



Winiecki Dzikowski i Partnerzy

kancelaria adwokacka

Poznań, dnia 03 marca 2020 roku

**Polska Izba Przemysłu Targowego
z siedzibą w Poznaniu**

**Opinia prawna w przedmiocie
regulacji prawnych odnoszących się
do sytuacji przedsiębiorców w związku z rozpowszechnieniem koronawirusa
oraz instytucji prawnych, które mogłyby mieć zastosowanie w związku z trudną
sytuacją przedsiębiorców związaną z masowym odwoływaniem imprez targowych, jak
również możliwych do podjęcia inicjatyw w zakresie uzyskania narzędzi pozwalających
na podjęcie działań umożliwiających złagodzenie skutków masowego odwoływania
imprez targowych**

Przedmiot opinii

Istnienie i zakres instytucji prawnych – systemowych pozwalających na działania pomocowe Państwa na rzecz przedsiębiorców działających w branży targowej w związku z masowym odwoływaniem imprez targowych w związku z zagrożeniem rozprzestrzenianiem się koronawirusa.

Podstawy prawne

1. ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2019 roku, poz. 1040, dalej: k.p.),
2. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2019 roku, poz. 900, dalej: O.p.),
3. tekst ustawy z dnia 02 marca 2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi – na dzień sporządzenia opinii przekazany do Senatu (dalej: ustawa o korona wirusie),
4. ustawa z dnia 05 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jednolity Dz. U. z 2019 roku, poz. 1239, dalej: ustawa o chorobach zakaźnych)
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia



Winiecki Dzikowski i Partnerzy
kancelaria adwokacka
ul. Półwiejska 3/1, 61-885 Poznań
tel. 61-855-14-73 (-97), fax 61-855-14-98
NIP 778-14-51-421, REGON 300707084
KRS 0000292747

Sąd Rejonowy Poznań Nowe Miasto i Wilda
VIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego
email: kancelaria@winieckidzikonski.pl
winieckidzikonski.pl

Partnerzy
adwokat **Sebastian Winiecki**
adwokat **Bartosz Dzikowski**
adwokat **Aleksandra Staniek**
adwokat **Anna Czajkowska**

2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz.UE.L Nr 119, str. 1, dalej: RODO),

6. ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 roku, poz. 579, dalej: u.i.g.),
7. ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz.U. z 2020 roku, poz. 266, dalej: u.s.u.s.)

Stan faktyczny

Zgodnie z oficjalnymi informacjami przekazywanymi przez Ministerstwo Zdrowia oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień sporządzenia niniejszej opinii nie potwierdzono żadnego przypadku wystąpienia zachorowania wywołanego koronawirusem. Podmioty prywatne prowadzące działalność w zakresie organizacji imprez targowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz w kraju, podejmują decyzje (bez zaistnienia stanów nadzwyczajnych usankcjonowanych prawnie) w przedmiocie odwoływania imprez targowych z przyczyn związanych z występowaniem i zagrożeniami dotyczącymi koronawirusa, zarówno z uwagi na obawy przed jego rozprzestrzenieniem, jak również (znaczący czynnik gospodarczy) z powodu odwoływania udziału w imprezach targowych przez jej uczestników, w tym duży wystawców m.in. z Chin.

Wobec takich działań istnieje zagrożenie w zakresie stabilności rynku – możliwości prowadzenia działalności w sposób prawidłowy, utrzymując jej ciągłość, przez członków izby zarówno będących podmiotami organizującymi imprezy targowe jak i podmiotów prowadzących działalność w zakresie budowy stosik targowych.

Analiza przedmiotu opinii

Obecnie w Polsce nie ma aktów prawnych, które odnoszą się do omawianej tematyki, za wyjątkiem przyjętego przez Sejm w dniu 02 marca 2020 roku projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi. Zgodnie z projektem ustawy w zakresie nieuregulowanym ww. ustawą stosuje się ustawę z dnia 05 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przyjęty przez Sejm projekt powyżej wskazanej ustawy zawiera istotne kwestie z punktu widzenia pracodawcy.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że pracodawca będzie mógł jednostronnie polecić pracownikowi wykonywanie pracy określonej w umowie o pracę, przez czas oznaczony poza stałym miejscem jej wykonywania (tzw. praca zdalna) – jest to polecenie służbowe. Pracę zdalną mogą wykonywać jedynie osoby zdrowe z aktualnym orzeczeniem lekarskim. Pracodawca może wydać takie polecenie, o ile jest to konieczne do zwalczania zakażenia, zapobiegania rozprzestrzenianiu się, profilaktyką albo zwalczaniem skutków koronawirusa. Mając na uwadze powyższe, pracodawca jest uprawniony do wydania takiego polecenia, w przypadku, gdy będą istniały podstawy do uznania, że wykonywanie takiej pracy poza stałym miejscem pracy jest konieczne do przeciwdziałania rozpowszechniania się koronawirusa. Pracodawca jest bowiem zobowiązany zapewnić faktyczne bezpieczeństwo swoim pracownikom, co oznacza m.in. konieczność aktywnego przeciwdziałania występowaniu zagrożeń dla pracowników, zostało to również potwierdzone w orzeczeniu

Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 1980 roku, sygn. akt: I PR 87/80, w którym wskazano, że:

„(...) pracodawca zobowiązany jest do zapewnienia faktycznego bezpieczeństwa, a nie tylko do realizacji obowiązków z powszechnie obowiązujących bhp.”

Mając na uwadze powyższe, można wskazać, że pracodawca ma prawo zapytać swoich pracowników, czy przebywali w regionach o większym ryzyku zachorowania, powołując się przy tym na dobro wspólne, jakim są bezpieczne oraz higieniczne warunki pracy. Z punktu widzenia regulacji prawnych zawartych w RODO podstawą do przetwarzania takich informacji będzie konieczność przetwarzania informacji do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, tj. wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt f RODO, tzn. do realizacji obowiązku ochrony zdrowia i życia pracowników przez zapewnienie im bezpiecznych oraz higienicznych warunków pracy, zgodnie z art. 207 k.p.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na obowiązek nałożony na pracodawcę dotyczący obowiązku dostarczenia pracownikowi nieodpłatnie środków ochrony indywidualnej zabezpieczające przed działaniem niebezpiecznych i szkodliwych dla zdrowia czynników występujących w środowisku pracy oraz informowania go o sposobach posługiwania się takimi środkami. Powyższy obowiązek został uregulowany w przepisie art. 237⁶ k.p., jednakże sama obawa zarażenia się wirusem w pracy nie wystarczy, by wprowadzić takie środki ochrony. By była uzasadniona konieczność wprowadzenia takich środków koniecznym jest ocena, czy w środowisku pracy rzeczywiście istnieje ryzyko zakażenia, biorąc pod uwagę m.in. miejsce i rodzaj wykonywanej pracy czy rodzaj zagrożenia. Jeżeli miejsce oraz rodzaj wykonywanej pracy będą uzasadniały konieczność wprowadzenia ww. środków ochrony, należy pamiętać, że zastosowane środki powinny spełniać wymagania dotyczące oceny zgodności oraz powinny rzeczywiście ograniczać stwierdzone ryzyko.

Kolejnym zagadnieniem związanym z panującym wirusem COVID-19 jest to, że do dnia sporządzenia niniejszej opinii koronawirus nie został uznany w Polsce za chorobę zakaźną. Należy jednak wskazać, że charakter zachorowań na korona wirusa daje podstawy do stosowania szczególnych środków bezpieczeństwa przewidzianych dla chorób zakaźnych zgodnie z ustawą o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie z wykazem zakażeń i chorób zakaźnych będącym załącznikiem do ww. ustawy, w pkt 18 za chorobę zakaźną uznano grypę, tj. chorobę podobną do panującego wirusa COVID-19, to należy dochować szczególnej staranności przy podejmowaniu działań osłonowych, mając na uwadze nie tylko dobro innych pracowników i samego pracodawcy, ale także dobro publiczne. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5) obowiązkowym badaniom sanitarno-epidemiologicznym, określonym na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 2 podlegają osoby podejmujące lub wykonujące pracę, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia choroby zakaźnej na inne osoby, nieposiadające aktualnego orzeczenia lekarskiego o zdolności do wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia lub choroby zakaźnej na inne osoby. Należy się zastanowić, czy do tej regulacji należy jedynie zakwalifikować osoby mogące mieć bezpośrednią styczność z osobami zarażonymi np. osoby pracujące w szpitalach, czy również osoby, które np. pracują w gronie osób, które przyjechały z regionu krajów, w których istnieje wysokie prawdopodobieństwo zarażenia.

W tym miejscu wskazać należy, że w przyjętej przez Sejm ustawie o koronawirusie zawarto regulację wskazującą, że *Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz*

przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, polegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.” W dalszej kolejności wskazano, że wykonywanie zleconych 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. Ponadto prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań, o których mowa powyżej, mające charakter planistyczny, są finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy. Polecenia mogą być wydawane także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności.

Projekt ustawy o koronawirusie początkowo zawierał przepis wskazujący, że Skarb Państwa, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowe jednostki organizacyjne nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w związku z uzasadnionymi działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19, z zastrzeżeniem, art. 9 ust. 5, jednakże po wprowadzeniu poprawek został on zmieniony, w ten sposób, że przedsiębiorca turystyczny w określonych ustawą przypadkach, może wystąpić do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, o zwrot wpłaty, nie później niż w terminie 60 dni od dnia odstąpienia od umowy. Niestety przyjęty projekt ustawy nie zawiera regulacji ogólnych, umożliwiających dochodzenie zwrotu kosztów poniesionych przez przedsiębiorcę.

Ponadto w przyjętym przez Sejm projekcie ustawy wskazano również propozycję zmian w innych aktach prawnych, m.in. w ustawie z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w której proponuje się dodatkowo w art. 8a ust 5-9, zgodnie z którymi Główny Inspektor Sanitarny lub działający z jego upoważnienia państwowy inspektor sanitarny może wydawać osobom prawnym, osobom fizycznym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w szczególności pracodawcom decyzje nakładające obowiązek podjęcia określonych czynności zapobiegawczych lub kontrolnych oraz żądać od nich informacji w tym zakresie, a ponadto zaleceń i wytycznych określających sposób postępowania w trakcie realizacji zadań w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że projekt ustawy wyposaża władze państwowe w daleko idące uprawnienia specjalne, nieznanne dotychczas naszemu systemowi prawnemu. Ponadto obecnie brakuje projektu np. planu antykryzysowego, który zawierałby np. ulgi podatkowe i czasowe zwolnienia ze składek na ZUS w celu zrekompensowania przedsiębiorcą spadku przychodów czy utraty zysków.

Wobec prowadzenia prac na aktami prawnymi związanymi z wystąpieniem i zagrożeniem rozprzestrzeniania koronawirusa, w oparciu o przepis art. 4 u.i.g.:

„1. Izba gospodarcza jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie.

2. Izba gospodarcza może dokonywać ocen wdrażania i funkcjonowania przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej.”

Polska Izba Przemysłu Targowego, będąca izbą gospodarczą, może podjąć działania opisane w ww. przepisie w celu zainicjowania bądź dokonania zmian w projektowanych aktach

prawnych, pozwalających na przyjęcie rozwiązań na poziomie ustawodawstwa, tj. na poziomie systemowym, obejmującym poszczególne grupy przedsiębiorców.

W zakresie istniejących przepisów prawnych, możliwe jest skorzystanie z indywidualnych powszechnie dostępnych środków pomocowych, bądź mających na celu ułatwienie (związane z przejściowymi problemami) funkcjonowania przedsiębiorców.

W pierwszej kolejności wskazać należy, na możliwość ubiegania się o ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych w oparciu o przepis art. 67b O.p., który stanowi, że:

„§ 1. Organ podatkowy na wniosek podatnika prowadzącego działalność gospodarczą może udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, określonych w art. 67a:

- 1)które nie stanowią pomocy publicznej;*
- 2)które stanowią pomoc de minimis - w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis;*
- 3)które stanowią pomoc publiczną:*
 - a)udzielaną w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia,*
 - b)udzielaną w celu zapobieżenia lub likwidacji poważnych zakłóceń w gospodarce o charakterze ponadsektorowym,*
 - c)udzielaną w celu wsparcia krajowych przedsiębiorców działających w ramach przedsięwzięcia gospodarczego podejmowanego w interesie europejskim,*
 - d)udzielaną w celu promowania i wspierania kultury, dziedzictwa narodowego, nauki i oświaty,*
 - e)będącą rekompensatą za realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym powierzonych na podstawie odrębnych przepisów,*
 - f)na szkolenia,*
 - g)na zatrudnienie,*
 - h)na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,*
 - i)na restrukturyzację,*
 - j)na ochronę środowiska,*
 - k)na prace badawczo-rozwojowe,*
 - l)regionalną,*
 - m)udzielaną na inne przeznaczenia określone na podstawie § 6 przez Radę Ministrów.*

§ 2. Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 67a, w przypadku wymienionym w § 1 pkt 3 lit. a, mogą być udzielane jako pomoc indywidualna albo w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach.

§ 3. Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 67a, w przypadkach wymienionych w § 1 pkt 3 lit. b-l mogą być udzielane jako pomoc indywidualna zgodna z programami rządowymi lub samorządowymi albo udzielane w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach.

§ 6. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzeń, inne niż określone w § 1 pkt 3 lit. a-l, przeznaczenia pomocy udzielanej w formie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 67a, oraz szczegółowe warunki udzielania tych ulg dla określonych przez Radę Ministrów przeznaczeń wraz ze wskazaniem przypadków, w których ulgi udzielane są jako pomoc indywidualna, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone w przepisach prawa wspólnotowego.”

Każdorazowo wniosek taki rozpatrywany jest w sposób indywidualny jednakże mając na uwadze obiektywne przyczyny – zewnętrzne względem osoby przedsiębiorcy – przy wypełnieniu wymogów formalnych, należy uznać, że istnieją uzasadnione podstawy dla organów dla podjęcia decyzji korzystnej dla wnioskującego przedsiębiorcy.

Podobne rozwiązania przewidują również przepisy u.s.u.s. w zakresie (odpowiednich) składek należnych ZUS, w szczególności regulacje takie przewidują:

„Art. 28. [Umorzenie należności z tytułu składek]

1. Należności z tytułu składek mogą być umarzane w całości lub w części przez Zakład, z uwzględnieniem ust. 2-4.

2. Należności z tytułu składek mogą być umarzane tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności, z zastrzeżeniem ust. 3a.

3. Całkowita nieściągalność, o której mowa w ust. 2, zachodzi, gdy:

1) dłużnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia i jednocześnie brak jest następców prawnych oraz nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie;

2) sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub umorzył postępowanie upadłościowe z przyczyn, o których mowa w art. 13 i art. 361 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 498, z późn. zm.);

3) nastąpiło zaprzestanie prowadzenia działalności przy jednoczesnym braku majątku, z którego można egzekwować należności, małżonka, następców prawnych, możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa;

4) nie nastąpiło zaspokojenie należności w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym;

4a) wysokość nieopłaconej składki nie przekracza kwoty kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;

4b) nie nastąpiło zaspokojenie należności w umorzonym postępowaniu upadłościowym;

5) naczelnik urzędu skarbowego lub komornik sądowy stwierdził brak majątku, z którego można prowadzić egzekucję;

6) jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

3a. Należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzane pomimo braku ich całkowitej nieściągalności.

3b. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady umarzania, o którym mowa w ust. 3a, z uwzględnieniem przesłanek uzasadniających umorzenie, biorąc pod uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

4. Umorzenie składek powoduje także umorzenie odsetek za zwłokę, kosztów upomnienia i dodatkowej opłaty.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, decyzję umarzającą należności z tytułu składek pozostawia się w aktach sprawy.

6. Przepisu ust. 3 pkt 4b nie stosuje się do składek w części finansowanej przez ubezpieczonego, chyba że jest on jednocześnie płatnikiem składek.

Art. 29. [Odroczenie płatności składek, rozłożenie należności na raty]

1. Ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie Zakład może na wniosek dłużnika odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć należność na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych.

1a. Odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy.

2. Od składek, które rozłożono na raty, nie nalicza się odsetek za zwłokę począwszy od następnego dnia po dniu wpływu wniosku o udzielenie tych ulg.

3. Jeżeli dłużnik nie spłaci w terminie ustalonych przez Zakład rat, pozostała kwota staje się natychmiast wymagalna wraz z odsetkami za zwłokę naliczonymi na zasadach określonych w ustawie - Ordynacja podatkowa.

4. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, Zakład ustala opłatę prolongacyjną na zasadach i w wysokości przewidzianej w ustawie - Ordynacja podatkowa dla podatków stanowiących dochód budżetu państwa.”

Mając na uwadze dynamiczną sytuację związaną z rozprzestrzenianiem się koronawirusa i związaną z tym kwestię dostosowywania uregulowań prawnych (aktualnie na poziomie administracyjnych możliwości technicznego zwalczania rozprzestrzeniania się choroby), w tym mając na uwadze oficjalne wypowiedzi przedstawicieli organów Unii Europejskiej w odniesieniu do sytuacji we Włoszech, nie jest wykluczonym, że podjęte zostaną systemowe działania mające na celu zapobieżenie negatywnym, ekonomicznym skutkom rozprzestrzeniania się koronawirusa również w Polsce.

Aleksandra Staniek

adwokat

