



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 15-05-2020 r.

**Adam Bodnar**

**V.7100.26.2020.BA**

**Pani  
Jadwiga Emilewicz  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Rozwoju**

ePUAP

Wielce Szanowna Pani Premier,

z coraz większym niepokojem obserwuję sytuację gospodarczą w naszym kraju. Rozprzestrzenianie się Covid-19, wywoływanej wirusem SARS-CoV-2, wymaga od władz zdecydowanego działania. Tymczasem, z treści otrzymywanych skarg przedsiębiorców oraz informacji przekazywanych przez środki masowego przekazu, wyłania się obraz chaosu, braku spójnej koncepcji i przemyślanej strategii.

Pragnę wskazać, że na przestrzeni ostatnich dwóch miesięcy codziennie otrzymuję wnioski zaniepokojonych przedsiębiorców. Z każdym dniem ich wystąpienia nacechowane są coraz większym zniecierpliwieniem, złością, poczuciem bezsilności i opuszczenia przez państwo – które wszak – miało być opiekuńcze i przyjazne wszystkim obywatelom.

Nie neguję potrzeby podjęcia zdecydowanych środków ochrony przed rozprzestrzenianiem się Covid-19, lecz jednocześnie – jako organ powołany do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela – wzywam Panią Premier – jako osobę kierującą resortem gospodarki, do podjęcia konkretnych działań na rzecz przedsiębiorców.

Pragnę przypomnieć, że w dniu 2 marca 2020 r.<sup>1</sup> została uchwalona ustawa, którą szumnie nazywa się Tarczą Antykryzysową. Na jej podstawie dokonano szeregu zmian w już istniejących regulacjach prawnych, jednak w niewielkim tylko stopniu realnie dotyczących przedsiębiorców – o czym świadczy nawet pobieżna analiza jej treści. Natomiast zostały tam zawarte inne przepisy zmieniające kilkaset aktów prawnych, które nawet nie mają żadnego

---

<sup>1</sup> Ustawa 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.).

powiązania z koronawirusem, w sposób pozostający w sprzeczności z zasadami poprawnej legislacji czy wręcz Konstytucją, jak w przypadku zmian kodeksów. Ustawa ta była zarazem dwukrotnie nowelizowana, zaś aktualnie procedowane są kolejne jej zmiany. Minęły zatem dwa miesiące odkąd mamy stan nadzwyczajny, a wciąż nie ma jednego aktu prawnego, „specustawy” dedykowanej *stricte* przedsiębiorcom na ten trudny czas.

Jednocześnie przedsiębiorcy oczekują rzeczywistego pakietu ochronnego, rozwiązań prawnych, które pozwolą przetrwać ten okres i będą dopasowane do formy i rodzaju prowadzonej przez nich działalności. Szczególnie dramatycznie sytuacja przedstawia się wśród mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Pragnę przy tym przypomnieć, że niejednokrotnie osoby prowadzące taką działalność zostały zmuszone do jej podjęcia, gdy w rzeczywistości nadal świadczą pracę na rzecz dotychczasowego pracodawcy. Do takich sytuacji doszło wskutek przyzwolenia władz państwowych, które mimo wielokrotnych zapewnień niewiele uczyniły, by należycie chronić pracownika i milcząco zezwolić na faktyczne nadużywanie formy współpracy w formule B2B.

Tytułem przykładu pragnę wskazać niektóre skargi, które otrzymałem w ostatnim okresie. W jednej ze skarg przedsiębiorca prowadzący cukiernię zwrócił uwagę, że mocą decyzji władz, z dnia na dzień został pozbawiony możliwości zarobkowych, zaś oferowane na krótki okres wsparcie w postaci możliwości wystąpienia do ZUS o zwolnienie ze składek, nie rozwiąże problemu. Z Tarczy Antykryzysowej nie wynika także na jak długo został zamknięty jego zakład, nie może zatem nawet przewidzieć jak dalece negatywne skutki będzie miał kryzys dla jego działalności. Z podobnymi problemami zmagają się cała branża gastronomiczna.

Otrzymuję także wiele skarg osób prowadzących salony fryzjerskie, kosmetyczne, masażu, tatuażu, wobec których władze także wykluczyły możliwość dalszego prowadzenia działalności gospodarczej. Wpływają także skargi przedsiębiorców, których branże w ogóle pominięto przy uchwalaniu Tarczy Antykryzysowej (np. prowadzący działalność agroturystyczną czy działalność nieewidencjonowaną).

Inni przedsiębiorcy – z branży ślubnej – skarżą się nadto na brak jakichkolwiek działań ze strony władz, które w sposób jasny i przewidujący będą wprowadzały „odmrażanie” gospodarki w ich sektorze. Należy także podkreślić, że przedsiębiorcy z tej grupy to nie tylko organizatorzy wesel i ślubów, lecz także inne osoby wykonujące działalność zarobkową (m.in. wynajmujący sale wesela, muzycy, prowadzący salony mody ślubnej, fotografowie, kamerzyści, floryści, jubilerzy, kucharze, cukiernicy).

Przedsiębiorcy podnoszą także zarzut naruszenia zasady równości, poprzez wykluczenie z zakresu pomocy osób, które wcześniej miały problemy z terminowym regulowaniem płatności składek na ZUS czy podatków – co wszak nie zawsze wynika ze złej woli przedsiębiorców, a częstokroć powodowane jest opóźnieniami w pozyskiwaniu

płatności od kontrahentów. Zaznaczenia przy tym wymaga, że przedsiębiorcy ci niejednokrotnie w dalszym ciągu prowadzą działalność gospodarczą wyłącznie tylko dzięki wsparciu/dotowaniu jej z budżetu domowego.

Z powyższych, oraz wielu innych skarg wynikają tym samym problemy natury ogólnej, które wymagają natychmiastowych i zdecydowanych działań organów władzy rządowej i ustawodawczej.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak, mimo upływu ponad dwóch miesięcy obowiązywania ustawy z dnia 2 marca 2020 r., kompleksowego, spójnego i jednolitego aktu prawnego, dedykowanego wyłącznie przedsiębiorcom, uwzględniającego specyficzne potrzeby każdej branży gospodarki. W mojej opinii, w przeciwieństwie do aktualnie podejmowanych przez rząd inicjatyw ustawodawczych, które stanowią wtórną reakcję na już zaistniałą rzeczywistość gospodarczą i trudności, potrzebny jest długookresowy plan perspektywiczny, ujęty w ustawę regulującą prawa i obowiązki przedsiębiorców w okresie epidemii, a także uwzględniający pewien czas po ustaniu zagrożenia. Tarcza Antykryzysowa nie zawiera ani żadnych ram czasowych – kolejnych etapów, w których przewidziane jest konkretne wsparcie przedsiębiorcom, ani też nie określa choćby przybliżonych okresów, w których następować będzie „odmrażanie” kolejnych branż. Oczywiście w razie niekorzystnego rozwoju epidemii ustawa mogłaby podlegać zmianom, lecz wyłącznie w uzasadnionych wypadkach i pod ściśle określonymi w niej warunkami.

Zauważyć wprawdzie trzeba, że już obecnie funkcjonują niektóre rozwiązania prawne przewidujące pomoc skierowaną do przedsiębiorców, lecz uchwalona kaskadowo ustawa z dnia 2 marca 2020 r., zawierająca w większości wprowadzenie zmian do obowiązujących regulacji, a następnie kolejne nowelizacje pierwotnego aktu prawnego, nie tylko nie ułatwiają, lecz wręcz nie dają przedsiębiorcom możliwości ustalenia własnej sytuacji prawnej oraz powodują wątpliwości, z jakich ewentualnie środków wsparcia mogą skorzystać. Nadto, wkrótce wyekspirują terminy w jakich przewidziana jest w tymże akcie pomoc. Tymczasem przedsiębiorcy oczekują przede wszystkim zwolnień i ulg od obowiązku ponoszenia danin publicznych.

W chwili obecnej trudno przewidzieć, jak długo będzie trwał stan związany z ograniczeniami wobec swobodnego poruszania się obywateli, a w konsekwencji z ograniczeniami mającymi wpływ na wiele gałęzi gospodarki. W tej sytuacji, zauważyć trzeba, że przedsiębiorcy potrzebują od resortu gospodarki jasnych i stabilnych deklaracji, jak w ciągu tego okresu będzie wyglądało życie gospodarcze, na jaką pomoc finansową będą mogli liczyć w dłuższej perspektywie. Oczywiście jest bowiem, że ograniczenia w możliwości przebywania określonej liczby osób w m.in. sklepie, restauracji, kinie, teatrze wpłyną na wysokość osiąganego dochodu. Zdaję też sobie sprawę, że choćby w powołanych przeze mnie przykładach przedsiębiorcy nie wykonują pracy czy też nie świadczą usług tzw.

pierwszej potrzeby, lecz z uwagi na dużą liczbę osób trudniących się tymi zajęciami zawodowo, państwo powinno określić jasne kryteria ponownego otwarcia, by przedsiębiorca miał możliwość zaplanowania i podjęcia określonych czynności, by mógł w dłuższej perspektywie określić dalsze funkcjonowanie firmy. Nie neguję, że rozwój wirusa jest nieprzewidywalny, ale nie oznacza to, że władze nie mają obowiązku wobec obywateli w postaci informowania z wyprzedzeniem o podejmowanych kolejnych etapach uruchomienia gospodarki. Natomiast obserwacja obecnej sytuacji skłania mnie do wniosku, że brak jest właściwego przekazu informacyjnego ze strony resortu gospodarki. W moim przekonaniu, informowanie przedsiębiorców na dwa lub trzy dni przed „odmrożeniem” danej branży o podjętej decyzji jest co najmniej niezrozumiałe i w rzeczywistości skłania do konkluzji, że przedstawiciele organów władzy lekceważą obywateli – przedsiębiorców, od których przecież wymaga się profesjonalizmu przy wykonywaniu czynności zawodowych.

Innym istotnym problemem jest zawilość procedur, jakie zostały przewidziane do ubiegania się o pomoc państwa. Nie dość, że przewidziane formy pomocy zostały rozproszone i podlegały już zmianom legislacyjnym, to dodatkowo przedsiębiorcy zobowiązani są do wypełniania obszernych wniosków. Nadto, we wnioskach tych zobligowani są do składania oświadczeń, pod groźbą odpowiedzialności karnej, w sytuacji, gdy instytucja/organ decydujący o przyznaniu pomocy i tak we własnym zakresie dokonuje badania przewidzianych prawem przesłanek do przyznania pomocy. Sytuacja taka powoduje, że wielu przedsiębiorców przy ubieganiu się o pomoc od razu czuje się napiętnowanymi, wobec braku zaufania organów państwa. Co więcej, taka konstrukcja warunków udzielenia pomocy w konsekwencji może stać się pułapką dla przedsiębiorcy, zastawioną przez organy państwa.

Rozproszenie form pomocy powoduje też problemy z odnalezieniem właściwej formy pomocy. Niestety strony internetowe rządu (<https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa/>) czy Polskiego Funduszu Rozwoju (<https://pfrsa.pl/>) z każdym tygodniem stają się mniej przejrzyste i coraz trudniej przedsiębiorcom odnaleźć poszukiwaną pomoc. W moim przekonaniu dostęp do pomocy państwa powinien być równy dla każdego przedsiębiorcy, przez co należy także rozumieć w pierwszej kolejności możliwość znalezienia odpowiedniej pomocy oraz dostępność i prostotę samej procedury pomocowej. Tymczasem analiza instrumentów pomocowych, zamieszczonych na wyżej wspomnianych stronach, prowadzi do konstatacji, że nie są spełnione wskazane przeze mnie przesłanki. Skorzystanie przez wielu przedsiębiorców w obecnym okresie z profesjonalnej pomocy prawników nie jest możliwe i w mojej ocenie, zupełnie nie powinno być potrzebne. Natomiast prowadzona przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców akcja #RatujBiznes i możliwość skorzystania z bezpłatnej pomocy kancelarii prawnych przy złożeniu wniosków pomocowych, nie powinna wyręczać państwa w stworzeniu przejrzystych i prostych procedur przy udzielaniu pomocy przedsiębiorcom.

Na koniec należy także wspomnieć o konieczności wsłuchania się władzy w potrzeby przedsiębiorców, gdyż ewidentnie takich partnerskich konsultacji brakuje, o czym świadczy pierwszy protest przedsiębiorców, przeprowadzony w dniu 7-8 maja br. w Warszawie i zapowiadany drugi – na sobotę 16 maja<sup>2</sup>. W obecnych czasach utrudnione jest wprawdzie prowadzenie bezpośredniego dialogu z przedsiębiorcami, lecz przecież resort gospodarki może zapoznać się ze stanowiskami przedsiębiorców, przedstawianymi choćby w formie pisemnej. Od czasu ogłoszenia stanu epidemicznego otrzymuję od przedsiębiorców petycje, apele, prośby kierowane bezpośrednio do resortu gospodarki (ostatnio w korespondencji masowej przedstawicieli branży ślubnej). W tym aspekcie konieczne jest także zasięgnięcie wiedzy i doświadczenia uznanych ekonomistów – autorytetów w swojej dziedzinie, gdyż przygotowywanie projektów ustaw wyłącznie w oparciu o wiedzę organów rządowych i innych instytucji państwowych będzie prowadziło do wprowadzania kolejnych przepisów chroniących organy państwa, a nie przedsiębiorców.

W świetle powyższego, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), przedstawiam Pani Premier powyższe oceny i wnioski w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności przedsiębiorców w związku z epidemią. W mojej ocenie, nieodzowne jest podjęcie pilnych prac nad wdrożeniem jednolitej, długofalowej, specjalnie dedykowanej przedsiębiorcom regulacji prawnej, z jasno określonymi ramami czasowymi, pozwalającej przedsiębiorcom przetrwać, zaplanować i prowadzić działalność gospodarczą w czasie pandemii, a także po jej zakończeniu.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>2</sup> <https://wio.waw.pl/artypk/w-sobote-16-maja-protest/1000261> (dostęp: 14 maja 2020 r.);  
<https://wyborcza.biz/biznes/7,147584,25935687,bedzie-kolejny-strajk-przedsiębiorców-dolaczy-do-nich-służba.html>  
(dostęp: 14 maja 2020 r.).