



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 15 czerwca 2020 r.

**Opinia do ustawy o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania
negatywnym skutkom COVID-19**

(druk nr 143)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu finansowe wsparcie osób, które straciły źródło przychodu ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym chorobą zakaźną COVID-19.

W związku z powyższym ustawa określa warunki nabywania prawa do dodatku solidarnościowego, wysokość, tryb przyznawania oraz zasady wypłacania i finansowania tego dodatku.

Dodatek solidarnościowy będzie przysługiwał określonej w ustawie osobie, która w 2020 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, 321, 568, 695 i 875) przez łączny okres co najmniej 60 dni oraz:

- 1) z którą po dniu 15 marca 2020 r. pracodawca rozwiązał umowę o pracę za wypowiedzeniem lub
- 2) której umowa o pracę po dniu 15 marca 2020 r. uległa rozwiązaniu z upływem czasu, na który była zawarta.

W myśl przepisów ustawy dodatek solidarnościowy będzie przysługiwał osobie uprawnionej w wysokości 1400 zł za miesiąc kalendarzowy. Dodatek solidarnościowy będzie przysługiwał za okres nie dłuższy niż od dnia 1 czerwca 2020 r. do dnia 31 sierpnia 2020 r.,

przy czym nie wcześniej niż za miesiąc kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o ustalenie prawa do dodatku solidarnościowego.

Rada Ministrów będzie jednak mogła, w drodze rozporządzenia, określić dłuższy okres przysługiwania dodatku solidarnościowego, biorąc pod uwagę sytuację na rynku pracy oraz możliwość znalezienia nowego zatrudnienia przez osoby, które utraciły zatrudnienie w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19.

Ustalenie prawa do dodatku solidarnościowego będzie następowało na wniosek osoby uprawnionej złożony do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie później niż do dnia 31 sierpnia 2020 r., w formie dokumentu elektronicznego za pomocą profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Informacja o przyznaniu dodatku solidarnościowego będzie udostępniona na profilu informacyjnym osoby uprawnionej. Natomiast odmowa przyznania dodatku solidarnościowego nastąpi w drodze decyzji, od której przysługiwać będzie prawo odwołania do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego dla postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Z tytułu pobierania dodatku solidarnościowego osoba uprawniona podlegać będzie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz ubezpieczeniu zdrowotnemu, a podstawą wymiaru składek na te ubezpieczenia będzie wypłacona kwota dodatku solidarnościowego. Płatnikiem składek na te ubezpieczenia będzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który będzie zobowiązany do dokonywania zgłoszeń do ubezpieczeń, zgłoszeń wyrejestrowania z ubezpieczeń, a także rozliczania i opłacania składek na te ubezpieczenia, w terminie do dnia 31 grudnia 2020 r.

Składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i zdrowotne będą finansowane w całości z budżetu państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W okresie pobierania dodatku solidarnościowego osobom uprawnionym do tego dodatku nie będą wypłacane zasiłki dla bezrobotnych oraz stypendia przyznane na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Jeżeli osobie bezrobotnej zostanie wypłacony zasiłek dla bezrobotnych lub stypendium, o których mowa w wyżej wymienionej ustawie, wówczas dodatek solidarnościowy zostanie

wypłacony w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy dodatkiem solidarnościowym a zasiłkiem lub stypendium.

Przepisy ustawy przewidują, że okres pobierania dodatku solidarnościowego nie będzie wliczany do okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych oraz stypendium, o których mowa ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Okres pobierania dodatku solidarnościowego będzie wliczany do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych, z wyjątkiem okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego, oraz stażu pracy określonego w odrębnych przepisach, wymaganego do wykonywania niektórych zawodów.

W przypadku gdy dodatek solidarnościowy zostanie pobrany nienależnie będzie podlegał potrąceniu z innych świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na zasadach określonych w odpowiednich przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Dodatek solidarnościowy oraz koszty obsługi wypłaty tego dodatku będą finansowane ze środków Funduszu Pracy, zasilanego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 lub w formie dotacji z budżetu państwa.

Przedmiotowa ustawa przewiduje zwolnienie dodatku solidarnościowego od podatku dochodowego i w tym celu wprowadza odpowiednią zmianę w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.).

Niezależnie od powyższego ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, z późn. zm.), które mają na celu podwyższenie wysokości zasiłku dla bezrobotnych do 1200 zł okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku. W okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku kwota zasiłku wzrośnie do 942,30 zł.

W konsekwencji podwyższenia wysokości kwoty zasiłku dla bezrobotnych podwyższeniu ulegną wszystkie świadczenia, których wysokość uzależniona jest od wysokości zasiłku dla bezrobotnych, np. stypendium przysługującego w okresie odbywania szkolenia, stażu czy przygotowania zawodowego dorosłych, dodatku aktywizacyjnego, świadczenia integracyjnego czy maksymalnej możliwej refundacji w ramach prac interwencyjnych.

Ponadto wprowadzona została zmiana, która powoduje zaliczenie do 365 dni pracy warunkujących możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych okresu pracy w obniżonym wymiarze etatu i z obniżoną wysokością wynagrodzenia poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przypadku osób, którym na podstawie art. 15g 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, zmniejszono wymiar czasu pracy skutkujący obniżeniem wysokości wynagrodzenia poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów związanych ze zmianą wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Przepisy te mają wejść w życie z dniem 1 września 2020 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 12. posiedzeniu w efekcie rozpatrzenia prezydenckiego projektu ustawy o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (druk nr 406). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 4 czerwca 2020 r. na posiedzeniu Sejmu. Następnie niezwłocznie przystąpiono do drugiego i trzeciego czytania.

W odniesieniu do przedłożenia prezydenckiego wprowadzono zmiany, które polegały na tym, że dodatek solidarnościowy będzie przysługiwał osobie:

- 1) z którą pracodawca rozwiązał umowę o pracę za wypowiedzeniem,
- 2) której umowa o pracę uległa rozwiązaniu z upływem czasu, na który była zawarta – po dniu 15 a nie 31 marca.

Ponadto wymóg podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy został skrócony z 90 do 60 dni.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 430 posłów, 15 było przeciw, 9 posłów wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

1. W myśl art. 1 ust. 2 celem dodatku solidarnościowego jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom COVID-19, w rozumieniu art. 2 ust. 2 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 (Dz. U. poz. 374, 567, 568, 695 i 875), poprzez wsparcie finansowe osób, które straciły źródło przychodu ze względu na sytuację gospodarczą spowodowaną kryzysem wywołanym COVID-19.

Zgodnie z zasadą zwięzłości tekstu aktu normatywnego (§ 5 Zasad techniki prawodawczej) powinny się w nim znaleźć tylko takie elementy treści, które są niezbędne dla odtworzenia norm prawnych ustanawianych przez prawodawcę. Służy temu zasada wyrażona w § 11 Zasad techniki prawodawczej, w myśl której w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Przytoczony art. 1 ust. 2 jest rodzajem uzasadnienia wprowadzenia dodatku solidarnościowego. Przepis ten nie zawiera treści normatywnej i jako taki jest zbędny.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 skreśla się ust. 2;

2. Celem ustawodawcy jest przyznanie dodatku solidarnościowego osobie, z którą pracodawca rozwiązał umowę o pracę za wypowiedzeniem bądź której umowa o pracę po dniu 15 maca uległa rozwiązaniu z upływem czasu, na który była zawarta. W art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawodawca posługuje się terminem „umowa o pracę”, a w pkt 2 tego przepisu jedynie wyrażeniem „umowa”.

Zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. W związku z tym wydaje się zasadnym przyjęcie poprawki w celu doprecyzowania rodzaju umowy.

Propozycja poprawki:

– w art. 3 w ust. 1 w pkt 2 po wyrazie „umowa” dodaje się wyrazy „o pracę”;

3. W art. 8 w ust. 7 należy uzupełnić przywołany tytuł ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych o jej datę, która stanowi część tytułu.

Propozycja poprawki:

– w art. 8 w ust. 7 po wyrazach „w ustawie” dodaje się wyrazy „z dnia 27 sierpnia 2004 r.”;

4. W myśl art. 11 do zamówień na usługi lub dostawy udzielane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w związku z realizacją zadań związanych z ustalaniem prawa lub wypłatą dodatku solidarnościowego nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z § 158 ust. 1 pkt 3 jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono ostatni tekst jednolity tego aktu - jeżeli ogłoszono taki tekst jednolity.

Propozycja poprawki:

– w art. 11 wyrazy „o zamówieniach publicznych” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843)”.

5. W art. 15 ustawodawca wprowadza zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, z późn. zm.), które mają między innymi na celu podwyższenie wysokości zasiłku dla bezrobotnych do 1200 zł okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku. W okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku kwota zasiłku wzrośnie do 942,30 zł.

Zgodnie z § 83 Zasad techniki prawodawczej przepisy ustawy zmienia się:

- 1) odrębną ustawą zmieniającą;
- 2) przepisem zmieniającym zamieszczonym w innej ustawie.

Jak wskazano w Komentarzu do Zasad techniki prawodawczej „odrębną ustawę zmieniającą należy opracować, gdy nowelizacja jest związana z tym, że dana ustawa nowelizowana wymaga zmiany z powodów, które nie wiążą się z wejściem w życie innej samodzielnej ustawy, a więc najczęściej z tego powodu, że zmieniły się cele prawodawcy, ustawa stała się przestarzała albo ujawniły się jakieś błędy, których poprawienie wymaga interwencji prawodawcy”¹⁾.

Zmiany wprowadzane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie są związane z ustawą dotyczącą przyznawania dodatku

¹⁾ G. Wierczyński Komentarz do zał. § 83 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

solidarnościowego i z legislacyjnego punktu widzenia powinny być wprowadzone odrębną ustawą.

Danuta Drypa

Główny legislator