



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.56.2020.ML

Warszawa, 25 września 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o świadczeniu kryzysowym (druk nr 379).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rady Ministrów
do poselskiego projektu ustawy o świadczeniu kryzysowym
(druk nr 379)

I. Opis proponowanych rozwiązań

Zgodnie z uzasadnieniem projektu niezbędną jest zmiana konstrukcji świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych. W warunkach, w których poszukiwanie i znalezienie zatrudnienia jest z przyczyn prawnych, zdrowotnych i ekonomicznych daleko utrudnione lub niemożliwe, świadczenia te nie mogą pełnić funkcji motywacyjnej, a powinny być skoncentrowane na funkcji kompensacyjnej, czyli prowadzić do zastąpienia utraconego przez bezrobotnego dochodu przez cały okres, w którym poszukiwanie pracy nie jest możliwe lub jest bardzo utrudnione. Jednocześnie, z uwagi na potrzebę objęcia wsparciem możliwie szerokiej grupy osób pozbawionych pracy, proponuje się wprowadzić dodatkowe świadczenie pieniężne na czas początkowej fazy kryzysu – świadczenie kryzysowe.

Zgodnie z projektem świadczenie kryzysowe miałyby przysługiwać osobie:

- bezrobotnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1409) lub
- która po 1 marca 2020 roku złożyła wniosek o zawieszenie lub wykreślenie działalności gospodarczej z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub
- której przychód uzyskany:

a) w marcu 2020 roku lub

b) w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku, o którym mowa w art. 4, lub

c) w dowolnym miesiącu przypadającym między miesiącami, o których mowa w lit. a i b,

- był o co najmniej 20% niższy od przychodu uzyskanego w miesiącu poprzedzającym ten miesiąc i nie był wyższy od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564).

Projekt przewiduje, że dotychczasowe świadczenia pieniężne dla bezrobotnych: zasiłek dla bezrobotnych oraz zasiłek okresowy będą nosić odpowiednio nazwy „świadczenie gwarantowane” oraz „okresowe świadczenie gwarantowane”. Słowo „zasiłek” ma bowiem negatywne, stygmatyzujące zabarwienie znaczeniowe i jego używanie może powodować po stronie osób uprawnionych do tych świadczeń niechęć do korzystania z nich i poczucie wstydu. Tymczasem nazwy „świadczenie gwarantowane” i „okresowe świadczenie gwarantowane” mają neutralny kontekst znaczeniowy, a jednocześnie bardziej odpowiadają przyjętej w projektowanej ustawie funkcji kompensacyjnej świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych.

Projekt zakłada istotne podwyższenie wysokości świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych i rozluźnienie uprawniających do nich kryteriów. Umożliwi to realizację ich funkcji kompensacyjnej, tj. zastąpienia utraconego przez bezrobotnego dochodu z pracy. W świetle

projektu wysokość świadczenia gwarantowanego wynosi 50% ostatnio pobieranego wynagrodzenia, przy czym nie może być ona niższa niż 70% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego na dzień wypłaty świadczenia gwarantowanego i wyższa niż 50% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym tę datę. Powiązanie wysokości świadczenia pieniężnego dla bezrobotnych z wysokością ostatniego wynagrodzenia jest rozwiązaniem występującym w wielu krajach. Może ono być więc traktowane jako modelowe. Wprowadzenie maksymalnej i minimalnej wysokości świadczenia gwarantowanego zabezpiecza jego funkcję alimentacyjną i racjonalizuje wydatki ze środków publicznych przeznaczone na finansowanie tego świadczenia. Dodatkowo projekt przewiduje szczególne rozwiązania dotyczące wysokości okresowego świadczenia gwarantowanego w stanie zagrożenia epidemicznego, stanie epidemii, stanie klęski żywiołowej, stanie wyjątkowym i stanie wojennym. W obowiązującym stanie prawnym zasiłek okresowy jest bardzo niski (od 20 do kilkuset złotych). Projekt zakłada, że bezrobotni, którzy są uprawnieni do okresowego świadczenia gwarantowanego, otrzymają je w wysokości 75% świadczenia gwarantowanego, ustalonego na właściwych dla niego zasadach. Taka, niższa w stosunku do świadczenia gwarantowanego, wysokość okresowego świadczenia gwarantowanego wynika z faktu, że przysługuje ono bezrobotnym długotrwale lub takim, których uprzednie zatrudnienie nie wiązało się z obowiązkiem odprowadzania składek na Fundusz Pracy, czyli nie brał udziału w gromadzeniu środków na świadczenia dla bezrobotnych.

Projekt zakłada ponadto znaczne rozszerzenie w stanie zagrożenia epidemicznego, stanie epidemii, stanie klęski żywiołowej, stanie wyjątkowym i stanie wojennym kręgu osób uprawnionych do świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych. W świetle projektu okresowe świadczenie gwarantowane przysługuje także bezrobotnemu bez prawa do świadczenia gwarantowanego, który albo utracił je w jednym z wymienionych stanów z powodu upływu terminu, w którym ono przysługiwało, albo nie nabył do niego prawa z powodu charakteru działalności zarobkowej, którą wykonywał przed zarejestrowaniem się.

Projektowana ustawa przewiduje wzrost stypendium przysługującego bezrobotnym w okresie odbywania stażu. W założeniu projektodawcy stypendium będzie przysługiwało w wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu wypłaty stypendium. Obecnie stypendium to wynosi 120% zasiłku dla bezrobotnych i jest to kwota, która nie pozwala na samodzielne utrzymanie się, a w konsekwencji – nie odpowiada charakterowi stypendium jako świadczenia zastępującego wynagrodzenie za wykonywaną pracę o wartości ekonomicznej.

W projekcie zawarto również szereg innych zmian do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, takich jak:

- zmiana zasad pozbawiania statusu bezrobotnego w sytuacji odmowy bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie lub poddania się badaniom lekarskim lub psychologicznym, mającym na celu ustalenie zdolności do pracy lub udziału w innej formie pomocy określonej w ustawie. Proponuje się pozbawianie statusu bezrobotnego dopiero po trzykrotnej odmowie zamiast jak jest obecnie po pierwszej odmowie;
- wprowadzenie zasiłku dla bezrobotnych na okres 730 dni. Obecnie okres pobierania zasiłku wynosi 180 dni lub 365 dni;

- badanie okresu uprawniającego do zasiłku w ostatnich 24 miesiącach przed zarejestrowaniem zamiast 18 miesięcy;
- ustalenie wysokości zasiłku dla bezrobotnych na 50% ostatnio pobieranego wynagrodzenia.

Projekt przewiduje szczególny, ograniczony do stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii, stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego instrument umożliwiający bezrobotnym kontynuowanie płatnego kształcenia, które – z powodu pogorszenia sytuacji ekonomicznej – mogłoby przerwać. Zgodnie z projektowaną ustawą w tych okresach bezrobotni mogą otrzymać na podstawie decyzji administracyjnej dofinansowanie kształcenia do kwoty 75% opłaty z tytułu kształcenia należnej za okres posiadania statusu bezrobotnego, jednak nie więcej niż 300% przeciętnego wynagrodzenia i nie dłużej niż do planowanego terminu ukończenia kształcenia. Świadczenie to ma służyć zwiększeniu możliwości znalezienia zatrudnienia przez bezrobotnych, którzy podjęli wcześniej starania o podwyższenie swoich kwalifikacji formalnych przez stworzenie finansowej możliwości ich uzyskania.

Projektodawca zakłada finansowanie głównie z Funduszu Pracy po otrzymaniu odpowiedniej dotacji z budżetu państwa. Dodatkowo przewidziane w projektowanej ustawie świadczenia z pomocy społecznej, a także składki na ubezpieczenie zdrowotne osób korzystających z świadczenia kryzysowego, byłyby finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w niektórych przypadkach po otrzymaniu odpowiedniej dotacji celowej z budżetu państwa. Projektodawca wskazuje, iż w marcu 2020 r. (stan na koniec miesiąca) w Polsce było 909,4 tys. bezrobotnych. Przyjmując, że łączna liczba osób spełniających wskazane w projekcie ustawy warunki wyniosłaby 2 000 tys., z czego 85% złożyłoby wniosek, o którym mowa w art. 4, i w przypadku żadnego z wniosków nie podjęto by decyzji o odebraniu prawa do świadczenia kryzysowego, a koszt obsługi wypłaty świadczenia wyniosłby 2%, miesięczne wydatki z Funduszu Pracy na wypłatę świadczeń wyniosłby ok. 3,6 mld złotych. Koszt trzymiesięcznego świadczenia wyniosłby wtedy dla Funduszu Pracy ok. 10,8 mld złotych. Na koniec wskazano, że łączny koszt świadczenia może być zarówno dużo niższy jak i wyższy, ponieważ nie sposób dziś jednoznacznie określić, jak w najbliższych miesiącach będzie się kształtowała sytuacja na rynku pracy.

II. Stanowisko Rządu

Odnosząc się do opinii wstępnej należy uznać, iż mając na uwadze aktualnie wdrażany proces „odmrażania” gospodarki, postawiona teza, zgodnie z którą poszukiwanie i znalezienie zatrudnienia jest z przyczyn prawnych, zdrowotnych i ekonomicznych daleko utrudnione lub niemożliwe, nie jest prawdziwa. Oczywiście poszukiwanie pracy może być utrudnione, ale stawianie tezy, iż jest to aktualnie niemożliwe jest dalece niezasadne. Tym samym cała koncepcja proponowanych zmian oparta jest o nieaktualną już ocenę stanu faktycznego. Wprowadzanie rozwiązań, które mogą zniechęcić do poszukiwania pracy, jest zatem niezasadne. Nie można obecnie ugruntowywać wśród osób bezrobotnych podejścia polegającego na braku aktywności zawodowej i jej „zamrażaniu” na bliżej nieokreślony czas.

Takie podejście miałyby negatywne skutki nie tylko dla samych zainteresowanych ale również dla gospodarki.

1. Propozycja wprowadzenia świadczenia kryzysowego

Mając na uwadze propozycję wprowadzenia tzw. świadczenia kryzysowego należy zauważyć, iż Sejm w dniu 19 czerwca 2020 r. przyjął ustawę o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1068, z późn. zm.), w której wprowadzono tzw. dodatek solidarnościowy, które to świadczenie można porównać z zaproponowanym świadczeniem kryzysowym. Dodatek solidarnościowy jest świadczeniem przyznawanym maksymalnie na 3 miesiące, w okresie od dnia 1 czerwca do dnia 31 sierpnia 2020 r., a jego wysokość wynosić będzie 1400 zł miesięcznie. Dodatek przysługuje osobom, które były zatrudnione na podstawie umowy o pracę, i z którymi umowa o pracę została, po dniu 15 marca 2020 r., rozwiązana albo uległa rozwiązaniu z upływem czasu, na który była zawarta. Warunkiem uzyskania prawa do dodatku solidarnościowego jest podleganie w 2020 r. ubezpieczeniom społecznym z tytułu stosunku pracy przez co najmniej 60 dni. Należy zauważyć, iż pobieranie dodatku solidarnościowego można godzić z posiadaniem statusu bezrobotnego a okres pobierania dodatku solidarnościowego nie wlicza się do ustawowego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych (dodatek solidarnościowy nie skraca okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych). W przypadku uzyskania prawa do dodatku solidarnościowego zasiłek dla bezrobotny ulega zawieszeniu, a po zakończeniu pobierania dodatku bezrobotny ponownie wraca na zasiłek dla bezrobotnych na pozostały okres czasu.

W ocenie Rady Ministrów dodatek solidarnościowy jest lepiej celowanym świadczeniem niż świadczenie kryzysowe.

Odnosząc się bowiem do zakresu podmiotowego postulowanego świadczenia kryzysowego należy wskazać, iż brak w nim jakiegokolwiek konsekwencji. Przykładowo do świadczenia byłaby uprawniona osoba, która po 1 marca 2020 roku złożyła wniosek o zawieszenie lub wykreślenie działalności gospodarczej z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Oznacza to, iż osoba ta może jednocześnie pobierając świadczenie kryzysowe np. być zatrudniona lub osiągać inny przychód w nielimitowanym rozmiarze. W projekcie nie ma bowiem zastrzeżenia, iż warunki, które są badane przy rozpatrywaniu wniosku muszą być nadal spełnione. Tymczasem w przypadku bezrobotnych, którzy z definicji nie mogą być zatrudnieni ani wykonywać innej pracy zarobkowej, np. na podstawie umowy cywilnoprawnej ani osiągać przychodu z innego tytułu w kwocie przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia oraz w przypadku osób wskazanych w art. 3 pkt 3 projektu, przychód cały czas jest brany pod uwagę. Mając powyższe na uwadze nie jest wiadome jakimi de facto kryteriami kierowano się przy ustalaniu zakresu podmiotowego postulowanego świadczenia. Określone zatem warunki pobierania świadczenia kryzysowego należy uznać za niezasadne lub niepełne. Przykładowo osoba może zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu po dniu 1.03.2020 r. wykreślić działalność gospodarczą z rejestru i jednocześnie np. od maja pracować, a mimo tego nabędzie prawo do świadczenia kryzysowego w świetle projektu – co należy uznać za rozwiązanie zupełnie chybione. Projekt w ogóle „milczy” na temat warunków jakie należy spełniać

już w trakcie pobierania świadczenia kryzysowego. Teoretycznie świadczenie może pobierać osoba, która zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu po dniu 1.03.2020 r. wykreśliła działalność gospodarczą z rejestru i np. już po uzyskaniu prawa do świadczenia ponownie zarejestrowała działalność gospodarczą. Projekt jest zatem nieprzemyślany i niedopracowany.

Dodatkowo należy wskazać, iż osoby prowadzące działalność gospodarczą uzyskały już pomoc rządową w ramach tzw. tarczy antykryzysowej. Przysługuje im tzw. świadczenie postojowe. Świadczenie to przysługuje osobom prowadzącym działalność gospodarczą na podstawie prawa przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych, w tym również korzystającym z „Ulgi na start” i opłacających składki w ramach Małego ZUS, oraz osobom wykonującym umowy cywilnoprawne. Warunkiem przyznania świadczenia jest, aby osoby uprawnione nie miały innych tytułów do ubezpieczenia. W przypadku przedsiębiorców warunkiem uzyskania świadczenia jest, aby nastąpił przestój, w rozumieniu art. 15zq 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 z późn. zm.), w prowadzeniu działalności oraz przychód w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku spadł o co najmniej 15% w stosunku do miesiąca poprzedniego. Poza tym rozpoczęcie działalności musi nastąpić przed dniem 1 kwietnia 2020 r. Świadczenie to przysługuje również przedsiębiorcom, którzy rozpoczęli działalność przed 1 lutego br., ale zawiesili ją po 31 stycznia 2020 r.

2. Propozycje zmian do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Za dalece niezasadne i krótkowzroczne należy uznać proponowane zmiany do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zmiany te, podsumowując je ogólnie, zmierzają do zachęcania bezrobotnych do pozostawania w statusie bezrobotnego i skłaniają do niepodejmowania pracy.

Za niezasadną należy uznać propozycję, aby statusu bezrobotnego pozbawiać osobę dopiero po trzykrotnej (zamiast pierwszej) odmowie bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie lub poddania się badaniom lekarskim lub psychologicznym, mającym na celu ustalenie zdolności do pracy lub udziału w innej formie pomocy określonej w ustawie. Warto wskazać, że rejestracja rozpoczyna proces aktywizacji zawodowej, co jest podstawowym zadaniem służb zatrudnienia. Aktywizacja osób bezrobotnych jest kluczowa, gdyż przyczynia się do zwiększenia ich atrakcyjności na rynku pracy oraz szans na uzyskanie zatrudnienia i utrzymanie go przez dłuższy okres. Urzędy pracy bardzo często wykorzystują do aktywizacji bezrobotnych staże i inne instrumenty, a umożliwienie osobom bezrobotnym odmowy w ich uczestnictwie de facto uniemożliwi ich aktywizację. Akceptacja takiej propozycji powodowałoby de facto, że bezrobotny mógłby długo tkwić w statusie bezrobotnego, odmawiając i to bez jakiegokolwiek uzasadnionej przyczyny udziału w aktywizacji. Projektodawca sam sobie przeczy. Z jednej strony wskazuje w uzasadnieniu projektu, iż poszukiwanie pracy jest aktualnie niemożliwe, a z drugiej wręcz zachęca bezrobotnych aby nie korzystać z aktywizacji proponowanej przez urząd pracy a jedynie „tkwić” z tym statusem i pobierać świadczenia zamiast jakiegokolwiek aktywności

na rynku pracy. Wydaje się, iż tego typu postulaty są nie tylko niezasadne i nieracjonalne ale wręcz szkodliwe dla rynku pracy oraz w aspekcie kształtowania postawy bierności zawodowej.

Odnosząc się do zaproponowanego rozwiązania w zakresie wydłużenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do 2 lat warto zauważyć, że w opinii rządu jest ono nieracjonalne. Zgodnie z obowiązującymi przepisami standardowo zasiłek przysługuje maksymalnie przez 180 dni, przy czym istnieją wyjątki od tej zasady, pozwalające na wydłużenie okresu pobierania zasiłku do 365 dni dla osób:

- a) zamieszkałych w okresie pobierania zasiłku na obszarze powiatu, w którym stopa bezrobocia w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, lub
- b) powyżej 50 roku życia oraz posiadających jednocześnie co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku, lub
- c) którzy mają na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, a małżonek bezrobotnego jest także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania po dniu nabycia prawa do zasiłku przez tego bezrobotnego, lub
- d) samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat.

Konsekwencją tak znacznego wydłużenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych byłby brak zainteresowania tych osób jakąkolwiek aktywizacją zawodową. Takie propozycje wpisują się w kształtowanie przywołanej wyżej postawy bierności zawodowej. Wydłużenie okresu wypłacania zasiłku spowodowałoby także, że mniejsze środki byłyby przeznaczone na aktywne polityki rynku pracy. W dłuższym okresie przesunięcie środków na polityki aktywne mogłoby spowodować oszczędności budżetu, jeśli w rezultacie zwiększyłyby się prawdopodobieństwo podjęcia pracy przez osoby bezrobotne.

Wprowadzenie proponowanego rozwiązania polegającego na ustaleniu wysokości zasiłku na 50% ostatnio pobieranego wynagrodzenia należy także uznać za niezasadne. Zmiana zasad określania kwoty przysługującego zasiłku jako procent otrzymywanego wcześniej wynagrodzenia spowodowałoby zwiększenie kosztów administracyjnych, związanych z bardziej skomplikowanym – w porównaniu do aktualnego rozwiązania – określeniem przysługującej kwoty zasiłku, oraz wydatków na dostosowanie systemów informatycznych. Ponadto tak znaczący wzrost kwot wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych musiałby się wiązać z podniesieniem składki na Fundusz Pracy, co z kolei podniosłoby koszty pracy. Dodatkowo propozycja ta, łącznie z wyżej zaprezentowanymi propozycjami, doprowadziłaby do spadku zainteresowania bezrobotnych aktywizacją oraz poszukiwaniem pracy.

Rząd, rozumiejąc potrzebę zmiany wysokości kwoty zasiłku dla bezrobotnych, zaproponował podwyższenie kwoty zasiłku do 1200 zł.

Za nietrafioną uznać należy propozycję zmiany nazwy zasiłku dla bezrobotnych na świadczenie gwarantowane. Uzasadnienie tego faktu negatywnym zabarwieniem dotychczasowej nazwy jest w opinii Rządu dalece niewystraszającym powodem, dla którego proponuje się wprowadzanie nowej nazwy, co może wywołać tylko chaos zarówno w nazewnictwie jak i u osób, które chciałyby z tego świadczenia skorzystać. Nazwa zasiłek dla bezrobotnych doskonale oddaje charakter tego świadczenia i dzięki temu jednoznacznie jest kojarzona

zarówno przez inne urzędy publiczne jak i samych zainteresowanych. Świadczenie gwarantowane jest nazwą enigmatyczną nieoddającą przyczyn uzyskania tego świadczenia.

Odnosząc się do propozycji dofinansowania kształcenia do kwoty 75% opłaty z tytułu kształcenia warto zwrócić uwagę na fakt, że propozycja ta dubluje rozwiązanie z art. 55 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ale grupa docelowa jest w sposób nieuzasadniony bardzo szeroka. Ponadto budzi wątpliwość, czy w wymienionych w tym przepisie stanach "wyjątkowych" możliwe jest w ogóle kontynuowanie kształcenia. Zatem proponowane wsparcie nie ma uzasadnionych podstaw.

3. Propozycje zmian do ustawy o pomocy społecznej

Odnosząc się do zaproponowanych zmian w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej należy zauważyć, że zastąpienie terminologii w zakresie nazwy zasiłku okresowego nazwą „okresowe świadczenie gwarantowane” wykracza poza przedmiot ustawy, który jest wskazany w art. 1 projektu ustawy, czyli formy wsparcia osób ponoszących negatywne konsekwencje ekonomiczne związane z COVID-19. Jest to niezgodne z § 3 ust. 2 i 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Ponadto zmiana jest niekompletna ponieważ dotyczy tylko jednego zasiłku, natomiast ustawa z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej zawiera przepisy o innych zasiłkach – celowym, specjalnym celowym, okresowym pod warunkiem zwrotu, stałym. Uzasadnienie do projektu nie podaje dlaczego akurat ta jedna nazwa może mieć charakter stygmatyzujący, a pozostałe nie mają już takiej konotacji.

Nie kwestionując oceny projektodawcy odnośnie stygmatyzacji nazwy „zasiłek” – choć występującej w wielu ustawach, nie tylko dotyczących pomocy społecznej – należy stwierdzić, że zmiana w terminologii mogłaby być dokonana w ramach tworzenia regulacji systemowych, kompleksowych, w pomocy społecznej, a opiniowany projekt takich nie stanowi.

W związku z projektowanym art. 38a przewidującym wypłatę „okresowego świadczenia gwarantowanego” dla osób nieposiadających prawa do zasiłku dla bezrobotnych należy stwierdzić, że już dziś osoby takie mogą otrzymywać zasiłek okresowy, ponieważ na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej jedną z przesłanek do przyznania tego zasiłku jest bezrobocie. Przesłanka wskazana w projektowanym art. 38a pkt 2 tej ustawy (wykonywanie pracy zarobkowej innej niż wskazana w art. 71 ust. 1 pkt 2) – jest niejasna. W uzasadnieniu brak jest choćby przykładowego wskazania, o jaki rodzaj pracy chodzi, co przy szerokiej definicji pojęcia „inna praca zarobkowa” ujętej w art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadza zupełną dowolność w interpretacji pojęcia „praca zarobkowa inna niż wskazana w art. 71 ust. 1 pkt 2”.

Projektowany art. 38a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej zawiera odwołanie do odpowiedniego stosowania art. 72 ust. 2 – 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które to przepisy po zmianie dokonanej opiniowanym projektem wskazują różne kwoty świadczenia gwarantowanego w zależności od ostatniego wynagrodzenia, ale również od posiadanego stażu pracy uprawniającego do świadczenia gwarantowanego. Odwołanie to jest niepełne, ponieważ art. 72 ust. 2 ustawy

z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy odsyła do ust. 1, a ten ostatni przepis nie został przywołany w art. 38a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej. Ponadto nie wiadomo, czy kwoty wskazane w art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (70 % minimalnego wynagrodzenia i 50% przeciętnego wynagrodzenia) będą obowiązywały bez pomniejszenia czy z pomniejszeniem wynikającym z art. 38a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej (75% od tych kwot).

W projektowanej zmianie do art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej, dotyczącym zasiłku celowego z tytułu poniesionych strat w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej, wprowadza się nowe przesłanki przyznania tego świadczenia w postaci epidemii, izolacji czy kwarantanny. O ile jednak w wypadku klęski żywiołowej mamy do czynienia ze stratami materialnymi wynikającymi np. z zalania domu, o tyle w przypadku nowych przesłanek trudno mówić o stratach materialnych. Interpretacja tego przepisu może rodzić duże wątpliwości w zakresie pojęcia straty, nie jest jasne, czy będzie chodzić np. o utratę dochodu spowodowaną koniecznością pozostania w domu. Wysokość dochodu, w tym jego utrata, jest już obecnie przesłanką do przyznania pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej określoną w art. 8 ustawy o pomocy społecznej.

W projektowanej zmianie do art. 41 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej projektuje się dodanie ust. 2 wprowadzającego nową przesłankę przyznania specjalnego zasiłku celowego oraz zasiłku celowego i okresowego pod warunkiem zwrotu. Przesłanką tą ma być niezaspokojenie pilnej potrzeby życiowej wywołane utratą dochodu w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej, epidemii, izolacji czy kwarantanny. Jak wskazano powyżej wysokość dochodu, w tym jego utrata, jest już obecnie przesłanką do przyznania pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej określoną w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej. Art. 41 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej dotyczy świadczeń przyznawanych osobom, których dochód przekracza ustawowe kryterium dochodowe. Jeśli dochód ten zmniejszy się do wysokości kryterium dochodowego, w grę będą wchodzić inne świadczenia z pomocy społecznej, przyznawane w „normalnej”, a nie „szczególnej” sytuacji.

Projektuje się wprowadzenie nowej przesłanki udzielenia dotacji celowych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych, których koszty wykonywania istotnie wzrosły w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii, stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego lub stanu wojennego.

Należy zauważyć, że już dzisiaj art. 115 ust. 1 zawiera ogólną podstawę udzielenia dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, bez wskazywania, jakiego zadania to dotyczy. W regulacji tego przepisu mieściłyby się więc zasiłki i świadczenia przyznawane na podstawie zmienionych przepisów. Jeśli natomiast dotacja miałaby przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania, należałoby przepis uściślić na wzór art. 115 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2000 r. o pomocy społecznej. Przesłanka „istotnego wzrostu” jest bowiem bardzo ogólna, ponadto przepis nie wskazuje, jaki rodzaj zadania jest uwzględniany w dotacji, o której mowa w projektowanym przepisie.

Ponadto należy zwrócić uwagę na art. 12 projektowanej ustawy, który w ust. 1 dotyczy zbiegu prawa do świadczenia kryzysowego z prawem do świadczenia gwarantowanego, okresowego świadczenia gwarantowanego lub świadczenia postojowego. Przepis stanowi, że w danym

miesiącu przysługuje wyłącznie jedno ze wskazanych świadczeń, bez określenia w dostatecznym zakresie przysługującego w danym przypadku świadczenia, a także podmiotu, którego rozstrzygnięcie będzie wiążące, oraz trybu w jakim ono nastąpi. Biorąc pod uwagę krótki termin weryfikacji prawa do świadczenia kryzysowego i fakt, że wymienione świadczenia przyznawane są przez różne instytucje, przepis dotyczący zbiegu prawa do świadczeń powinien być zaprojektowany ze szczególną starannością.

Reasumując powyższe należy zauważyć, że proponowane w projekcie zmiany do ustawy o pomocy społecznej są niespójne, niejasne i budzą poważne wątpliwości interpretacyjne, co rodzi zagrożenie naruszenia konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa oraz zasady prawidłowej legislacji, a także może spowodować, że uprawnień przyznawanych nową ustawą nie będzie można zrealizować w praktyce.

4. Skutki finansowe

Odnosząc się do skutków finansowych autorzy projektu wskazują, iż trzymiesięczny koszt sektora finansów publicznych projektowanych zmian będzie wynosił ok. 10,8 mld złotych, przy założeniu, że łączna liczba osób spełniających wskazane w projekcie ustawy kryteria wyniosłaby 2 000 tys., z czego 85% złożyłoby wniosek, o którym mowa w art. 4, i w przypadku żadnego z wniosków nie zapadłaby decyzja o odebraniu prawa do świadczenia kryzysowego. Koszt obsługi wypłaty świadczenia ma wynosić 2%. Obliczenia te odnoszą się jedynie do kosztu wprowadzenia tzw. świadczenia kryzysowego.

Autorzy projektu nie wskazali kosztów podniesienia kwoty zasiłku dla bezrobotnych w roku 2020 oraz w latach następnych, wpływu podwyższenia kwoty zasiłku dla bezrobotnych na podniesienie wysokości stawek świadczeń, które są powiązane z wysokością zasiłku (stypendium w okresie odbywania szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, dodatku aktywizacyjnego, czy też świadczenia integracyjnego), ani kosztów wydłużenia okresu pobierania zasiłku. Autorzy projektu nie wskazali również kosztów rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do zasiłku okresowego, zgodnie z definicją ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507), ani wypłaty zasiłku celowego.

Projektodawcy nie przedstawili więc dostatecznych wyliczeń dotyczących skutków finansowych wykonania projektowanej ustawy, co jest koniecznym elementem jakiegokolwiek merytorycznej dyskusji nad projektem.

III. Wnioski

Mając na uwadze przedstawioną ocenę projektowanych regulacji, Rada Ministrów negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy (druk nr 379).