczenie art. 3 COVID-19 wśród przepisów, które tracą moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie ustawy rodzi określone skutki prawne. Artykuł 36 ustawy COVID-19 jest przepisem intertemporalnym. Odnosi się bowiem do aspektu czasowego obowiązywania konkretnej regulacji. W kontekście art. 3 ustawy COVID-19 rodzi się pytanie o zakres tych skutków. W naszej ocenie po upływie wskazanych 180 dni z jednej strony pracodawca nie będzie mógł polecić wykonywania pracy zdalnej w trybie art. 3 ustawy COVID-19, z drugiej strony pracownik po wskazanym okresie będzie miał prawo żądania restytucji warunków pracy sprzed polecenia pracy zdalnej, z kolei pracodawca będzie zobowiązany, aby uwzględnić żądanie pracownika.

1.22. Artykuł 3 ust. 1 ustawy COVID-19 nie ma zastosowania do osób zatrudnionych w ramach umów cywilnoprawnych – *lege non distinguente* – zarówno starannego działania, jak i rezultatu czy też samozatrudnionych. Osoby te mogą jednak świadczyć pracę zdalnie, pod warunkiem że konkretna umowa taką opcję przewiduje. Jeżeli nawet tego nie czyni, to w ramach swobody umów (art. 353¹ k.c.) strony mogą zmienić, niekiedy nawet konkludentnie, sposób świadczenia pracy na zdalny. Analogiczne mechanizmy można stosować w przypadku samozatrudnionych w ramach prowadzonej przez nich pozarolniczej działalności gospodarczej.

2.1. Zakres podmiotowy przepisu art. 3 ust. 2 ustawy COVID-19 został wyznaczony przez odwołanie się do kręgu funkcjonariuszy służb wymienionych w ustawie z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁴⁹. Wskazanie kręgu osób w drodze odwołania się do tytułu ustawy jest zabiegiem chybionym, bo sugeruje, że zakres podmiotowy komentowanego przepisu mógłby obejmować członków rodzin funkcjonariuszy. Poza katalogiem podmiotowym komentowanego przepisu pozostają funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej oraz żołnierze zawodowi. Wynika z tego, że zdaniem ustawodawcy funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej oraz żołnierze zawodowi nie mogą wykonywać służby zdalnej ze względu na rodzaj pełnionych obowiązków. Służba funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej polega na ochronie Sejmu i Senatu, a więc jest pełniona w miejscu, w którym wymagana jest ich obecność. Z kolei służba żołnierzy zawodowych niejednokrotnie jest wykonywana w terenie, przykładem są działania w celu ograniczenia trwającej epidemii między innymi w ochronie zachodniej granicy państwa i udział w nasilonych kontrolach ruchu granicznego. Nie jest natomiast zasadne pozbawienie możliwości służby zdalnej funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej oraz żołnierzy, którzy pełnią służbę w biurze i mogłaby być ona świadczona poza miejscem stałego pełnienia służby. To przełożony mógłby zdecydować, czy w konkretnej sytuacji dopuszczalne jest wykonywanie służby zdalnej.

Zakres podmiotowy przepisu art. 3 ust. 2 ustawy COVID-19 dotyczy funkcjonariuszy określonych służb mundurowych. Pojęcie funkcjonariusza nie ma definicji legalnej. W naukach prawnych przyjmuje się, że funkcjonariuszem jest osoba fizyczna zatrudniona na podstawie mianowania i spełniająca określone prawem rygory selekcyjne. Wśród nich należy wymienić: obywatelstwo polskie, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność, zdolność fizyczna i psychiczna do służby, kwalifikacje do pełnienia służby, co najmniej średnie wykształcenie, wymogi o charakterze etyczno-moralnym (np. nieposzlakowana opinia, nieskazitelna postawa), gotowość podporządkowania się dyscyplinie służbowej, rękojmia zachowania tajemnicy służbowej, uregulowany sto-

⁴⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 723 ze zm.

sunek do służby wojskowej. Akt mianowania stanowi podstawę nawiązania stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym, w którym organ jednostronnie i władczo określa sytuację prawną funkcjonariusza⁵⁰.

Ustawodawca, wskazując zakres podmiotowy komentowanego przepisu, nie rozstrzygnął, czy każda z wymienionych formacji mundurowych może wykonywać swoje zadania i obowiązki w sposób zdalny. Należy jednak przyjąć, że służba zdalna może być wykonywana przez funkcjonariuszy pełniących służbę w biurze, a z istoty rzeczy nie może dotyczyć funkcjonariuszy biorących udział w akcjach ratowniczych (np. tzw. służba na podziale).

- 2.2. Norma prawna określona w art. 3 ust. 2 ustawy COVID-19 ma charakter przepisu odsyłającego i nie zawiera regulacji merytorycznych. Konstrukcja komentowanego przepisu obejmuje zwrot o „odpowiednim stosowaniu art. 3 ust. 1” oraz odesłanie do służb wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i członków ich rodzin. To drugie określa krąg funkcjonariuszy służb mundurowych objętych zakresem podmiotowym tego przepisu. Oznacza to, że treść merytoryczna przepisu podstawowego, jakim jest art. 3 ust. 2 ustawy COVID-19, będzie ustalana na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19. Wyjaśnienia wymaga więc zwrot odsyłający „przepis stosuje się odpowiednio”. Zakres normy odsyłającej nie został ograniczony, należy więc przyjąć, że norma określona w art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19 jest stosowana w całości, z zastrzeżeniem jednak, że odnosi się ona do funkcjonariuszy służb mundurowych.

Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej przepisy odsyłające to takie przepisy, które zawierają odesłanie do tej samej lub innej ustawy (§ 4 ust. 3 w zw. z ust. 2 z.t.p.). Ich rola polega na wskazaniu fragmentów odniesienia, tj. do jakich przepisów prawnych i w jakim zakresie można i należy sięgać przy wykładni przepisu podstawowego (który jest przedmiotem wykładni). W doktrynie podkreśla się, że cechą przepisów odsyłających jest swoista niekompletność, niesamodzielność treściowa⁵¹. W myśl § 156 z.t.p. celem zabiegu prawodawczego odsyłania jest przede wszystkim skrócenie tekstu prawnego i zapewnienie spójności regulowanych instytucji prawnych oraz uniknięcie niepotrzebnych powtórzeń. Przy czym chodzi o takie sytuacje, w których powtórzenie byłoby zbędne⁵².

Rodzajem przepisów odsyłających jest przepis odsyłający z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania. Takie zastrzeżenie oznacza, że nie jest to odesłanie wprost, a odesłanie niejako pośrednie, wymagające od interpretatora dokonania oceny przydatno-

⁵⁰ J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 163 i n.; T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 423 i n.

⁵¹ M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed TK*, Warszawa 2008, s. 41 i n.

⁵² S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 1997, s. 172.

ści i adekwatności przepisów odniesienia do omawianych stosunków (jest to kwestia odpowiedniego dostosowania do tych stosunków)⁵³. Zastrzeżenie odpowiedniości ma na celu uczulenie interpretatora przepisów na szczególny charakter odesłania, że nie jest to odesłanie wprost, a niejako pośrednie. Sam termin „odpowiednio” jest zwrotem nieostрым, pozostawiającym interpretatorowi swobodę interpretacyjną i duży luz decyzyjny. Zastosowanie znajdzie wówczas wykładnia funkcjonalna, celowościowa i aksjologiczna nad wykładnią literalną, która w tym przypadku schodzi na drugi plan⁵⁴.

W doktrynie wyróżnia się trzy grupy przypadków odpowiedniego stosowania: stosowanie pełne, ze zmianami oraz odmowa zastosowania. Stosowanie pełne odnosi się do przypadków, gdy przepisy odniesienia nie są modyfikowane (przy założeniu że „modyfikacją” nie jest zwykłe podstawienie nazw), podczas gdy stosowanie ze zmianami zachodzi, gdy przepisy odniesienia będą stosowane z pewnymi zmianami mającymi na celu dostosowanie do rozważanych przypadków. Istnieją także przypadki, w których przepisy odniesienia w ogóle nie mogą być zastosowane, przede wszystkim ze względu na ich bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność z naturą rozważanych przypadków bądź z przepisami podstawowymi regulującymi te przypadki⁵⁵.

2.3. Przechodząc na grunt analizy normy określonej w art. 3 ust. 2 ustawy COVID-19, należy rozpocząć od wyjaśnienia podmiotu, który może zlecić funkcjonariuszowi wykonywanie służby w sposób zdalny. W służbach mundurowych pojęcie pracodawcy nie występuje, ale mowa jest o przełożonych, organach, kierownikach jednostek organizacyjnych, którym na mocy przepisów zostały powierzone kompetencje do wykonywania określonych czynności związanych z zatrudnieniem. W doktrynie wyrażane są zróżnicowane poglądy na temat ustalenia podmiotu zatrudniającego funkcjonariusza (służbodawcy). Na ich podstawie wyróżnia się trzy modele ujęcia pracodawcy. Według pierwszego z nich tym podmiotem zatrudniającym może być: 1) państwo jako struktura polityczno-organizacyjna, które w sferze publicznej jest reprezentowane przez organy władzy i administracji państwowej⁵⁶; 2) formacja, obejmująca daną służbę państwową (np. Policja, Państwowa Straż Pożarna); 3) jednostka organizacyjna⁵⁷ (urząd), w której funkcjonariusz pełni służbę lub 4) organ państwa⁵⁸. Każda z wymienionych propozycji wydaje się uzasadniona dla ustalenia podmiotu zatrudniającego w służbach zmilitaryzowanych, a więc kwestia ta pozostaje nadal w sferze dyskusji i została dość obszernie opisana w literaturze. W mojej ocenie właściwą koncepcją jest propozycja uznania za podmiot zatrudniający w służbach mundurowych danej jednostki organizacyjnej,

⁵³ M. Hauser, *Odesłania...*, s. 68 i n.; szerzej J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PIP 1964/3.

⁵⁴ M. Hauser, *Odesłania...*, s. 75.

⁵⁵ J. Nowacki, „Odpowiednie”..., s. 370–372.

⁵⁶ M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 120–121.

⁵⁷ J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 158 i n.

⁵⁸ Z. Kubot, *Status prawny funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w PRL* [w:] *Służby Publiczne. Materiały IX Zimowej Szkoły Prawa Pracy*, Wrocław–Karpacz 1982, s. 159; P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 37 i n.

w której funkcjonariusz pełni służbę, mimo że nie posiada ona osobowości prawnej, nie jest to jednak koniecznym przymiotem pracodawcy. Kierownicy jednostek organizacyjnych służb mundurowych posiadają zaś istotne kompetencje w sprawach zatrudnienia, jak prawo do przyjmowania do służby i zwalniania z niej, kształtowania warunków pełnienia służby, a więc są to takie uprawnienia, które są właściwe dla podmiotu zatrudniającego. W tym przypadku kierowników jednostek organizacyjnych należy uznać za osoby reprezentujące podmiot zatrudniający (pracodawcę służbowego)⁵⁹. W sprawach służby zdalnej przymiot pracodawcy posiada właściwy przełożony, który ma kompetencje w innych sprawach dotyczących zatrudnienia funkcjonariuszy, najczęściej jest nim właściwy komendant lub kierownik jednostki organizacyjnej.

Kompetencja w zakresie decyzji o powierzeniu funkcjonariuszowi służby zdalnej przysługuje przełożonemu, gdyż pozostawione jest to jego uznaniu. Istotne jest jednak, aby polecenie zostało wydane w celu przeciwdziałania COVID-19. Przełożony powinien natomiast wziąć pod uwagę, czy wykonywanie służby zdalnej na danym stanowisku jest możliwe oraz czy może zapewnić do tego odpowiednie warunki. Tym samym nie może takich ocen podejmować funkcjonariusz i wnioskować o wykonywanie służby zdalnej ani tym bardziej podejmować się służby zdalnej samodzielnie. W razie złożenia przez funkcjonariusza wniosku o wykonywanie służby w formie zdalnej, nie jest on wiążący dla przełożonego.

2.4. Forma wydania polecenia przez przełożonego w zakresie służby zdalnej nie została doprecyzowana, a więc takie polecenie może zostać wydane w dowolnej formie – ustnie lub pisemnie. Wykonanie polecenia w sprawie pełnienia służby zdalnej przez funkcjonariusza należy zaliczyć do obowiązków funkcjonariusza. Jednym z podstawowych obowiązków funkcjonariusza jest obowiązek wykonywania poleceń i rozkazów, który znajduje swój wyraz także w treści rot ślubowania. W literaturze poleceniem określono akt kierownictwa wewnętrznego, który nie ma wyraźnie sformułowanej podstawy prawnej, występujący w układzie hierarchicznego podporządkowania. Stanowi ono akt skierowany do podporządkowanego funkcjonariusza, tworzący obowiązki, którym należy się podporządkować, jego przedmiotem zaś mogą być tylko sprawy służbowe⁶⁰. Do tych spraw należą takie sprawy, które są związane ze statusem funkcjonariusza jako zatrudnionego w danej formacji, jego podporządkowaniem w tej sferze kierownictwu danej jednostki (struktury)⁶¹.

2.5. W służbach mundurowych do zmiany treści stosunku służbowego dochodzi w wyniku wydania decyzji administracyjnej, na przykład w razie przeniesienia na inne stanowisko służbowe, przeniesienia do służby w innej miejscowości, obniżenia stanowiska służ-

⁵⁹ W. Witoszko, *Ochrona trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych*, Białystok 2019, s. 17–18.

⁶⁰ J. Szpila, *Status prawny funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, SPPiPS 2007, s. 357–358.

⁶¹ E. Mazurczak-Jasińska [w:] *System prawa pracy*, t. VII. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 462.

bowego. W sprawach służbowych wydawane są także rozkazy personalne, które mają charakter aktów wewnętrznych, na przykład rozkaz personalny o czasowym powierzeniu pełnienia obowiązków na innym stanowisku służbowym w tej samej miejscowości (wydany na podstawie art. 37 ustawy o Policji), nie stanowią one decyzji administracyjnych⁶². Rozkaz o powierzeniu obowiązków na innym stanowisku w tej samej miejscowości nie powoduje zmiany statusu prawnego funkcjonariusza. Regulacja ta ma umożliwić właściwemu przełożonemu czasowe powierzenie policjantowi zadań innych niż dotychczas wykonywane w sytuacji zaistnienia określonych potrzeb kadrowych dla realizacji zadań ustawowych Policji. Jest to konsekwencją administracyjnoprawnego charakteru stosunku służbowego policjanta, który różni się od stosunku pracy specyficznymi warunkami zatrudnienia, związanymi ze szczególnym charakterem tej formacji, opartej na podległości oraz dyspozycyjności funkcjonariuszy i ich gotowości do wykonywania zadań dla dobra społeczeństwa. W tej sytuacji rozkaz personalny jest aktem władczym o charakterze wewnętrznym, wynikającym z podległości służbowej funkcjonariusza, niepodlegającym zaskarżeniu w trybie administracyjnym ani sądowym⁶³.

- 2.6. Odmowa wykonania polecenia przez funkcjonariusza jest możliwa, jeżeli jego wykonanie wiązałoby się z popełnieniem przestępstwa. Jednakże o odmowie wykonania polecenia funkcjonariusz zawiadamia szefa właściwej służby (komendanta głównego) z pominięciem drogi służbowej. Pragmatyki służbowe przewidują więc weryfikację wydanych poleceń⁶⁴. W pozostałych przypadkach odmowa wykonania polecenia lub niewykonanie polecenia w sprawie służby zdalnej może być przesłanką do wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariusza. Odmowa wykonania polecenia służby zdalnej może być rozważana także z punktu widzenia przesłanek fakultatywnego zwolnienia ze służby, którą jest przesłanka ważnego interesu służby.
- 2.7. W poleceniu służby zdalnej przełożony powinien wskazać także okres jej wykonywania.
- 2.8. Kolejną okolicznością jest ustalenie, że polecenie pełnienia służby zdalnej dotyczy dotychczasowego stanowiska służbowego lub rodzaju pełnionej służby, gdyż w przypadku pracowników chodzi o rodzaj pracy określony w umowie o pracę. Jeśli chodzi o funkcjonariuszy akt mianowania może określać rodzaj powierzonego stanowiska z oznaczeniem jednostki organizacyjnej. Określenie w treści aktu mianowania takich postanowień dotyczy jednak tylko nielicznych pragmatyk służbowych (np. Policji, Krajowej Administracji Skarbowej). Zwykle pragmatyki służbowe nie określają bowiem treści aktu mianowania, wówczas wydaje się, że dopuszczalne jest odwołanie się do koncepcji domniemanej treści aktu nominacji. Akt mianowania powinien więc zawierać co najmniej imię i nazwisko osoby mianowanej oraz rodzaj służby, którą będzie pełnić

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z 25.04.2008 r., II SA/WA 71/08, LEX nr 489084.

⁶³ Wyrok NSA z 14.01.2015 r., I OSK 1652/13, LEX nr 1583207. Szerzej T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII..., red. K.W. Baran, s. 433 i n.

⁶⁴ Szerzej T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 415–417.

funkcjonariusz. Pewne elementy statusu zawodowego funkcjonariusza mogą wynikać nie z samego aktu nominacji, lecz z innego rodzaju czynności (np. rozkazu, decyzji, wskazania)⁶⁵. W związku ze szcążkową regulacją tej kwestii w pragmatykach służbowych, należy podzielić pogląd wyrażony w literaturze na temat obligatoryjnej treści aktu mianowania. Mając na uwadze, że mianowanie do służby przyjmuje postać decyzji administracyjnej (lub zrównanego z nią rozkazu personalnego), przesądza to o tym, że akt mianowania (rozkaz personalny o mianowaniu do służby) powinien odpowiadać treści decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 107 § 1 k.p.a.⁶⁶

- 2.9.** Odwołując się do sytuacji pracownika na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy COVID-19, w stosunku do funkcjonariuszy należy przyjąć, że wydanie polecenia w sprawie służby zdalnej nie może spowodować zmiany rodzaju stanowiska służbowego, zakresu obowiązków służbowych, dopuszczalne zaś byłoby ich ograniczenie. Kolejną sprawą jest ustalenie, że wydanie polecenia świadczenia służby zdalnej spowoduje zmianę stałego miejsca jej wykonywania. Określenie miejsca pełnienia służby jest istotnym elementem treści aktu mianowania, a więc polecenie służby zdalnej wpłynie na zmianę treści stosunku służbowego. Wypada jednak zwrócić uwagę, że miejsce pełnienia służby jest określane jako jednostka organizacyjna, w której znajduje się powierzone funkcjonariuszowi stanowisko służbowe. Określenie miejsca pełnienia służby przez wskazanie siedziby określonej jednostki organizacyjnej nie zawsze jest wystarczające, gdyż część obowiązków służbowych może być wykonywana w terenie. Miejsce pełnienia służby nie jest jednak wyznaczone obszarem geograficznym i decyduje o nim siedziba jednostki organizacyjnej, w której znajduje się stanowisko służbowe. Na tle tych uwag należy stwierdzić, że polecenie wykonywania służby zdalnej poza stałym miejscem pełnienia służby nie prowadzi do zmiany dotychczasowego miejsca pełnienia służby określonego w akcie mianowania, a więc nie wpływa na zmianę treści stosunku służbowego.
- 2.10.** Warunki zatrudnienia funkcjonariusza w okresie służby zdalnej nie mogą ulec zmianie, dotyczy to między innymi uposażenia, rozkładu czasu służby. Przełożony może określić sposób potwierdzania przybycia i obecności funkcjonariusza wykonującego służbę zdalną. Istotną barierą w powierzeniu funkcjonariuszowi służby zdalnej może być obowiązek zaopatrzenia go w odpowiedni sprzęt, który miałby zapewnić między innymi dostęp do poczty służbowej, ochronę danych, odpowiednie oprogramowanie. Wykonywanie służby zdalnej nie może rodzić kosztów po stronie funkcjonariusza, który byłby zobowiązany do zaopatrzenia się w odpowiedni sprzęt. Do podstawowych obowiązków podmiotu zatrudniającego jest zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiedniego sprzętu spełniającego wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (por. art. 215 k.p., który stosuje się odpowiednio do funkcjonariuszy służb mundurowych).

⁶⁵ Zob. J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 189.

⁶⁶ E. Mazurczak-Jasińska [w:] *System prawa pracy*, t. VII. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 429–430.

- 2.11.** Służbę zdalną można określić jako służbę wykonywaną poza miejscem jej stałego wykonywania, którym jest określona jednostka organizacyjna. Zmiana miejsca pełnienia służby jest konieczna ze względu na izolację funkcjonariuszy oraz zachowanie odpowiedniego dystansu między funkcjonariuszami pozostającymi w jednostce na służbie. Wymienione działania są bowiem podejmowane w celu przeciwdziałania COVID-19. Dopuszczalne byłoby także ustalenie służby zdalnej przez kilka dni w tygodniu, ponieważ nie ma obowiązku wykonywania jej w pełnym wymiarze czasu służby poza stałym miejscem pełnienia służby. O takiej organizacji służby decyduje samodzielnie w drodze polecenia przełożony. Funkcjonariusz pełniący służbę zdalną nadal pozostaje w dyspozycji i może zostać wezwany przez przełożonego do stawienia się w miejscu stałego pełnienia służby.

Art. 4. [Dodatkowy zasiłek opiekuńczy]

1. W przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza dziecko, albo niemożności sprawowania opieki przez nią lub dziennego opiekuna z powodu COVID-19 ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy oraz funkcjonariuszowi, o którym mowa w ust. 4, zwolnionemu od pełnienia służby z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego przysługuje dodatkowy zasiłek opiekuńczy przez okres nie dłuższy niż 14 dni.

1a. 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 oraz funkcjonariuszowi, o którym mowa w ust. 4, zwolnionemu od pełnienia służby, z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dorosłą osobą niepełnosprawną, przysługuje dodatkowy zasiłek opiekuńczy przez okres nie dłuższy niż 14 dni.

1b. Dodatkowy zasiłek opiekuńczy, o którym mowa w ust. 1 i 1a, przysługuje ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy oraz funkcjonariuszowi, o którym mowa w ust. 4, zwolnionemu od pełnienia służby z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, albo dorosłą osobą niepełnosprawną również w przypadku otwarcia placówek, o których mowa w tych przepisach, w czasie trwania COVID-19 przez okres nie dłuższy niż 14 dni. W okresie tym uwzględnia się okres, o którym mowa w ust. 1.

2. Dodatkowy zasiłek opiekuńczy przyznawany jest w trybie i na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w ust. 1 pkt 1, i nie wlicza się do okresu, o którym

mowa w art. 33 ust. 1 tej ustawy. Za okres pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego, zasiłek, o którym mowa w art. 32 ust. 1 tej ustawy, nie przysługuje.

3. Rada Ministrów może, w celu przeciwdziałania COVID-19, w drodze rozporządzenia, określić dłuższy okres pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego niż wskazany w ust. 1 i 1a lub, biorąc pod uwagę okres na jaki zostały zamknięte żłobki, kluby dziecięce, przedszkola, szkoły, placówki pobytu dziennego oraz inne placówki lub okres niemożności sprawowania opieki przez nianie lub opiekunów dziennych.

4. Zasiłki, o których mowa w ust. 1 i 1a, stanowiące dodatkowe uposażenie funkcjonariuszy, o których mowa w art. 3 ust. 2, przyznaje się w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360), ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 305), ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1499, 1635, 1726 i 2020), ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r. poz. 27), ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1529 i 1726), ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 i 2020), ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1427, 1608, 1635 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 568), ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 384), ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 505 i 568) oraz ustawie z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1940) okresów pobierania tych zasiłków nie wlicza się do okresów, o których mowa odpowiednio w art. 121b ust. 3, art. 125b ust. 3, art. 105b ust. 3, art. 136b ust. 3, art. 96b ust. 3, art. 102b ust. 3, art. 60c ust. 3, art. 194 ust. 3 art. 233 ust. 2 oraz art. 87 ust. 3 tych ustaw.

W komentowanym przepisie ustawodawca określił uprawnienia do dodatkowego zasiłku opiekuńczego przysługującego z raze konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, dzieckiem wymagającym kształcenia specjalnego lub dorosłą osobą niepełnosprawną w związku z zagrożeniem COVID-19. Świadczenie to stanowi uzupełnienie zasiłku opiekuńczego przewidzianego w ustawie z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub uposażenia należnego funkcjonariuszom służb zmilitaryzowanych.

W art. 32 ust. 1 u.ś.p.u.s. wśród osób upoważnionych do „podstawowego” zasiłku opiekuńczego wymienia się między innymi ubezpieczonego zwolnionego od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad: a) dzieckiem w wieku do ukończenia ośmiu lat oraz b) dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji

i edukacji do ukończenia 18 lat. W obu przypadkach z uprawnienia w tym zakresie może skorzystać osoba podejmująca się opieki nad dzieckiem w razie: porodu lub choroby małżonka ubezpieczonego lub rodzica dziecka, którzy stale opiekują się dzieckiem, jeżeli poród lub choroba uniemożliwia temu małżonkowi lub rodzicowi sprawowanie opieki bądź pobytu małżonka ubezpieczonego lub rodzica dziecka, stale opiekującego się dzieckiem, w szpitalu albo innym zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne. Ubezpieczony sprawujący opiekę nad dzieckiem do lat ośmiu uprawniony jest do zasiłku opiekuńczego także w przypadku nieprzewidzianego zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza, a także choroby niani, z którą rodzice mają zawartą umowę uaktywniającą, o której mowa w art. 50 ustawy z 4.02.2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁶⁷ lub dziennego opiekuna sprawujących opiekę nad dzieckiem. W wymienionych sytuacjach zasiłek opiekuńczy przysługuje niezależnie od tego, czy dziecko jest chore czy zdrowe. W odniesieniu do dziecka niepełnosprawnego zastrzega się, że chodzi o dziecko legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności, w stosunku do którego stwierdzono, że wymaga ono stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczny jest stały współudział na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji do ukończenia 18 lat⁶⁸.

Zasady zawarte w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa dotyczą także funkcjonariuszy Służby Więziennej (zob. art. 152 ustawy o SW).

Z prawa zwolnienia ze służby z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, dzieckiem wymagającym kształcenia specjalnego lub dorosłą osobą niepełnoprawną korzystają także funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej. Uregulowania pragmatyk służbowych dotyczące opieki nad dzieckiem do lat ośmiu, dzieckiem chorym do ukończenia 14 lat oraz dorosłym członkiem rodziny odzwierciedlają rozwiązania przyjęte w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych co do zasady nie są uprawnieni do świadczeń pieniężnych w razie konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym lub wymagającym kształcenia specjalnego. Ponadto ustawodawca inaczej określił sposób rekompensaty za okres tego zwolnienia, zapewniając funkcjonariuszom 80% uposażenia (zob. art. 121b ust. 2 ustawy o Policji; art. 136b ust. 2 ustawy o ABW oraz AW; art. 96b ust. 2 ustawy o SKW oraz

⁶⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 326 ze zm.

⁶⁸ Zob. Ł. Prasolek [w:] *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, Warszawa 2012, s. 600 i n.