



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 5 marca 2020 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,
przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz
wywołanych nimi sytuacji kryzysowych**

(druk nr 83)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa w szczególności:

- 1) zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się choroby;
- 2) zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania tej choroby;
- 3) uprawnienia i obowiązki świadczeniobiorców, świadczeniodawców oraz osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasady pokrywania kosztów realizacji zadań związanych przeciwdziałaniem COVID-19, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub zakażeniem tą chorobą w celu zapewnienia tym osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia.

Do szczególnych rozwiązań przyjętych w celu przeciwdziałania COVID-19 należy zaliczyć przyznanie pracodawcy uprawnienia do polecenia pracownikowi wykonywania, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna).

Ponadto w przypadku zamknięcia z powodu COVID-19 żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły do których uczęszcza dziecko ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem do lat 8 będzie przysługiwał dodatkowy zasiłek opiekuńczy za okres nie dłuższy niż 14 dni.

W przypadku gdy zajdzie wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli będzie wymagała tego ochrona zdrowia publicznego do dokonywania zamówień, których przedmiotem są towary lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, nie będą stosowane przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Analogicznie do projektowania, budowy, przebudowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wprowadzono możliwość niestosowania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Określone zostały zasady udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w związku z rozprzestrzenianiem COVID-19 oraz zasady finansowania tych świadczeń. Świadczenia opieki zdrowotnej wykonywane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 będą udzielane przez podmioty wykonujące działalność leczniczą wpisane do wykazu, opracowywanego przez właściwego miejscowo dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w porozumieniu z wojewodą. Świadczenia te będą finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia ze środków pochodzących z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, na podstawie sprawozdań i rachunków składanych do właściwego miejscowo dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia.

Przepisy ustawy przewidują także możliwość nałożenia na podmiot leczniczy będący spółką kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa lub podmiot leczniczy będący samodzielnym publicznym albo niepublicznym zakładem opieki zdrowotnej lub państwową jednostką budżetową – obowiązku wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. W szczególności obowiązki te mogą dotyczyć zmian w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego lub przekazania produktów leczniczych, wyrobów medycznych, środków

spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz aparatury i sprzętu medycznego, w celu zapewnienia kontynuacji udzielania świadczeń zdrowotnych w innym podmiocie leczniczym. Ponadto Prezes Rady Ministrów będzie mógł na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć identyczne obowiązki na jednostkę samorządu terytorialnego.

Ponadto w celu sprawnej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 ustawa przewiduje, że wojewoda będzie mógł wydawać polecenia obowiązujące organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Polecenia te będą podlegały natychmiastowemu wykonaniu. Wprowadzono przepis, zgodnie z którym zarządzający lotniskiem, dworcem kolejowym, przewoźnik lotniczy, kolejowy lub drogowy, nie będą ponosili odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w związku z działaniami władz publicznych mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19, a w szczególności za brak możliwości przewozu.

Ponadto ustawa wprowadza zmiany w 16 innych aktach prawnych. Zmiany te dotyczą przede wszystkim możliwych działań w przypadku wystąpienia zagrożenia zdrowia lub życia ludzkiego, stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej.

Rada Ministrów została obowiązana do przedkładania Sejmowi co 3 miesiące sprawozdania z realizacji ustawy.

Określone przepisy ustawy będą miały charakter epizodyczny i utracą moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Ponadto przepisy:

- 1) dotyczące możliwości dokonywania przez Radą Ministrów przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu wsparcia i bieżące wykonanie wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa, a także
- 2) udzielania właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19

– utracą moc po upływie 365 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 7. posiedzeniu w dniu 2 marca 2020 r. w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk nr 265).

Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Zdrowia. Komisja przeprowadziła pierwsze czytanie oraz rozpatrzyła projekt na posiedzeniu w dniu 2 marca 2020 r. i wniosła o jego uchwalenie w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 266).

W odniesieniu do przedłożenia rządowego wprowadzone zostały zmiany polegające w szczególności na:

- 1) usunięciu przepisu, który zwalniał Skarb Państwa, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowe osoby prawne z odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w związku z działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19;
- 2) rezygnacji z modyfikacji pojęcia „sytuacja kryzysowa” w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- 3) umożliwieniu wystawiania recepty farmaceutycznej w przypadku zagrożenia zdrowia pacjenta związanego z COVID-19, z uwzględnieniem zasad, o których mowa w art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne;
- 4) zastąpieniu trybu zamówienia z wolnej ręki w przypadku braku produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych lub środków ochrony osobistej niezbędnych dla pacjentów, uprawnieniem ministra właściwego do spraw zdrowia do polecenia wydania w niezbędnych ilościach tych produktów, środków lub wyrobów z Agencji Rezerw Materiałowych podmiotom leczniczym prowadzący szpitale, stacjom sanitarno-epidemiologicznym, aptekom ogólnodostępnym lub punktom aptecznym;
- 5) modyfikacji terminu wejścia w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw;
- 6) nałożeniu na Radę Ministrów obowiązku przedkładania co 3 miesiące sprawozdania z realizacji ustawy;
- 7) nadaniu określonym przepisom ustawy charakteru epizodycznego oraz przyjęciu, że przepisy te utracą moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie ustawy;
- 8) przyjęciu, że przepisy:

- a) dotyczące możliwości dokonywania przez Radę Ministrów przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu wsparcia i bieżące wykonanie wydatków w poszczególnych częściach i działach budżetu państwa, a także
 - b) udzielania właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19
- utracą moc po upływie 365 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 2 marca 2020 r. nie zgłoszono poprawek i w związku z tym niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 400 posłów, 11 było przeciw, 7 wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

Na zlecenie Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu została przygotowana przez:

- 1) prof. dr hab. Marka Chmaja „Ekspertyza prawna w przedmiocie: konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych”;
- 2) prof. Huberta Izdebskiego „Opinia w przedmiocie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – z punktu wymagań wynikających z art. 2 i art. 3 Konstytucji RP”.

1. W tytule ustawy wskazano, że jest to ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Natomiast w myśl art. 1 ust. 1 ustawa określa zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia

i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej. Zgodnie art. 2 ust. 1 przepisy ustawy stosuje się do zakażeń i choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej dalej „COVID-19”.

Ponadto analiza treści ustawy wykazuje, że ustawa wprowadzając szczególne rozwiązania w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania choroby zakaźnej COVID-19, nie reguluje kwestii dotyczących innych chorób zakaźnych, co zostało ujęte w jej tytule.

Zgodnie z § 16 Zasad techniki prawodawczej w tytule ustawy w oddzielnych wierszach zamieszcza się:

- 1) oznaczenie rodzaju aktu;
- 2) datę ustawy;
- 3) ogólne określenie przedmiotu ustawy.

Ponadto w myśl § 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. W komentarzu do Zasad techniki prawodawczej podkreślono, że „określenie przedmiotu ustawy to ten fragment tytułu, który jest szczególnie ważny w wypełnianiu przez tytuł jego funkcji informacyjnej. Fragment ten powinien rzetelnie i komunikatywnie informować o merytorycznej zawartości ustawy. (...) Określenie przedmiotu ustawy będzie spełniać wymóg adekwatności, gdy będzie informować o merytorycznej zawartości danej ustawy w sposób dokładnie odpowiadający tej zawartości, bez pominięcia jakiegokolwiek grupy spraw regulowanych w ustawie”.¹⁾

Biorąc pod uwagę powyższe wydaje się zasadnym przyjęcie poprawki mającej na celu zapewnienie zgodności tytułu ustawy z jej zakresem przedmiotowym.

Propozycja poprawki:

– w oznaczeniu przedmiotu ustawy wyrazy „COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanej nimi” zastępuje się wyrazami „zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz wywołanych nim”;

2. Zgodnie z art. 12 do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku

¹⁾ G. Wierczyński Komentarz do §18 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

z przeciwdziałaniem COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282).

Regulacja ta nie precyzuje w jakim zakresie wyłączone zostaje stosowanie wymienionych ustaw, a tym samym pozwala na szerokie jej wykorzystywanie tym bardziej, że stosowane przez ustawodawcę pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19” jest pojęciem nieostrym.

3. Zgodnie z art. 13 ust. 1 w przypadku, gdy podróżny odstąpi od umowy w trybie określonym w art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 548) lub organizator turystyki rozwiąże umowę o udział w imprezie turystycznej w trybie określonym w art. 47 ust. 5 pkt 2 tej ustawy, które to odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy pozostaje w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2, przedsiębiorcy turystycznemu przysługuje zwrot wpłat przekazanych na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, o którym mowa w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2214).

Aktem prawnym regulującym kwestie dotyczące Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego jest ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. A zatem w przytoczonym art. 13 ust. 1 przedmiotowej ustawy zakres odesłania jest nieadekwatny co do treści aktu, do którego następuje odesłanie.

Propozycja poprawki:

– w art. 13:

- a) w ust. 1 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2214)”,*
- b) w ust. 2 po wyrazach „Ubezpieczycieli Komunikacyjnych” dodaje się wyrazy „ (Dz. U. z 2019 r. poz. 2214)”,*

4. W art. 20 w pkt 2, w myśl dodawanego w ustawie – Prawo farmaceutyczne art. 85a hurtownie farmaceutyczne są obowiązane do zbywania produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, określonych w wykazie, o którym mowa w ust. 3, wyłącznie do innych hurtowni farmaceutycznych, aptek, punktów aptecznych oraz zakładów leczniczych podmiotów leczniczych, działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast w ust. 3 tego artykułu, który stanowi upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do ogłoszenia wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, które mogą być zbywane przez hurtownię farmaceutyczną wyłącznie do określonych podmiotów, nie zostały uwzględnione inne hurtownie farmaceutyczne.

W związku z powyższym wydaje się zasadnym przyjęcie poprawki w celu uzupełnienia tego przepisu w zakresie doprecyzowania katalogu podmiotów, do których będą mogły być zbywane określone produkty i wyroby medyczne.

Propozycja poprawki:

– w art. 20 w pkt 2, w art. 85a w ust. 3 po wyrazach „wyłącznie do” dodaje się wyrazy „do innych hurtowni farmaceutycznych,”

5. W art. 24 ustawodawca nadaje nowe brzmienie art. 21a ust. 3 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Należy zauważyć iż proponowane brzmienie ust. 4 jest tożsame z tym, które obowiązuje. Jest to przepis nakładający na Radę Ministrów obowiązek określenia w drodze rozporządzenia sposobu i trybu współpracy dyrektora Centrum z operatorem ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej w celu realizacji obowiązku, o którym mowa w ust. 3.

Zmianie ulega zakres spraw (określonych w ust. 3) przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia i w związku z tym Rada Ministrów będzie musiała wydać nowe rozporządzenie. Natomiast nowelizacja artykułu 21a ust. 4 ma charakter zmiany pozornej i jako taka jest niewłaściwa.

Propozycja poprawek:

1) w art. 24 w pkt 1 :

a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „i 4 otrzymują,, zastępuje się wyrazem „otrzymuje”,

- b) *skreśla się ust. 4;*
- 2) *w art. 33 wyrazy „przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 21a ust. 4 ustawy zmienianej w art. 24, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” zastępuje się wyrazami „nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 21a ust. 4 ustawy zmienianej w art. 24”;*

6. Art. 35 nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedkładania co 3 miesiące Sejmowi sprawozdania z realizacji przedmiotowej ustawy. Przytoczona regulacja nie precyzuje terminu, kiedy Rada Ministrów jest obowiązana przedłożyć sprawozdanie z realizacji ustawy po raz pierwszy.

Ponadto z uwagi na to, że zdecydowana większość przepisów dotyczących przeciwdziałania COVID-19 straci moc po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, powstaje pytanie o zasadność składania sprawozdania z wykonania ustawy po upływie tego terminu.

Danuta Drypa
Główny legislator