



STOWARZYSZENIE ADWOKACKIE DEFENSOR IURIS

Słupsk, dnia 30 marca 2020 r.

OPINIA

STOWARZYSZENIA ADWOKACKIEGO „DEFENSOR IURIS”

w sprawie uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 28 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 96)

W nawiązaniu do opublikowanego na stronie internetowej Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dnia 28 marca 2020 roku projektu ww. ustawy, wnosimy o zwrócenie uwagi na wskazane poniżej problemy, albowiem jako prawnicy nie zgadzamy się na wykorzystywanie obecnej sytuacji epidemicznej do wprowadzania zmian przepisów, które albo nie mają związku z wprowadzonym w Polsce stanem epidemicznym, a służą raczej wprowadzeniu zmian służących interesom politycznym, albo zawierają szereg wątpliwości interpretacyjnych, świadczących o ich niedopracowaniu.

Oczywiście nie kwestionujemy potrzeby wprowadzenia tzw. tarczy antykryzysowej, która jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania naszego Państwa, jednakże zwracamy uwagę na jej niedoskonałości, a także występujące w niej nadużycia. Naszą szczególną uwagę zwracamy na kwestie związane z nowelizacją Kodeksu karnego (dalej K.k.), Kodeksu wykroczeń (dalej K.w.), Kodeksu postępowania Karnego (dalej K.p.k.), Kodeksu karnego wykonawczego (dalej K.k.w.), umożliwieniem korzystania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej z paralizatorów, sytuacją ofiar przemocy w rodzinie, problematyką ochrony praw wynajmujących, normami kompetencyjnymi w prawie administracyjnym, zmianą w Kodeksie Wyborczym, związaną z uprzywilejowaniem jednej grupy wyborców, kwestią niedopracowanych przepisów dotyczących ulg dla przedsiębiorców, umowami leasingu, zawieszeniem terminów, a także podkreślamy brak uregulowań dotyczących wnoszenia pism procesowych *online*.

STOWARZYSZENIE ADWOKACKIE „DEFENSOR IURIS”

SIEDZIBA: UL. WOJSKA POLSKIEGO 2/4, 76-200 SŁUPSK.

Omówienie każdej ze wspomnianych kwestii znajduje się w zamieszczonych poniżej opiniach.

I. NOWELIZACJA ROZWIĄZAŃ Z ZAKRESU PRAWA KARNEGO I WYKROCZEŃ

Na wstępie wskazania wymaga, iż za pozbawioną jakichkolwiek uzasadnionych podstaw należy uznać próbę nowelizacji przepisów prawa karnego, postępowania karnego oraz kodeksu wykroczeń, przewidzianą przez projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

Pomimo prac w Sejmie, nie usunięto w trybie poprawek rozwiązań, które godzą w karnistyczne regulacje ustawowe, za wyjątkiem nagłościonej instytucji „aresztu domowego”. Co gorsza, proponowane zapisy w dużej mierze nie zostały przez ustawodawcę uzasadnione, nie mówiąc już o celowości wprowadzenia określonych norm prawa karnego w dobie mobilizacji epidemiologicznej. Większość zmian należy ocenić krytycznie.

A. KODEKS KARNY

W dziedzinie przepisów prawa karnego materialnego ustawodawca zaproponował w art. 13 ustawy nowelizacyjnej zmianę art. 161 K.k. oraz zmianę art. 190 a K.k., w następujący sposób:

Art. 13. *W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128) wprowadza się następujące zmiany:*

1) *art. 161 otrzymuje brzmienie:*

„Art. 161. § 1. Kto, wiedząc, że jest zarażony wirusem HIV, naraża bezpośrednio inną osobę na takie zarażenie, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Kto, wiedząc, że jest dotknięty chorobą weneryczną lub zakaźną, ciężką chorobą nieuleczalną lub realnie zagrażającą życiu, naraża bezpośrednio inną osobę na zarażenie taką chorobą, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 2 naraża na zarażenie wiele osób, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 i 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego. ”;

2) *art. 190a otrzymuje brzmienie:*

„Art. 190a. § 1. Kto przez uporczywe nękanie innej osoby lub osoby jej najbliższej wzbudza u niej uzasadnione okolicznościami poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia lub istotnie narusza jej prywatność, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto, podszywając się pod inną osobę, wykorzystuje jej wizerunek, inne jej

dane osobowe lub inne dane, za pomocą których jest ona publicznie identyfikowana, w celu wyrządzenia jej szkody majątkowej lub osobistej.

§ 3. Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1 lub 2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 4. Ściganie przestępstwa określonego w § 1 lub 2 następuje na wniosek pokrzywdzonego.”

Zmiana powyższych przepisów, podobnie jak zmiana Kodeksu postępowania karnego, nie została w żaden sposób uzasadniona, co nie pozwala na „odkodowanie” motywów projektodawcy, przemawiających za wprowadzeniem powyższych regulacji. O ile w przypadku art. 161 K.k. zmiany te mogą być w jakikolwiek sposób kojarzone z panującą epidemią, o tyle w zakresie art. 190 a K.k. trudno powiązać przepis z obecną sytuacją. **Nadmienić też trzeba, iż zmiana regulacji karnych, o charakterze ustawowym powinna zostać poprzedzona solidną dyskusją oraz debatą nad sensem proponowanych rozwiązań, przeprowadzoną pod kątem polityki kryminalnej oraz zasad odpowiedzialności karnej. Modyfikacja przepisów nie może stanowić natomiast odpowiedzi na pojedyncze, nawet najtragiczniejsze, przypadki popełnienia przedmiotowego czynu.**

Zaznaczyć przy tym należy, że w odniesieniu do treści art. 161 K.k. w naszej opinii, jak też opinii przedstawicieli doktryny z zakresu prawa karnego, przyjmuje się, że nie stanowi on optymalnej odpowiedzi na obecnie występujące problemy. Kodeks karny dla wypełnienia znamion czynu zabronionego z art. 161 K.k. wymaga bowiem:

- 1) ciężkiej choroby nieuleczalnej lub realnie zagrażającej życiu,
- 2) wiedzy zarażonego o tym, że posiada wirusa, która to wiedza powinna zostać obiektywnie potwierdzona,
- 3) narażenia konkretnej osoby trzeciej na niebezpieczeństwo, które to wyraża się w kontakcie określonych, indywidualnych osób, które to trzeba następczo wykazać jako pewny powód zakażenia,
- 4) bezpośredniego, nie abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, przejawiające się w określeniu kogo konkretnie w sposób bezpośredni mógł zarazić sprawca.

Odnosząc powyższe zagadnienie do realiów obecnej sytuacji, należałoby przyjąć, że odpowiedzialny za powyższe przestępstwo jest tylko sprawca:

- chory, posiadający potwierdzenie swojej choroby, zagrażającej realnie jego życiu;
- który ucieka ze szpitala lub unika kwarantanny, wbrew obowiązkowi hospitalizacji lub poddania się kwarantannie;

- który umyślnie zaraża konkretną osobę, która to osoba będzie w stanie wykazać swoją chorobę i wskaże konkretnego sprawcę, który w określonym momencie umyślnie dokonał jej zarażenia, przy tym kontakt ze sprawcą będzie głównym, jeśli nie jedynym powodem zakażenia.

Powyższa analiza dowodzi, że nowelizowana norma nie spełni funkcji, którą ustawodawca chciałby zapewnić, poprzez zmianę niniejszego przepisu, stąd też jest ona niezasadna i niezrozumiała, jeśli chodzi o cel jej wprowadzenia.

Podobnie trudno rozumieć wolę karania osoby, która narusza kwarantannę (który to efekt nie został w żaden sposób osiągnięty powyższym przepisem) na karę do 5 lat, a w przypadku narażenia wielu osób na karę do 10 lat. Naturalnie zachowanie osoby, która świadomie naraża innych na niebezpieczeństwo należy piętnować, niemniej jednak kara od 1 roku do 10 lat pozbawienia wolności jest przewidziana za przestępstwa dalece bardziej społecznie szkodliwe, na przykład: śmierć człowieka w następstwie bójk lub pobicia, zabójstwo w afekcie, czy zmuszenie do uprawiania prostytucji albo nakładanie małoletniej do jej uprawiania. Kara od 3 miesięcy do 5 lat jest natomiast przewidziana dla nieumyślnego spowodowania śmierci, podczas gdy umyślne zagrożenie, nawet najbardziej bezpośrednio i konkretne nie wywiera tak drastycznych skutków jak śmierć człowieka. Pozostaje zatem pytanie o racjonalność represji, podczas gdy udowodnionym zostało, że to nie zagrożenie karą, natomiast jej nieuchronność jest głównym czynnikiem wpływającym na zapobieganie popełnieniu przestępstwa.

Podobnie trudno zrozumieć zwiększenie zagrożenia ustawowego w przypadku przestępstwa *stalkingu* do kary pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat oraz od 2 do 12 lat w typie kwalifikowanym, podczas gdy inne bardziej społecznie szkodliwe przestępstwa są zagrożone niższymi karami. W szczególności zwrócić uwagę należy, iż zgodnie z art. 151 K.k. namowa lub udzielenie pomocy w doprowadzeniu człowieka do samobójstwa jest zagrożona karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Jakkolwiek trudno godzić się z nienawistnymi wpisami wobec lekarzy, a w szczególności jeśli którykolwiek z nich popełnia w efekcie powyższego samobójstwo, tak też nawet silny impuls nigdy nie powinien przesądzać o zwiększeniu represyjności ustawy karnej, natomiast powinno być to efektem przemyślanych i omówionych na forum publicznych działań.

W nowelizowanej ustawie można także znaleźć kilka przepisów, które odnoszą się do regulacji karnych w czasie epidemii. Podczas, gdy cel ich wprowadzenia może zasługiwać na aprobatę, tak też ich konstrukcja w wielu miejscach wywołuje uzasadnione prawnie wątpliwości.

W tym zakresie na uwagę zasługują przepisy określone w art. 1 pkt 14 ustawy, w zakresie art. 15t oraz art. 15w. Zgodnie z brzmieniem ustawy nowelizującej:

14) po art. 15 dodaje się art. 15a-15zzzi w brzmieniu:

Art. 15t. Nie popełnia przestępstwa, o którym mowa w art. 296 § 1-4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, kto nie ustala lub nie dochodzi od strony umowy, o której mowa w art. 15r ust. 1, należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego na skutek okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1, **lub zmienia umowę w sprawie zamówienia publicznego zgodnie z art. 15r ust. 4.**

Art. 15w. Nie popełnia przestępstwa określonego w art. 231 lub art. 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, deliktu dyscyplinarnego ani czynu, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kto w okresie stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, nabywając towary lub usługi niezbędne dla zwalczania tej epidemii narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące w tym zakresie przepisy, **jeżeli działa w interesie społecznym, zaś bez dopuszczenia się tych naruszeń nabycie tych towarów lub usług nie mogłoby zostać zrealizowane albo byłoby istotnie zagrożone.**

Powyższe przepisy wprowadzają swoisty kontratyp polegający na możliwym braku wstrzymania roszczeń podmiotów publicznych wobec osób trzecich (w art. 15T) oraz możliwym zakupie środków w interesie społecznym wbrew obowiązkom służbowym (art. 15W). Słusznie ustawodawca chciał wyłączyć z zakresu odpowiedzialności powyższe, zasługujące na pełną aprobatę zachowania, niemniej jednak zarówno jeśli chodzi o art. 15T oraz 15W ustawy zachowaniom tym trudno byłoby przypisać znamiona przestępstwa. Zarówno jeśli chodzi o konstrukcję przestępstwa, jak też pod kątem istniejących obecnie kontratypów.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z doktryną prawa karnego dla popełnienia przestępstwa konieczne jest zaistnienie podstawowych jego elementów. Popełnione zachowanie musi stanowić przejaw woli sprawcy, któremu można przypisać winę, musi mieć charakter bezprawny, karalny oraz społecznie szkodliwy.

Analiza prawna powyższych przepisów pozwala przypuszczać, że czyn wymieniony w art. 15T ustawy, w warunkach określonych w ustawie oraz jej uzasadnieniu **nie jest w ogóle bezprawny** pod kątem art. 296 par. 1-4 kodeksu karnego. Natomiast czyn o którym mowa w art. 15W można byłoby uznać za **społecznie nieszkodliwy**, a wręcz społecznie pożądany. Nawet przy przyjęciu odpowiedzialności, w przypadku czynu o którym mowa w art.15W, znajdowałby tutaj zastosowanie kontratyp stanu wyższej konieczności (art. 26 par. 1 kodeksu karnego). Tym samym oba przepisy, w naszej opinii, są błędne,

albowiem zwalniają z odpowiedzialności karnej za dokonanie przestępstwa, które w opisanych warunkach nie ma prawa zaistnieć.

B. KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

Proponowane zmiany kodeksu postępowania karnego, mimo że zostały zmodyfikowane przez Sejm w najbardziej kontrowersyjnym zakresie, w dalszym ciągu zasługują na krytykę w zakresie rozwiązań określonych w art. 14 ust. 2 oraz ust. 3 nowelizowanej ustawy. Ustawodawca, pomimo stosownych obowiązków legislacyjnych, nie zadał sobie trudu uzasadnienia wprowadzenia niniejszych norm, zwłaszcza że nie zostały one ograniczone wyłącznie do czasu trwania epidemii.

Zgodnie z powyższymi:

"Art. 14. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.

U. z 2020 r. poz. 30 i 413) wprowadza się następujące zmiany:

2) *po art. 258 dodaje się art. 258a w brzmieniu:*

„Art. 258a. Jeżeli oskarżony uniemożliwia lub utrudnia wykonywanie zastosowanego wobec niego środka zapobiegawczego lub umyślnie naruszył obowiązek lub zakaz związany ze stosowaniem takiego środka, sąd lub prokurator jest zobowiązany zastosować środek zapobiegawczy gwarantujący skuteczną realizację celów jego stosowania.”;

1) *po art. 267 dodaje się art. 267a w brzmieniu:*

*„Art. 267a. § 1. Tytułem środka zapobiegawczego można orzec wobec oskarżonego o przestępstwo popełnione w stosunku do członka personelu medycznego, w związku z wykonywaniem przez niego czynności opieki medycznej lub osoby przybranej personelowi medycznemu do pomocy w związku z wykonywaniem tych czynności, **zakaz zbliżania się do pokrzywdzonego na wskazaną odległość, zakaz kontaktów lub zakaz publikacji, w tym za pośrednictwem systemów informatycznych lub sieci telekomunikacyjnych treści godzących w prawnie chronione dobra pokrzywdzonego.***

*§ 2. Zakazy, o których mowa w § 1, mogą być połączzone z **określeniem poręczenia majątkowego**. Do poręczenia majątkowego zastosowanie mają przepisy art. 266-270, z tym że stanowiące przedmiot poręczenia wartości majątkowe lub zobowiązania **ulegają przypadkowi albo ściągnięciu również w razie niezastosowania się do zakazów o których mowa w § 1.***

§ 3. Zakaz publikacji treści godzących w prawnie chronione dobra pokrzywdzonego, o którym mowa w § 1, obejmuje zakaz publikowania i innego udostępniania tych treści niezależnie od tego, czy zostały wytworzone przez oskarżonego czy inną osobę, za pośrednictwem internetowych portali, stanowiących usługę świadczoną drogą elektroniczną w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

§ 4. Czas stosowania zakazów o których mowa w § 1, określa się przy uwzględnieniu potrzeb w zakresie zabezpieczenia prawidłowego biegu postępowania karnego oraz zapewnienia odpowiedniej ochrony pokrzywdzonemu lub osobom dla niego najbliższym.

§ 5. Przedłużenie stosowania zakazu na dalszy okres, przekraczający łącznie 6 miesięcy, w postępowaniu przygotowawczym może dokonać, na wniosek prokuratora, sąd rejonowy, w okręgu którego prowadzone jest postępowanie.”.

Poruszany, w naszym ostatnim wystąpieniu z dnia 26 marca 2020 roku, przepis art. 14 ust. 2 ustawy, w zakresie dodającym **art. 258a kodeksu postępowania karnego, nie został w istotny sposób zmieniony w trakcie prac sejmowych. Powyższe powoduje, iż wciąż aktualne są sygnalizowane zagrożenia co do zwiększonych uprawnień prokuratora. Posiada to tym większe znaczenie, że powyższy przepis może być wykorzystywany politycznie przez władzę wykonawczą w osobie Ministra Sprawiedliwości, a zarazem Prokuratora Generalnego.**

Niezależnie od zagrożeń wskazanych powyżej, przepis ten został wadliwie skonstruowany, przyznając dowolność w zakresie zastosowania jednego ze środków zapobiegawczych poprzez sformułowanie „**środek gwarantujący skuteczną realizację celów jego stosowania**”. Nie sposób nie zauważyć, że ustawodawca położył tutaj nacisk na środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania, ulokowany przecież w art. 258 kodeksu postępowania karnego. Uznać zatem należy, że powyższe sformułowanie przyzwala na dobór jakichkolwiek kryteriów dla zastosowania najbardziej surowych środków zapobiegawczych, co pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadą proporcjonalności środków zapobiegawczych wyrażoną w art. 257 § 1 K.p.k.

Być może mniej kontrowersyjny, niemniej jednak zawierający niezrozumiałe uregulowania, jest przepis art. 14 ust. 3 ustawy nowelizacyjnej w zakresie, w jakim dodaje art. 267a ust. 1 oraz 2 K.p.k. Środki przewidziane w niniejszym przepisie można zgodnie z prawem zastosować, w analogiczny sposób, na podstawie istniejących przepisów kodeksu postępowania karnego tj. art. 266-270, art. 275 § 2 K.p.k. Nie istnieje przy tym ograniczenie dla stosowania tych środków wyłącznie wobec personelu szpitala. Co więcej obecne uregulowanie ustawowe jest rozumiane nawet szerzej, albowiem wymienione zakazy zbliżania się oraz zakaz kontaktowania się z pokrzywdzonym prokurator lub sąd ma obowiązek orzec obok dozoru policyjnego. Stanowi on, że:

*Art. 275 § 2 **Oddany pod dozór ma obowiązek stosowania się do wymagań zawartych w postanowieniu sądu lub prokuratora. Obowiązek ten może polegać na zakazie opuszczania określonego miejsca pobytu, zgłaszaniu się do organu dozoru w określonych odstępach czasu,***

zawiadaniu go o zamierzonym wyjeździe oraz o terminie powrotu, zakazie kontaktowania się z pokrzywdzonym lub z innymi osobami, zakazie zbliżania się do określonych osób na wskazaną odległość, zakazie przebywania w określonych miejscach, a także na innych ograniczeniach swobody oskarżonego, niezbędnych do wykonywania dozoru.

Oceniając zatem uregulowanie racjonalnie, zakaz kontaktowania się lub zbliżania się do pokrzywdzonego, niepołączony z dozorem, będzie mniej skuteczny wobec sprawcy. Podobnie zakaz publikacji może zostać orzeczony tytułem środka zapobiegawczego. Oba te środki na podstawie obecnie funkcjonującego prawa można także orzec obok poręczenia majątkowego jako samodzielnego środka zapobiegawczego, co jest niejednokrotnie praktyką sądów i prokuratury. Podobnie przepadek poręczenia można zgodnie z art. 268 § 1 K.p.k. orzec także wobec osoby utrudniającej postępowanie karne.

Wprowadzenie niniejszego przepisu w określonym stanie prawnym uznać zatem należy za wywołujące efekt wyłącznie demagogiczny, mający poprawić wizerunek rządu wobec pojawiających się problemów związanych ze zjawiskiem „hejtu” wobec niektórych członków personelu medycznego. W zakresie prawodawczym natomiast nie wprowadza on do obecnych uregulowań żadnego *novum*, wręcz osłabiając ochronę pokrzywdzonych.

C. KODEKS WYKROCZEŃ

Zgodnie z projektem ustawy, dodano w Kodeksie Wykroczeń art. 65a w następującym brzmieniu:

„Art. 65a. Kto umyślnie, nie stosując się do wydawanych przez funkcjonariusza Policji lub Straży Granicznej, na podstawie prawa, poleceń określonego zachowania się, uniemożliwia lub istotnie utrudnia wykonanie czynności służbowych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”

Ustawa przewiduje zatem, że nieposłuszeństwo wobec jakiegokolwiek polecenia funkcjonariusza Straży Granicznej lub Policji będzie karane aresztem, ograniczeniem wolności bądź grzywną, o ile uniemożliwi lub istotnie utrudni wykonywanie czynności służbowych. Katalog powyższych poleceń oraz czynności został określony w oparciu o art. 15 ustawy o policji i zawiera m.in. prawo zatrzymania na 48h, prawo do pobierania odcisków linii papilarnych, przeszukania osób lub pomieszczeń lub przeszukania osobistego. Podobny zresztą katalog określono w art. 11 ustawy o straży granicznej.

Zgodnie z zamiarem ustawodawcy regulacja ta zmierzać ma do „ureczywistnienia prawa do wykonywania poleceń przez funkcjonariuszy”, jednakże nie dostrzega się tutaj bardzo cienkiej granicy

pomiędzy zachowaniem zgodnym z prawem, a prawem to nadużywającym. Prawo pokrzywdzonego obywatela do zaskarżenia bezprawnej czynności lub wniesienia skargi na funkcjonariusza w żadnym stopniu nie zmienia faktu, że niektóre polecenia mogą godzić w podstawowe prawa i wolności jednostki, określone w art. 41 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiana tak wrażliwej regulacji wymaga z całą pewnością poważnej debaty oraz dyskusji społecznej. Nieprzemysłanym jest natomiast wprowadzanie takiej normy w czasie walki z epidemią.

Opisywany przepis nie uwzględnia też odbioru zachowania obywatela oraz pogarszającego się stopnia zaufania wobec służb mundurowych. Co bowiem jeśli czynności zostaną wykonane wobec nieprawidłowej osoby albo funkcjonariusz dopuści się nawet drobnego przekroczenia własnych uprawnień? Czy sprzeciw takiej osoby wobec określonych czynności może być odbierany jako nie stosowanie się do poleceń? W oparciu o powyższe należy uznać, iż normalną i odruchową reakcją każdej osoby wobec nieuprawnionej interwencji lub nadużyć w wykonywaniu prawa jest sprzeciw wobec zachowań funkcjonariuszy. Podkreślić także trzeba, że ostatecznie, w wypadku braku pożądanego zachowania, w reakcji na polecenie funkcjonariusza, posiada on możliwość zastosowania środków przymusu bezpośredniego, zgodnie z art. 11 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Środki te nie powinny być jednak stosowane powszechnie, ale spełniać warunek konieczności.

Na marginesie należy tylko wspomnieć, iż powyższe zmiany były postulowane przez związki zawodowe (Zarząd Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów) już w sierpniu 2019 roku i nie mają najmniejszego związku z epidemią.

D. KODEKS KARNY WYKONAWCZY

Ustawodawca odniósł się w nowelizowanej ustawie także do niektórych przepisów kodeksu karnego wykonawczego, przy czym w naszej opinii nie posiadają one kardynalnych błędów. Powinny natomiast zostać poddane wnikliwej analizie senatorów pod kątem celowości ich wprowadzenia, jak też trybu w którym zostają wprowadzone.

Do regulacji takich należą z całą pewnością:

- **art. 1 pkt 13 ustawy** (po art. 14 dodaje się art. 14a-14h w brzmieniu) **co do art. 14 c – art. 14 e** – dotyczące instytucji przerwy w wykonywaniu kary w warunkach epidemii;
- **art. 15 ustawy** w zakresie w jakim rozszerza warunki dla zastosowania dozoru elektronicznego dla sprawców, wobec których została orzeczona kara pozbawienia wolności do 1 roku oraz 6 miesięcy (dotychczasowe brzmienie obejmował okres 1 roku).

E. USTAWA O SŁUŻBIE WIĘZIENNEJ

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, 1608, 1635 i 2020) w przypadkach, o których mowa w art. 11 pkt 1-6, 8, 9 i 11-14 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1834 oraz z 2019 r. poz. 15), funkcjonariusze mogą użyć środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 6-9, 11, pkt 12 lit. a, c i d oraz pkt 14 tej ustawy, lub wykorzystać te środki.

W ramach uchwalonej przez Sejm RP ustawy, proponuje się uzupełnienie katalogu środków przymusu bezpośredniego, do których stosowania uprawnieni są funkcjonariusze Służby Więziennej, o wskazany w art. 12 ust. 1 pkt 13 Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, tj. **o przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej**, określane jako paralizator.

Przyjmuje się, że **paralizator elektryczny (...) z istoty swej służy do obezwładnienia człowieka poprzez kilkuminutowe porażenie jego mięśni, wywołane ładunkiem elektrycznym. (...) paralizator elektryczny jest narzędziem - środkiem obezwładniającym, który w określonych sytuacjach może być niebezpiecznym i może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. (...) [wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2002 r. II AKa 548/01, LEX nr 144326].**

Z informacji zamieszczonych na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich dowiadujemy się, że (...)skoro paralizatory są tak niebezpieczne, to powinny być stosowane wyjątkowo i pod kontrolą – pisze Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar. **Każde użycie powinno być udokumentowane i analizowane. Dziś przepisy tego nie wymagają.** Paralizatory są niewątpliwie skutecznym środkiem obezwładniania – dzięki nim nie trzeba używać broni palnej. Są jednak bardzo niebezpieczne – co pokazuje nie tylko historia p. Igora Stachowiaka ale i p. Roberta Dziekańskiego, który zmarł w 2007 r. na lotnisku w Vancouver – pisze Rzecznik Praw Obywatelskich w kolejnym swoim piśmie w sprawie paralizatorów (II.519.563.2017). I cytuje dane Amnesty International - **od 2001 r. do lutego 2012 r. w Stanach Zjednoczonych śmierć w wyniku użycia tych urządzeń poniosło 500 osób. Dlaczego tak jest? Choć paralizatory nie stanowią raczej zagrożenia dla zdrowych dorosłych, to inaczej jest w przypadku osób osłabionych, chorych czy będących pod wpływem narkotyków.** [Paralizator to narzędzie śmiertelne. Trzeba zmienić dotyczące ich przepisy – kolejne wystąpienie RPO do Komendanta Głównego Policji w związku ze sprawą Igora Stachowiaka, www.rpo.gov.pl, data: 28 marca 2020 r.].

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu nawiązał do danych i zaleceń zamieszczonych przez Amnesty International, w tym przytoczył postulaty organizacji dotyczące używania paralizatorów wyłącznie w przypadkach bezpośredniego, poważnego zagrożenia życia lub zdrowia, zakazania ich używania

wobec dzieci i osób starszych, zakazania ich używania wyłącznie w celu zadawania bólu. *[Paralizator to narzędzie śmiertelne. Trzeba zmienić dotyczące ich przepisy – kolejne wystąpienie RPO do Komendanta Głównego Policji w związku ze sprawą Igora Stachowiaka, www.rpo.gov.pl, data: 28 marca 2020 r.]*

Powyższe kwestie nie pozostają bez znaczenia dla omawianej nowelizacji. Otóż analizując postulowaną treść przepisu, należy wziąć pod uwagę, w jakich sytuacjach przewiduje się możliwość skorzystania z tego rodzaju środka, a może to nastąpić w celu **wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania** zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem, odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby, przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby, przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniające przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia, ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego, **przeciwdziałania niszczeniu mienia**, zapewnienia bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia, zatrzymania osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą, **pokonania biernego oporu**, pokonania czynnego oporu, **przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji**.

Katalog sytuacji, w których funkcjonariusze Służby Więziennej mają mieć możliwość użycia paralizatora względem umieszczonego w jednostce penitencjarnej, jest obszerny. Nie sposób dopatrzeć się również zasadności stosowania paralizatora w sytuacji dokonywania przez taką osobę niszczenia mienia, czy też dopuszczania się autoagresji. Użycie tego urządzenia powinno bowiem nastąpić tylko z ważnych powodów, a do takich nie należy także wyegzekwowanie wymaganego prawem zachowania.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur w raporcie za 2018 r. zawiera stwierdzenie: *W kontekście sprawy Igora Stachowiaka Komitet zalecił przypomnienie wszystkim policjantom instrukcji dotyczących właściwego zachowania w zakresie używania paralizatorów elektrycznych. Podkreślił, że **paralizatory elektryczne mogą być stosowane wyłącznie w przypadku rzeczywistego i bezpośredniego zagrożenia dla życia lub ryzyka poważnych obrażeń. Sięgnięcie po taką broń wyłącznie w celu zapewnienia, że dana osoba zastosuje się do polecenia, jest niedopuszczalne. Ponadto zastosowanie tego rodzaju broni powinno być dozwolone wyłącznie kiedy łagodniejsze środki przymusu nie odniosły skutku lub są niepraktyczne, oraz jeżeli jest jedyną możliwą alternatywą do użycia metody stwarzającej większe ryzyko obrażeń czy zgonu (np. broni palnej)**. W raporcie tym czytamy również, że użycie paralizatorów elektrycznych powinno być regulowane zasadami konieczności, pomocniczości, proporcjonalności oraz wcześniejszego ostrzegania (jeżeli jest to możliwe) i ostrożności. Co więcej, sięgnięcie po taką broń powinno być dozwolone wyłącznie, kiedy łagodniejsze środki przymusu (negocjacje i perswazja, ręczne techniki kontroli, itp.) nie odniosły skutku lub*

są niepraktyczne, oraz jeżeli jest jedyną możliwą alternatywą do użycia metody stwarzającej większe ryzyko obrażeń, czy zgonu (np. broni palnej). Funkcjonariusze, którym przyznaje się uprawnienie do używania paralizatorów, powinni być poddani specjalnej selekcji, podczas której należy wziąć pod uwagę ich odporność na stres i roztropność. Program szkolenia zawodowego takich funkcjonariuszy powinien zawierać informacje kiedy jej użycie jest niewłaściwe z powodów medycznych, jak również szkolenie z zakresu pierwszej pomocy (np. w razie upadku, oparzeń, ran spowodowanych pociskami, zakażenia pracy serca, stanu delirium z pobudzeniem) (...) Stosowanie broni elektrycznej powinno być ograniczone wyłącznie do funkcjonariuszy organów ścigania, którzy przeszli odpowiednie szkolenie i musi być ściśle regulowane, zgodnie z obowiązującymi normami międzynarodowymi, w tym zasadami ONZ dot. użycia siły i broni palnej przez funkcjonariuszy organów ścigania [Zob. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2018 r., www.rpo.gov.pl, data: 28 marca 2020 r.]

Tymczasem w ramach uzasadnienia projektu ustawy wskazano, iż proponowana zmiana brzmienia art. 19 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej służy uzupełnieniu katalogu środków przymusu bezpośredniego, których w określonych ustawą przypadkach mogą użyć lub które mogą wykorzystać funkcjonariusze Służby Więziennej, o przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Przyznanie funkcjonariuszom Służby Więziennej uprawnienia do korzystania z dodatkowego środka przymusu bezpośredniego, poszerzające gamę dostępnych środków i umożliwiające zastosowanie środka najbardziej adekwatnego do sytuacji uzasadniającej użycie przymusu, wprowadzane jest jako rozwiązanie o charakterze stałym, może mieć jednak szczególne znaczenie w kontekście zagrożenia epidemicznego związanego z COVID-19, np. w przypadku konieczności wykonania zadań służbowych w zmniejszonej obsadzie kadrowej.

W przypadku tak istotnego rozszerzenia katalogu uprawnień Służby Więziennej należałoby przede wszystkim oczekiwać szerszych wyjaśnień, w tym konkretnych danych, wykazania, czy dotychczasowe środki przymusu bezpośredniego okazywały się niewystarczające, a także podania przykładowych sytuacji, w których doszło do naruszeń i można było ich uniknąć w wyniku użycia paralizatora. Do takich z pewnością nie można zaliczyć zniszczenia mienia czy biernego oporu.

Brak również wykazania związku pomiędzy zagrożeniem epidemicznym a stosowaniem paralizatora. Samo bowiem jego użycie nie powoduje uniknięcia kontaktu, np. ze stawiającym opór. Wszak osoba ta po użyciu wobec niej energii elektrycznej może potrzebować pilnej interwencji medycznej.

Brak informacji, czy funkcjonariusze Służby Więziennej przeszli odpowiednie szkolenia z zakresu stosowania tego rodzaju środka obezwładniającego. W rezultacie oddaje się do użytkowania poważny

instrument, który mógł nie być nigdy wcześniej przez funkcjonariuszy użytkowany. Korzystanie zaś z niego w czasie epidemii, w sytuacji, gdy działalność szpitali jest ograniczana, stanowi realne zagrożenie dla życia i zdrowia skazanych (aresztowanych), w szczególności jeżeli posiadają oni niezdiagnozowane schorzenia, np. natury kardiologicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich, ustosunkowując się do kwestii proponowanych rozwiązań w ramach opiniowanej ustawy, wskazał, że w ocenie Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz innemu nieludzkiemu poniżającemu traktowaniu albo karaniu (CPT), **ewentualna decyzja o wyposażeniu funkcjonariuszy państwowych w broń elektryczną (Electrical Discharge Weapons – EDW) powinna być podejmowana po dogłębnej debacie prowadzonej na szczeblu krajowej władzy wykonawczej i ustawodawczej** (p.68 Wyciągu z Dwudziestego Sprawozdania Ogólnego, opublikowany w 2010, CPT/Inf(2010)28-part) [Zob. Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich z perspektywy organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela z dnia 26 marca 2020 r. skierowane do Marszałka Sejmu RP Elżbiety Witek, www.rpo.gov.pl, data: 28 marca 2020 r.]

Mając zatem na uwadze przedmiot postulowanej zmiany, a także sposób procedowania (przyspieszony, wobec stanu epidemii), niedopuszczalnym jest wprowadzanie takich rozwiązań bez szerokiej debaty publicznej na ten temat, w szczególności, gdy jeszcze niedawno naruszono zaufanie obywateli w stosunku do racjonalności i zasadności korzystania z tego rodzaju narzędzi.

II. NOWELIZACJA ROZWIĄZAŃ Z ZAKRESU PRAWA CYWILNEGO

A. OCHRONA STOSUNKU NAJMU

W projekcie znalazł się szereg przepisów, mających na celu ochronę stosunku najmu, które w głównej mierze polegają na przedłużeniu czasu obowiązywania umowy najmu lokalu do dnia 30 czerwca 2020 roku (art. 31s – art. 31u).

Przepisy te należy uznać za słuszne w kontekście ochrony praw lokatorów. Natomiast w niewystarczający sposób chronią one prawa wynajmujących. Doświadczenie życiowe wskazuje na to, że najemcy bardzo często wykorzystują obowiązujące przepisy do nieuczciwych praktyk. Zatem należałoby przewidzieć również zabezpieczenie interesów wynajmujących.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 1 Protokołu 1. do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: *każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt*

nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Przedłużenie czasu trwania umowy najmu z mocy ustawy może stanowić formę ograniczenia prawa własności. W tym przypadku oczywiście takie ograniczenie jest uzasadnione interesem publicznym, ale powinno wiązać się również z rekompensatą na rzecz właściciela, gdy najemca okaże się niesolidny.

Czy wynajmującym będą przysługiwać roszczenia odszkodowawcze, w sytuacji gdy umowa najmu ulegnie przedłużeniu a najemca zaprzestanie płacenia czynszu i innych opłat, a egzekucja okaże się bezskuteczna? Do kogo wynajmujący będzie mógł się skierować z takimi roszczeniami? Wnoszone poprawki winny uwzględniać odpowiedzi na powyższe pytania.

Ponadto, w art. 15 zzu przewidziano, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. W tym przypadku również należałoby przemyśleć kwestię ograniczenia prawa własności i związanych z tym roszczeń odszkodowawczych.

B. PRZEMOC W RODZINIE

Na istnienie tego problemu od kilku dni wskazują wszystkie organizacje zajmujące się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Podkreślają, że w tej chwili ofiary przemocy są w dużej mierze pozostawione samym sobie, bez możliwości opuszczenia lokalu, czy też nakazania opuszczenia lokalu przez sprawcę.

Jest to problem występujący we wszystkich krajach. W Wielkiej Brytanii nawet pojawił się postulat, aby hotele, które w tej chwili nie mogą prowadzić normalnej działalności, przyjęły ofiary przemocy domowej, aby w ten sposób zapewnić im odpowiednią ochronę.

W projekcie ustawy nie uwzględniono żadnych środków ochrony dla ofiar przemocy domowej.

W art. 14 a ust. 4 wymieniono katalog spraw pilnych, który nie uwzględnia możliwości orzeczenia eksmisji sprawcy przemocy domowej na wniosek ofiary w trybie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Stosownie zaś do art. 15 zzs ust. 6 w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych z wyjątkiem spraw pilnych. Natomiast zgodnie z art. 15zsu nie wykonuje się w tym czasie tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego.

W związku z powyższym sprawy dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie nie będą w tej chwili rozpoznawane, a orzeczenia nakazujące opuszczenie lokalu przez sprawcę przemocy nie będą wykonywane.

W projekcie nie ma również żadnych zapisów o tym, gdzie ofiara przemocy może zwrócić się o pomoc i w jakim trybie taka pomoc zostanie jej udzielona. Nie zwrócono również uwagi na ofiary przemocy domowej, które mogą być objęte kwarantanną razem ze sprawcą przemocy bez możliwości jakiegokolwiek odseparowania od niego.

Mając na uwadze powyższe, zwracamy uwagę na szczególnie trudną sytuację ofiar przemocy domowej i prosimy o wprowadzenie stosownych poprawek do procedowanego projektu ustawy, które zapewnią ochronę ofierze i jednocześnie nie będą stanowić zagrożenia dla zdrowia sprawcy, a przy tym umożliwią realizację środków zapobiegających rozprzestrzenianiu się epidemii.

C. UMOWA LEASINGU

Negatywnie należy ocenić także brak regulacji dotyczącej umów leasingu. W propozycji zawartej w druku nr 304, art. 15g umożliwia przedsiębiorcy zawieszenie na czas ogłoszonego stanu epidemii, nie krócej niż do dnia 1 lipca 2020 r. obowiązku spłaty przez przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.) rat wynagrodzenia przysługującego finansującemu, w rozumieniu przepisu art. 7091 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywiny (Dz. U. z 2019 r. 1145 i 1495) w związku z zawartą umową leasingu. Rozwiązanie co do zasady słuszne, ale należałoby je doprecyzować, analizując sytuację tak leasingodawcy, banku kredytującego, jak i leasingobiorcy, czy wraz z zawieszeniem spłat rat leasingowych, przedłużeniu ulegałaby możliwość (o okres zawieszenia) korzystania z przedmiotu leasingu, czy też jedynie zawieszeniu ulegałby obowiązek spłat rat leasingowych, zaś okres używania przedmiotu oddanego w leasing, nie ulegałby zmianie.

III. NOWELIZACJA ROZWIĄZAŃ Z ZAKRESU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Projekt ustawy wprowadza niezwykle szerokie uprawnienia dla administracji rządowej - centralnej i terenowej.

W kształcie nadanym omawianą ustawą, podział kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej – tj. rządowej i samorządowej został całkowicie zaburzony. Znaczące decyzje administracyjne mogą być – przy zastosowaniu nowych przepisów - uzależnione od odgórnych ustnych poleceń. Takie uregulowanie wypacza całą konstrukcję podziału kompetencji, który został przewidziany w dotychczasowym porządku prawnym.

Należy zwrócić uwagę na szereg przepisów delegujących kompetencje organów samorządowych:

Art. 15zzy. 1. W przypadku, gdy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu

epidemii urząd administracji publicznej lub inny podmiot wykonujący zadania publiczne stanie się niezdolny do wykonywania zadań w całości albo w części, wojewoda może w drodze zarządzenia powierzyć wykonywanie zadań tego urzędu lub podmiotu, w całości albo w części, w określonym terminie, innemu urzędowi administracji publicznej lub podmiotowi wykonującemu zadania publiczne.

2. Powierzenie wykonywania zadań urzędu administracji publicznej lub innego podmiotu, o którym mowa w ust. 1, może odbywać się w grupie takich samych urzędów administracji publicznej lub takich samych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

3. Urząd administracji publicznej lub podmiot wykonujący zadania publiczne, któremu wojewoda powierzył wykonywanie zadań w trybie ust. 1 wykonuje te zadania na koszt urzędu administracji publicznej lub innego podmiotu wykonującego zadania publiczne, od których przejął te zadania do wykonywania.

4. Przepisy ust. 1-3 nie mają zastosowania do urzędów naczelnych i centralnych organów władzy publicznej.

Takie uregulowanie daje ogromne pole do nadużyć. Co prawda w uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy, że rozwiązanie to zostało wprowadzone po to, by uniknąć paraliżu w sytuacji, gdy pracownicy organu pierwotnie uprawnionego będą poddani kwarantannie. Niemniej jednak takie zastrzeżenie nie znalazło się w treści przepisu, co znowu stawia pod znakiem zapytania to, czy będzie on stosowany wyłącznie w celu zapewnienia płynnego działania organu, czy też przy okazji „niesubordynacji organu”. W takiej sytuacji wojewoda będzie mógł w drodze zarządzenia powierzyć innemu urzędowi lub podmiotowi wykonywanie tych zadań, w całości albo części, w określonym terminie. Powierzenie będzie mogło następować wyłącznie w ramach danej grupy urzędów bądź podmiotów. Zadania urzędu miasta bądź gminy będą mogły być powierzone innemu urzędowi miasta (odpowiednio gminy) – w ramach urzędów gmin, niezależnie od ich charakteru, zaś zadania zespolonej inspekcji - innej inspekcji. **Będą one wykonywane na koszt zastępowanego urzędu/podmiotu** – czytamy w uzasadnieniu do projektu.

Już obecnie w sytuacji odmowy zorganizowania wyborów przez organy jednostek samorządu terytorialnego pojawiają się głosy o możliwości skorzystania ze wskazanego powyżej rozwiązania i przekazania tego zadania innym samorządom. Wobec niezwykle często ostatnio stosowanej wykładni rozszerzającej obawy te nie są bezpodstawne.

Kolejną grupą przepisów, które z uwagi na swą nieprecyzyjność, mogą dawać pole do szerokich nadużyć, są następujące uregulowania:

Art. 15s. Nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440, 1495, 2020 i 2473 oraz z 2020 r. poz. 284):

1) nieustalenie lub niedochodzenie od strony umowy, o której mowa w art. 15r ust. 1, należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego na skutek okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1;

2) zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego zgodnie z art. 15r ust. 4. Art. 15t. Nie popełnia przestępstwa, o którym mowa w art. 296 § 1-4 ustawy

z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, kto nie ustala lub nie dochodzi od strony umowy, o której mowa w art. 15r ust. 1, należności powstałych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego na skutek okoliczności związanych z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w art. 15r ust. 1, lub zmienia umowę w sprawie zamówienia publicznego zgodnie z art. 15r ust. 4.

Art. 15w. Nie popełnia przestępstwa określonego w art. 231 lub art. 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, deliktu dyscyplinarnego ani czynu, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kto w okresie stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, nabywając towary lub usługi niezbędne dla zwalczania tej epidemii narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące w tym zakresie przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym, zaś bez dopuszczenia się tych naruszeń nabycie tych towarów lub usług nie mogłoby zostać zrealizowane albo byłoby istotnie zagrożone.

Zniesienie odpowiedzialności karnej za niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień oraz za naruszenie zasad dyscypliny finansów publicznych przez urzędników, którzy w czasie epidemii „nabywając towary lub usługi niezbędne dla zwalczania tej choroby zakaźnej, naruszają obowiązki służbowe lub obowiązujące w tym zakresie przepisy, jeżeli działają w interesie społecznym, zaś bez dopuszczenia się tych naruszeń nabycie tych towarów lub usług nie mogłoby zostać zrealizowane albo byłoby istotnie zagrożone” daje możliwości do szeregu nadużyć. Mechanizmy zabezpieczając prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi przestają pełnić swoją rolę. Taki zapis w sposób oczywisty sprzyja arbitralności władzy.

Następne uregulowania dotyczą możliwości wydawania przez organy administracji publicznej, a w tym **wojewodę, poleceń natychmiast wykonalnych i nie wymagających uzasadnienia m.in. dotyczących:**

- gospodarowania odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, konkretnym podmiotom – art. 11 a ustawy COVID,
- unieszkodliwiania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpadów wytwarzanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 innych niż odpady medyczne o właściwościach zakaźnych – art. 11 b

ustawy COVID,

- ustalenia wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń prowadzenia robót budowlanych powodujących zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Podobnie decyzje z rygorem natychmiastowej wykonalności może wydać odpowiednio w zakresie swojej właściwości: wojewódzki inspektor farmaceutyczny, wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej, nakładając karę od 5 000 do 5 000 000 zł za stosowanie cen wyższych od maksymalnych ustalonych obwieszczeniem – art. 15 zzzj.

Niemal nieograniczone możliwości daje ustawa Prezesowi Rady Ministrów, który na wniosek wojewody będzie mógł wydawać polecenia poszczególnym podmiotom – np. art. 11 ust. 2. Nie do przyjęcia w państwie prawa jest sytuacja, w której ustawa przewiduje wydawanie poleceń ustnie, telefonicznie czy drogą mailową.

Kolejnym przepisem dającym pole do nadużyć i nie dającym się pogodzić z transparentnością postępowania i stabilnością stanu prawnego jest art. 12 projektu ustawy, zgodnie z którym do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nie stosuje się przepisów prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W zakresie analizowanych przepisów projekt ustawy narusza w sposób niedopuszczalny autonomię organów administracji publicznej, w tym także umożliwia ingerencję w kompetencje administracji samorządowej przez administrację rządową. W art. 29 narusza także autonomię uczelni wyższych (*„W przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu członków wspólnoty uczelni minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie uczelni na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze.”*).

Faktycznie przepisy projektowanej ustawy, poprzez delegację uprawnień i bardzo nieprecyzyjne określenie przesłanek stosowania poszczególnych przepisów, umożliwiają „ręczne sterowanie” wszystkimi organami administracyjnymi przez rząd.

Podobnie ustawa uderza w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, dając urzędnikom uprawnienia do wydawania poleceń przedsiębiorcom. (art. 11 ust. 2 i 7 ustawy).

Resumując powyższe, stwierdzić należy, że tak daleka ingerencja nie jest możliwa do zaakceptowania, tym bardziej w sytuacji, gdy nie zdecydowano się na wprowadzenie uregulowanego w Konstytucji stanu nadzwyczajnego tj. stanu klęski żywiołowej.

IV. NOWELIZACJA POZOSTAŁYCH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH:

A. BRAK REGULACJI MOŻLIWOŚĆ WNIOSZENIA I DORĘCZANIA PISM PROCESOWYCH ONLINE

Biorąc pod uwagę problemy z pocztą, przede wszystkim w zakresie ograniczonego czasu pracy, jak i utrudnienia w funkcjonowaniu placówek w małych miejscowościach, co też może mieć wpływ m.in. na sprawy pilne, brak regulacji umożliwiającej kierowanie korespondencji do sądu inicjującego postępowanie oraz także już na etapie toczącego się postępowania pomiędzy sądem a stroną/stronami, jak i samymi stronami postępowania (przy samodzielnym udziale lub współudziale pełnomocników zawodowych) spowoduje negatywne skutki nie tylko dla stron postępowania i ich pełnomocników, ale także dla samych sądów.

Przypomnijmy, że od 15 marca do 30 kwietnia sądy w całym kraju ograniczyły swoją pracę, odwołując rozprawy i posiedzenia, ale rozpatrywane są sprawy pilne - ich katalog znalazł się w przyjętej przez Sejm ustawie. Ta sama nowela - zgodnie z postulatem prawników - zawiesza bieg terminów. Taka sytuacja wygaszenia pracy sądów, sprawdzi się, ale na okres 2-3 tygodni, na dłuższy czas może doprowadzić do chaosu.

Dlatego rekomendujemy rozważenie konieczności uregulowania kwestii dotyczących:

- możliwości **wniesienia** pisma procesowego do sądu i organów ścigania przy użyciu platformy e-PUAP lub poczty elektronicznej,
- doprecyzowanie pojęcia zaprzestania działalności operatora pocztowego (czy jest to tylko zakres terytorialny, czy także wystarczająca jest zmiana samego zakresu czasowego),
- pewnego sposobu potwierdzania odbioru korespondencji.

Przy czym ów rozwiązania powinny uwzględniać dotychczas uwag środowiska prawniczego (np. co do nieodebranej w czasie epidemii korespondencji, a wysłanej za pośrednictwem operatora pocztowego świadczącej usługi powszechne – czy powinna ona podlegać ponownemu doręczeniu po odwołaniu stanu zagrożenia).

B. ZAWIESZENIE TERMINÓW ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PRAWA UPADŁOŚCIOWEGO

Wstrzymanie rozpoczęcia oraz zawieszenie biegu terminów procesowych i sądowych ma uchronić strony spraw cywilnych, gospodarczych (ale też karnych) od negatywnych skutków nie złożenie pisma procesowego na czas w tym trudnym okresie – takie założenie przyjął ustawodawca, uchwalając 28 marca 2020 r ustawę 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. Regulacje, postulowane do niezwłocznego wprowadzenia przez szeroko rozumiane środowisko prawnicze, zostały zawarte w art. 15zrz, 15zsz i 15zst, jednakże, naszym zdaniem, ze względu na brak spójności i logicznej ciągłości, wymagają poprawienia – dokładnego sprecyzowania w oparciu o pojęcia uregulowane ustawowo oraz wprowadzenia dodatkowych regulacji, o których mowa w dalszej części opinii.

Kwestia, o której ustawa milczy, to wprowadzenie zawieszenia biegu terminu do zgłoszenia przez dłużników wniosku o upadłość, zgodnie z treścią art. 21 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (tekst jednolity: Dz.U z 2019, poz. 498).

Zgodnie z treścią art. 21 prawa upadłościowego:

1. Dłużnik jest obowiązany, nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości, zgłosić w sądzie wniosek o ogłoszenie upadłości.

2. Jeżeli dłużnikiem jest osoba prawna albo inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, obowiązek, o którym mowa w ust. 1, spoczywa na każdym, kto na podstawie ustawy, umowy spółki lub statutu ma prawo do prowadzenia spraw dłużnika i do jego reprezentowania, samodzielnie lub łącznie z innymi osobami.

2a. W przypadku ustanowienia zarządu sukcesyjnego obowiązek, o którym mowa w ust. 1, spoczywa na zarządcy sukcesyjnym. Jeżeli podstawa do ogłoszenia upadłości wystąpiła przed ustanowieniem zarządu sukcesyjnego, termin do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości biegnie od dnia, w którym został ustanowiony zarząd sukcesyjny. Zgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości przez zarządcę sukcesyjnego nie wymaga zgody osób, na rzecz których działa zarządca sukcesyjny.

3. Osoby, o których mowa w ust. 1 - 2a, ponoszą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wskutek niezłożenia wniosku w terminie określonym w ust. 1 lub 2a, chyba że nie ponoszą winy. Osoby te mogą uwolnić się od odpowiedzialności, w szczególności, jeżeli wykażą, że w terminie określonym w ust. 1 lub 2a otwarto postępowanie restrukturyzacyjne albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu.

Zgodnie z art. 21 ustawy – Prawo Upadłościowe, wniosek o ogłoszenie upadłości powinien być złożony nie później niż w terminie 30 dni od dnia, w którym (obiektywnie, a nie subiektywnie) wystąpiła podstawa

do ogłoszenia upadłości. W dzisiejszych realiach - kiedy nie jest znany termin zakończenia stanu zagrożenia epidemicznego, ani nie jesteśmy w stanie przewidzieć dalszego rozwoju sytuacji - podstawa do ogłoszenia upadłości może wystąpić w każdej chwili. A kiedy pojawia się podstawa?

Art. 11.

1. Dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych.

1a. Domniemywa się, że dłużnik utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, jeżeli opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych przekracza trzy miesiące.

2. Dłużnik będący osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, jest niewypłacalny także wtedy, gdy jego zobowiązania pieniężne przekraczają wartość jego majątku, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający dwadzieścia cztery miesiące.

Nie można wykluczyć, że już obecny stan spowoduje opóźnienia w płatnościach powyżej 3 miesięcy, oznaczający brak zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych przez przedsiębiorców i firmy. Analizując rozwiązania ustawowe przyjęte w art. 15zrz, 15zrs i 15zrt, nie można w żaden sposób wywieść możliwości zawieszenia biegu terminu do zgłoszenia przez dłużników wniosku o upadłość.

C. KODEKS WYBORCZY

Prowadząc wywód na temat propozycji zmian w Kodeksie Wyborczym, odnieść należy się do sposobu i trybu, w jakim zmiany te zostają wprowadzone. Ważny jest także kontekst, aktualna sytuacja polityczna i epidemiologiczna w kraju, gdyż przez ten właśnie pryzmat odczytuje się poszczególne działania władzy ustawodawczej.

Pierwsze bardzo poważne wątpliwości, co do legalności podjętego przez Sejm projektu ustawy wprowadzającej nowelizację do Kodeksu Wyborczego, pojawiają się wobec trybu, jaki został zastosowany przy jego uchwalaniu. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw traktowana jest jako pilny projekt ustawy i w takim też trybie została poddana pracom parlamentarnym. Przy jej podejmowaniu całkowicie zignorowano fakt, iż art. 123 ust. 1 Konstytucji RP nie dopuszcza możliwości uznania za pilny projektu ustaw dot. m.in. wyboru Prezydenta oraz wprowadzania zmian w kodeksach. Co więcej Regulamin Sejmu w art. 89 ust. 2 wskazuje,

iz pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu.

Kolejne wątpliwości pojawiają się odnośnie posiedzenia Sejmu w trybie zdalnym, którego przepisy Konstytucji w żadnym wypadku nie przewidują, tym bardziej że nie wprowadzono żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w ustawie zasadniczej. Modyfikując Regulamin Sejmu, w zakresie „wyjątkowych” posiedzeń Sejmu, władza ustawodawcza zrównała ustawę zasadniczą z ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, co wydaje się być co najmniej kontrowersyjnym rozwiązaniem.

Mając na uwadze powyższe, działania władzy ustawodawczej w sposób rażąco naruszają Konstytucję RP oraz Regulamin Sejmu. Co ważne art. 123 ust. 2 Konstytucji RP nakłada obowiązek uszczegółowienia przez Sejm w Regulaminie Sejmu trybu pracy nad pilnymi projektami ustaw, wobec tego bardzo istotne jest jego ścisłe przestrzeganie, gdyż mamy tu do czynienia z delegacją konstytucyjną.

Przechodząc do dalszych rozważań na temat przedmiotowych zmian, wskazać należy, iż wytyczne Komisji Weneckiej dot. kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych (Komisja Wenecka, 5-6 lipca 2002 r.) wskazują min., że: *„nie tyle zmiany systemu głosowania są rzeczą złą — te mogą być zawsze zmianami na lepsze — ile dokonywanie tych zmian często lub też tuż (np. na rok) przed wyborami. Nawet wtedy, gdy manipulacje nie są zamierzone, zmiany takie będą spostrzegane, jako podyktowane bieżącym interesem politycznym partii”*. Powyższe twierdzenie idealnie wpisuje się w atmosferę i kontekst polityczny, jaki panuje w naszym kraju za sprawą władzy ustawodawczej. Wprowadzana nowelizacja jest niekonstytucyjna i uchwalana tak blisko wyborów, jest obciążona podejrzeniem manipulacji na korzyść konkretnej partii i/lub kandydata. Obecna sytuacja związana z epidemią koronawirusa jest ewidentnie wykorzystywana dla bieżącego interesu politycznego, który z powodu obiecanych wcześniej świadczeń socjalnych dla emerytów jest jasny – tj. dąży do przeprowadzenia wyborów w pierwotnym terminie przy jednoczesnym promowaniu jednej grupy wyborczej kosztem drugiej. W związku z tym, iż inne działania rządu podporządkowane były właśnie wyborom prezydenckim, nie przypadkowa jest chęć uprzywilejowania osób powyżej 60 roku życia, jako tych które mogą głosować korespondencyjnie. To w większości do nich przed samymi wyborami trafiają świadczenia socjalne, a co więcej osoby powyżej 60 roku życia stanowią główny elektorat partii rządzącej i urzędującego Prezydenta RP.

W tym miejscu należy odnieść się do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 roku, sygn. akt K 31/06, który w uzasadnieniu do wyroku wskazał, iż: *„Konieczne zatem w tym zakresie (swoistym minimum minimorum) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (...) co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość*

czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym. (...) Trybunał Konstytucyjny nie określał w dotychczasowym swym orzecznictwie takich wymogów terminowych, które mogłyby być uznawane za konstytucyjny standard zachowania koniecznej *vacatio legis* w odniesieniu do prawa wyborczego. Innymi słowy – Trybunał nie dekodował dotychczas z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego takiej *vacatio legis*. **Tym bardziej niezbędne jest więc w tym miejscu podkreślenie, że konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji.** To znaczy, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego.”

W przyjętym przez Sejm projekcie ustawy zmieniającej Kodeks Wyborczy trudno doszukać się obiektywnych okoliczności, które uzasadniają wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego dla osób powyżej 60-go roku życia w związku z panującą epidemią koronawirusa. Regulacja taka ma również negatywny wydźwięk w zakresie zasad równości i powszechności wyborów, gdyż w ten sposób uprzywilejowano pewną grupę wyborców poprzez zapewnienie im szerszych możliwości oddania głosu w wyborach kosztem innych osób, które pomimo zagrożenia nie mogą liczyć na możliwość korespondencyjnego oddania głosu. Wobec tego elektorat pow. 60-go roku życia poprzez głosowanie w trybie korespondencyjnym w związku z epidemią koronawirusa będzie miał zasadniczy wpływ na wynik wyborów prezydenckich w Polsce, co przy znacznym poparciu tej grupy wiekowej dla urzędującego Prezydenta RP potwierdza, że zmiany w Kodeksie Wyborczym podyktowane są głównie interesem partyjnym, a nie obawą o zdrowie Polaków.

Zauważyć również należy, iż przy obecnej pozornej działalności Trybunału Konstytucyjnego, władza ustawodawcza ma nieograniczoną możliwość stanowienia prawa w Polsce bez obaw o jego ewentualne zakwestionowanie. Działania takie z pewnością znajdą odzwierciedlenie w wynikach wyborów, które w przypadku ich przeprowadzenia powinny być uznane za nieważne.

Reasumując, zmiany w Kodeksie Wyborczym proponowane w ustawie z dnia 28 marca 2020 roku 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 uznać należy, za bezprawne i narażające Państwo na poważny kryzys demokratyczny.

D. PROJEKT PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH ULG DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

Negatywnie należy ocenić proponowane brzmienie art. 31zo i następnych, zarówno z przyczyn merytorycznych, jak i redakcyjnych. Przepisy te są sformułowane w sposób niedbały i niejasny, co w przyszłości będzie skutkowało brakiem klarowności i koniecznością interpretacji ad hoc.

Już na wstępie należy wskazać, że sprzeczne z Konstytucją oraz podstawowymi normami prawa (w tym prawa międzynarodowego) jest różnicowanie sytuacji osób w zależności od tego, czy są one stanu duchownego, czy też nie. Ustawa przewiduje bowiem w wypadku osób duchownych (które co do zasady i tak płacą ZUS na niezwykle preferencyjnych warunkach - np. składka na ubezpieczenie społeczne to zaledwie 151,78) zwolnienie absolutnie wszystkich osób z zapłaty składek. Równocześnie tylko niektórzy przedsiębiorcy uprawnieni będą do ubiegania się o zwolnienie z obowiązku uiszczenia składek.

Wątpliwości budzi tryb zwalniania przedsiębiorców ze składek. Zważyć należy, że już na obecnym etapie ustawodawca przewiduje, iż wniosek o zwolnienie z opłacania składek będzie zawierał oprócz takich danych jak: imię i nazwisko, NIP lub REGON, adres (co w części prowadzi do zbędnego powielenia art. 63 § 2 k.p.a. - bo przecież w tejże procedurze będzie toczyło się postępowanie przez ZUS), oświadczenie co do spełniania rygorów z art. 31zo ust 2 (ale już nie co do pozostałych kryteriów, o których mowa w art. 31zo). Art. 31zp ust 2. pkt 3. przewiduje jednak, że wniosek ma zawierać bliżej nie sprecyzowane „inne informacje niezbędne do umorzenia składek”.

Należy w tym miejscu wskazać, że ustawodawca nie zachowuje jednolitości terminologicznej - raz jest bowiem mowa o „zwolnieniu z obowiązku opłacania należności z tytułu składek”, raz zaś o „umorzeniu składek”, co nie powinno mieć miejsca.

Co więcej wprowadzenie art. 31zp ust 2. pkt 3 będzie powodowało, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie mógł we wniosku domagać się bliżej nieokreślonych danych, co będzie stanowiło przeszkodę dla przedsiębiorców. Nadmierna komplikacja wniosku będzie mogła być podstawą bądź do wzywania do uzupełnienia jego braków (jako braków formalnych, w trybie art. 64 § 2 k.p.a.), zaś następnie pozostawienie go bez rozpoznania.

Dodatkowo, pomimo nadzwyczajnej sytuacji, art. 31zq i tak przewiduje obowiązek złożenia przez przedsiębiorcę „deklaracji rozliczeniowych lub imiennych raportów miesięcznych na zasadach i w terminach określonych w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych”. Z kolei jednak art. 31zq ust 3 stanowi, że „warunkiem zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek, o których mowa w art. 31zo, jest przesłanie deklaracji rozliczeniowych lub imiennych raportów miesięcznych należnych za marzec, kwiecień i maj 2020 r. nie później niż do dnia 30 czerwca 2020 r.” Tym samym niejasne jest, kiedy i

jakie deklaracje mają być składane. Co więcej, w obecnej sytuacji wielu przedsiębiorców będzie miało znaczne problemy ze złożeniem rzeczonych deklaracji. Wielu z nich korzysta z biur księgowych, które mogą, lecz nie muszą być czynne. Ponadto, w celu przesłania dokumentów tak przedsiębiorca, jak i osoba prowadząca biuro, będą zmuszeni do składania częstych wizyt w placówkach poczty (w celu przesłania dokumentów), co jest wysoce niepożądane w obecnej sytuacji.

Nie wiadomo również, z jakich przyczyn ustawodawca zdecydował się na fundamentalną zmianę co do trybu odwoławczego. Obecnie zasadą jest, że od decyzji ZUS przysługuje odwołanie do właściwego sądu rejonowego lub okręgowego. Sądy te posiadają wyspecjalizowane wydziały rozpoznające sprawy z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych (w oparciu o przepisy szczególne zawarte w k.p.c.). Ustawa jednak przewiduje, że „od decyzji o odmowie zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek, o której mowa w ust. 7, płatnikowi składek przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące odwołań od decyzji oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.” Trudno powiedzieć, jak należy rozumieć ten przepis, skoro zgodnie z art.181 k.p.a. „Organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne; do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1.” Dotychczas przepisem szczególnym, o którym mowa w tymże artykule, był art. 1 kodeksu postępowania cywilnego, który stanowił: „Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (...)”. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wydziały ubezpieczeń społecznych dysponują kadrą wyspecjalizowaną w tego typu sprawach. Wspomnieć również należy, że wydziały takie istnieją przy części sądów rejonowych oraz we wszystkich sądach okręgowych oraz apelacyjnych. Oczywistym jest więc, że sądy te lepiej poradzą sobie z ewentualnymi odwołaniami, niż kilka sądów administracyjnych, nad którymi z kolei instancją odwoławczą stanowi jeden Naczelny Sąd Administracyjny. Z uwagi na fakt, że mowa jest tu o setkach tysięcy decyzji, względy logistyczne nakazywałyby pozostawienie tych spraw w gestii sądów powszechnych, które dysponują dużo większą kadrą sędziów wyspecjalizowanych wyłącznie w tych sprawach, orzekających w sądach rozsianych po całym kraju (a więc do których obywatele będą mieli bliżej).

Należy w tym miejscu poczynić dwie uwagi natury ogólnej. Po pierwsze więc, proponowana procedura jest uciążliwa, niepewna, długotrwała i kosztowna - bo przecież po stronie ZUS jego pracownicy będą musieli wydać dodatkowe kilkaset tysięcy decyzji w bardzo krótkim czasie. Nie jest wykluczone, że w najbliższych dniach jacyś pracownicy ZUS zachorują na chorobę wywoływaną przez koronawirusa COVID-19, a co za tym

idzie że w związku z tym koniecznym się stanie poddanie kwarantannie całego oddziału zakładu. Biorąc pod uwagę obecny bieg zdarzeń, obserwacje czynione w innych krajach, a także doświadczenie życiowe i zdrowy rozsądek, należy przyjąć, że taka sytuacja może się wydarzyć. Dużo rozsądniejszym byłoby więc przyjęcie uproszczonego modelu, który powodowałby zwolnienie przedsiębiorców en masse, z mocy samej ustawy. Po drugie, należy wątpić, aby samo zwolnienie z płacenia składek przez 3 miesiące pozwoliło na uratowanie znacznej ilości zakładów pracy. Warto zwrócić uwagę na programy pomocowe, jakie kierowane są do przedsiębiorców za granicą. Prezentowane rozwiązanie ma zbyt słaby efekt, aby zniwelować skutki obecnej sytuacji. W tym zakresie należałoby raczej rozważyć zwolnienie przedsiębiorców oraz pracowników z płacenia ZUS w ogóle do końca bieżącego roku, zaś od stycznia 2021 umożliwić im rozliczanie się przez okres 2 lub więcej lat za pośrednictwem „małego ZUSu”. Korzystając ze sprawdzonego wzoru z roku 2002, kiedy to obniżka akcyzy spowodowała przyrost dochodów z podatku akcyzowego, należałoby również rozważyć radykalne (do 15%) obniżenie podatku od towarów i usług (VAT) co pozytywnie działałoby na gospodarkę oraz na gospodarstwa domowe i obywateli.

V. PROPONOWANE DODATKOWE POPRAWKI:

1. wprowadzenie prawidłowych pojęć prawnych:
 - a. w art. 15zrz ust. 1 jest mowa o biegu terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego - zaś w dalszej części przepisu, jest mowa o m.in. o zasiedzeniu czy prawach rzeczowych. Należałoby wykreślić słowo „administracyjnych”;
 - b. w 15zrz ust. 3 zamiast „obowiązane” pojęcie „zobowiązane”;
2. ustawodawca pominął w przepisie „ograniczone prawa rzeczowe”, o które należałoby uzupełnić ww. art. 15zrz ust. 1 pkt 2;
3. nie jest zrozumiały ust. 1 pkt 3 ww. przepisu – powinno być: „zawitych, z niezachowaniem których dana ustawa wiąże ujemne skutki dla strony”;
4. uzupełnienie w ust. 1 pkt 4 brzmienia w ten sposób, aby zapis otrzymał następującą treść: „do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty lub jednostki organizacyjne obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju;
5. możliwość wezwania przez sąd lub właściwy organ „obowiązane do dokonania czynności wynikających z przepisów prawa, w oznaczonym terminie i w zakresie, w jakim przepis ten zobowiązuje do dokonania czynności” może stać w sprzeczności z samą ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, ze

względu na obostrzenia wynikające z w/w ustawy; jeżeli ustawodawca przewiduje taką możliwość, powinien zapis doprecyzować’;

6. w art. 15zsz ust. 1 pkt 1 „postępowania sądownoadministracyjne” winny zostać zamieszczone w osobnym punkcie, gdyż nie są one częścią postępowań sądowych, ale postępowaniami odrębnymi od sądowych;
7. w art. 15zsz ust.1 pkt 3 – postępowanie karne może toczyć się tak przed sądem – i wtedy jest to postępowanie sądowe, jak i przed organami ścigania – i wtedy jest to etap postępowania przygotowawczego - i w tym zakresie przepis należy doprecyzować,
8. zapis ust. 8 art. 15zsz winien znaleźć się w zapisach ust. 1, gdyż dotyczy on szeroko rozumianych postępowań administracyjnych;
9. ust. 10 i 11 w zasadzie dotyczą tego samego, choć jest to w różny sposób sformułowane, zaleca się uporządkowanie zapisu i połączenie w/w punktów w jeden;
10. Uregulowanie kwestii związanych z wstrzymaniem biegu terminu wykonalności tytułów wykonawczych; art. 15zsz ust. 1 pkt 3 stanowi o roszczeniach i wierzytelnościach wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, a przecież wierzytelność może wynikać także z prawomocnego wyroku (np. zasądzającego alimenty);
11. Uregulowanie kwestii skutków prawnych, powstałych w związku z niedochowaniem przez strony działające samodzielnie lub ich pełnomocników, terminów, które regulując przepisy 15zsz, 15zsz i 15zst. Ustawa w art. 15zsz ust. 6 i art. 15zsz ust. 7 mówi o „czynnościach dokonanych”, nie reguluje natomiast sytuacji, kiedy nie doszło do dokonania pewnej czynności terminowej, wskutek wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego na terenie kraju w okresie pomiędzy ogłoszeniem tego stanu a uchwaleniem opiniowanej ustawy.

Autorzy:

- 1/ Nowelizacja przepisów karnych w ramach ustawy – adw. Filip Tohl
- 2/ Umożliwienie korzystania z paralizatorów przez Służbę Więzienną – adw. Anna Kątnik – Mania
- 3/ Sytuacja ofiar przemocy domowej – adw. Kamilla Kasprzak
- 4/ Ochrona stosunku najmu- adw. Kamilla Kasprzak
- 5/ Zmiany w zakresie norm kompetencyjnych w prawie administracyjnym- adw. Kinga Dagmara Siadlak
- 6/ Zmiany w Kodeksie Wyborczym – adw. Bartłomiej Tutak
- 7/ Projekt przepisów dotyczących ulg dla przedsiębiorców – adw. Bartosz Kwiatkowski
- 8/ Umowa leasingu – adw. Jerzy Gryś
- 9/ Zawieszenie terminów – adw. Jerzy Gryś
- 10/ Brak regulacji możliwość wnoszenia i doręczania pism procesowych online – adw. Jerzy Gryś.