

**Marcin Smolski**

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-0011-2374

**PODSTAWA WYPŁACANIA I CHARAKTER PRAWNY  
DODATKU COVIDOWEGO W SŁUŻBIE ZDROWIA****Wprowadzenie**

Pojawienie się na początku 2020 r. w naszej codzienności zagrożenia związanego z wirusem SARS-CoV-2 (nazwa oficjalnie nadana przez Światową Organizację Zdrowia), zwanym koronawirusem, wywołującym ostrą zakaźną chorobę dróg oddechowych COVID-19, dokonało przeobrażenia nie tylko naszego sposobu życia. Zmiany nastąpiły również w sferze prawa. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji tzw. dodatków covidowych, ich charakteru prawnego oraz podstawy prawnej do ich wydawania. Stan, jaki powstał w wyniku nieprecyzyjnych rozwiązań legislacyjnych, stał się źródłem wątpliwości interpretacyjnych, wpływając finalnie na sytuację finansową beneficjentów, którym dodatki zostały przyznane. Pomimo że były one rozliczane do 31 marca 2022 r., odpowiedź na tytułowe zagadnienie będzie miała przyszłe konsekwencje m.in. ze względu na ich wpływ na ustalanie wysokości pochodnych wynagrodzenia oraz dopuszczalności kontroli w zakresie prawidłowości ich naliczania.

Jednym z pierwszych, a zarazem głównym aktem szeroko regulującym funkcjonowanie państwa w czasie epidemii koronawirusa była 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<sup>1</sup>. Był to punkt wyjścia do uchwalania kolejnych rozwiązań prawnych mających zapewnić prawidłowe funkcjonowanie służby zdrowia w czasie epidemii. Ogłoszenie stanu epidemii w naszym kraju nastąpiło poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w oparciu o art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>2</sup>. W zaistniałej sytuacji konieczne było podjęcie działań

<sup>1</sup> Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm. (dalej: ustawa COVID).

<sup>2</sup> Dz.U. 2021, poz. 2069 (dalej: u.z.z.ch.z.).

osłonowych o charakterze finansowym. Miały one na celu uatrakcyjnienie warunków zatrudnienia osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń w związku z narażeniem na potencjalny kontakt z patogenem. Z drugiej strony zadaniem ich było częściowe zrekompensowanie utraty możliwości zarobkowania (w brzmieniu uzasadnienia polecenia Ministra Zdrowia z dnia 29 kwietnia 2020 r.) oraz ograniczenie różnic w warunkach wynagradzania (dotyczyło to pracowników podmiotów leczniczych kierowanych do pracy przy zwalczaniu epidemii na podstawie art. 47 u.z.z.ch.z.), co wynikało z uzasadnienia polecenia Ministra Zdrowia z dnia 29 kwietnia 2020 r.<sup>3</sup> oraz z dnia 4 września 2020 r.<sup>4</sup> Rolę taką pełnić miały dodatkowe świadczenia pieniężne, nazwane potocznie dodatkami covidowymi.

Początkowo były one skierowane do osób wykonujących zawód medyczny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>5</sup>, a po 30 listopada 2021 r. rozszerzone zostały o jednorazowy dodatek dla personelu niemedycznego. Zasadniczo dodatki covidowe kształtowały wynagrodzenie określonej grupy zawodowej (szeroko rozumianego personelu medycznego i niemedycznego, np. osób wykonujących zawód medyczny, ratowników medycznych, diagnostów laboratoryjnych, jak i salowych czy sanitariuszy zatrudnionych na podstawie umów o pracę i umów cywilnoprawnych<sup>6</sup>). Zasady przyznawania dodatku covidowego do wynagrodzenia zmieniały się w trakcie epidemii. Generalnie przysługiwał on osobie wykonującej zawód medyczny (jak i niemedyczny), świadczącej pracę na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, uczestniczącej w udzielaniu świadczeń zdrowotnych i mającej bezpośredni kontakt z pacjentami z podejrzeniem i z zakażeniem wirusem oraz pracującej na oddziale, na którym zapewnione zostały przez placówkę medyczną łóżka dla pacjentów z podejrzeniem oraz potwierdzeniem zakażenia patogenem (tzw. II poziom zabezpieczenia COVID-19).

Kwalifikacja dodatku ma tu przede wszystkim aspekt praktyczny, gdyż uznanie go za element wynagrodzenia może wpływać na wymiar tzw. świadczenia urlopowego, ekwiwalentu urlopowego, odprawy czy nagrody jubileuszowej. Dodatkowo powiązane jest to z możliwością przeprowadzenia ewentualnych kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy w sytuacji zgłoszenia nieprawidłowości w wyliczaniu pochodnych wynagrodzenia. Z drugiej strony wskazuje się, że dodatek covidowy stanowił formę tzw. dodatku celowego, przydzielanego w związku z trwaniem epidemii koronawirusa. Nie był on jednak częścią wynagrodzenia, a przedmiotowe polecenie, na podstawie którego go przyznawano, nie było aktem normatywnym o charakterze źródła prawa.

---

<sup>3</sup> [https://www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/defaultaktualnosci/370/7721/1/dodatkowe\\_wynagrodzenie\\_-\\_polecenie\\_ministra\\_zdrowia\\_z\\_29\\_kwietnia\\_2020.pdf](https://www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/defaultaktualnosci/370/7721/1/dodatkowe_wynagrodzenie_-_polecenie_ministra_zdrowia_z_29_kwietnia_2020.pdf) (24.04.2022).

<sup>4</sup> <http://woipip.pl/wp-content/uploads/2020/11/polecenie-z-dnia-4.09.2020.pdf> (24.04.2022).

<sup>5</sup> Dz.U. 2021, poz. 711 ze zm. (dalej: u.dz.l.).

<sup>6</sup> Informacja z dnia 1 listopada 2020 r. o zmianie polecenie Ministra Zdrowia w zakresie przyznawania dodatku covid, <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/zmiany-w-dodatku-covidowym-dla-medykow-jest-wyzszy-i-dostanie-go-dodatkowy-personel,7840.html> (25.04.2022).

## Składniki wynagrodzenia

Analizę tego zagadnienia należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia *wynagrodzenie za pracę*, jego składników oraz sposobu, w jaki jest ono kształtowane. Przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>7</sup> nie definiują tego pojęcia wprost. Artykuł 22 § 1 k.p. wskazuje na wynagrodzenie jako obowiązkowy składnik stosunku pracy. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 grudnia 1986 r. podkreślił, że jest to świadczenie obowiązkowe, przysługujące pracownikowi od pracodawcy w zamian za wykonaną pracę<sup>8</sup>. Z kolei w celu ustalenia zasad wynagrodzenia za pracę i przyznania pracownikowi innych świadczeń związanych z pracą k.p. odsyła do art. 77<sup>1</sup>–77<sup>3</sup>, tj. do regulaminów wynagradzania, układów zbiorowych pracy lub rozporządzeń właściwego ministra. Jednocześnie art. 78 k.p. określa sposób ustalenia wysokości oraz tryb przyznawania wynagrodzenia za pracę, a także innych, dodatkowych składników wynagrodzenia. Jak wynika z powyższego, na wynagrodzenie składa się podstawa, czyli tzw. wynagrodzenie zasadnicze, będące elementem głównym, powszechnym, stałym i jedynie koniecznym wynagrodzenia za pracę<sup>9</sup>. Obowiązek przyznania wynagrodzenia zasadniczego opiera się na przepisach prawa pracy, np. k.p. lub pod pewnymi warunkami rozporządzenia (art. 77<sup>3</sup> § 3 k.p.). Wynagrodzenie zasadnicze może być ponadto powiększone o składniki dodatkowe, których przyznanie powiązane jest np. ze szczególnymi okolicznościami, rodzajem pracy (np. praca w porze nocnej) lub indywidualnymi cechami pracownika (np. pełnienie określonych funkcji lub posiadanie szczególnych umiejętności). W przypadku składników dodatkowych zasady ich przyznawania i wysokość uregulowane mogą być przede wszystkim w regulaminach wynagradzania, premiowania, układach zbiorowych pracy lub mogą wynikać wprost z umowy o pracę. Akty te przesądzają również o charakterze tego świadczenia, nazywanego w różnorodny sposób, np. dodatek, dopłata czy dodatkowe wynagrodzenie.

Dokonanie oceny charakteru prawnego dodatkowego świadczenia pieniężnego w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych pacjentom chorym na COVID-19 jako składnika wynagrodzenia może budzić wątpliwości. Szczegółowe zasady wypłacania dodatków covidowych zostały określone poleceniami Ministra Zdrowia wydawanymi prezesowi Narodowego Funduszu Zdrowia. Było to m.in. polecenie z dnia 4 września 2020 r. zmieniane następnie kilkakrotnie poleceniami z dnia 30 września 2020 r., 1 listopada 2021 r. i 30 listopada 2021 r. Precyzowały one m.in. zakres podmiotów zobowiązanych do realizacji świadczenia opieki zdrowotnej w związku ze zwalczaniem COVID-19 oraz uprawnio-

<sup>7</sup> Dz.U. 2020, poz. 1320 (dalej: k.p.).

<sup>8</sup> Uchwała SN (zasada prawa) z dnia 30 grudnia 1986 r., sygn. III PZP 42/86, OSNCP 1987, nr 8, poz. 106.

<sup>9</sup> B. Wagner, art. 78 [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2017, Lex.

nych do otrzymania dodatków, krąg podmiotów leczniczych oraz warunki, na jakich dodatki miały być wypłacane. Wprowadzono też godzinowe rozliczanie czasu pracy przy pacjencie covidowym czy doprecyzowano ramy czasowe na wprowadzanie korekt do informacji o liczbie personelu, który kwalifikował się do otrzymania dodatku, i wysokości środków niezbędnych do wypłaty dodatku. Wydawane były początkowo w oparciu o art. 10a ustawy COVID dodany przez art. 15 pkt 7 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. zmieniającej ustawę COVID 8 marca 2020 r.<sup>10</sup> Dla kolejnych poleceń podstawą był art. 42 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu<sup>11</sup>. Forma polecenia, na podstawie którego wypłacane było dodatkowe świadczenie pieniężne, nie jest przewidziana w żadnym akcie prawa powszechnie obowiązującego i pomimo że stanowiła realizację ustawy, co wynikało z brzmienia art. 42 u.zm.COVID.och.zdr., budzi wątpliwości. Pytania, które pojawiają się w tym miejscu, dotyczą charakteru oraz podstawy prawnej pozwalającej traktować polecenie jako źródła prawa pracy. Odpowiedź przecząca nakazuje postawienie kolejnego pytania, a mianowicie czy w tej sytuacji źródłem prawa pracy może być inny akt normatywny kształtujący prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

## Źródła prawa

Pojęcie źródeł prawa jest wieloznaczne i trudne do zdefiniowania. Źródła prawa zostały wskazane w rozdziale III Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>12</sup> Charakterystyczny dla Konstytucji RP jest dokonany przez ustawodawcę konstytucyjnego dualistyczny podział źródeł prawa<sup>13</sup>. Pierwsza kategoria obejmuje źródła prawa powszechnie obowiązującego, zaś druga wskazuje na źródła prawa o charakterze wewnętrznym. Wyróżniającą cechą aktów prawa powszechnie obowiązującego jest to, że mogą regulować postępowanie szerokiej kategorii adresatów: obywateli, organów państwowych, instytucji i organizacji publicznych, partii politycznych oraz podmiotów prywatnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r.<sup>14</sup> uznał, że ustawodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznaczny przyjął w Konstytucji RP w sposób przedmiotowy i podmiotowy zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

<sup>10</sup> Dz.U. 2020, poz. 567 (dalej: u.zm.COVID).

<sup>11</sup> Dz.U. 2020, poz. 1493 (dalej: u.zm.COVID.och.zdr.).

<sup>12</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>13</sup> Zob. szerzej: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 122 i n.

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99.

Z kolei we wcześniejszym wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r.<sup>15</sup> Trybunał uznał, że art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami ustawy zasadniczej. Tym samym wskazał, że system aktów prawa wewnętrznego ma zasadniczo charakter systemu otwartego. Zastrzegł jednocześnie, że zakres aktu wewnętrznego nie może w żadnym wypadku dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu akt, gdyż sytuacja prawna obywatela (oraz wszystkich podmiotów pozostających poza „władzą organizacyjną” organu wydającego akt normatywny) może być regulowana tylko w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do aktów wewnętrznych Trybunał Konstytucyjny wskazał, że mogą być to nawet akty inaczej nazwane, ale także odpowiadające charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym, dopuszczając tym samym otwarcie systemu aktów prawa wewnętrznego zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym<sup>16</sup>. Zwraça się uwagę, że uzupełnienie katalogu aktów prawa wewnętrznego może następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych<sup>17</sup>. Stąd też akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane przez organ władzy wykonawczej z zastrzeżeniem, że istnieją jednostki hierarchicznie podległe temu organowi, a kompetencje do wydania takich aktów wynikają z upoważnienia ustawowego. Akty normatywne o charakterze wewnętrznym podlegają szczególnej procedurze opracowywania przewidzianej w Dziale VI załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>18</sup>. Zauważyć przy tym można, że np. w zakresie zmiany treści polecenia organ (Minister Zdrowia) używa pojęcia *nowelizacja polecenia*<sup>19</sup> charakterystycznego dla zmiany aktów normatywnych<sup>20</sup>, np. art. 82 roz.z.tech.praw. Stoi to w sprzeczności z § 140 i § 141 roz.z.tech.praw. przewidującym przeprowadzanie tej procedury do wyłącznie dwóch aktów wewnętrznych: uchwał i zarządzeń. Dodatkowo niejasności potęguje użycie w tekście polecenia języka prawnego<sup>21</sup>, specyficznego dla konstrukcji i pojęć charakteryzujących stosunek pracy, np. *warunki zatrudnienia* (art. 29 § 3<sup>1</sup>, 3<sup>2</sup> i 3<sup>3</sup> k.p.).

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98.

<sup>16</sup> E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 181.

<sup>17</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 125.

<sup>18</sup> Dz.U. 2016, poz. 286 (dalej: roz.z.tech.praw.).

<sup>19</sup> Np. pojęcie *nowelizacja* użyte w uzasadnieniu polecenia Ministra Zdrowia z dnia 1 listopada 2020 r. zmieniającego polecenie z dnia 4 września 2020 r. Podobnie sformułowaniem *nowelizacja polecenia* operuje informacja o zmianie przyznawania dodatku Covid dla personelu niemedycznego z 2 grudnia 2021 r. – <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/dodatek-covidowy-personel-niemedyczny-otrzyma-jednorazowo-5-tysiecy-zlotych,8098.html> (23.04.2022).

<sup>20</sup> *Nowelizacja* [w:] *Mała encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2005, s. 305.

<sup>21</sup> Np. polecenie Ministra Zdrowia z dnia 4 września 2000 r. z uzasadnieniem.

Rozpatrzenia w tym miejscu wymaga analiza dodatków covidowych przez pryzmat aktów zaliczanych do tzw. autonomicznych źródeł prawa pracy. Katalog specyficznych, charakterystycznych dla prawa pracy źródeł prawa ujęty został w art. 9 k.p. Ustawodawca zaliczył do nich k.p. oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców. Dodatkowo art. 9 k.p. wymienia układy zbiorowe pracy, porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Dodatki covidowe nie są regulowane w tych aktach prawnych, nie wypływa z nich również obowiązek ich wypłacenia.

Jak wynika z powyższej analizy, polecenie nie jest z pewnością źródłem prawa powszechnie obowiązującego ani nie zawiera się w katalogu specyficznych źródeł prawa pracy. Natomiast przyjęcie za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 1998 r. otwartego katalogu źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego wskazuje, że polecenie miało cechy charakterystyczne dla tego aktu. Wydaje się, że z taką sytuacją mamy aktualnie do czynienia. Minister Zdrowia wydał polecenie (akt prawa wewnętrznego) organowi podległemu tj. Prezesowi Narodowego Funduszu Zdrowia, na mocy upoważnienia ustawowego. W tym kontekście rodzi to dodatkowe pytanie o możliwość wywołania na płaszczyźnie prawa pracy skutków prawnych wobec podmiotów (osób) trzecich. W oparciu o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nasuwającą się odpowiedzią jest odpowiedź negatywna, aczkolwiek – o czym w dalszej części artykułu – na uwadze mieć tu należy ustawę jako akt kształtujący sytuację prawną podmiotów.

## Podstawa prawna wypłacania dodatku

Polecenie Ministra Zdrowia, wydane w oparciu o ustawę, stanowi podstawę do zawarcia umowy (Narodowy Fundusz Zdrowia – uprawniony podmiot)<sup>22</sup>. Dopiero ona kształtuje faktyczną sytuację prawną oraz prawa i obowiązki stron powstające na płaszczyźnie szeroko rozumianego prawa pracy. Na marginesie niniejszych rozważań uważam, że w sytuacji możliwych sporów sądowych mogących powstać na tle wątpliwości co do niewypłacenia dodatków covidowych np. pracownikowi medycznemu, będzie miał on roszczenie bezpośrednio do pracodawcy, a nie wobec innego podmiotu (Ministra Zdrowia lub Narodowego Funduszu Zdrowia). Pracodawca był stroną umowy (jako uprawniony podmiot) zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia oraz podmiotem zobligowanym do opracowania wykazu stanowisk, na których pracownicy mieli bezpośredni kontakt z pacjentami

---

<sup>22</sup> We wzorze umowy NFZ używał sformułowania *uprawniony podmiot*, gdyż nie każdy podmiot leczniczy (świadczeniodawca) spełniał warunki formalne do otrzymania dodatków, które zostały przewidziane w poleceniu Ministra Zdrowia. [https://www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/default/aktualnosc/370/7721/1/dodatki\\_wynagrodzenie\\_-\\_wzor\\_umowy.pdf](https://www.nfz.gov.pl/download/gfx/nfz/pl/default/aktualnosc/370/7721/1/dodatki_wynagrodzenie_-_wzor_umowy.pdf) (30.04.2022).

z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Pracodawcy jako pozwany przysługiwać natomiast będzie zgodnie z art. 84 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>23</sup> możliwość przypozwania do procesu innego podmiotu, który będzie zainteresowany jego przebiegiem, np. z powodu ciężącej na nim odpowiedzialności.

Dalsze rozważania w mojej ocenie należy prowadzić w ścisłym powiązaniu z upoważnieniem płynącym z art. 42 u.zm.COVID.och.zdr., mając przy tym na uwadze przesłanki celowościowe ustawy COVID. W doktrynie zwraca się uwagę, że także akty prawne inne niż wymienione w art. 9 k.p., poczynając od konstytucji, w pewnym zakresie regulują stosunki prawa pracy, w tym także stosunki pracy, stąd też nie można uważać, iż są one wyłączone z pojęcia *prawo pracy*, gdyż prowadziłoby to do niezasadnie wąskiego pojmowania tego prawa w licznych przepisach k.p. i tym samym do wadliwego ich stosowania w praktyce<sup>24</sup>. Jest to niewątpliwie wskazówka do szerokiego spojrzenia na zagadnienie źródeł prawa pracy, a tym samym ich analizy przez pryzmat skorelowanych praw i obowiązków pracowników i pracodawców wynikających z szerokiego upoważnienia ustawowego, doprecyzowanego poleceniem dającym upoważnienie do zawarcia umowy.

Zwrócić uwagę przy tym należy, że zakres przedmiotowy ustawy COVID nie jest jednorodny. Ustawodawca szeroko regulował wiele sfer funkcjonowania państwa w czasie epidemii. Pewne wytyczne, istotne dla sprecyzowania *ratio legis* regulacji ustawowej, można wyprowadzić już z jej przepisów ogólnych, określających zakres spraw normowanych ustawą, co ma znaczenie dla dalszej interpretacji celu i funkcji samego aktu normatywnego<sup>25</sup>. Ustawa w art. 1 pkt 1 precyzuje zakres przedmiotowy obejmujący „zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi”. Artykuł 1 pkt 3 ustawy COVID wskazuje na zakres podmiotowy, czyli „uprawnienia i obowiązki, świadczeniodawców (...) w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1” [tj. SARS-CoV-2 – przyp. M.S.]. Ustawodawca w art. 5 pkt 41 (słowniczek definicji legalnych) ustawy z dnia 25 czerwca 2021 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>26</sup> sprecyzował pojęcie świadczeniodawcy. W praktyce zgodnie z odesłaniem do art. 4 u.dz.l. rozumieć przez to należy podmiot leczniczy uprawniony do udzielania pacjentom świadczeń zdrowotnych. Ponadto z analizy brzmienia art. 1 ust. 3 ustawy COVID wyprowadzić można ogólne uprawnienie (prawo) świadczeniodawców do otrzymania wynagrodzenia za m.in. świadczenia

<sup>23</sup> Dz.U. 2021, poz. 1805 (dalej: k.p.c.).

<sup>24</sup> W. Sanetra, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP* [w:] *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000, s. 15.

<sup>25</sup> Zob. szerzej: J. Oniszczyk, *Tworzenie aktów normatywnych jako instrument polityki publicznej. Technika budowy tekstu*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3, s. 31 i n.

<sup>26</sup> Dz.U. 2021, poz. 1285.

zdrowotne, szpitalne lub świadczenia inne (całodobowe i szpitalne) niż świadczenia szpitalne, wynikające np. z art. 2 ust. 1 pkt 10, 11 i 12 u.dz.l. Pamiętać należy, że działalność lecznicza jest działalnością gospodarczą (art. 16 u.dz.l.) prowadzoną przez podmiot o odpowiednich uprawnieniach mogący zatrudniać wykwalifikowany personel, który fachowo, stale i w celach zarobkowych zajmuje się wykonywaniem działalności leczniczej. Z kolei prawo do wynagrodzenia dotyczy zarówno zatrudnianych w tych podmiotach na podstawie umów o pracę pracowników (art. 13 k.p. – zasada prawa pracy – prawo pracownika do godziwego wynagrodzenia wraz ze skorelowanym z nim obowiązkiem pracodawcy wynikającym z art. 94 pkt. 5 k.p.), jak i prowadzących działalność gospodarczą oraz świadczących usługi na podstawie zawieranych z świadczeniodawcą umów cywilnoprawnych. Analiza zakresu podmiotowego i przedmiotowego daje według mnie podstawę do wyprowadzenia z założeń celowościowych ustawy COVID podstaw do możliwego sprecyzowania w poleceniu Ministra Zdrowia zasad funkcjonowania dodatku covidowego.

Ustawa obok ogólnych sformułowań zawartych w rozdziale I objęła regulacją szczegółowe rozwiązania z zakresu np. ubezpieczeń społecznych (dodatkowe zasiłki opiekuńcze) – art. 4 i 4a, prawa karnego (udzielenie skazanemu przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności) – art. 14c, prawa podatkowego (zwolnień od podatku od nieruchomości) – art. 15p, prawa publicznego gospodarczego (pomocy publicznej) – art. 15zzzh, prawa geodezyjnego i kartograficznego (zawieszenie określonych obowiązków) – art. 15zzzia czy prawa administracyjnego (tryb organizacji posiedzeń kolegialnych organów administracji publicznej) – art. 15zzzi. Materia ustawy normowała ponadto prawa i obowiązki podmiotów na płaszczyźnie prawa pracy, w tym np. polecenie wykonywania pracy zdalnej (art. 3), możliwości świadczenia pracy w warunkach kwarantanny i izolacji (art. 4h i 4ha), pomocy dla pracodawców oraz obniżenie wymiaru czasu pracy (art. 15g), udzielania urlopu wypoczynkowego bez zgody pracownika, z pominięciem planu urlopów (art. 15gc), ograniczenia wysokości odprawy, odszkodowania lub innego świadczenia pieniężnego wypłacanego przez pracodawcę (art. 15gd), zawieszenia obowiązków pracodawcy związanych z tworzeniem lub funkcjonowaniem ZFŚS, odpisami podstawowymi oraz wypłatą świadczeń urlopowych (art. 15ge), możliwości wypowiedzenia umowy o zakazie konkurencji (art. 15gf) czy przyznania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków FGSP (art. 15gga<sup>1</sup>).

Szeroko ujęty zakres przedmiotowy ustawy COVID zaważył na ogólnym i niezbyt precyzyjnym upoważnieniu ustawowym (sformułowanym pierwotnie jako możliwe podejmowanie „innych działań” – art. 10 u.zm.COVID, a po nowelizacji ustawy jako „obowiązek lub polecenie” – art. 42 u.zm.COVID.och.zdr.), co przełożyło się bezpośrednio na konieczność skonkretyzowania jego treści w poleceniu Ministra Zdrowia. Z formalnego punktu widzenia polecenie zawiera w sobie zespół reguł niewyrażonych wprost w ustawie. Pamiętać jednak należy, że ustawodawca



działał pod presją czasu, dodatkowo będąc ograniczonym wiedzą na temat samego wirusa, np. jego wpływu na organizm ludzki czy szybkością rozprzestrzeniania. Tym samym według mnie siłą rzeczy ustawa COVID nie mogła objąć swoją regulacją szczegółowo i precyzyjnie wszystkich obszarów funkcjonowania państwa w czasie epidemii. W zaistniałej sytuacji pewnym rozwiązaniem wykorzystanym przez ustawodawcę było zastosowanie specyficznych, ogólnych upoważnień poprzez umożliwienie wydawania poleceń również przez inne organy, np. wojewodę czy Prezesa Rady Ministrów (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy COVID). W założeniu ułatwiać to miało podejmowanie decyzji i działań bez zbędnej zwłoki, w zależności od potencjalnego rozwoju sytuacji epidemicznej. Z drugiej strony organ rentowy, nie zważając na podobne dylematy, w wystosowanych przez siebie wyjaśnieniach uznał dodatek covidowy za składnik wynagrodzenia przysługujący w czasie trwania epidemii za czas pracy na oddziałach covidowych. W związku z tym przyjął, że jest to składnik wynagrodzenia przysługujący do określonego terminu, tj. do zakończenia stanu epidemii<sup>27</sup>. Wydaje się, że wskazówką wyjaśniającą przyjęcie powyższego stanowiska może być dokonanie wykładni funkcjonalnej uzasadnienia polecenia Ministra Zdrowia wskazującej na funkcje, jakie pełnić miał dodatek. W założeniu miał on służyć ograniczeniu różnic w warunkach wynagradzania oraz uatrakcyjnić pracę na stanowiskach narażonych na zagrożenie patogenem<sup>28</sup>. Jednocześnie w uzasadnieniu polecenia podkreślono funkcjonowanie jednego dodatku zawierającego w sobie dwie wyżej wymienione funkcje. Do podobnego wniosku prowadzi zastosowanie tzw. teorii wykładni „aktualnego prawodawcy”, możliwej do zastosowania do przepisów prawa pracy<sup>29</sup>. Zakłada ona, że wskazówką pomocną przy interpretacji prawa winna być przede wszystkim wiedza o rzeczywistości, preferencje aksjologiczne i cele polityczne aktualnego ustawodawcy<sup>30</sup>. Tym samym brak jest według mnie podstaw do różnego traktowania dodatku. Spojrzenie na wskazane funkcje dodatku (niezależnie od jego problematycznej nazwy) z przedstawionego powyżej punktu widzenia sugeruje, że traktować go należy jako składnik „w ramach” wynagrodzenia, a nie jako jego dodatkową składową, „obok” wynagrodzenia.

<sup>27</sup> Wyjaśnienia ZUS w zakresie ustalenie podstawy wymiaru zasiłków w razie choroby i macierzyństwa dla ubezpieczonych, którzy pobierają dodatek covidowy albo zwiększone wynagrodzenie zasadnicze za wykonywanie pracy na podstawie skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komerek-merytorycznych/swiadczenia/-/publisher/details/1/ustalanie-podstawy-wymiaru-zasilkow-w-rapie-choroby-i-macierzynstwa-dla-ubezpieczonych-ktorzy-pobieraja-dodatek-covidowy-albo-zwiekszone-wynagrodzenie-zasadnicze-za-wykonywanie-pracy-na-podstawie-skierowania-do-pracy-przy-zwalczaniu-epidemii/3912324> (26.5.2022).

<sup>28</sup> Polecenie Ministra Zdrowia z dnia 4 września 2000 r. z uzasadnieniem.

<sup>29</sup> A. Wypych-Żywicka, *Metodologia wykładni przepisów prawa pracy* [w:] *Zarys systemu prawa pracy. Część ogólna prawa pracy*, t. I, red. K. Baran, Warszawa 2010, s. 470.

<sup>30</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 163.

Biorąc pod uwagę powyższą analizę, można stwierdzić, że polecenie było formą wykonania ustawy, tj. skierowane zostało bezpośrednio do podległego Ministrowi Zdrowia organu, czyli Narodowego Funduszu Zdrowia. Odpowiadał on z kolei za jego realizację, co przekładało się w praktyce na zawieranie konkretnych umów z uprawnionymi podmiotami (świadczeniodawcami). W umowach doprecyzowano zasady rozliczania dodatków dla określonej grupy osób w związku z pełnieniem lub powierzeniem im określonych zadań w okresie obowiązywania epidemii. Jest to w mojej ocenie logiczna konsekwencja przyjęcia celowościowych i funkcjonalnych przesłanek ustawy COVID jako całości, w tym jej szerokiego zakresu regulacji przedmiotowej i podmiotowej, którymi kierował się z założenia racjonalny ustawodawca.

Dla dalszych rozważań istotne jest podkreślenie, że dodatek covidowy nie był przyznawany na podstawie samego polecenia Ministra Zdrowia, gdyż miał on podstawę ustawową. Zarówno art. 10a u.zm.COVID, jak i art. 42 u.zm.COVID.och.zdr. upoważniał Ministra Zdrowia do podjęcia wszelkich działań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Uważam, że należy interpretować to szeroko jako możliwości wywołania określonych skutków prawnych w sferze wynagrodzenia pracowników służby zdrowia, co wynika wprost z brzmienia pierwotnego art. 10a ust. 1 u.za.COVID, jak i późniejszego art. 42 u.zm.COVID.och.zdr. Przykładowo art. 10a u.zm.COVID stanowił rozszerzenie katalogu dopuszczalnych działań Ministra Zdrowia wynikających z art. 10 ustawy COVID i upoważniał go do podejmowania czynności wobec podmiotów, nad którymi minister właściwy ds. zdrowia sprawował nadzór. Artykuł 42 u.zm.COVID.och.zdr. nie zmieniał istoty przepisu, a jedynie precyzował, że obowiązek lub polecenie nałożone przez podmiot uprawniony w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii jest wykonywane do odwołania tego obowiązku. Ponadto brać pod uwagę należy fakt, że epidemia koronawirusa, jej skala i konsekwencje wymagały podejmowania nadzwyczajnych działań we wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego, w tym również w zakresie legislacji.

Zaakcentować w tym miejscu należy, że polecenie nie stanowi źródła prawa pracy, aczkolwiek jego brzmienie może wywoływać pozory samodzielnego funkcjonowania tego aktu. Doprecyzowywało ono jedynie, o czym wspomniano, zakres praw i obowiązków powstających pomiędzy stronami umowy Narodowy Fundusz Zdrowia – uprawniony podmiot. Było to uszczegółowienie uprawnienia natury finansowej przysługującego określonym grupom zawodowym (w związku z wykonywaniem pracy w sytuacji zagrożenia epidemicznego), które następowało z mocy ustawy, niezależnie od woli stron. Określone składniki wynagrodzenia, abstrahując od przypisanych im nazw, wynikać mogą również z powszechnych przepisów płacowych, a nie wyłącznie z umowy o pracę czy aktów wewnętrzzakładowych. Zgodnie z art. 56 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Dz.U. 2020, poz. 1740 (dalej: k.c.).

w zw. z art. 300 k.p. czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz także te, które wynikają z ustawy, zasad współżycia społecznego i ustalonych zwyczajów. Powoduje to, o czym była mowa powyżej, że przepisy ustawowe mogą modyfikować treść zobowiązania. Zmiana obowiązków i praw stron umowy o pracę ma charakter przysparzający i następuje *ipso iure*. Uprawnienia pracownicze do uzyskania dodatkowych składników wynagrodzenia, jakim są dodatki covidowe, powstawały po stronie pracownika niezależnie od jego woli i stosunku umownego łączącego go z pracodawcą, a wynikały z realizacji przepisów ustawowych<sup>32</sup>. Taka sytuacja miała miejsce w analizowanej sytuacji w związku z wykonaniem upoważnienia zawartego w u.zm.COVID, jak i u.zm.COVID.och.zdr., zrealizowanego poleceniem Ministra Zdrowia. W mojej ocenie można u.zm.COVID, jak i u.zm.COVID.och.zdr. uznać za akt normatywny o charakterze źródeł prawa pracy w szerokim znaczeniu tego pojęcia<sup>33</sup>. Stąd też dodatek covidowy jako związany bezpośrednio ze stosunkiem pracy jest tym samym częścią wynagrodzenia za pracę.

## Podsumowanie

Reasumując, przypomnieć należy, że prawo pracy jest prawem w działaniu. Zmienia się wraz z zachodzącymi przeobrażeniami ustrojowymi, gospodarczymi czy społecznymi. Wydarzenia związane z rozprzestrzenieniem się koronawirusa unaczniły, że prawo pracy ulega przemianom również pod wpływem innych, nietypowych i nieprzewidywalnych czynników zewnętrznych. Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość nie może powodować ograniczeń w elastycznym jego stosowaniu. Wręcz przeciwnie. W krytycznych sytuacjach powinno ono dostosowywać się do wymagań i wyzwania stawianych przez zmienny i złożony świat współczesny, którego wpływ można zaobserwować także w zakresie ewolucji źródeł prawa. Wychwycić aktualnie możemy pewien zachodzący proces, widoczny być może jeszcze w niezbyt wyraźnym kształcie, a który zdefiniowany został roboczo na tle prawa prywatnego jako multiźródłowość (wielozródłowość)<sup>34</sup>. Powiązane jest z tym zjawisko postępującego komplikowania się źródeł prawa w ogóle, następujące pod wpływem szeroko rozumianej globalizacji, prywatyzacji prawa np. mnożeniem standardów, wytycznych czy powstawaniem

---

<sup>32</sup> Por. wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. II PK 277/08, Lex nr 653433; wyrok SN z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. II PK 234/14, Lex nr 1809880.

<sup>33</sup> W doktrynie prawa pracy stawiana jest teza, że nawet w przypadku autonomicznych źródeł prawa pracy nie tworzą one katalogu zamkniętego ze względu na dynamikę zachodzących równoległe procesów społeczno-gospodarczych. Ł. Pisarczyk, *Autonomiczne źródła prawa pracy. Wybrane zagadnienia* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 182 i n.

<sup>34</sup> Zob. szerzej: K. Osajda, *Multiźródłowość – teoria czy praktyka? Atypowe źródła prawa prywatnego* [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 221.

tw. mieszanych systemów prawa<sup>35</sup>. Będzie to w niedalekiej przyszłości stanowić wyzwanie dla nauki prawa. Można zaryzykować twierdzenie, iż analizowane zagadnienie należy rozpatrywać w szerszym kontekście, a mianowicie jako kształtowanie się pewnych nieformalnych i szeroko rozumianych źródeł prawa. Z drugiej strony zaznaczyć trzeba, że z formalnego punktu widzenia budzić to może poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z katalogiem źródeł prawa zawartym w Konstytucji RP.

Obok rozważań teoretycznych zasygnalizowana na wstępie próba określenia charakteru dodatków covidowych powoduje praktyczne problemy w zakresie np. ustalania wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego, czyli tzw. wynagrodzenia urlopowego<sup>36</sup>. Podobne zastrzeżenia wiążą się z wyliczeniem w oparciu o wynagrodzenie miesięczne kwoty nagrody jubileuszowej dla np. pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (art. 64 u.dz.l.), do której stosuje się często zasady obowiązujące przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy.

W tej sytuacji w związku z panującymi rozbieżnościami interpretacyjnymi zawężenie źródeł prawa pracy do literalnego brzmienia wynikającego z art. 9 k.p. niesłoby ze sobą zagrożenie w postaci uniemożliwienia podjęcia działań kontrolnych w oparciu o ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>37</sup> i weryfikację poprawności tych obliczeń. Dodatki covidowe jako niewynikające ze stosunku pracy nie podlegałyby w tej sytuacji kontroli Państwowej Inspekcji Pracy (art. 10 ust. 1 pkt 1 u.PIP *a contrario*).

Z drugiej strony akceptacja przedstawionego stanowiska nie zwalnia z konieczności zwrócenia uwagi na ryzyko powstania sytuacji, w której warstwa faktycznego rygoru prawnego różnić się będzie od przyjętego w oficjalnych aktach normatywnych, oraz na zagrożenie, że tego typu akty wymkną się spod kontroli legislacyjnej i społecznej<sup>38</sup>. Jest to związane z niebezpieczeństwem rozrostu tzw. prawa powielaczowego. W efekcie prowadzić to może do sytuacji, w której różnego rodzaju wewnętrzne interpretacje, okólniki, wytyczne czy polecenia wydawane bez specjalnej kontroli oraz w oparciu o mniej lub bardziej wyraźne i jednoznaczne podstawy prawne będą wywierały faktyczny wpływ na funkcjonowanie szeroko rozumianej gospodarki oraz obywateli, w tym również na źródła prawa pracy. W skrajnej postaci mógłby nastąpić powrót do „otwartego” i „rozchwianego” systemu źródeł prawa, który objawił się pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r. System ten charakteryzował się m.in. rozszerzeniem

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 222 i n.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. 1997, nr 2, poz. 14).

<sup>37</sup> Dz.U. 2019, poz. 1251 ze zm. (dalej: u.PIP).

<sup>38</sup> A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 106.

kręgu podmiotów upoważnionych do tworzenia prawa na inne niż upoważnione do tego mocą norm konstytucyjnych oraz zakłóceniem relacji między licznymi aktami normatywnymi<sup>39</sup>.

Taka sytuacja bynajmniej nie zwiększy, ale może raczej podważyć zaufanie pracowników i pracodawców do prawa. Pierwotnie określenie *prawo powielaczowe* było ironiczną charakterystyką okólników, rozporządzeń, instrukcji i wytycznych wytwarzanych masowo i bez kontroli przez aparat władzy PRL-u. Dziś jednak pewnym grupom społecznym tak humorystycznie ujęta rzeczywistość prawna niekoniecznie może przypaść do gustu. Istotne jest przede wszystkim, aby sam ustawodawca miał świadomość popełnionych błędów. Oczywiście po części można złożyć je na karb ogólnego chaosu, dynamiki wydarzeń oraz niepewności wywołanej rozprzestrzenianiem się wirusa, a co za tym idzie – konieczności podejmowania działań *ad hoc*, niekoniecznie gwarantujących i utrzymujących pożądaną wysoki poziom legislacji ustawowej oraz zapewniających spójność systemu prawa. Jednak nie może to tłumaczyć wszystkich potknięć popełnionych przez ustawodawcę, skutkujących niejasnościami w pojmowaniu źródeł prawa.

Przedstawiona w niniejszym artykule analiza z pewnością nie wyczerpuje całościowo poruszonej tematyki. Stanowi ona jedynie przyczynek do dalszej dyskusji na temat legislacji czasu epidemii i związanych z tym problemów interpretacji źródeł prawa pracy. Jednocześnie będzie to być może dodatkowa zachęta do szerszego spojrzenia na zagadnienie źródeł prawa w kontekście nowego zjawiska, czyli multiźródłowości.

## Wnioski

Podsumowując, wskazać można, że tzw. dodatki covidowe przyznawane pracownikom służby zdrowia:

- stanowią część składową wynagrodzenia o pracę powstałą *ipso iure*,
- przyznawane są na podstawie ustawy COVID jako szeroko rozumianego źródła prawa pracy (zmienionej u.zm.COVID), a zawarte w niej upoważnienie ustawowe zostało zrealizowane i uszczegółowione poleceniem Ministra Zdrowia (akt prawa wewnętrznego) skierowanym do prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia,
- umowa opracowywana przez Narodowy Fundusz Zdrowia zgodnie z poleceniem Ministra Zdrowia zawierana była przez ten organ z uprawnionymi podmiotami, które z kolei odpowiedzialne były za jej faktyczną realizację.

---

<sup>39</sup> S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO” 2000, nr 38, s. 79 i n.

## Bibliografia

- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013,
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006,
- Gdulewicz E., *Konstytucyjny system źródeł prawa [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006,
- Mała encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2005,
- Oniszczuk J., *Tworzenie aktów normatywnych jako instrument polityki publicznej. Technika budowy tekstu*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3.
- Osajda K., *Multiźródłowość – teoria czy praktyka? Atypowe źródła prawa prywatnego [w:] Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016,
- Pisarczyk Ł., *Autonomiczne źródła prawa pracy. Wybrane zagadnienia [w:] Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2016,
- Sanetra W., *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP [w:] Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000,
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003.
- Wagner B., art. 78 [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2017, Lex.
- Wronkowska S., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO” 2000, nr 38.
- Wypych-Zywicka A., *Metodologia wykładni przepisów prawa pracy [w:] Zarys systemu prawa pracy. Część ogólna prawa pracy*, t. I, red. K. Baran, Warszawa 2010.

## Streszczenie

Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie wybranych zagadnień dotyczących podstaw wypłacania i charakteru prawnego tzw. dodatków covidowych wprowadzonych jako uatrakcyjnienie wynagrodzenia dla pracowników szeroko rozumianej służby zdrowia w czasie pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. W artykule autor podjął próbę odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji tych dodatków covidowych, a szczególnie ich charakteru prawnego oraz podstawy prawnej do ich wydawania. Zamieszanie interpretacyjne, jakie powstało w wyniku nieprecyzyjnych rozwiązań legislacyjnych, doprowadziło do wątpliwości interpretacyjnych i wpłynęło na położenie finansowe beneficjentów, którym zostały te dodatki przyznane. Autor przeprowadza szczegółową analizę zmieniającego się dynamicznie podczas pandemii stanu prawnego, co w efekcie prowadzi go m.in. do wniosku, iż dodatki covidowe stanowią część wynagrodzenia za pracę powstałą *ipso iure*. Zwraca przy tym uwagę, że analizowane ustawodawstwo covidowe uznać można za akty normatywne o charakterze źródeł prawa pracy w szerokim znaczeniu tego pojęcia. Zauważa, że wskazówką upoważniającą do powyższego twierdzenia jest zachodzący proces ewolucji źródeł prawa, roboczo określanej w nauce prawa mianem multiźródłowości. Przy okazji analizy zagadnienia dodatków covidowych autor dochodzi do wniosku, że wątpliwości dotyczące dodatków covidowych rozpatrywane na tle źródeł prawa są swego rodzaju zwiastunami nadchodzącego zjawiska komplikowania się źródeł prawa w ogóle, co może wpłynąć na ich przededefiniowanie. W podsumowaniu analizy autor konkluduje, że pomimo faktu obowiązywania dodatków covidowych tylko do 31 marca 2022 r. odpowiedź na pytanie o ich charakter prawny będzie miała również przyszłe konsekwencje m.in. ze względu na wpływ dodatków na ustalanie wysokości pochodnych wynagrodzenia oraz dopuszczalność kontroli w zakresie prawidłowości ich naliczania.

*Słowa kluczowe:* dodatek covidowy, wynagrodzenie, ustawa COVID, źródła prawa, legislacja, multiźródłowość

# **BASIS FOR PAYMENT AND LEGAL NATURE OF THE COVID ALLOWANCE IN THE HEALTH SERVICE**

## **Summary**

This study is devoted to the analysis of selected issues related to the basis for payment and legal nature of the so-called COVID allowance, introduced to make salaries more attractive for employees of the broadly understood health service during the SARS-CoV-2 pandemic. In the article, the author attempts to answer the questions regarding the interpretation of the above-mentioned COVID allowance, especially their legal nature and the legal basis for their issuance. The interpretation confusion that arose as a result of imprecise legislative solutions led to interpretation doubts and influenced the financial situation of the beneficiaries to whom these allowances were granted. The author carries out a detailed analysis of the dynamically changing legal situation during the pandemic, which as a result leads him, among other things, to the conclusion that COVID allowances are part of the remuneration for the work generated *ipso iure*. The author also points out that the analysed COVID legislation can be considered as normative acts of the nature of the sources of labour law, in the broad sense of the term. It is also noted that the clue that authorises the above statement is the ongoing process of the evolution of the sources of law, tentatively referred to in the science of law as multi-source. Somehow when analysing the issue of COVID allowance, the author comes to the conclusion that the doubts about COVID allowance considered in the context of the sources of law are a kind of heralds of the upcoming phenomenon of complicating the sources of law in general, which may affect their redefinition. In the summary of the analysis, the author notes that despite the fact that COVID allowances are in force only until 31 March 2022, the answer to the question about their legal nature will also have future consequences, e.g., due to the impact of supplements on determining the amount of remuneration derivatives and the admissibility of verification of the correctness of their calculation.

*Keywords:* COVID allowance, remuneration, the COVID Act, sources of law, legislative, multi-source