

# W kwestii sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w prawie ubezpieczeń społecznych

## On the issue of personal childcare under social security law

### Streszczenie

Celem opracowania jest analiza regulacji prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 1 ustawy z 13 października 1998 r., tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1230 ze zm. (dalej jako: ustawa systemowa), dotyczących sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem stanowiącej tytuł do ubezpieczenia społecznego oraz okoliczność warunkującą prawo do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, dokonana z perspektywy czynników i uwarunkowań czyniących (mogących czynić) sprawowanie opieki nad dzieckiem okolicznością istotną dla prawa ubezpieczeń społecznych i jego kształtu. Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem nie ma w prawie ubezpieczeń społecznych jasnego, zrozumiałego znaczenia. Stan ten tylko do pewnego stopnia uznać można za naturalny i uzasadniony różnymi kontekstami, w jakich zwrot ten występuje, czy też problemami ze wskazaniem czynników determinujących takie a nie inne unormowanie tej kwestii.

### Słowa kluczowe

opieka nad dzieckiem, ubezpieczenia społeczne, tytuł do ubezpieczenia, świadczenia z ubezpieczenia chorobowego

JEL: K31, K39

### Abstract

The purpose of the study is to analyze social insurance regulations, as defined in Article 1 of the Law on the Social Insurance System, concerning the provision of personal care for a child constituting a title to social insurance and a circumstance determining the right to sickness insurance benefits, made from the perspective of factors and conditions making the provision of child care a circumstance relevant to social insurance law and its shape.

The exercise of personal care of a child does not have a clear, understandable meaning in social insurance law. This state of affairs can only be considered natural to some extent, and is justified by the various contexts in which the phrase appears in social insurance law, or the problems of identifying the factors that determine such and not other normalization of this issue in social insurance law.

### Keywords

child care, social security, title to insurance, sickness insurance benefits

### Uwagi wprowadzające

Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem stanowi okoliczność, która w zasadzie od lat 50-tych XX w. jest stałym elementem regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>. Jej znaczenie w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki od tego czasu uległo jednak istotnym zmianom, tak w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Obecnie sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem w bardziej zróżnicowany sposób niż pierwotnie wpływa też na sytuację prawną jednostki. Jest okolicznością istotną, nie tylko w sferze stosunków ochronnych, ale również gwarancyjnych.

W obowiązującym stanie prawnym sprawowanie tytułowej opieki występuje przynajmniej w dwóch kontekstach. Przede wszystkim stanowi tytuł do ubezpieczenia społecznego emerytalnego i rentowych lub wyłącznie emerytalnego (art. 6a, 6b w zw. z art. 4 pkt 17, art. 13 pkt 15, art. 18 ust. 5a, 5d, i 15 oraz art. 36 ust. 15 ustawy systemowej) oraz przyczynę chronionego ryzyka, z którym ustawodawca łączy prawo do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, tj. zasiłku opiekuńczego (tzw. podstawowego i dodatkowego) oraz zasiłku macierzyńskiego w zakresie, w jakim świadczenie to przysługuje niebędącemu pracownikiem ubezpieczonemu ojcu dziecka lub innemu członkowi najbliższej rodziny (art. 32, 32a

i 29 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1732 ze zm. (dalej jako: ustawa zasiłkowa).

## **W sprawie czynników i uwarunkowań czyniących sprawowanie opieki nad dzieckiem okolicznością istotną dla prawa ubezpieczeń społecznych i jego kształtu**

Różne konteksty występowania w regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych sformułowania „sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem” sugerują wielość i różnorodność czynników, które mogą stanowić osąd dla obowiązujących rozwiązań prawnych. Ich wskazanie nie jest przy tym łatwe. Nie wszystkie z nich mogą uchodzić też za obiektywne. Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem stanowiącej przedmiot opracowania nie jest objęte treścią konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji RP) ani przedmiotem regulacji Konwencji MOP nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 2005 r., nr 93, poz. 775) uznawanej za kluczową dla unormowania kwestii zabezpieczenia społecznego również w prawie polskim. Jednocześnie, kluczowe kryteria tego osądu, związane z istotą ubezpieczenia społecznego, jako instytucji wyrażającej ideę bezpieczeństwa siły roboczej, nie są wystarczające dla jego pełnego przeprowadzenia.

Bez wątpienia sprawowanie opieki nad dzieckiem jest aktywnością ważną ze społecznego punktu widzenia (np.: Dzienisiuk, 2022, s. 12). W odniesieniu do systemu społecznego ubezpieczenia również dlatego, że stanowi szczególny rodzaj wkładu jednostki do wspólnoty ryzyka, odnoszący się do potencjalnych przyszłych płatników, na których spoczywać będzie ciężar finansowania świadczeń. Poza tym sprawowanie opieki nad dzieckiem stanowi trwały, niezmienny i podstawowy element wyznaczający istotę rodzicielstwa i zakres rodzicielskich działań, niezależnie od tego jak rozumieć samo rodzicielstwo, a więc, czy pod pojęciem tym, jako pojęciem dotyczącym relacji międzyosobowych, rozumieć, tradycyjnie, sferę działań i funkcjonowania matek i ojców w stosunku do ich dziecka, czy po prostu pewien typ relacji między dzieckiem a dorosłym, który może przyjmować różne formy np. rodzicielstwa biologicznego, psychicznego i społeczno-prawnego, rodzicielstwa pomocniczego, stałego, chwilowego, a nawet okresowego (np.: Opozda, 2017, s. 20–22, Błasiak, 2017, s. 30–31).

W aktualnych warunkach społeczno-kulturowych, jak i prawnych, nie sposób przyjąć również, że sprawowanie opieki nad dzieckiem jest zadaniem spoczywającym na jednym członku rodziny, zwłaszcza na kobiecie. Odmienne stwierdzenie pozostawałoby w kolizji do wyrażonej w art. 33 ust. 1 Konstytucji RP zasady równouprawnienia płci w życiu rodzinnym jak i trwającego od lat w prawie międzynarodowym i unijnym procesu egalitaryzacji ról rodzinnych.

Raczej oczywiste jest stwierdzenie, że sprawowanie opieki nad dzieckiem może stanowić przeszkodę w podjęciu aktywności zawodowej, jej realizacji (świadczeniu pracy) w ogóle lub w pierwotnym wymiarze (zakresie), utrudniać rozwój zawodowy wreszcie, w konsekwencji, negatywnie wpływać na wymiar przyszłych świadczeń uwarunkowanych, uogólniając, jej przebiegiem. Tak zakreślony negatywny wpływ wykonywania obowiązków rodzinnych na aktywność zawodową i związana z nim potrzeba przyjęcia odpowiednich środków również w zakresie zabezpieczenia społecznego, znajduje bezpośredni lub pośredni wyraz w aktach prawnomiędzynarodowych i unijnych dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz równości szans w zatrudnieniu, a ostatnio także w kontekście unijnej polityki równowagi między pracą zarobkową a życiem rodzinnym. Przykładowo, nieratyfikowana przez Polskę Konwencja MOP nr 156 z 1981 r. o równości szans i traktowania pracowników obu płci: pracowników mających obowiązki rodzinne wskazuje na potrzebę uwzględniania potrzeb osób mających obowiązki rodzinne w zakresie warunków zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego (art. 4 pkt 2). Z kolei wciąż obowiązująca dyrektywa Rady 79/7/EWG z 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego wśród możliwych odstępstw od równości płci w zabezpieczeniu społecznym wskazuje na przywileje przyznane w systemach ubezpieczenia emerytalnego osobom, które wychowywały dzieci oraz możliwość nabycia praw do świadczeń na podstawie okresów przerwy w wykonywaniu pracy ze względu na wychowywanie dzieci (art. 7 ust. 1 lit. b), zobowiązując jednocześnie państwa członkowskie do oceny zasadności tych odstępstw w świetle zmian społecznych (art. 7 ust. 2). Natomiast dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, PE/20/2019/REV/1, wskazuje na prawo pracownika do urlopu opiekuńczego celem zwiększenia możliwości pozostania na rynku pracy przez kobiety i mężczyzn pełniących obowiązki opiekuńcze, w tym zwłaszcza wobec dzieci (motyw 27), za okres którego może przysługiwać wynagrodzenie lub odpowiednie świadczenie (motyw 32).

Z perspektywy istoty ubezpieczenia społecznego jako instytucji, której podstawowym zadaniem jest ochrona skutków zdarzeń w zakresie zdolności do zdobywania środków utrzymania, oczywistym jest, że sprawowanie opieki nad dzieckiem powinno mieć znaczenie o tyle, o ile stanowi przeszkodę w zarabkowaniu. Z założenia więc przeszkoda ta może zaistnieć tylko wtedy, gdy opieka nad dzieckiem jest sprawowana osobiście, w okresie, który w modelowym stanie rzeczy mógłby być przeznaczony na wykonywanie aktywności zarobkowej lub w czasie, który powinien być przeznaczony na realizację czynności właściwych dla danej formy aktywności zarobkowej. Raczej oczywistym jest, że opieka ta powinna

mieć charakter konieczny, a więc stanowić w danych okolicznościach rzeczywisty przymus powstrzymania się od aktywności zarobkowej. Pozostaje natomiast pytanie, wedle jakich kryteriów oceniać taki jej przymiot. Choć rodzicielstwo, zwłaszcza ujmowane tradycyjnie, jest procesem całonocnym, to zadanie sprawowania opieki nad dzieckiem może, ale nie musi mieć już takiego charakteru. Z perspektywy dziecka podstawowym czynnikiem determinującym potrzebę sprawowania nad nim opieki jest wiek, stan zdrowia, a w przypadku np. dzieci adopcyjnych okoliczności i wiek wejścia do nowej rodziny. Z perspektywy rodzica (osoby pełniącej rolę rodzica) czynnikiem wpływającym na realizację zadania opieki są zmiany biologiczne dokonujące się w organizmie rodzica, indywidualne cechy i właściwości podmiotowe, w tym brak kompetencji a nadto kontekst społeczny, w szczególności społeczna sieć powiązań, tj. inni członkowie rodziny, przyjaciele, sąsiedzi, różnego typu instytucje i organizacje, oraz zmiany cywilizacyjne (Błasiak, 2017, s. 32). Istota ubezpieczeniowej ochrony nie determinuje jednak tego, które z tych czynników ujmowanych rodzajowo powinny mieć znaczenie na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych. Z istoty ubezpieczeniowej ochrony wynika w zasadzie tyle, że powinny to być okoliczności powszechne, a nie jednostkowe.

Podobnie istota ubezpieczeniowej ochrony nie wyjaśnia, które z możliwych rozumień rodzicielstwa winno być właściwe dla prawa ubezpieczeń społecznych. Jeśli jednak wziąć pod uwagę, że ubezpieczenie społeczne (prawo ubezpieczeń społecznych) poza realizacją wskazanego wyżej zadania ma również wpływać na inne sfery życia społecznego, w tym treść życia rodzinnego (Dziennisiuk 2020, s. 116), to od strony formalnoprawnej – przepisów Konstytucji, które traktują o rodzinie, małżeństwie, macierzyństwie i rodzicielstwie (zob. art. 18, art. 33 ust. 2, art. 47, art. 71 Konstytucji RP) i ich rozumienia w języku prawniczym, można przyjąć, że unormowanie kwestii sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w prawie ubezpieczeń społecznych winno opierać się na trzech dodatkowych założeniach: 1) sprawowanie opieki nad dzieckiem jest zadaniem rodziców – matki i ojca w ujęciu biologicznym i prawnym, a więc osób, które pozostają z dzieckiem w stosunku pokrewieństwa lub nawiązały z nim więź prawną w wyniku ustawowo dopuszczalnych środków prawnych, 2) równej w płaszczyźnie prawnej pozycji matki i ojca w sprawowaniu opieki nad dzieckiem oraz 3) wspierającej roli pozostałych członków rodziny dziecka w sprawowaniu opieki.

Oceniając, stan obecnej regulacji prawa ubezpieczeń społecznych w zakresie opieki nad dzieckiem nie można zapominać również o tym, że ubezpieczenia społeczne są ważnym instrumentem polityki zatrudnienia (Babińska-Górecka, 2017, s. 644–645). Rozwiązania prawne z zakresu ubezpieczeń społecznych w dużej mierze decydują o tendencjach na rynku pracy. Dotyczy to ukształtowania tytułów do ubezpieczeń społecznych i obowiązku składowego (Ślebzak, 2021, s. 380), ale również ukształtowania ochrony na wypadek zajścia zdarzenia skutkującego utratą lub ograniczeniem środków utrzy-

mania (zob. np. pkt 26 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, PE/20/2019/REV/1).

Mając na względzie wymienione uwarunkowania, oceny regulacji prawnej dotyczącej obu wyszczególnionych kontekstów, w jakich sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem występuje w prawie ubezpieczeń społecznych, dokonać można w dwóch płaszczyznach: podmiotowej i przedmiotowej (przedmiotowo-konstrukcyjnej).

## **Podmiotowe i przedmiotowe aspekty sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w prawie ubezpieczeń społecznych – uwagi *de lege lata***

Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem, występując we wskazanych kontekstach, nie ma jasnego, zrozumiałego znaczenia. Wspólne dla niego jest tylko to, że dotyczy pewnej aktywności, tj. aktywności wykonywanej wobec dziecka bezpośrednio przez osobę, która z racji tej aktywności ma mieć status ubezpieczonego lub korzystać z ochrony ubezpieczeniowej w formie świadczeń oraz aktywności wykonywanej w okresie, który normalnie mógłby być przeznaczony na aktywność zawodową. Generalnie zwrot ten odnosi się do różnych osób w nią zaangażowanych i nią objętych, różnych typów osobistej opieki (opieki przejściowej, w tym incydentalnej i długookresowej) oraz okoliczności uzasadniających jej sprawowanie. Różny jest też stopień jej dookreślenia przez ustawodawcę, każdorazowo jednak w sposób utrudniający weryfikację osobistego jej sprawowania.

### **Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem – aspekt podmiotowy**

W przypadku opieki jako tytułu do ubezpieczenia kluczowe znaczenie ma okresowe sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem biologicznym, przysposobionym, lub dzieckiem małżonka (biologicznym, przysposobionym), do ukończenia przez nie określonego wieku – 6 lat, wyjątkowo 18 lat (zob. art. 4 pkt 17 ustawy systemowej). W istocie chodzi zatem o sprawowanie opieki, którą uznać można za przejaw realizacji obowiązków spoczywających na osobie sprawującej opiekę, mających źródło w więzi łączącej ją bezpośrednio z dzieckiem (stosunek pokrewieństwa, przysposobienia) lub w więzi prawnej wynikającej ze stosunku istniejącego między rodzicem dziecka a opiekunem (stosunek małżeństwa<sup>2</sup>). Tym samym rodzicem, o którym mowa w art. 6a ust. 1 i art. 6b ust. 2 ustawy systemowej, jest nie tylko rodzic w sensie biologicznym i prawnym, ale również rodzic w sensie faktycznym (ojczym, macocha). Tak wyznaczony krąg dzieci, nad którymi sprawowanie osobistej opieki daje możliwość objęcia ubezpieczeniem emerytalnym i/lub wyłącznie rentowymi, z jednej strony, jest bliski tradycyjnemu rozumieniu rodzicielstwa oraz w przypadku dzieci drugiego małżonka zapobiega różnicowaniu dzieci w rodzinie, z drugiej jednak strony, jest

on węższy od zakresu opieki nad dzieckiem, z którą prawo ubezpieczeń społecznych wiąże prawo do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego.

W przypadku tzw. podstawowego zasiłku opiekuńczego i zasiłku macierzyńskiego sprawowanie osobistej opieki dotyczy również dziecka przyjętego na wychowanie i utrzymanie, przy czym w przypadku podstawowego zasiłku opiekuńczego nie tylko w ramach pieczy zastępczej. W pewnym sensie wyjątkowo przedstawia się natomiast zakres podmiotowy opieki nad dzieckiem, z którym ustawodawstwo łączy prawo do tzw. dodatkowego zasiłku opiekuńczego oraz zasiłku macierzyńskiego. W przypadku tego pierwszego świadczenia, na dobór podmiotów opieki patrzeć wypada jednak przez pryzmat związku tego świadczenia z zasiłkiem macierzyńskim w okresie połogu. Związek ten w odniesieniu do ubezpieczonego ojca dziecka – sugeruje i tłumaczy zarazem uczynienie podmiotem prawa do tego świadczenia ubezpieczonego ojca biologicznego dziecka<sup>3</sup>. W pozostałym zakresie, uczynienie podmiotem prawa do obu ww. zasiłków ubezpieczonego innego członka najbliższej rodziny, tj. podmiotu którego wyznaczenie stanowi skomplikowane zagadnienie prawne (Babińska-Górecka, 2020, s. 482–483), przekłada się na trudność w określeniu relacji, jaka zachodzi między nim a dzieckiem, co powoduje zarazem, że w zależności od okoliczności faktycznych, zakres podmiotowy opieki może być szerszy lub węższy od zakresu opieki, która kształtuje sytuację jednostki w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Dalej zauważyć wypada, że krąg dzieci, nad którymi sprawowanie osobistej opieki daje możliwość objęcia ubezpieczeniem społecznym, jest węższy od zakresu znaczeniowego terminu dziecka w regulacji prawnej urlopu wychowawczego, na której ustawodawca oparł art. 6a i 6b ustawy systemowej<sup>4</sup>, jako uprawnienia, które przysługują rodzicom i opiekunom dziecka (zob. art. 186 § 31–6, 9–10 k.p.) oraz znaczenia nadanego mu w innych przepisach z zakresu zabezpieczenia społecznego, wśród których wymienić wypada w szczególności ustawę z 31 stycznia o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym 2019 r., (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1051 ze zm.).

Wedle tej ustawy, celem rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego jest zapewnienie niezbędnych środków utrzymania osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej albo ich nie podjęły ze względu na wychowywanie dzieci (art. 1 ust. 2). Jednocześnie ustawa ta pod pojęciem dziecka rozumie nie tylko dziecko własne lub współmałżonka lub dziecko przysposobione, ale również dziecko przyjęte na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej (art. 2 pkt 1).

Generalnie, badane regulacje w odniesieniu do obu wyróżnionych kontekstów sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem uwzględniają zmiany w funkcjonowaniu kobiet i mężczyzn w rolach rodzicielskich. Od strony formalnoprawnej zrywają z tradycyjnym jej ujęciem. Pewne wątpliwości aktualny stan prawny budzi z perspektywy posiłkowej roli innych członków rodziny w sprawowaniu opieki nad dzieckiem. Uwaga ta dotyczy

zasiłku macierzyńskiego i tzw. dodatkowego zasiłku opiekuńczego. Przepisy ustawy zasiłkowej nie wyrażają bowiem wprost pierwszeństwa prawa ubezpieczonego ojca dziecka do zasiłku przed ubezpieczonym innym członkiem najbliższej rodziny. W przypadku tzw. dodatkowego zasiłku opiekuńczego pierwszeństwa tego można tylko domniemywać analizując strukturę przepisu art. 32a ustawy.

Ponadto, poza tym, że „chroniona” opieka oparta jest na różnego rodzaju relacjach łączących dziecko z ubezpieczonym, który ją sprawuje, to każdorazowo dotyczy również dzieci w różnym wieku. W istocie zatem tytułowa opieka dotyczy dzieci mających odmienne potrzeby, co rzutuje z kolei na odmienne jej cele i zakres, a z perspektywy przedmiotu opracowania, osobisty sposób jej wykonywania.

### **Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem – aspekt przedmiotowo-konstrukcyjny**

Z perspektywy przedmiotowo-konstrukcyjnej istotnych wątpliwości nie budzi regulacja prawna dotycząca sprawowania opieki nad dzieckiem normująca prawo do zasiłków z ubezpieczenia chorobowego. W ich przypadku ochrona nie tkwi w samym sprawowaniu opieki nad dzieckiem, ale konieczności jej sprawowania spowodowanej zaistnieniem określonych zdarzeń dotyczących dziecka (np. choroba dziecka) lub osób, czy instytucji zobowiązanych ewentualnie uprawnionych do jej sprawowania w czasie przeznaczonym na wykonywanie pracy przez ubezpieczonego (np. niezdolność do samodzielnej egzystencji matki nowo narodzonego dziecka, porzucenie przez nią dziecka, zgon matki nowo narodzonego dziecka, choroba rodzica, hospitalizacja rodzica sprawującego opiekę nad dzieckiem, choroba niani, dziennego opiekuna) i jej negatywnym wpływie na możliwość kontynuacji aktywności zarobkowej (uzyskiwania z niej dochodu). Ta ostatnia cecha w przypadku tzw. podstawowego zasiłku opiekuńczego wyraża się zwolnieniem ubezpieczonego od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem, a w przypadku tzw. dodatkowego zasiłku opiekuńczego i zasiłku macierzyńskiego, odpowiednio przerwaniem przez ubezpieczonego ojca dziecka lub ubezpieczonego innego członka najbliższej rodziny działalności zarobkowej lub przerwaniem zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem (szerzej: Stopka, 2022, s. 239–240, 294). Choć w szczegółach do przyjętych przez ustawodawcę w tym zakresie rozwiązań prawnych można zgłaszać pewne zastrzeżenia<sup>5</sup>, to jednak, co do zasady, uznać wypada je za adekwatne do istoty ubezpieczeniowej ochrony, dla której kluczowe znaczenie ma kategoria ryzyka socjalnego. Analogicznego wniosku nie sposób sformułować w odniesieniu do sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem jako tytułu do ubezpieczenia.

Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem stanowi okoliczność kształtującą sytuację jednostki w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym od 1 września 2013 r.<sup>6</sup>. Zasadniczym celem dokonanej wówczas nowe-

lizacji ustawy systemowej było poszerzenie kręgu osób, za które budżet państwa opłacałby składki w związku ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem w okresie przerwy w aktywności zawodowej. Po zmianie systemu emerytalnego w 1999 r., a przed ww. nowelizacją, prawo do podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym finansowanym ze środków budżetu państwa w związku ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem przysługiwało osobom korzystającym z urlopu wychowawczego, a więc jedynie pracownikom, funkcjonariuszom służby celnej oraz pracującym w spółdzielni członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych<sup>7</sup>. U podstaw nowelizacji leżały cele polityki prorodzinnej (odwrócenie zjawiska depopulacji w Polsce) i potrzeba zadbania o wysokość przyszłych świadczeń osób wychowujących dzieci<sup>8,9</sup>.

Przyjęte przez ustawodawcę w 2013 r. rozwiązania prawne czynią sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem swoistym tytułem podlegania ubezpieczeniom społecznym, budzącym wątpliwości również z perspektywy zasad i konstrukcji prawnych, na których ustawodawca oparł ochronę ubezpieczeniową. Uwaga ta z różnym natężeniem dotyczy obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem posiadających wcześniejszy staż ubezpieczeniowy związany z aktywnością zawodową (art. 6a ustawy systemowej) oraz osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem niespełniających tego warunku (art. 6b ustawy systemowej).

Konstrukcja wskazanych tytułów nie jest oparta na istnieniu związku przyczynowo-skutkowego między sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem a rezygnacją z dotychczasowej aktywności zawodowej lub jej niepodejmowaniem. W przypadku tytułu do ubezpieczenia z art. 6a ustawy systemowej między sprawowaniem osobistej opieki a rezygnacją musi zachodzić tylko związek czasowy istotny dla oceny drugiego warunku współkształtującego ten tytuł – tj. warunku stażowego. Dalej zauważyć wypada, że, co do zasady, dla powstania rozważanych tytułów nie musi również istnieć rzeczywisty przymus sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Poniekąd wyjątkowy charakter w tym zakresie ma sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem starszym niż dziecko, które ukończyło 6 rok życia. Jej sprawowanie dotyczy bowiem dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności (zob. art. 4 pkt 17 ustawy systemowej).

Jednocześnie krytycznie ocenić wypada obejmowanie obowiązkiem przystąpienia do ubezpieczenia społecznego osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem, w przypadku których brak jest związku z uprzednim podjęciem aktywności zawodowej i jej wykonywaniem (art. 6b ustawy systemowej). W tym miejscu wypada zauważyć, że na ogół tytuły niezarobkowe, do których przynależą analizowane tytuły do ubezpieczenia, dotyczą osób uzyskujących przychód, co więcej przychód z tytułu zdarzeń aktywności zawodową równoważących lub mających przynajmniej jakiś związek (rzeczywisty lub formalnoprawny z aktywnością zawodową, wskazu-

jący na zastąpienie przez przychód środków z aktywności zawodowej), wyjątkowo zaś dotyczą osób nieuzyskujących żadnego przychodu<sup>10</sup>. Ta ostatnia grupa tytułów niezarobkowych, najmniej liczna, dotyczy właśnie osób wypełniających obowiązki rodzinno-opiekunów oraz małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W zasadzie jednak tylko w przypadku tytułu unormowanego w art. 6b ustawy systemowej objęcie ubezpieczeniem społecznym może nastąpić bez jakiegokolwiek związku z aktywnością zawodową (zdarzeń ją równoważących). Tym samym, objęcie obowiązkiem ubezpieczenia osób, o których mowa w art. 6b ustawy systemowej stanowi, kolejny, po zniesieniu w 2013 r. ograniczeń w dostępie do dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego i rentowych (Zieleniecki, 2015), element zaopatrzeniowy w regulacji prawnej zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym. Przyjęte rozwiązanie daje prym funkcjom ubezpieczenia, które nie mają charakteru podstawowego. Poza tym, jak słusznie wskazano w doktrynie, rozwiązanie to zapewnia wypłatę świadczeń osobom, w przypadku których osiągnięcie wieku emerytalnego w ogóle może nie powodować straty finansowej oraz promuje pozostawanie przede wszystkim kobiet w wieku produkcyjnym poza zatrudnieniem, a czasami poza rejestrowaną sferą aktywności zawodowej, przy jednoczesnym obciążaniu państwowych funduszy finansowaniem składek<sup>11</sup> przez stosunkowo długi okres (każdorazowo 3 lub 6 lat)<sup>12</sup>. Mimo krytycznej oceny objęcia obowiązkiem ubezpieczeń społecznych opiekunów dzieci uprzednio nieaktywnych zawodowo, pozytywnie ocenić można przynajmniej przedmiotowe ograniczenie obowiązku ubezpieczenia w ich przypadku do ubezpieczenia emerytalnego. Jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, 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 (Dziesięciuk, 2020, s. 12). Za wyłączeniem tych osób z ubezpieczenia rentowego przemawiać mogą również zasady i kryteria oceny niezdolności do pracy (zob. art. 13 i 14 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1251 ze zm., dalej jako: ustawa emerytalna).

Dalej zauważyć wypada, że ustawodawca nie sformułował żadnych wymagań pozytywnych lub negatywnych pozwalających na ocenę istnienia w rzeczywistości aktywności stanowiącej tytuł do ubezpieczenia. Nie odesłał również do przepisów, które tych wskazówek mogłyby dostarczyć. Uwaga ta wydaje się być istotna chociażby z dwóch względów. Po pierwsze, z uwagi na to, że warunkiem objęcia ubezpieczeniem nie jest formalny status opiekuna, a określona aktywność (sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem), a po drugie, z uwagi na fakt powiązania powstania ubezpieczenia z treścią oświadczenia ubezpieczonego, o czym dalej. Brak kryteriów przedmiotowych mogących stanowić podstawę oceny rzeczywistego sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w istocie czyni również w praktyce niemożli-

wym dokonanie przez ZUS kontroli istnienia rozważanych tytułów do ubezpieczenia, co może stanowić źródło nadużyć godzących w istotę wspólnoty ryzyka i niesprawiedliwych ze społecznego punktu widzenia. Choć kontrola taka w przypadku osób przebywających na urlopie wychowawczym, a więc tytułu, który, jak już nadmieniono, leży u podstaw wprowadzenia do ustawy systemowej analizowanych tytułów, jest ograniczona z uwagi na to, że warunkiem objęcia ubezpieczeniem jest po prostu przebywanie na urlopie wychowawczym, to jednak nie można tracić z pola widzenia tego, że respektowanie przez pracodawcę przepisów k.p. *de facto* może przyczynić się do jego wcześniejszego ustania, a w konsekwencji ustania obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym na koszt budżetu państwa. W świetle przepisów k.p.: a) urlop wychowawczy ma charakter celowy – przysługuje w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem (art. 186<sup>1</sup> § 1 zdanie pierwsze k.p.), b) sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem zostaje zakończone w razie trwałego zaprzestania jej sprawowania (art. 186<sup>2</sup> k.p.), c) trwale zaprzestanie sprawowania opieki nad dzieckiem obowiązuje pracodawcę do wezwania pracownika do stawienia się do pracy (art. 186<sup>2</sup> § 2 k.p.). Warto nadmienić też, że w doktrynie prawa pracy z tego, że sprawowanie osobistej opieki kończy trwale zaprzestanie jej sprawowania, wywodzi się np., że „sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem nie oznacza, że kontakt z dzieckiem musi być ciągły, nieprzerwany, że sprawująca taką opieką osoba nie może zostać zastąpiona w wykonywaniu czynności opiekuńczych przez domowników czy inne osoby przez krótsze (kilkugodzinne) czy dłuższe (kilku- czy kilkunastodniowe) okresy”, czy też podając różnych rodzajów aktywności, w tym zarobkowej (Włodarczyk, 2022, art. 186(2)). Z drugiej strony zaznaczyć wypada, że przywoływana już ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym łączy sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem ze stałym, bezpośrednim i ciągłym wykonywaniem ogółu obowiązków spoczywających na rodzicach w ramach praw im przysługujących względem dzieci w celu należytego sprawowania pieczy nad nimi i nad ich majątkiem (art. 2 pkt 9).

W konstrukcji rozważanych tytułów uwagę zwraca również brak konsekwencji ustawodawcy co do zasady terytorialności, wyrażającej powiązanie stosunku ubezpieczenia z występowaniem aktywności stanowiącej tytuł do ubezpieczenia na terytorium RP (zob. art. 6 ustawy systemowej). Brzmienie analizowanych przepisów wskazuje, że zasada ta wyłączona jest w stosunku do osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem posiadających wcześniejszy staż ubezpieczeniowy związany z aktywnością zawodową. Literalne brzmienie art. 6a ust. 1 ustawy wskazuje, że zasada ta odnosi się nie tyle do sprawowania osobistej opieki, ile do działalności zarobkowej ją poprzedzającej.

Dalsza swoistość analizowanych tytułów do ubezpieczeń społecznych dotyczy takich cech kategoryalnych ubezpieczeń społecznych jak przymus i automatyzm. Choć brzmienie przepisów art. 6a ust. 1 i 6b ust. 1 sugeruje, że przesłanką przesądającą o podleganiu ubezpie-

czeniu emerytalnemu i rentowym lub emerytalnemu jest sprawowanie opieki nad dzieckiem, to jednak z pozostałych przepisów ustawy systemowej nie wynika, by sytuacja ta zrodziła obowiązek ubezpieczenia niezależnie od woli jednostki i bez dokonania dodatkowych czynności oraz by obowiązek ten powstał z chwilą jej zaistnienia. W ustawie mowa jest bowiem o „prawie do objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi lub emerytalnym” (art. 6a ust. 3 i 5, 6b ust. 2 i 3). Co więcej, ustawa nakłada na osobę chcącą z tego prawa skorzystać obowiązek złożenia oświadczenia „o zamiarze podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym lub odpowiednio ubezpieczeniu emerytalnemu” (art. 36 ust. 15). Stanowi również, że obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym podlega się od dnia określonego w oświadczeniu, o którym mowa w art. 36 ust. 15, jako dzień rozpoczęcia sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym oświadczenie zostało złożone, do dnia wskazanego w oświadczeniu jako dzień zakończenia sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem (art. 13 pkt 15). Tym samym sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem (rezygnacja z aktywności zawodowej celem sprawowania opieki) nie jest zdarzeniem wystarczającym do powstania obowiązku ubezpieczenia. Odnotować wypada, że przepisy ustawy systemowej nie modyfikują natomiast zasad ustania obowiązku podlegania ubezpieczeniom. Obowiązek ubezpieczenia trwa do daty wskazanej w oświadczeniu. Wcześniej może ustać tylko w razie odpadnięcia warunków przysługiwania prawa do objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, dotyczących drugiego rodzica (art. 6a ust. 3–4, art. 6b ust. 2) lub w razie ustalenia prawa do emerytury lub renty lub nabycia innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych (art. 9 ust. 6).

Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast wyłączenie w obu przypadkach możliwości jednoczesnego korzystania z prawa do finansowania składek na ubezpieczenie społeczne z budżetu państwa przez oboje rodziców (art. 6a ust. 3, 6b ust. 2) oraz ustanowienie zasad pierwszeństwa w korzystaniu z tego prawa w sytuacji, w której jedno z rodziców przebywa na urlopie wychowawczym a drugie sprawuje osobistą opiekę nad dzieckiem w warunkach określonych w art. 6a lub 6b ustawy systemowej oraz w sytuacji, w której jedno z rodziców sprawuje osobistą opiekę nad dzieckiem w warunkach określonych w art. 6a a drugie w warunkach określonych w art. 6b tej ustawy (art. 6a ust. 4, art. 6b ust. 2). W sytuacjach tych, pierwszeństwo objęcia ubezpieczeniami społecznymi na koszt budżetu państwa ma, odpowiednio, korzystanie z urlopu wychowawczego i sprawowanie opieki w warunkach określonych w art. 6a ustawy systemowej.

## Uwagi końcowe

Sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem jest na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych sformułowaniem niejednoznacznym. Stan ten jednak tylko do pewnego stopnia uznać można za naturalny i uzasadniony

różnymi kontekstami, w jakich zwrot ten pojawia się w prawie ubezpieczeń społecznych, czy też trudnością wyznaczenia czynników determinujących takie a nie inne unormowanie tej kwestii w prawie ubezpieczeń społecznych.

Jednocześnie nie sposób przyjąć, by sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem mogło być obojętne dla przedmiotu ochrony w ramach ubezpieczeń społecznych. Bez wątpienia sprawowanie osobistej opieki może stanowić przeszkodę w wykonywaniu aktywności zawodowej, skutkując utratą wynagrodzenia (przychodu).

Możliwości negatywnego wpływu sprawowania opieki nad dzieckiem na aktywność zawodową nie przeczą przekształcenia w sposobie świadczenia pracy, jakie dokonały się od reformy ubezpieczeń społecznych z lat 90-tych minionego wieku, zwłaszcza te, które pozwalają łączyć aktywność zawodową z życiem rodzinnym i powinnościami z niego wynikającymi (np. praca zdalna, wcześniej telepraca, praca tymczasowa, ruchomy lub przerywany czas pracy oraz indywidualny rozkład czasu pracy). Podobnie zresztą, jak rozbudowa i zwiększenie udziału form pozarodzinnego wsparcia w opiece nad dziećmi, w tym niepełnosprawnymi (zob. ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 204 ze zm.).

Nie mniej jednak, wydaje się, że unormowanie tej kwestii w sferze ubezpieczeń społecznych winno brać pod uwagę upowszechnienie i rozwój form świadczenia pracy i opieki nad dzieckiem, ich rzeczywistą dostępność i koszt. Sugestia ta zdaje się być historycznie uzasadniona, jeśli wziąć pod uwagę zależność między wprowadzaniem do systemu świadczeń pieniężnych a stanem świadczeń rzeczowych. Przykładowo w piśmiennictwie wskazywano, że zasiłek wychowawczy został wprowadzony częściowo jako substytut niedorozwoju świadczeń rzeczowych – żłobków, przedszkoli (Pławucka, 1985, s. 94).

Poza tym wciąż aktualne są powody, które legły u podstaw objęcia kwestii sprawowania osobistej opieki nad dziećmi unormowaniami z zakresu ubezpieczeń społecznych, tj. wzrost aktywności zawodowej kobiet w wieku produkcyjnym (Muszalski, 1984, s. 51–22). Współcześnie wspieranie udziału kobiet w grupie ludności czynnej zawodowo wpisuje się w priorytetowy obszar działań Unii Europejskiej, jakim jest polityka równych szans oraz równowagi między pracą zawodową a życiem rodzinnym. Osiągnięcie celów tej polityki wymaga uwzględniania ich przy formułowaniu przepisów obowiązujących w państwach członkowskich oddziałujących w sferze aktywności zawodowej jednostki, w tym zatem i w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych. Kwestia wprowadzenia rozwiązań pozwalających na godzenie życia rodzinnego i zawodowego przez osoby mające obowiązki rodzinne wydaje się być szczególnie istotną podażą pracy z przyczyn demograficznych, czy też strukturą polskiego społeczeństwa analizowaną według kryterium płci. Nie czyni to wciąż jednoznaczną odpowiedzi na pytanie, czy wszystkie ubezpieczenia społeczne powinny być instrumentem korygującym konsekwencje ko-

nieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Możliwość taka w mniejszym stopniu budzi wątpliwości w przypadku ubezpieczenia chorobowego, aniżeli ubezpieczeń gwarantujących świadczenia długookresowe, zwłaszcza ubezpieczenia emerytalnego (Wagner, 2014, s. 239–240). Jeśli jednak, wbrew istocie ubezpieczenia społecznego, dla którego kluczowe znaczenie ma pojęcie ryzyka socjalnego, rozszerzać obowiązek przystąpienia do ubezpieczenia społecznego na tytuły niepowiązane ze źródłami uzyskiwania przychodu, z uwagi na inne zadania ubezpieczenia społecznego oraz ww. priorytety, to rozszerzenie to powinno obejmować wyłącznie osoby, które uprzednio podjęły aktywność zarobkową i zaprzęstały jej wykonywania z powodu konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Tym samym w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych redystrybucja przez finansowanie ze środków publicznych praw emerytalno-rentowych za okresy pozostawania poza aktywnością zawodową ze względu na sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem może dotyczyć innych grup społecznych niż pracownicy<sup>13</sup>. Z przyczyn wyżej wskazanych, za całkowicie niezasadne uznać wypada obejmowanie obowiązkiem przystąpienia do ubezpieczenia społecznego osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem, w przypadku których brak jest związku z uprzednim podjęciem aktywności zawodowej i jej wykonywaniem. Dowartościowanie na gruncie ubezpieczeń społecznych zapewniających świadczenia długookresowe okresów opieki nad dzieckiem niemających związku z uprzednią aktywnością zawodową może nastąpić w innej formie (np. jako element w konstrukcji formuły wymiaru świadczeń długoterminowych, tytuł do dobrowolnego ubezpieczenia społecznego, ale ze składką finansowaną przez budżet państwa, a nie ubezpieczonego ze względu na społeczne znaczenie sprawowania opieki). Poza tym, ochrona socjalna związana ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem może być realizowana za pomocą innych form prawnych niż ubezpieczenia społeczne.

Zauważyć wypada również, że przerwanie aktywności zawodowej przez pracownika w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem ma w prawie ubezpieczeń społecznych również znaczenie na gruncie stosunków realizacyjnych. Widać to wyraźnie na przykładzie przepisów ustawy zasiłkowej. Otóż okres urlopu wychowawczego wpływa na spełnienie przesłanki stażu ubezpieczeniowego warunkującego nabycie prawa do zasiłku chorobowego (zob. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy zasiłkowej). Jest również okolicznością istotną dla nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego (art. 29 ust. 1 ustawy zasiłkowej). Można się zatem zastanawiać nad tym, czy ze względu na zasadę równego traktowania ubezpieczonych ustawodawca czyniąc sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem tytułem do ubezpieczenia społecznego nie powinien był również wprowadzić stosowanych zmian w ustawie zasiłkowej. Sformułowana uwaga dotyczy jednak wyłącznie osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem spełniających warunek stażowy (art. 6a ustawy systemowej), objętych jednocześnie w tym okresie dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym. Zasy-

gnalizowana tu niekonsekwencja czy też wybiórczość ochrony przez ustawodawcę opiekunów dzieci wykracza również poza sferę prawa ubezpieczeń społecznych. Dobrym przykładem tego jest regulacja prawna ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023, poz. 390 ze zm.) w zakresie dotyczącym dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego (zob. art. 10) oraz praktyka jego stosowania wykluczająca możliwość szerszej wykładni pojęcia „uprawnionego do urlopu wychowawczego” i rozszerzania go również np. na osoby prowadzące działalność gospodarczą, które zawiesiły jej prowadzenie z tytułu opieki nad dzieckiem (zob. np.: wyrok WSA w Poznaniu z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 272/15, Legalis, wyrok WSA w Opolu z 28 września 2017 r., sygn. akt II SA/Op 357/17, Legalis).

Choć analizowanym regulacjom prawnym trudno zarzucić sprzeczność z założeniami wynikającymi z przywo-

łanych w drugiej części opracowania norm konstytucyjnych, to od ustawodawcy można oczekiwać większej konsekwencji w określeniu rodzaju relacji, jaka winna łączyć dziecko z osobą, która ma nad nim sprawować chronioną opiekę. Szerszej refleksji doktryny i ustawodawcy wymaga w szczególności kwestia ochrony osobistej opieki nad dzieckiem sprawowanej przez rodziców zastępczych, w tym rozważenie, czy na zakres tej ochrony na sferze ubezpieczeń społecznych ma znaczenie to, że piecza sprawowana w formie rodzin zastępczych ma na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w wypadkach, niemożliwości jej sprawowania przez rodziców, z pierwszeństwem przed wykonywaniem tej pieczy przez instytucje zastępujące rodziców. Pewna logika winna też towarzyszyć zasadom dopuszczania innych niż rodzice osób w proces chronionej opieki nad dzieckiem, jak też kształtowania tytułu do ubezpieczenia (zasada przymusu, automatyzmu, zasada terytorialności).

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Zob. uchwała Prezydium Rządu nr 293 z 18 maja 1954 r. w sprawie przyznania matkom pracującym zasiłków chorobowych za okres nieobecności w pracy z powodu choroby dziecka, MP nr 47, poz. 659 oraz nr 993 z 17 grudnia 1955 r. o uzupełnieniu ww. uchwały, MP 1955 r., nr 124, poz. 1614, uchwała Rady Ministrów nr 14 z 14 stycznia 1972 r. w sprawie zasiłków z ubezpieczenia społecznego za czas opieki nad dzieckiem, M.P. 1972, nr 5, poz. 27 oraz ustawa z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz.U. 1974, nr 47, poz. 280, która dokonała formalnego wyodrębnienia zasiłku opiekuńczego.

<sup>2</sup> W myśl art. 27 i 61<sup>8</sup> k.r.o.

<sup>3</sup> Ojcem dziecka jest mężczyzna, wobec którego znajduje zastosowanie domniemanie ojcostwa (art. 62 k.r.o.) lub wobec którego ojcostwo zostało ustalone w drodze uznania bądź na mocy orzeczenia sądu (art. 72 k.r.o.).

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm VII kadencji, Druk nr 939

<sup>5</sup> Przykładowo, sformułowanie, że „zasiłek opiekuńczy przysługuje ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy” budzi wątpliwości w kontekście objęcia prawem do tego świadczenia, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2007 r., sygn. akt P 45/06, OTK-A 2007/3/22, również osób podlegających ubezpieczeniu chorobowemu dobrowolnie, w tym np. osób prowadzących pozarolniczą działalność. Sformułowanie to nawiązuje do pierwotnego – pracowniczego charakteru tego świadczenia. Krytycznie ocenić wypada również ograniczenia podmiotowe dotyczące konieczności opieki nad dzieckiem zdrowym do 8 roku życia lub zdrowym dzieckiem niepełnosprawnym, polegające na łączeniu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem wyłącznie ze zdarzeniami leżącymi po stronie określonych członków rodziny ubezpieczonego – małżonka i rodzica dziecka (podobnie Wypych-Żywicka, 2010, s. 59). Wprawdzie wskazane zawężenie odpowiada rozumieniu rodzicielstwa (rodziny), które wywieść można z norm Konstytucji, ale wydaje się zbyt daleko idące i życiowo nieuzasadnione. Nie jest niezbędne z punktu widzenia ograniczenia ochrony ubezpieczeniowej wyłącznie do przypadków, w których zachodzi konieczność zaprzestania pracy z powodu opieki nad dzieckiem, chociażby z uwagi na regulację art. 34 ustawy zasiłkowej. W efekcie wyłącza możliwość przyznania zasiłku np. wdowcowi w przypadku choroby babki stale opiekującej się dzieckiem. Zastrzeżenia budzi również traktowanie przez ustawodawcę „choroby dziecka niepełnosprawnego” jako odrębnego od „choroby dziecka” zdarzenia uzasadniającego konieczność sprawowania opieki (art. 32 ust. 1 pkt 2a ustawy zasiłkowej).

<sup>6</sup> Noweli dokonano ustawą z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 983).

<sup>7</sup> Do końca 1998 r. okresy urlopu wychowawczego były liczone jako tzw. okresy nieskładkowe w formule emerytalnej obowiązującej w starym systemie emerytalnym. Zgodnie z przyjętą formułą emerytalną za każdy rok okresów nieskładkowych osoba ubezpieczona miała doliczane do emerytury 0,7% podstawy wymiaru emerytury (tzn. uśrednionych z odpowiedniego okresu swoich zarobków odniesionych do przeciętnego wynagrodzenia w kraju). Za każdy okres składkowy emerytura była zwiększana o 1,3% podstawy wymiaru. Takie rozwiązania oznaczały, że okres opieki na dzieckiem był uwzględniany w starym systemie emerytalnym w niższym wymiarze niż aktywność zawodowa, proporcjonalnie dla wszystkich kobiet, bez względu na wysokość osiąganych zarobków. Dodatkowo, łączna długość okresów nieskładkowych (w tym również okresu studiów wyższych) nie mogła przekroczyć 1/3 okresów składkowych (Chłoń-Domińczak, 2013, s. 29).

<sup>8</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm VII kadencji, Druk nr 939.

<sup>9</sup> Poszerzenie katalogu osób podlegających ubezpieczeniu społecznym z tytułu opieki nad dzieckiem było oczekiwane a wprowadzona regulacja nie była przedmiotem jakiegś szerszej krytyki ze strony doktryny (np.: Zieleniecki 2013, s. 50, 2015, pkt 2). W ogólności zasadność jej wprowadzenia zakwestionowała R. Babińska-Górecka poddając ją krytyce z perspektywy pracy zarobkowej jako przesłanki ochrony i świadczenia z ubezpieczenia społecznego (2017, s. 646–647).



<sup>10</sup> Zob. np. art. 6 ust. 1 pkt 7, 7a, 7b–12, 19–23 ustawy systemowej.

<sup>11</sup> Na kwestie te, ale w odniesieniu również do art. 6a ustawy systemowej, zwracała uwagę R. Babińska-Górecka w: *Praca zarobkowa jako...*, s. 646

<sup>12</sup> Na marginesie, wprowadzenie art. 6b ustawy podważa sens samego kryterium stażowego, jako kryterium, które powinno stanowić warunek podlegania ubezpieczeniom społecznym. Powstaje pytanie, czy nie lepiej byłoby uczynić tytułem do ubezpieczenia po prostu sprawowania opieki nad dzieckiem, a kwestię posiadania stażu ubezpieczeniowego i tytułu do tego stażu (rodzaj aktywności zarobkowej) uczynić wyłącznie kryterium dyferencjacji podstawy wymiaru składek, tym bardziej, że takie znaczenie zostało przypisane mu przez ustawodawcę (zob. art. 18 ust. 5d i 15 ustawy systemowej).

<sup>13</sup> Z badań prowadzonych do 2013 r. nad ustawodawstwem zabezpieczenia społecznego państw obcych wynikało, że w większości krajów okresy opieki nad dziećmi uwzględniane są jedynie w przypadku pracowników, chociaż zdarzają się inne rozwiązania – np. w Niemczech czy Chile, gdzie uprawnienia te nie zależą od statusu danej osoby na rynku pracy (Chłoń-Domińczak, 2013, s. 28).

## Bibliografia/References

- Babińska-Górecka, R. (2017). Praca zarobkowa jako przesłanka ochrony i świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego – kierunki zmian. W: M. Szablowska- Juckiewicz, B. Rutkowska, A. Napiórkowska (Red.), *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Profesora Grzegorza Goździewicza* (s. 639–654). Dom Organizatora TNOiK.
- Babińska-Górecka, R. (2020). Właściwości regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych. W: A. Wypych-Żywicka (Red.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Tom I. Część ogólna*. Wolters Kluwer.
- Błasiak, A. (2017). (Nowy) wymiar rodzicielstwa – wybrane aspekty. W: D. Opozda, M. Leśniak (Red.), *Rodzicielstwo w wybranych zagadnieniach pedagogicznych. Seria Pedagogika rodziny w teorii i praktyce*, 5, (29–43). Wydawnictwo Episteme
- Chłoń-Domińczak, A. (2013). Rozwiązania na rzecz rodziny w ubezpieczeniach społecznych w polskim systemie. W: *Równowaga ekonomiczna systemów emerytalnych. Współpraca w ramach Unii Europejskiej w zakresie zabezpieczenia społecznego*. Materiały z seminariów ZUS, (3), Warszawa.
- Dzienisiuk, D. (2016). Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych. Difin.
- Dzienisiuk, D. (2022). Małżonek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nowym tytułem ubezpieczeń społecznych. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* (2). DOI 10.33226/0032-6186.2022.2.2
- Dzienisiuk, D. (2020). Miejsce prawa ubezpieczeń społecznych w systemie prawa i związku z innymi gałęziami prawa. W: A. Wypych-Żywicka (Red.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*. Wolters Kluwer.
- Lach, D. E. (2020). Pojęcie prawa ubezpieczenia społecznego i kryteria jego wyodrębnienia od innych systemów świadczeniowych prawa socjalnego, W: A. Wypych-Żywicka (Red.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*. Wolters Kluwer.
- Muszalski, W. (1984). *Ubezpieczenia społeczne. Zarys ogólny. Część I*, Warszawa. Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Opozda, D. (2017). Zróżnicowane rodzicielstwo – zarys refleksji, W: D. Opozda, M. Leśniak (Red.), *Rodzicielstwo w wybranych zagadnieniach pedagogicznych, Seria Pedagogika rodziny w teorii i praktyce*, 5, (19–28). Wydawnictwo Episteme.
- Pacud, R., (2020). Stosunki prawne ubezpieczenia społecznego. W: A. Wypych-Żywicka (Red.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*. Wolters Kluwer.
- Pławucka, H. (1985). Zasilki z ubezpieczenia społecznego na rzecz rodziny. W: J. Jończyk (Red). *Ubezpieczenie społeczne rodziny*, Wrocław.
- Stopka, K. (2022). *Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Ślęzak, K. (2021). O niektórych założeniach konstrukcyjnych systemu ubezpieczeń społecznych. W: R. Babińska-Górecka, A. Przybyłowicz, K. Stopka, A. Tomanek (Red.), *Prawo pracy i prawo socjalne. Teraźniejszość i przyszłość. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Herbertowi Szurgaczowi*. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Ślęzak, K. (2020). Zasady prawa ubezpieczeń społecznych. W: A. Wypych-Żywicka (Red.), *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*. Wolters Kluwer.
- Wagner, B. (2014). Z problematyki równości w ubezpieczeniach społecznych. W: M. Skąpski, K. Ślęzak. *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*. Ars boni et aequi Przedsiębiorstwo Wydawnicze.
- Włodarczyk, M. (2022). W: K. W. Baran (Red). *Kodeks pracy. Komentarz. Tom II. Art. 94–304(5)*, wyd. VI, Wolters Kluwer. art. 186(2).
- Wypych-Żywicka, A. (2010). Świadczenia z ubezpieczenia chorobowego – wybrane zagadnienia. W: *Ubezpieczenie chorobowe*, Iwonicz-Zdrój.
- Zieleniecki, M. (2013). Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego. W: *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*. ZUS.
- Zieleniecki, M. (2015). Obowiązkowość i dobrowolność ubezpieczenia emerytalnego. W: T. Bińczycka-Majewska (Red.), *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Lex/el

**Karolina Stopka**, adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, radca prawny, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu. Autorka kilkudziesięciu opracowań naukowych z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego i prawa pracy, w tym komentarza do ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

**Karolina Stopka**, assistant professor at the Department of Labor Law, Faculty of Law, Administration and Economics at the University of Wrocław, legal advisor. Author of dozens of scientific papers in the field of social security and labour law, including a commentary to the Act on Social Security Cash Benefits in Case of Sickness and Maternity.