

Dr hab. Dorota Dzienisiuk

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-0543-9114

e-mail: d.dzienisiuk@wpia.uw.edu.pl

Małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nowym tytułem ubezpieczeń społecznych

The spouse of the President of the Republic of Poland as a new title to social insurance

Streszczenie

Ustawą z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw wprowadzono do ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego nowy tytuł ubezpieczeń — małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to tytuł, który wyróżnia się sposobem przyjęcia regulacji oraz bardzo wąskim kręgiem jej adresatów. Zasluguje jednak na uwagę także dlatego, że w jego konstrukcji przyjęto swoiste rozwiązania, odmienne od stosowanych dotychczas. W artykule analizie poddane są takie rozwiązania jak możliwość wskazywania osoby objętej ubezpieczeniami, szczególna definicja wypadku przy pracy czy objęcie ubezpieczeniem chorobowym osoby, której aktywność nie wpływa na przychody jej lub rodziny. Rozważono również alternatywne do ubezpieczeń społecznych możliwe metody zapewnienia zabezpieczenia społecznego małżonkom Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe

małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ubezpieczenia społeczne, zabezpieczenie społeczne

JEL: H55, K39

Abstract

The Act of 17th September 2021 amending the Act on remuneration of persons holding senior posts in state administration and some other acts deals with social and health insurance of the spouse of the President of the Republic of Poland. This regulation is exceptional due to the method in which it was adopted and due to a very narrow scope of its application. It is also worth considering because of new solutions, different from those applied previously. Such solutions as admissibility of indicating the person covered by social insurance, a peculiar definition of accident at work or sickness insurance coverage for persons whose activity does not affect this person's or family's income are analysed in this paper. Methods of providing social security to the spouses of the Presidents of the Republic of Poland that could be considered as alternative to social insurance are also discussed.

Keywords

the spouse of the President of the Republic of Poland, social insurance, social security

Przebieg prac legislacyjnych

Regulację dotyczącą „małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” jako nowego tytułu ubezpieczeń społecznych w Polsce wprowadzono ustawą z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 1834, dalej: ustawa z 17 września 2021 r.). Projekt ustawy, w ramach której zmieniono ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych i wprowadzono omawiany tu tytuł, wpłynął do Sejmu 2 sierpnia 2021 r. Wniesiony projekt nie obejmował kwestii ubezpieczenia

małżonka Prezydenta RP (druk sejmowy nr 1447). Pojawiła się ona dopiero w trakcie drugiego czytania w dniu 11 sierpnia 2021 r. Poseł Andrzej Szlachta (Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość) przywołał pierwsze czytanie przedmiotowego projektu ustawy na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych. Stwierdził, że „podczas debaty padły jeszcze propozycje uzupełnienia niektórych zapisów. Idąc za głosem tej dyskusji, klub Prawo i Sprawiedliwość zgłasza kolejne poprawki, dotyczące m.in. ubezpieczenia małżonka prezydenta oraz ubezpieczenia za wypadek przy pracy” (Sprawozdanie stenograficzne, s. 25).

Na kolejnym posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych poseł A. Szlachta (PiS) wyjaśniał, że „to jest cały pakiet nowych zapisów dotyczących ubezpieczenia, a właściwie składek za ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe, opłacane na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych za małżonka prezydenta i również za małżonków prezydenta w latach od 1999 do 2021. Także ubezpieczenie wypadkowe” (Pełny zapis przebiegu posiedzenia, s. 9). Następnie ze strony Biura Legislacyjnego zostały wyrażone „wątpliwości dotyczące zakresu tej poprawki i możliwości uzupełniania projektu na tym etapie o nowe treści, które nie były poddane pracom parlamentarnym na wcześniejszych etapach. Wśród tych poprawek znajdują się chociażby zmiany w ustawach podatkowych” (tamże). Pierwsze czytanie ustaw podatkowych jest zaś przewidziane na posiedzeniu Sejmu¹. Na analizę legislacyjną rozwiązań nie było czasu. Poprawka uzyskała pozytywną opinię Komisji w dniu, w którym została zgłoszona. Następnie w trzecim czytaniu, tego samego dnia, poprawka została przyjęta przez Sejm.

W związku z takim przebiegiem prac legislacyjnych nie dysponujemy uzasadnieniem zaproponowanych i wprowadzonych rozwiązań. Rozwiązania te są ciekawe i wyjątkowe ze względu na liczbę potencjalnych adresatów przedmiotowej regulacji. Z założenia ma być to grupa bardzo nieliczna, elitarna.

Pojęcie małżonka Prezydenta RP

Zgodnie z dodanym ustawą z 17 września 2021 r. przepisem art. 4 pkt 19 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2021 r. poz. 423 ze zm., dalej: u.s.u.s.) małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej to osoba będąca małżonkiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma małżonka — inna osoba wskazana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Brzmienie wprowadzonego jednocześnie art. 13 pkt 18 u.s.u.s. jednoznacznie wskazuje, że powyższy przepis określa warunki objęcia danej osoby ubezpieczeniami społecznymi. Małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podlega bowiem ubezpieczeniom od dnia objęcia urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do dnia upływu kadencji, na którą Prezydent został wybrany, a w przypadku gdy dana osoba spełniła warunki określone w art. 4 pkt 19 w trakcie kadencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej albo przestała spełniać te warunki w trakcie kadencji — od dnia rozpoczęcia spełniania warunków do dnia zakończenia ich spełniania.

W konsekwencji jako warunki podlegania ubezpieczeniom społecznym z rozważanego tytułu można wskazać:

□ pozostawanie w związku małżeńskim z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej albo

□ wskazanie danej osoby przez Prezydenta RP, jeżeli Prezydent nie ma małżonka.

Przepisy te uwzględniają więc rozmaite sytuacje: zawarcie małżeństwa przed objęciem urzędu, ale także zawarcie lub ustanie małżeństwa w trakcie kadencji, co po-

woduje, że czas trwania tytułu ubezpieczenia może nie pokrywać się z czasem trwania kadencji prezydenckiej. Warto zwrócić uwagę, że alternatywne wskazanie osoby „ubezpieczonej jako małżonek” dotyczy tylko sytuacji, gdy Prezydent nie ma małżonka i wtedy decyzyja o wskazaniu tej osoby należy całkowicie do Prezydenta.

W powyższych przepisach nie sformułowano wymagań odnoszących się do działań Prezydenta jako głowy państwa i jego reprezentanta, takich jak udział w uroczystościach państwowych, spotkania z przedstawicielami rozmaitych środowisk, wizyty i wyjazdy (Garlicki, 2021, s. 312). Nie ustanowiono także żadnych warunków odnoszących się do relacji zainteresowanych osób: ani w sferze faktycznej (np. wieku, płci lub czy wymagane są związki rodzinne albo rzeczywiste spełnianie funkcji reprezentacyjnych), ani w sferze ubezpieczeń społecznych (np. występowanie lub brak innego tytułu do ubezpieczeń albo prawa do świadczeń, co częściowo wiąże się z przyjętą konstrukcją tego tytułu, także w razie jego zbiegu z innymi tytułami — zob. niżej).

Nowością jest zastosowanie tak liberalnego określenia zakresu podmiotowego osób objętych obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi finansowanymi z budżetu państwa, a więc na etapie gromadzenia składek, a nie dysponowania uprawnieniami z nich wynikającymi. Jeżeli Prezydent nie ma małżonka, to samodzielnie wskazuje, kto ma uzyskać status małżonka Prezydenta RP i być z tego tytułu zgłoszony do ubezpieczeń społecznych wszystkich rodzajów. Dotychczas tego typu rozwiązania były stosowane przy wskazywaniu „osób uposażonych” (art. 25b ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU z 2021 r. poz. 291 ze zm., dalej: u.e.r.) lub „osób uprawnionych” do środków wynikających z ubezpieczenia emerytalnego po śmierci ubezpieczonego (art. 39 ust. 1b u.s.u.s. i art. 82 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, DzU z 2020 r. poz. 105). Natomiast w tym przypadku wskazanie nie jest ograniczone do tego, kto ma być uprawniony do pochodnych świadczeń wynikających z objęcia ubezpieczeniami osoby wskazującej, oraz dotyczy nie tylko ubezpieczenia emerytalnego, w którym do tej pory były stosowane tego rodzaju rozwiązania, ale także ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego. Ustawa nie wymaga szczególnego uzasadnienia lub wypełniania przez osobę wskazaną jakichkolwiek obowiązków, np. reprezentacyjnych, związanych z towarzyszeniem głowie państwa.

Zbieg tytułów ubezpieczeń

W zakresie regulacji zbiegu tytułów ubezpieczeń ustawa z 17 września 2021 r. wprowadza tylko jedną zmianę do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych: art. 9 ust. 1e, zgodnie z którym osoba będąca małżonkiem Prezydenta RP, spełniająca jednocześnie warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu

tytułów. Nie wprowadzono szczególnej regulacji dotyczącej zbiegu tego tytułu z pozostałymi. Może to wskazywać, że obowiązkowe objęcie ubezpieczeniami jest kierowane co do zasady do osób biernych zawodowo, a tym samym pośrednio potwierdzać zwyczaj, że prezydentowa przerywa swoją karierę zawodową (Sudaj, 2015), mimo że nie ma takiego wymogu prawnego². Jednak wątpliwości nie są wyeliminowane, gdyż z wyjątkiem art. 9 ust. 1e u.s.u.s. ubezpieczenia małżonka Prezydenta RP w razie zbiegu wynikają z regulacji nieodnoszącej się bezpośrednio do tego tytułu. A zatem ubezpieczenie jako małżonek Prezydenta RP jest wyłączone w sytuacjach wynikających z art. 9 ust. 1 i 1a u.s.u.s. Małżonek Prezydenta podlega wtedy ubezpieczeniom tylko z tytułu stosunku pracy, umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarł z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni, otrzymywania stypendium doktoranckiego, służby, pobierania świadczenia szkoleniowego, świadczenia socjalnego, zasiłku socjalnego albo wynagrodzenia przysługującego w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie (o ile podstawa wymiaru składek jest wyższa niż minimalne wynagrodzenie). Występuje również możliwość ubezpieczenia dobrowolnego. Jednocześnie w definicji skonstruowanej w art. 4 pkt 19 u.s.u.s. wyraźnie punktem wyjścia jest „małżonek”, czyli osoba o sformalizowanym statusie pozostawania w związku małżeńskim z osobą pełniącą urząd Prezydenta RP. Jeżeli więc Prezydent ma małżonka, który ma tytuł ubezpieczenia społecznego wypierający omawiany tytuł (np. pozostaje w stosunku pracy i nie korzysta z urlopu bezpłatnego), to nie będzie możliwości wskazania innej osoby „w miejsce” małżonka.

Nie jest uregulowana sytuacja zbiegu statusu małżonka Prezydenta RP z innymi rodzajami aktywności lub tytułami (np. umowa o świadczenie usług lub działalność gospodarcza). W szczególności ustawa nie wprowadza wyraźnie ubezpieczenia z obu tytułów, co przewidziano dla członków rad nadzorczych (art. 9 ust. 9 u.s.u.s.), pracowników, którzy łączą urlop rodzicielski z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tego urlopu (art. 9 ust. 6b u.s.u.s.) i pobierających zasiłek (w wysokości) zasiłku macierzyńskiego (art. 9 ust. 1d u.s.u.s.). Jednak uregulowanie w stosunku do małżonka Prezydenta RP zbiegu z pobieraniem zasiłku (w wysokości) zasiłku macierzyńskiego wskazywałoby, że ustawodawca nie wyklucza ubezpieczenia z obu tytułów, tak samo jak w przypadku dwóch innych tytułów, które wiążą się z prawem do zasiłku macierzyńskiego z obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego i są wymienione w art. 9 ust. 1d u.s.u.s., czyli pracowników i członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Jednocześnie ani do art. 4 pkt 19, ani do art. 9 nie wprowadzono zastrzeżenia analogicznego do zawartego w art. 9 ust. 6a u.s.u.s. przewidującego, że określone oso-

by podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych. Poza tym nie ma przepisu wyłączającego ubezpieczenie małżonka Prezydenta RP w jakiegokolwiek sytuacji. Za dopuszczeniem podwójnego ubezpieczenia, nawet gdy występuje inny tytuł do ubezpieczenia, przemawia również cel ustawy, jakim niewątpliwie jest powiększenie przyszłych świadczeń małżonków Prezydentów (zob. art. 15 ust. 1 *in fine* ustawy z 17 września 2021 r.). Wydaje się to świadczyć na rzecz wniosku o dopuszczalności podwójnego lub wielokrotnego ubezpieczenia małżonka Prezydenta RP (przynajmniej częściowo) na koszt budżetu państwa.

Zakres ubezpieczeń

Małżonek Prezydenta RP podlega obowiązkowo wszystkim rodzajom ubezpieczeń: emerytalnemu i rentowym (art. 6 ust. 1 pkt 23 u.s.u.s.), chorobowemu (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 23 u.s.u.s.) oraz wypadkowemu (art. 12 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 23 u.s.u.s.).

Celem ubezpieczenia emerytalnego w tym przypadku jest gromadzenie składek przez okres, w którym Prezydent pełni urząd. W tym zakresie nie ma żadnych dalszych szczególnych regulacji dotyczących przebiegu ubezpieczenia. Małżonka Prezydenta RP dotyczy więc ewentualne zawieranie umowy z otwartym funduszem emerytalnym, zwłaszcza jeżeli byłoby to dla tej osoby pierwsze ubezpieczenie (art. 39 ust. 1 u.s.u.s.). Ubezpieczenia rentowe są szczególnie przydatne dla osób, które czasowo przerywają objętą ubezpieczeniem aktywność zarobkową. Pozwalają spełnić warunki nabycia prawa do renty związane z okresem podlegania ubezpieczeniom (por. art. 57 ust. 1 pkt 3 i art. 58 ust. 2 u.e.r.). Zdecydowanie bardziej zastanawiające są rozwiązania zastosowane w ubezpieczeniach chorobowym i wypadkowym.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (DzU z 2021 r. poz. 1133 ze zm., dalej: u.s.p.) tytuł ubezpieczenia chorobowego to zatrudnienie lub inna działalność, których podjęcie rodzi obowiązek ubezpieczenia chorobowego lub uprawnienie do objęcia tym ubezpieczeniem na zasadach dobrowolności w rozumieniu przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Nie zmieniając tej definicji na potrzeby małżonka Prezydenta RP ustawodawca potwierdził, że jego status też jest pewną, samoistną, działalnością uznawaną w systemie prawa. Co ważniejsze, status ten wiąże się z ubezpieczeniami społecznymi, ale również z brakiem bieżących przychodów, od których mogłaby być naliczana składka. Z jednej strony podobnie jest w przypadku innych tytułów, za które składki są finansowane z budżetu państwa w związku z aktywnością ważną ze społecznego punktu widzenia, przede wszystkim ze względu na sprawowanie opieki nad dziećmi lub osobami niesamodzielnymi. Jednak z drugiej strony dotychczas taka konstrukcja była stosowana jedynie w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych. Nie obejmowała składek na ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe.

Status małżonka Prezydenta RP nie wiąże się z prawem do wynagrodzenia. W wyniku objęcia ubezpieczeniem chorobowym dana osoba będzie natomiast mogła nabyć uprawnienia do świadczeń pieniężnych finansowanych z tego ubezpieczenia, np. w razie konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem lub po uzyskaniu zwolnienia lekarskiego. W okresie zwolnienia osoba ta nie powinna wykonywać czynności niezgodnych z jego celem, gdyż powodowałoby to utratę prawa do zasiłku. Ogranicza to przejściowo oczekiwaną od tej osoby aktywność. Pobiera ona jednak świadczenia pieniężne, których wartości nie uzyskiwałaby nawet gdyby była zdrowa i wykonywała zwykle czynności.

Przyjmuje się, że w ubezpieczeniu chorobowym niezdolność do pracy powinna być stwierdzana, gdy wystąpi niezdolność do aktualnie wykonywanej działalności (Jędrasik-Jankowska, 2018, s. 274; Kluszczyńska, 2016, s. 99; Prasolek, 2012, s. 472). W tym przypadku jest ona trudna do określenia i odniesienia do stanu zdrowia ubezpieczonego, gdyż warunkiem objęcia ubezpieczeniem chorobowym jest formalny status małżonka, a nie określona działalność.

Podczas procesu legislacyjnego ubezpieczenie wypadkowe zostało wskazane jako ważny cel przyjęcia ustawy z 17 września 2021 r. w wersji obejmującej ubezpieczenia małżonka Prezydenta RP. W związku z tym dokonano zmian w ustawie z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (DzU z 2019 r. poz. 1205 ze zm., dalej: u.u.w. lub ustawa wypadkowa).

Finansowanie i wysokość składek oraz podstawa wymiaru zasiłku chorobowego

Stawki składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe za małżonka Prezydenta RP są takie same, jak za innych ubezpieczonych. Natomiast stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe opłacana za małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest stała i wynosi 1%. Tym samym jest to jedyny przypadek, gdy stopa procentowa składki na ubezpieczenie wypadkowe została określona dla konkretnego tytułu ubezpieczeń i bezpośrednio w ustawie, niezależnie od liczby osób zgłaszanych do ubezpieczenia wypadkowego przez płatnika składek (art. 27a u.u.w.).

Płatnikiem składek w stosunku do małżonka Prezydenta RP jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 pkt 2 lit. zd u.s.u.s.), która w całości finansuje składki z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Szef Kancelarii (art. 16 ust. 12a u.s.u.s.). Takie wskazanie źródła finansowania składek dotyczy również składek na ubezpieczenie chorobowe, które przy innych tytułach są finansowane przez ubezpieczonych (art. 16 ust. 2 u.s.u.s.), nawet w przypadku niań, którym składki na pozostałe rodzaje ubezpieczeń w określonych ustawowo granicach finansuje budżet państwa (zob. art. 51 ust. 1 i 2 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, DzU z 2021 r. poz. 75 ze zm.).

Jak zasygnalizowano powyżej, ustawa z 17 września 2021 r. wprowadza również zmiany do przepisów podatkowych. Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 150 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych kwoty składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe opłacane na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych za małżonka Prezydenta RP są wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych. Wprowadzenie i konstrukcja tego zwolnienia ilustrują przedstawione wyżej wątpliwości związane z ubezpieczeniem chorobowym osoby, która na bieżąco nie uzyskuje przychodów, które mogłyby być zmniejszone w związku z chorobą i dlatego „ubezpieczone”.

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia małżonka Prezydenta RP stanowi kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na dany rok kalendarzowy. Składka w nowej wysokości obowiązuje od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia danego roku (art. 18 ust. 8b u.s.u.s.). Tak ustalona podstawa wymiaru składek dotyczy tylko tego tytułu ubezpieczeń i jest stosunkowo wysoka na tle innych składek opłacanych od podstawy wymiaru określonej ustawą w wysokości zryczałtowanej³, szczególnie na tle składek finansowanych z budżetu państwa. Podstawa ta ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu za miesiąc, w którym nastąpiło odpowiednio objęcie ubezpieczeniami lub ich ustanie oraz w przypadku niezdolności do pracy trwającej przez część miesiąca, jeżeli ubezpieczony spełnia warunki do przyznania zasiłku (art. 18 ust. 9 i 10 w zw. z art. 18 ust. 8b u.s.u.s.).

Zgodnie z art. 52b u.s.p. kwota podstawy wymiaru składek, o której mowa w art. 18 ust. 8b u.s.u.s., stanowi również podstawę wymiaru zasiłku chorobowego dla małżonka Prezydenta RP. Ta szczególna regulacja jest potrzebna, gdyż w przypadku finansowania składek na ubezpieczenie chorobowe z budżetu państwa nie pasowałaby ogólna zasada ustalania podstawy wymiaru zasiłków dla ubezpieczonych niebędących pracownikami wyrażona w art. 48 u.s.p. Odwołuje się ona bowiem do przeciętnego miesięcznego przychodu, zdefiniowanego w art. 3 pkt 4 u.s.p. jako kwota stanowiąca podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe ubezpieczonego niebędącego pracownikiem, po odliczeniu kwoty odpowiadającej 13,71% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe. W tym przypadku składki są zaś wyjątkowo finansowane z budżetu państwa, a nie przez ubezpieczonego. Ta sama kwota powinna zapewne stanowić również podstawę wymiaru innych zasiłków i świadczenia rehabilitacyjnego, mimo że wprowadzenie nowego tytułu ubezpieczenia chorobowego i dotyczącego go nowego przepisu nie zostało uwzględnione w art. 52 u.s.p.

Wypadek przy pracy małżonka Prezydenta RP

Do ustawy wypadkowej wprowadzono nowy rodzaj wypadku przy pracy. Zgodnie z art. 3a w przypadku małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa

w art. 4 pkt 19 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, za wypadek przy pracy uważa się również nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną powodujące uraz lub śmierć, które nastąpiło w okresie ubezpieczenia wypadkowego. Na tle definicji wypadku pracowniczego (art. 3 ust. 1 i 2) oraz niepracowniczego (art. 3 ust. 3) zwraca uwagę bardzo szerokie ujęcie zdarzenia dającego prawo do świadczeń określonych ustawą wypadkową. Nie ma w nim odniesienia do związku z wykonywanymi zadaniami lub czasem ich wykonywania. Ze względu na to unikalne brzmienie definicji wypadku przy pracy można się jednak zastanawiać, czy uprawnień wynikających z ubezpieczenia wypadkowego małżonka Prezydenta RP nie ogranicza zawarta w art. 57b u.e.r. definicja wypadku w drodze do pracy lub z pracy. Jeżeli dane zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną nastąpiłoby w drodze do lub z miejsca wykonywania działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia w okolicznościach wskazanych w tym przepisie, to odpowiadałoby ono definicji wypadku w drodze do pracy lub z pracy (*lex specialis*) i wywoływałoby uprawnienia do świadczeń z ubezpieczeń rentowych i chorobowego, a nie wypadkowego.

Ustalenia okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy w stosunku do małżonka Prezydenta RP dokonuje w karcie wypadku Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W sprawach zgłaszania i stwierdzania chorób zawodowych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu pracy.

Składki na ubezpieczenia społeczne za małżonków byłych Prezydentów RP

Na podstawie art. 15 ustawy z 17 września 2021 r. za małżonków Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej wybranych w wyborach powszechnych w latach 1990–2020, za okres sprawowania przez ich małżonków urzędu Prezydenta RP, opłaca się składki na ubezpieczenie społeczne za lata 1990–1998 oraz składki na ubezpieczenie emerytalne za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia poprzedzającego wejście w życie tej ustawy, niezależnie od opłacania przez małżonka Prezydenta RP składek na ubezpieczenie emerytalne z innych tytułów. Okres, za który są opłacone składki emerytalne, uznaje się za okres składkowy, który uwzględnia się w kapitale początkowym za lata 1990–1998. Wlicza się go również do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracownicznych, z wyjątkiem wliczania do stażu pracy wymaganego do wykonywania niektórych zawodów. Podstawę wymiaru składek stanowi wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanego corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, obowiązującego w okresie sprawowania przez małżonka urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Składki mają być opłacone w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest Prezes ZUS. Kwoty składek nie stanowią przychodu małżonków Prezydentów RP w latach

1990–2020 i są wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 16 ustawy z 17 września 2021 r.).

Opłacenie składek za lata poprzednie ma wpływ na wysokość emerytur. Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma z urzędu ponownie obliczyć wysokość emerytury małżonków byłych Prezydentów RP. Dodatkowe składki mogłyby ewentualnie wpływać także na uprawnienia rentowe, szczególnie aktualnego małżonka Prezydenta RP. Jednak akurat za okres od 1999 r., w tym bezpośrednio poprzedzający przyjęcie omawianej regulacji, mają być opłacone jedynie składki na ubezpieczenie emerytalne. W świetle konstrukcji kapitału początkowego i systemu ubezpieczeń społecznych sprzed 1999 r. zastanawiająca jest celowość rzeczywistego przekazania obecnie składek na ubezpieczenie społeczne za te odległe lata. Według zasad dotyczących okresu sprzed 1999 r. wysokość świadczeń, w tym emerytalnych i wynikającego z nich kapitału początkowego, nie była bezpośrednio związana z opłaceniem składek na ubezpieczenie społeczne. Dodatkowe uprawnienia emerytalne dotyczące tego okresu mogą więc być wprowadzane bez przepływów finansowych, jedynie zmianami legislacyjnymi⁴. Rzeczywiste opłacanie składek wydaje się zbędne tym bardziej, że składki te mają być sfinansowane z budżetu państwa, z którego i tak jest pokrywany deficyt systemu ubezpieczeń społecznych.

Uwagi końcowe

Ustawą z 17 września 2021 r. wprowadzono przepisy kształtujące status małżonka Prezydenta RP w zakresie ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego⁵ i podatku dochodowego od osób fizycznych. Dla całości powszechnego systemu ubezpieczeń skutki ustawy, szczególnie finansowe, będą znikome. Nowe rozwiązania są przeznaczone dla pojedynczych osób, podczas gdy ubezpieczenia społeczne są z założenia skierowane do licznych grup współuczestniczących w finansowaniu swych świadczeń. Powstaje w związku z tym pytanie, czy rzeczywistość występuje tu charakterystyczna dla ubezpieczeń społecznych wspólnota ryzyka i czy sytuacja małżonka Prezydenta RP jest podobna do sytuacji innych ubezpieczonych.

W konstrukcji tego tytułu ubezpieczeń społecznych nie ma takiego wymogu, jednak dotychczasowa praktyka wskazuje, że małżonek osoby sprawującej urząd Prezydenta RP rezygnuje z aktywności zawodowej. Jest to sytuacja zbliżona do utraty dotychczasowego źródła przychodu w wyniku zdarzeń losowych, rekompensowana w systemie ubezpieczeń społecznych szczególnym rodzajem świadczenia o charakterze socjalnym w postaci finansowania z budżetu państwa składki na ubezpieczenia społeczne, w tym przypadku w wyjątkowo szerokim zakresie. Dotychczas nie ma ukształtowanej praktyki dotyczącej sytuacji, gdy Prezydent RP nie ma małżonka. Wzięto tę okoliczność po uwagę wprowadzając dopuszczalność wskazywania przez Prezydenta RP osoby, która będzie ubezpieczona w miejsce małżonka. Zastanawiające jest jednak, że nie obwarowano tego wskazania żadnymi warunkami. Wydaje się, że powinny one wiązać podleganie ubezpie-

czeniu na koszt budżetu państwa z uczestnictwem w sprawowaniu obowiązków reprezentacyjnych przez Prezydenta RP, jeżeli to ubezpieczenie miałoby służyć zapewnieniu prawidłowego wizerunku Państwa. Jeżeli zaś miałoby służyć zabezpieczeniu społecznemu wskazanej osoby, należałoby się spodziewać wymogu rezygnacji z dotychczasowych prac zarobkowych. Jego wprowadzenie można byłoby powiązać z podnoszonym w mediach argumentem, że z punktu widzenia interesu publicznego dzięki bierności zawodowej bliskich Prezydenta RP występują oszczędności w kosztach zapewnienia im ochrony.

Konstrukcja nowego tytułu ubezpieczeń społecznych jest zbliżona do funkcjonujących już tytułów powiązanych ze statusem innej osoby niż ubezpieczony, takich jak osoby współpracujące ze zleceniobiorcami lub prowadzącymi pozarolniczą działalność (art. 6 ust. 1 pkt 4–5a u.s.u.s.) albo osoby sprawujące opiekę (art. 6 ust. 1 pkt 19 i art. 6a i 6b oraz w mniejszym stopniu art. 6 ust. 2–2d u.s.u.s.). Powyższe tytuły łączy to, że obejmują one osoby, które nie uzyskują bezpośrednio wynagrodzenia lub innego przychodu z aktywności stanowiącej tytuł ubezpieczeń (z wyjątkiem art. 6 ust. 2b i 2d u.s.u.s.). Wydaje się, że więcej podobieństw występuje w stosunku do drugiej grupy — sprawujących opiekę. Wspólny jest przede wszystkim tak ważny element jak źródło finansowania składki z funduszy publicznych, choćby częściowo w przypadku niań, o których mowa w art. 6 ust. 2d u.s.u.s. Wobec małżonka Prezydenta RP nie wprowadzono jednak zastrzeżenia, że ubezpieczenie finansowane z budżetu państwa występuje tylko wtedy, gdy brak innego tytułu ubezpieczeń społecznych. Na ewentualny subsydiarny charakter ubezpieczeń małżonka Prezydenta RP wskazuje również kształt regulacji zbiegu tytułów ubezpieczeń społecznych oraz cel ustawy z 17 września 2021 r., jakim — w świetle jej postanowień i uzasadnienia — jest zapewnienie korzystnych rozwiązań w zakresie uprawnień do świadczeń oraz ich wysokości. Także z tego względu jest to zatem tytuł wyjątkowy.

Uprawnienia podobne do przyznanych ustawą z 17 września 2021 r. mogłyby wynikać z dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych (art. 7 u.s.u.s, por. szczególnie dawny art. 7 pkt 1 u.s.u.s.⁶), m.in. w związku z jednoczesnym podwyższeniem wynagrodzenia Prezydenta RP⁷, które mogłoby być przeznaczone na ten cel lub na komercyjne ubezpieczenie wypadkowe. Obecna konstrukcja jest jednak korzystniejsza dla zainteresowanych, gdyż gwarantuje finansowanie składek ubezpieczeniowych z budżetu państwa.

Alternatywą mogło być także wprowadzenie dla (byłych) małżonków Prezydentów RP świadczeń na zasadach analogicznych do świadczenia przysługującego by-

łym Prezydentom na podstawie ustawy z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2018 r. poz. 1972). Ustawa ta w art. 2 ust. 1 przewiduje, że byłemu Prezydentowi przysługuje dożywotnio miesięczne uposażenie w wysokości odpowiadającej 75% kwot wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego ustalonych w przepisach o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; przy ustaleniu uposażenia uwzględnia się dodatek za wieloletnią pracę w urzędach państwowych ustalany odpowiednio na podstawie art. 22 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (DzU z 2020 r. poz. 537). Tego typu świadczenia dla małżonków Prezydentów mogłyby przybrać również charakter świadczeń uzupełniających kwotę uzyskiwanego przez nich przychodu lub dochodu albo przysługujących im świadczeń o charakterze emerytalno-rentowym do określonego ustawą poziomu, analogicznie jak w przypadku ustawy z 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (DzU z 2021 r. poz. 1842) lub ustawy z 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (DzU z 2021 r. poz. 419 ze zm.). Ze względu na charakter ubezpieczeń społecznych przyjęte rozwiązanie zdaje się jednak zapewniać małżonkowi Prezydenta RP większą pewność prawną. Z teoretycznego punktu widzenia ciekawe może być ewentualne zastosowanie przepisów o podziale środków po ustaniu małżeństwa do osób ubezpieczonych z tytułu bycia właśnie „małżonkiem”.

Konstrukcja tytułu ubezpieczeń społecznych „małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” zawiera swoiste rozwiązania, takie jak definicja wypadku przy pracy, możliwość wskazywania osoby podlegającej ubezpieczeniu albo objęcie ubezpieczeniem chorobowym osoby, której aktywność nie wpływa na przychody jej lub rodziny. W zakresie ubezpieczeń emerytalnego i rentowych konstrukcja ta jest zbliżona do ubezpieczeń osób sprawujących opiekę w różnych formach. Wątpliwości budzi jednak zastosowanie metody ubezpieczeniowej do osób zwyczajowo pełniących szczególne funkcje w związku z ustrojowoprawnym statusem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Stelina, 2016, s. 119 i n.), który przejawia się także w szczególnym zabezpieczeniu w postaci uposażenia byłego Prezydenta. Wprawdzie małżonek Prezydenta RP jest kolejnym, po członkach rad nadzorczych, tytułem ubezpieczeń związanym ze stosunkami organizacyjnymi, jednak uprawnienia są wywodzone od osoby będącej piastunem organu państwa. Jest to więc także przykład uwzględniania warunkowań rodzinnych lub towarzyskich w ubezpieczeniach społecznych.

Przypisy/Notes

¹ Zob. art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęta ustawa przewiduje, że kwoty składek opłacane za małżonka Prezydenta RP są wolne od podatku dochodowego (art. 21 ust. 1 pkt 150 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU z 2021 r. poz. 1128 ze zm.). Także zgodnie z art. 16 ustawy z 17 września 2021 r. kwoty składek opłaconych na jej podstawie nie stanowią przychodu małżonków byłych Prezydentów RP i są wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych.

² Zob. np. art. 8 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (DzU z 2019 r. poz. 2399), zgodnie z którym Prezydent RP jest obowiązany do złożenia Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka — przed powołaniem na stanowisko, a także o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru — w trakcie pełnienia funkcji.

³ 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia — art. 18 ust. 5b i ust. 8 u.s.u.s., minimalne wynagrodzenie — art. 18 ust. 4 pkt 5a i ust. 5d u.s.u.s.; kwota kryterium dochodowego na osobę w rodzinie dla osób rezygnujących z zatrudnienia ze względu na konieczność sprawowania opieki — art. 18 ust. 5 u.s.u.s.

⁴ Zob. np. ustawa z 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU poz. 552) wprowadzająca korzystne traktowanie okresów urlopu wychowawczego oraz pozostałych okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 u.e.r., jak okresów składkowych przy ustalaniu kapitału początkowego (art. 174 ust. 2 pkt 2 i ust. 2a w zw. z art. 53 ust. 1 pkt 2 u.e.r.).

⁵ Zob. art. 66 ust. 1 pkt 38 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU z 2021 r. poz. 1285 ze zm.).

⁶ W wersji obowiązującej przed 1 stycznia 2013 r., czyli przed wejściem w życie ustawy z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 637), podnoszącej wiek emerytalny, przepis ten przewidywał, że prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi przysługuje małżonkom pracowników skierowanych do pracy w przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i w innych misjach specjalnych za granicą, w instytucjach, ośrodkach informacji i kultury za granicą.

⁷ Pierwotnym celem projektu ustawy było podwyższenie wynagrodzenia Prezydenta poprzez rozszerzenie katalogu przysługujących mu składników uposażenia. Obecnie wynagrodzenie Prezydenta składa się z wynagrodzenia zasadniczego odpowiadającego 9,8-krotności kwoty bazowej oraz dodatku funkcyjnego odpowiadającego 4,2-krotności kwoty bazowej, której wysokość określa ustawa budżetowa, z tym że kwota bazowa jest corocznie waloryzowana (art. 2a ust. 1 ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, DzU z 2020 r. poz. 1637).

Bibliografia/References

- Garlicki, L. (2021). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jędrasik-Jankowska, I. (2018). *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kluszczyńska, Z. (2016). W: G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia: Komisji Finansów Publicznych (Nr 192). (2021). www.sejm.gov.pl.
- Prasolek, Ł. (2012). W: M. Gersdorf i B. Gudowska (red.), *Społeczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 sierpnia 2021 r. (pierwszy dzień obrad). www.sejm.gov.pl.
- Stelina, J. (2016). *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sudaj, K. (2015). *Pierwsza dama musi rzucić pracę*. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pierwsza-dama-musi-rzucic-prace-7260666.html> (16.11.2021).

Dr hab. Dorota Dzienisiuk, adiunkt w Katedrze Prawa Ubezpieczeń na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; doktor habilitowany nauk prawnych, radca prawny (Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie); pracuje w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; wykładowca, ekspert i autor publikacji z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych i prawa pracy, specjalizuje się w problematyce równego traktowania w zatrudnieniu, relacji między prawem pracy a prawem zabezpieczenia społecznego oraz w międzynarodowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; za najważniejsze pozycje w swoim dorobku uważa *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej — koordynacja świadczeń* (2004) oraz *Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych* (2016).

Dr hab. Dorota Dzienisiuk, Associate Professor at the Insurance Law Unit, Law and Administration Faculty of the University of Warsaw, habilitated doctor (dr hab.) in legal studies, attorney-at-law (Warsaw Bar Association), employee of the Bureau of Research of the Chancellery of the Polish Parliament (Sejm); lecturer and author publishing in the field of social insurance law and labour law, specialising in the problems of equal treatment in employment, relations between labour law and social security law and international coordination of social security systems; as the most important works considers *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej — koordynacja świadczeń* [Social security in the European Union — coordination of benefits] published in 2004 and *Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych* [Labour law and social insurance law] of 2016.