## Stanowisko Konfederacji Lewiatan w sprawie wsparcia pracodawców dotkniętych skutkami wirusa COVID-19

Konfederacja Lewiatan jest świadoma wyzwań przed jakimi stajemy w związku z koniecznością zapobiegania, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Stąd ze zrozumieniem przyjęliśmy przyjęcie w trybie ekstraordynaryjnym ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiqzaniach zwiqzanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: Ustawa z dnia 2 marca 2020 r.).
Kolejnym działaniem powinno być opracowanie i wdrożenie instrumentów wspierających krajowych przedsiębiorców. To oni, wraz z pracownikami, będą odgrywali istotną rolę w działaniach zapobiegających COVID-19. To oni też już ponoszą wymierne skutki gospodarcze rozszerzania się obszaru oddziaływania nowego wirusa.

## Gospodarcze skutki wirusa COVID-19

Oszacowanie gospodarczych skutków oddziaływania epidemii nowego wirusa jest trudne ze względu na zmienność sytuacji. Ponieważ sytuacja zmienia się z dnia na dzień, nie można przewidzieć, jak długo potrwa epidemia wirusa COVID-19 ani jaki obszar obejmie i jak szybko się rozprzestrzeni. Niemniej jej wpływ można już rozpatrywać w następujących obszarach, które są ze sobą powiązane:

1. ograniczenie połączeń transportowych (lotniczych, morskich czy drogowych) ze względu na zakłócenie łańcuchów dostaw oraz wprowadzane stopniowo ograniczenia w przepływie osób (wyjazdy służbowe i prywatne);
2. ograniczenie wyjazdów służbowych, wakacyjnych, rezygnacja z udziału w lub organizacji eventów (targów, konferencji itp.), anulowanie wyjazdów turystycznych;
3. ograniczenie produkcji w związku z zakłóceniem łańcuchów dostaw; istnieje wyraźne prawdopodobieństwo, że niektórzy producenci, a w szczególności motoryzacja i tekstylia, zaczną odczuwać braki części, komponentów w ciągu 2-3 tygodni (czas dostarczenia z Chin to 6 tygodni, więc większość łańcuchów dostaw nie jest jeszcze zakłócona);
4. ograniczenie działalności w wyniku braków w zasobach logistycznych (zgłaszane w Europie problemy np. z dostępnością kontenerów) czy trudności w zabezpieczeniu pracowników (np. dostęp do maseczek);
5. rosnąca liczba sporów, roszczeń ubezpieczeniowych, szczególnie związanych z transportem, podróżą czy nie wywiązywaniem się z kontraktu;
6. spodziewany niedobór i podwyżki cen towarów i usług.

Już obecnie szereg branż doświadcza negatywnych skutków epidemii. Należą do nich w szczególności branża organizacji wydarzeń, targów, wyjazdów biznesowych, szkoleniowa, turystyczna oraz transportowa. W związku z zaistniałą sytuacją związaną z pojawieniem się COVID-19 odnotowano lawinowe odwoływanie lub przekładanie na inny termin (głównie na jesień 2020) różnego rodzaju imprez, w tym targów w całej Europie. Coraz częściej odwoływane są przewozy osób i rzeczy.

LEWIATAN

Tytułem przykładu, odwołano wiele targów w Europie, a dla większości polskich firm budujących stoiska targowe, targi europejskie generują często 60-70\% przychodu. Wiele firm może nie utrzymać swojej dzíałalności do jesieni.

## Wsparcie pracodawców w związku $z$ negatywnymi skutkami wirusa COVID-19

Skutki COVID-19 dla firm oraz wynikające z tego obszary wsparcia należy rozpatrywać w następujących przypadkach:

- spadek obrotów firm, koszty wywołane COVID-19 - niewynikające bezpośrednio z oddziaływania wirusa, ale ze względu na ograniczenia przejazdów osób i dóbr, zakłócenia w dostawach;
- koszty odosobnienia pracowników, wstrzymania działalności firm bezpośrednio wynikającego z wystąpieniem wirusa lub z konieczności zapobiegania jego rozprzestrzenianiu (m.in. zwolnienia lekarskie, kwarantanna),
- władcze rozstrzygnięcia właściwych organów służące przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu lub zwalczaniu skutków wirusa (np. polecenia wydawane w postaci decyzji).

Obszary wsparcia powinny dotyczyć zatem kilku obszarów, które w praktyce będą sprowadzały się do zmniejszenia skutków finansowych kryzysu wywołanego przez nowy wirus. Działania wspierające powinny dotyczyć następujących obszarów:

1. Spadek obrotów firm i wynikające $z$ tego ograniczenie przychodów, wzrost kosztów wywołanych COVID-19 - spadek zamówień, ograniczenie działalności, koszty zatrudnienia pracowników w okresie przestoju, spadku zamówień, ograniczenia działalności

Należy zapewnić przedsiębiorcom dostęp do "taniego" kapitału w celu utrzymania działalności w okresie kryzysu, np. poprzez dostęp do preferencyjnych kredytów i pożyczek oraz preferencyjne, czasowe rozwiązania w obszarze podatków oraz innych kosztów prowadzenia działalności. Preferencje kredytowe powinny dotyczyć w szczególności dostępu do taniego kredytu lub pożyczki: uproszczonej, przyspieszonej procedury pożyczkowej/kredytowej oraz obniżenia restrykcji w zakresie zabezpieczenia, a także obniżonego oprocentowania i opóźnienia terminu spłaty (np. do 2 lat). Dedykowana instytucją dostarczającą takich „produktów" mógłby być Bank Gospodarstwa Krajowego. Preferencje podatkowe i składkowe mogłyby dotyczyć obniżenia stawek, wprowadzenia okresów karencji w egzekwowaniu należności oraz możliwości rozłożenia ich na raty. W szczególności należy powstrzymać wszelkie inicjatywy legislacyjne, których efektem może być wzrost kosztów prowadzenia działalności do momentu całkowitego zażegnania ryzyka wystąpienia kryzysu gospodarczego wywołanego rozprzestrzenianiem COVID-19.

W zakresie wsparcia pracodawców w utrzymaniu miejsc pracy dobra podstawą do przygotowania skutecznych instrumentów w kontekście ograniczania skutków COVID -19 jest ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiqzaniach zwiqzanych z ochronq miejsc pracy (Dz.U. 2019 r., poz. 669 t.j.). Ustawa określa zasady przyznawania i wypłaty świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy finansowanych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przysługujących w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy.

Przez przestój ekonomiczny rozumiemy okres niewykonywania pracy przez pracownika z przyczyn niedotyczących pracownika pozostającego w gotowości do pracy. Obniżony wymiar czasu pracy oznacza obniżony przez przedsiębiorcę wymiar czasu pracy pracownika z przyczyn niedotyczących pracownika, jednak nie więcej niż do połowy wymiaru czasu pracy.

Dostosowanie przepisów ustawy do potrzeb wynikających ze specyfiki kryzysu związanego z COVID-19 wymaga wprowadzenia następujących modyfikacji w przepisach dotyczących:

- warunków objęcia ustawą - obecnie: spadek obrotów gospodarczych, rozumianych jako sprzedaż towarów lub usług, liczony w ujęciu ilościowym lub wartościowym, łącznie nie mniej niż o 15\%, obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu 6 kolejnych miesięcy w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy finansowanych z Funduszu, do łącznych obrotów z analogicznych 6 miesięcy w okresie 12 miesięcy przed okresem 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku.

Okres 6 miesięcy spadku obrotów jest zbyt długi w stosunku do konieczności pilnego podjęcia działań służących ochronie miejsc pracy. Należy wprowadzić możliwość składania wniosku na podstawie średniomiesięcznego spadku obrotów za okres 2 miesięcy w stosunku do średniej miesięcznej z ostatniego roku, przy czym warunek powinien dopuszczać także uwzględnianie okresów przyszłych, o ile przedsiébiorca udowodni spadek obrotów na podstawie udokumentowanych informacji o zmniejszonych zamówieniach, zerwanych kontraktach itp. Należy rozważyć także zweryfikowanie minimalnej skali spadku.

- instrumentów wsparcia - obecnie dofinansowanie wynagrodzenia pracownika może wynieść do $100 \%$ zasiłku dla bezrobotnych czyli 823,60 zł miesięcznie. Mając na uwadze wzrost wysokości płacy minimalnej w ostatnich latach, kwota dofinansowania powinna zostać podwyższona, co najmniej do połowy płacy minimalnej.
- zasad wprowadzania - ustawa wymaga wprowadzenia rozwiązań w układzie zbiorowym lub porozumieniu ze związkami zawodowymi, co może znacząco wydłużyć okres reakcji na sytuację kryzysową. Należy ograniczyć obowiązek do konsultacji ze związkami zawodowymi i informowania wlaściwych organów.

2. Przypadki zwolnień, odosobnienia pracowników z powodu COVID-19 - wyłączenie obowiązku wypłaty wynagrodzenia - przyznanie zasiłku chorobowego

Jednym z kluczowych elementów zapobiegania rozpowszechnianiu się nowego wirusa będzie odosobnienie pracowników zakażonych lub osób podejrzanych o zakażenie. Decyzję o odosobnieniu (kwarantannie) może podjąć lekarz lub organ inspekcji sanitarnej. Zapowiadana nowa forma wydawania zwolnień lekarskich, zdalny kontakt pacjenta i lekarza, świadczy również o przewidywanym wzroście absencji chorobowych spowodowanych nowym wirusem.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (dalej: ustawa zasiłkowa) traktuje na równi z niezdolnością do pracy z powodu choroby niemożność wykonywania pracy w wyniku decyzji wydanej przez właściwy organ albo uprawniony podmiot na podstawie przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Tym samym w przypadku choroby albo odosobnienia na mocy decyzji właściwego organu należy się pracownikowi zasiłek chorobowy, jednakże przez okres pierwszych 33 dni ( 14 dni osoby 50+) za czas niezdolności pracownik otrzymuje wynagrodzenie od pracodawcy.

LEWIATAN

Niezależnie należy mieć na uwadze przypadki wydania aktów wykonawczych takich jak:

- rozporządzenie ogłaszające stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii albo
o wprowadzane Ustawą z dnia 2 marca 2020 r. uprawnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia ws. zagrożonego obszaru i podejmowanych działań.

Mając na uwadze wyjątkowość sytuacji związanej z pojawieniem się wirusa COVID-19 proponuje się:
a) przyznanie prawa do zasiłku chorobowego również w sytuacji kiedy nieobecność pracownika wynika z faktu wydania ww. rozporzadzeń. Obecnie przepis ustawy zasiłkowej odnosi się tylko do decyzji organu.

Proponuje się nadać art. 6 ust. 1 pkt 1) ustawy zasiłkowej następujące brzmienie:
„1) w wyniku decyzji albo rozporzgdzenia wydanego przez właściwy organ albo uprawniony podmiot na podstawie przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;"
b) w przypadku niezdolności do pracy wywołanej COVID-19, zarówno przy zwolnieniu chorobowym jak i władczym rozstrzygnieeciu właściwego organu, uprawnionego podmiotu, pracodawca nie powinien być zobowiazany do wypłaty wynagrodzenia. W takim przypadku pracownikowi należeć się bedzie zasiłek chorobowy od pierwszego dnia zwolnienia.

Proponujemy wprowadzenie do Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. nowego artykułu $4^{1}$ o brzmieniu:
Art. $4^{1}$.

1. W przypadku niemożności wykonywania pracy przez osobę, która nabyła prawo do zasiłku chorobowego, z powodu COVID-19, pracownikowi nie przysługuje wynagrodzenie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. 2019 r., poz. 1040 t.j.).
2. Przepis ust. 1 ma zastosowanie do okresów niezdolności do pracy, niemożności wykonywania pracy rozpoczętych w okresie jego obowiqzywania.
3. Szczególne rozwiązania wynikające $z$ konieczności funkcjonowania zakładów pracy dostarczających produktów i usług podstawowych i strategicznych oraz w zakładach pracy ciągłej

W przypadku znaczącego rozprzestrzeniania się wirusa mogą powstać problemy z utrzymaniem wystarczającej liczby pracowników do realizacji produkcji dóbr, dostarczania usług i zapewnienia ciągłości pracy w niektórych zakładach, np. energetyka, produkcja podstawowych produktów spożywczych i leczniczych itp. Rozważenia wymaga okresowa modyfikacja przepisów o czasie pracy, zwłaszcza w zakresie minimalnego tygodniowego i dobowego okresu odpoczynku. Oczywiście o ile zachodzą nadzwyczajne okoliczności.

LEWIATAN
4. Działania wynikające z przepisów Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 - konieczne modyfikacje i uzupełnienia
a. Polecenie wydawane przedsiębiorcom - odpowiedzialność przedsiębiorcy w stosunku do kontrahentów

Zgodnie z Ustawą z dnia 2 marca 2020 r. Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące m.in. przedsiębiorców (art. 11 ust. 2). Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia. Wykonywanie zadań następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez właściwego wojewodę i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda.

Ustawa powinna jednoocznie przesądzać, iż przedsiębiorca nie ponosi odpowiedzialności kontraktowej w związku z niewykonaniem umowy jeżeli byly to spowodowane wykonaniem polecenia. Ten element powinien zostać szczegółowo uregulowany w ustawie.

Ponadto należy uzupełnić art. 11 ust. 3 ustawy wskazuiac, że wynagrodzenie za realizacje zadań wykonywanych na podstawie polecenia bedzie określała wysokość wynagrodzenia adekwatnego do kosztów ich realizacii.

## b. Szkody wyrządzone przy wykonywaniu polecenia

Szkody wyrządzone w związku z działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19 powinny być naprawione. Zgodnie z zasadami ogólnymi do naprawienia szkody obowiązany jest ten, kto szkodę wyrządził z swojej winy (art. 415 Kodeksu cywilnego). Jeżeli przedsiębiorca podejmuje działania z własnej woli, nie ma wątpliwości, że powinien naprawić wyrządzoną przez siebie szkodę. Wykonanie polecenia Prezesa Rady Ministrów będzie jednak obowiązkowe, a zatem i odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy tej okazji nie powinna obciążać tylko wykonawcy polecenia. W istocie przecież działania podejmowane na polecenie Prezesa Rady Ministrów będą służyły przede wszystkim interesowi publicznemu.

Obowiązujące przepisy nie przewidują szczególnego reżimu odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem podjętym na polecenie władzy publicznej. Nie znajdzie tutaj zastosowania art. 417 § 2 ani art. 429 Kodeksu cywilnego.

Tymczasem, wykonuiac polecenie Prezesa Rady Ministrów może dojść do wyrzadzenia szkody osobie trzeciej i to Skarb Państwa powinien być obowiazany do jej naprawy. Granica odpowiedzialności Skarbu Państwa powinien być wymóg odpowiedniej staranności wykonuiacego polecenie. Skarb Państwa nie powinien zatem być odpowiedzialny, gdy szkoda została wyrządzona umyślnie lub wskutek niedbalstwa wykonującego polecenie lub przez samego poszkodowanego.

## Proponuiemy dodanie w art. 11 ust. 9:

9. Skarb Państwa jest obowiqzany do naprawienia szkody wyrządzonej osobom trzecim przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadajqce osobowości prawnej oraz przedsiębiorców, o których mowa w ust. 2, przy wykonywaniu poleceń Prezesa Rady Ministrów, chyba że szkoda jest wynikiem rażq̨cego niedbalstwa lub działania umyślnego tej osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadajqcej osobowości prawnej, przedsiębiorcy lub samego poszkodowanego.

Niezależnie w odniesieniu do Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. pragniemy podtrzymać następujące uwagi:

## Polecenia Prezesa Rady Ministrów

Zgodnie z uchwaloną Ustawą Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące m.in. przedsiębiorców (art. 11 ust. 2). Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.

Przyznanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do wydawania przedsiębiorcom wiążących poleceń jest, zdaniem Konfederacji Lewiatan, zabiegiem zbyt daleko idącym. W Ustawie przewidziano zasady organizowania oraz nakładania na przedsiębiorców zadań na rzecz obronności. Nie ma więc uzasadnienia by Prezes Rady Ministrów dysponował dodatkowym uprawnieniem do wydawania przedsiębiorcom wiążących poleceń w sytuacjach zagrożenia.

W przypadku pozostawienia w Ustawie powyższej kompetencji Prezesa Rady Ministrów, postulujemy by w zakresie poleceń stosowane były reguły kodeksu postępowania administracyjnego.

Zwracamy także uwagę, iż polecenia te mogą być wydawane także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2019 r. poz. 123 i 730) lub za pomocą innych środków łączności. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 11 ust. 7).

Zdaniem Konfederacji Lewiatan możliwość wydawania poleceń ustnie lub telefonicznie powinna być dopuszczalna tylko wyiatkowo - w trakcie akcii ratowniczych lub innego podobnego działania. Chodzi tutaj o polecenia wydawane na miejscu prowadzenia działań ratowniczych. Nie ma bowiem powodu, aby ustnie wydawać polecenie np. oddania do dyspozycji magazynu na kilka dni.

## Proponujemy nastepuiace brzmienie art. 11 ust 7 i dodanie ust. 7a:

7. Polecenia, o których mowa w ust. 1 i 2, mogq być wydawane także za pomocq środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogq elektronicznq (Dz. U. z 2019 r. poz. 123 i 730) lub za pomocq innych środków łqczności, w sposób umożliwiajqcy utrwalenie ich treści przez adresata. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone $w$ aktach $w$ formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

7a. Polecenia, o których mowa w ust. 1 i2, wydawane w trakcie i w miejscu prowadzenia akcji ratowniczych lub innego podobnego działania o charakterze doraźnym, mogq być wydawane także ustnie lub telefonicznie. Treść poleceń, niezwłocznie po zakończeniu akcji lub działań doraźnych, dokumentuje się w notatce służbowej, której kopię doręcza się adresatowi polecenia.

Jednocześnie postuluiemy rezygnacie $z$ obarczania przedsiębiorców kosztami przygotowań planistycznych do realizacii zadań nałożonych poleceniem Prezesa Rady Ministrów (art. 11 ust. 4 Ustawy).

LEWIATAN

## Ceny maksymalne dla produktów leczniczych

Ustawa wprowadza ceny maksymalne dla produktów leczniczych wykorzystywanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

Z uwagi na nadzwyczajną sytuację wprowadzenie komentowanego przepisu jest zasadne. Postulujemy jednak by obwieszczenie Ministra Zdrowia, o którym mowa w Ustawie obowiazywało przez czas określony, nie dłużej niż 90 dni.

## Proponujemy dodanie w art. 8 ust. 2:

2. Obwieszczenie, o którym mowa w ust. 1 wydaje się na czas określony, nieprzekraczajqcy 90 dni.

## Zmiany w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

Postulujemy także konieczność doprecyzowania art. 46d ust. 5 zmienianej ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 25 pkt 4 Ustawy), dotyczącego możliwości przejęcia na rzecz Skarbu Państwa „produktu, wyrobu, środka albo sprzętu lub aparatury". Wskazana regulacja daje możliwość zajęcia nie tylko danego produktu, ale również całej linii produkcyjnej, co znacząco ogranicza swobodę działalności gospodarczej. W przepisie nie przewidziano jakiejkolwiek rekompensaty lub odszkodowania na rzecz przedsiębiorcy, zarówno za samo przejęcie, jak i ewentualne szkody. Powyższe zastrzeżenie stanowi przejaw niezasadnego obciążania producentów kosztami, na które nie mają oni wpływu. Należy uzupełnić przepis o przepis przewiduiacy wypłate adekwatnej rekompensaty lub odszkodowania na rzecz przedsiębiorcy za przejęcie na rzecz Skarbu Państwa „produktu, wyrobu, środka albo sprzętu lub aparatury", jak i ewentualne szkody tym wywołane.

Jednocześnie postulujemy by obwieszczenia Ministra Zdrowia, o których mowa w art. 46f ust. 2, obowiązywały przez czas określony, tj. 90 dni.

## Przepisy przejściowe

W związku z tym, że celem Ustawy jest zapobieganie i zwalczanie wirusa COVID-19, w naszej opinii czasowe ograniczenie stosowania jej przepisów powinno dotyczyć również art. 8 ustawy (traktującego o cenach maksymalnych produktów leczniczych, środków spożywczych specjainego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych).

Proponujemy brzmienie art. 36 ust. 1:

1. Przepisy art. 3-6, art. 8 i art. 10-14 traca moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Jednocześnie proponujemy dodanie do art. 36 ust 3, wskazującego, że wraz z wygaśnięciem przepisów Ustawy, moc obowiązującą utracą również obwieszczenia wydane na ich podstawie.

Proponuiemy dodanie w art. 36 ust.3:
3. Obwieszczenia wydane na podstawie przepisów ustawy, tracq moc wraz z wygaśnięciem przepisów, na których podstawie zostały wydane.

Konfederacja Lewiatan, KL/92/46/RL/2020
Warszawa, 9 marca 2020 r.

