

Dr Dominik Wajda

Sąd Najwyższy, Biuro Studiów i Analiz

ORCID: 0000-0002-6416-6208

e-mail: D.Wajda@sn.pl

Świadczenia socjalne finansowane ze środków publicznych w związku z epidemią COVID-19

Social benefits financed from public funds on the basis of application in the COVID-19

Streszczenie

Autor omawia specyficzne rozwiązania normatywne dotyczące kwestii obejmujących realizację uprawnień do niektórych świadczeń socjalnych, finansowanych ze środków publicznych, jakie w ostatnim czasie zostały wprowadzone do obrotu prawnego w związku z rozprzestrzeniającą się pandemią COVID-19. Zwraca przy tym uwagę na konieczność doprecyzowania przez ustawodawcę brzmienia nowych przepisów z uwagi na pojawiające się w tym zakresie wątpliwości interpretacyjne.

Słowa kluczowe

COVID-19, bezpieczeństwo socjalne, zasiłki, środki publiczne

JEL: K31

Abstract

The article discusses specific normative solutions that have recently been introduced into legal circulation due to the spreading COVID-19 pandemic. They concern issues involving the exercise of entitlement to certain social benefits financed from public funds. Attention was drawn to the need for the legislator to clarify the wording of the new provisions due to interpretation doubts arising in this respect.

Keywords

COVID-19, social security, benefits, public funds

Wprowadzenie

Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (DzU poz. 324 ze zm., dalej: specustawa), która weszła w życie 8 marca 2020 r., wprowadziła m.in. specyficzne rozwiązania prawne w zakresie dotyczącym nabywania uprawnień do niektórych świadczeń o charakterze socjalno-osłonowym. Konkretnie rzecz ujmując, chodzi o dodatkowy zasiłek opiekuńczy, będący świadczeniem finansowanym z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, oraz „rolniczy” zasiłek opiekuńczy, finansowany z budżetu państwa. Ponadto specustawa w odniesieniu do niektórych kategorii ubezpieczonych ustanowiła szczególne mecha-

nizmy gwarancyjne w zakresie realizacji uprawnień do świadczeń finansowanych z ubezpieczenia chorobowego.

Niniejszy artykuł stanowi próbę przybliżenia problematyki obejmującej zasady nabywania prawa do tych świadczeń oraz przedstawienia wątpliwości jurystycznych związanych ze stosowaniem w praktyce obrotu prawnego nowych rozwiązań legislacyjnych.

Dodatkowy zasiłek opiekuńczy

Uwagi ogólne

Analizując rozwiązania normatywne wprowadzone specustawą, warto w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że według jej art. 4 ubezpieczonemu przysługuje prawo do świadczenia określanego mianem „dodatkowy zasiłek opiekuńczy”. Już samo posłużenie się przez ustawodawcę

przymiotnikiem „dodatkowy” wzbudza istotne wątpliwości jurystyczne, zważywszy na okoliczność, że zasiłek opiekuńczy, normowany ustawą z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (DzU z 2020 r. poz. 870, dalej: ustawa zasiłkowa), jest zastaną instytucją prawa ubezpieczeń społecznych, która od wielu dziesięcioleci funkcjonuje w polskim systemie prawnym. Zwrot „dodatkowy” — zgodnie z definicją słownikową — oznacza „taki, który został dodany do czegoś” (www.sjp.pwn.pl). Na tej podstawie można by wnioskować *prima facie*, że dodatkowy zasiłek opiekuńczy jest *sui generis* świadczeniem przysługującym osobie uprawnionej jako swoisty dodatek (bonus) do „zwykłego” zasiłku opiekuńczego wypłacanego na zasadach określonych w ustawie zasiłkowej. Po bliższej analizie treści normatywnej ujętej w art. 4 specustawy okazuje się jednak, że powyższe założenie jest błędne. W tym kontekście warto bowiem zwrócić uwagę na treść art. 4 ust. 2 zd. 1 specustawy, zgodnie z którym dodatkowy zasiłek opiekuńczy jest wprawdzie przyznawany w trybie i na zasadach określonych w ustawie zasiłkowej, tym niemniej nie wlicza się go (ściślej: okresu jego pobierania) do okresu zasiłkowego wymienionego w art. 33 ust. 1 ustawy zasiłkowej¹. Ponadto w myśl stanowczej dyrektywy wyrażonej w art. 4 ust. 2 zd. 2 specustawy za okres pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego, zasiłek opiekuńczy, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy zasiłkowej, nie przysługuje. Z powyższego unormowania wynika zatem spostrzeżenie natury ogólnej, że osoba, która spełnia hipotetyczne warunki do ubiegania się zarówno o dodatkowy zasiłek opiekuńczy jak i „zwykły” („podstawowy”) zasiłek opiekuńczy, może zrealizować uprawnienie tylko do jednego świadczenia spośród obu wymienionych. Wątpliwości odnośnie do tego, które z tych świadczeń podlega „skonsumowaniu” w pierwszej kolejności, zostały rozstrzygnięte regułą kolizyjną wyrażoną w art. 4 ust. 2 w związku z art. 2 specustawy, co oznacza, że uprawniony w związku z okolicznościami zaistniałymi w celu przeciwdziałania COVID-19 najpierw może ubiegać się o przyznanie mu dodatkowego zasiłku opiekuńczego, a dopiero w dalszej perspektywie czasowej — po wyczerpaniu prawnych możliwości korzystania ze świadczenia przewidzianego w art. 4 specustawy — może wnioskować o przyznanie mu prawa do „zwykłego” zasiłku opiekuńczego².

Przesłanki pozytywne

Przesłanki pozytywne skutecznego ubiegania się ubezpieczonego³ o dodatkowy zasiłek opiekuńczy zostały ujęte w art. 4 ust. 1 i 1a specustawy. Zgodnie z nimi ubezpieczony uzyskuje prawo do tego świadczenia w razie konieczności osobistego sprawowania opieki nad: 1) dzieckiem, które nie ukończyło 8 lat — w następstwie zamknięcia (z powodu COVID-19) żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza takie dziecko, albo niemożności sprawowania przez nianię lub dziennego opiekuna (spowodowanej COVID-19) opieki nad takim dzieckiem; 2) dzieckiem legitymującym

się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego — w następstwie zamknięcia (wywołanego COVID-19) placówki, do której uczęszcza takie dziecko, albo niemożności (spowodowanej COVID-19) sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna nad takim dzieckiem; 3) dorosłą osobą niepełnosprawną — w następstwie (wywołanego COVID-19) zamknięcia szkoły, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, ośrodka wsparcia, warsztatu terapii zajęciowej lub innej placówki pobytu dziennego o podobnym charakterze, do których uczęszcza taka osoba.

Warunkiem *sine qua non* ubiegania się w zaistniałych wyżej okolicznościach o dodatkowy zasiłek opiekuńczy jest udzielenie ubezpieczonemu „zwolnienia od wykonywania pracy”. Siłą rzeczy ten warunek może być stosowany wyłączenie w odniesieniu do tej kategorii ubezpieczonych, którzy wykonują szeroko rozumianą pracę podporządkowaną kierownictwu innej osoby, co dotyczy w szczególności pracowników. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że ubezpieczony, podlegający dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu, będący osobą prowadzącą działalność pozarolniczą może wnioskować o przyznanie mu dodatkowego zasiłku chorobowego, jeśli wykaże „tylko” konieczność osobistego sprawowania opieki nad swoim podopiecznym.

Przesłanki negatywne

Mając na względzie okoliczność, że według art. 4 ust. 2 zd. 1 *in principio* specustawy dodatkowy zasiłek opiekuńczy jest przyznawany w trybie i na zasadach określonych w ustawie zasiłkowej, warto odnotować, iż w odniesieniu do tego świadczenia znajdują zastosowanie przesłanki negatywne wynikające z art. 34 i art. 35 ust. 2 ustawy zasiłkowej. Oznacza to w szczególności, że dodatkowy zasiłek opiekuńczy nie przysługuje ubezpieczonemu, gdy poza nim we wspólnym gospodarstwie domowym pozostają inni członkowie rodziny, którzy są w stanie zapewnić opiekę dziecku lub dorosłej osobie niepełnosprawnej. Przedmiotowe obostrzenie dotyczy również sprawowania opieki nad dzieckiem, które nie ukończyło jeszcze 2 lat, albo — z brzmienia art. 34 zd. 2 ustawy zasiłkowej *expressis verbis* wynika, że w opisanej sytuacji ubezpieczony zachowuje prawo do „zwykłego” zasiłku opiekuńczego jedynie nad chorym dzieckiem, tymczasem przesłanką warunkującą uzyskanie prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego nie jest choroba dziecka, lecz wywołana COVID-19 niemożność zapewnienia dziecku opieki alternatywnej względem pieczy sprawowanej przez rodzica-ubezpieczonego.

Zważywszy na treść art. 12 ust. 1–2a w związku z art. 35 ust. 1 ustawy zasiłkowej i art. 4 ust. 2 zd. 1 specustawy wypada zauważyć, że dodatkowy zasiłek opiekuńczy nie będzie przysługiwał ubezpieczonemu, gdy w okresie zwolnienia od pracy w celu sprawowania osobistej opieki nad członkiem rodziny, w okolicznościach opisanych w art. 4 ust. 1 i 1a specustawy, ubezpieczony zachowa prawo do

wynagrodzenia finansowanego ze źródeł innych niż Fundusz Ubezpieczeń Społecznych⁴. Dodatkowy zasiłek opiekuńczy nie przysługuje również za okresy sprawowania przez ubezpieczonego osobistej opieki: 1) w czasie korzystania przez niego z urlopu bezpłatnego albo urlopu wychowawczego, 2) tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności⁵ oraz 3) w okresie usprawiedliwionej nieobecności w pracy, o którym stanowi art. 63² § 8 k.p.⁶ (chyba że konieczność sprawowania osobistej opieki powstała do dnia śmierci pracodawcy i trwa nieprzerwanie po tym dniu).

Przy okazji warto zwrócić uwagę na istotną sankcję, która wiąże się z realizacją uprawnienia do dodatkowego zasiłku opiekuńczego. Mianowicie według art. 17 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy zasiłkowej i art. 4 ust. 2 zd. 1 specustawy prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego ulega wyłączeniu (ubezpieczony w sposób następujący traci prawo do tego świadczenia), gdy w okresie zwolnienia od pracy udzielonego w celu sprawowania osobistej opieki nad członkiem rodziny, w okolicznościach wymienionych w art. 4 ust. 1 i 1a specustawy, ubezpieczony wykorzystuje to zwolnienie w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem (np. zamiast sprawowania bezpośredniej opieki nad dzieckiem, stosowną pieczę powierza innej osobie, wykorzystując zwolnienie w celach rekreacyjnych, zarobkowych itp.). W takim przypadku ubezpieczony traci prawo do zasiłku za cały okres zwolnienia udzielonego na opiekę.

Okres realizacji prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego

Według art. 4 ust. 1 i 1a *in fine* specustawy maksymalny okres, w trakcie którego ubezpieczonemu należy się dodatkowy zasiłek opiekuńczy, wynosi 14 dni, przy czym zgodnie z regułą przyjętą w art. 11 ust. 4 w związku z art. 35 ust. 2 ustawy zasiłkowej i w związku z art. 4 ust. 2 zd. 1 specustawy chodzi w tym wypadku o dni kalendarzowe. To zaś oznacza, że dodatkowy zasiłek opiekuńczy przysługuje osobie uprawnionej do tego świadczenia za każdy rozpoczęty dzień sprawowania opieki nad dzieckiem albo dorosłą osobą niepełnosprawną, w tym również za dzień, który jest dla ubezpieczonego dniem rozkładowo wolnym od wykonywania pracy zarobkowej.

Warto przy tym podkreślić, że termin wyznaczony przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 i 1a *in fine* specustawy nie ma charakteru bezwzględnie i w rzeczywistości może ulec wydłużeniu z tej racji, że na mocy art. 4 ust. 3 specustawy Rada Ministrów *in gremio* w celu przeciwdziałania COVID-19 została upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego, przy uwzględnieniu okresu zamknięcia żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli, szkół, placówek pobytu dziennego oraz innych placówek lub okresu braku możliwości sprawowania opieki przez nianie (opiekunów dziennych)⁷. Na tej podstawie prawnej zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego

w celu przeciwdziałania COVID-19 (DzU poz. 790), które weszło w życie z dniem ogłoszenia (1 maja 2020 r.), z mocą od 4 maja 2020 r.⁸. Zgodnie z treścią wymienionego aktu wykonawczego, dodatkowy zasiłek opiekuńczy przysługuje — w pierwszej kolejności — przez okres, na jaki zostały zamknięte żłobki, kluby dziecięce, przedszkola, szkoły, placówki pobytu dziennego oraz inne placówki lub w związku z niemożnością sprawowania opieki przez nianie lub opiekunów dziennych z powodu COVID-19, lecz nie dłużej niż do 24 maja 2020 r. (§ 1). Ponadto dodatkowy zasiłek opiekuńczy przysługuje w razie niemożności zapewnienia opieki przez żłobek, klub dziecięcy, przedszkole, placówkę pobytu dziennego oraz inną placówkę lub podmiot zatrudniający dziennych opiekunów z powodu czasowego ograniczenia funkcjonowania tych placówek w związku z COVID-19, przez okres niemożności zapewnienia opieki przez te placówki, jednak nie dłużej niż do 24 maja 2020 r. (§ 2). Opisana sytuacja dotyczy więc przypadku, w którym placówka powołana do sprawowania opieki formalnie funkcjonuje (nie jest zamknięta), ale z przyczyn natury faktycznej nie może zapewnić swoim podopiecznym opieki wymaganej w danych okolicznościach. Niezależnie od powyższych wariantów, dodatkowy zasiłek opiekuńczy w tym samym, nieprzekraczalnym, terminie przysługuje — stosownie do § 3 rozporządzenia z 30 kwietnia 2020 r. — również temu ubezpieczonemu, który zdecydował o osobistym sprawowaniu opieki nad członkiem rodziny, mimo otwarcia placówki zapewniającej opiekę. Tytułem uzupełnienia należy wskazać, że na podstawie kolejnego aktu wykonawczego do art. 4 ust. 3 specustawy, jaki został niedawno opublikowany (rozporządzenie Rady Ministrów z 14 maja 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19, DzU poz. 855, które weszło w życie 14 maja 2020 r. z mocą od 25 maja 2020 r.), maksymalny termin pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego został przesunięty na niedzielę 14 czerwca 2020 r.

Mając na uwadze okoliczność, że regulacja zamieszczona w art. 4 ust. 1 specustawy, wyznaczająca maksymalny 14-dniowy termin na skorzystanie z uprawnienia do dodatkowego zasiłku opiekuńczego, obowiązuje od dnia wejścia w życie tego aktu normatywnego, czyli od niedzieli 8 marca 2020 r., zaś Rada Ministrów została upoważniona do wydania rozporządzenia wykonawczego w trybie art. 4 ust. 3 specustawy dopiero 31 marca 2020 r. i skorzystała z tej kompetencji 10 kwietnia 2020 r. przez wydanie stosownego rozporządzenia z mocą obowiązującą od 9 kwietnia 2020 r., nie jest wykluczone, że część ubezpieczonych zdążyła „skonsumować” prawo do dodatkowego zasiłku macierzyńskiego zanim Rada Ministrów wydała rozporządzenie na podstawie art. 4 ust. 3 specustawy, w związku z czym — o ile okoliczności faktyczne za tym przemawiały — była zmuszona ubiegać się o prawo do „zwykłego” zasiłku opiekuńczego na zasadach określonych wyłącznie ustawą zasiłkową. Jeśli w przypadku tej grupy ubezpieczonych po 8 kwietnia 2020 r. nadal zachowały swoją aktualność przesłanki, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 1a specustawy, to w takiej sytuacji wydaje się, że

ubezpieczeni, którzy wykorzystali początkowe 14 dni pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego przewidziane w art. 4 ust. 1 i 1a *in fine* specustawy, po czym — niejako z konieczności — zostali zmuszeni realizować uprawnienie do „zwykłego” zasiłku opiekuńczego, z dniem 9 kwietnia 2020 r. nabyli *ex lege* prawo do wykorzystania dalszej części dodatkowego zasiłku opiekuńczego w oparciu o uregulowanie przewidziane w art. 4 ust. 3 specustawy i wydane na jego podstawie rozporządzenie wykonawcze. Zważywszy na okoliczność, że specustawa jest ustawą szczególną względem ustawy zasiłkowej, można zatem powiedzieć, że z dniem 9 kwietnia 2020 r. prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego (ściślej: prawo „dokończenia” realizacji uprawnienia do dodatkowego zasiłku opiekuńczego) automatycznie wyparło nabyte przez ubezpieczonych po uprzednim wyczerpaniu okresu 14-dniowego wskazanego w art. 4 ust. 1 i 1a *in fine* specustawy i przed 9 kwietnia 2020 r. uprawnienie do skorzystania ze „zwykłego” zasiłku opiekuńczego.

Wysokość dodatkowego zasiłku opiekuńczego

Rozwiązania legislacyjne przyjęte w specustawie nie określają odrębnego sposobu ustalania wysokości dodatkowego zasiłku opiekuńczego. Z tej przyczyny, z uwagi na zamieszczone w art. 4 ust. 2 zd. 1 *in principio* specustawy odesłanie do odpowiedniego stosowania ustawy zasiłkowej, należy stwierdzić, że wysokość omawianego świadczenia wynosi, w skali miesięcznej, 80% podstawy wymiaru „zwykłego” zasiłku opiekuńczego (art. 35 ust. 1 ustawy zasiłkowej w związku z art. 4 ust. 2 zd. 1 specustawy). Podstawę wymiaru dodatkowego zasiłku opiekuńczego należy ustalić wedle reguł przyjętych w art. 36 i n. ustawy zasiłkowej (w przypadku ubezpieczonych będących pracownikami) oraz art. 48 i n. ustawy zasiłkowej (w przypadku ubezpieczonych niebędących pracownikami).

Tryb ustalania uprawnień do dodatkowego zasiłku opiekuńczego

Zważywszy na treść art. 4 ust. 2 zd. 1 specustawy, trzeba zwrócić uwagę, że dodatkowy zasiłek opiekuńczy jest przyznawany w trybie określonym w art. 61 i n. ustawy zasiłkowej. Konstrukcja o takim, a nie innym kształcie oznacza, że podmiotem właściwym w sprawach dotyczących ustalania uprawnień do dodatkowego zasiłku opiekuńczego, w tym określania wysokości tego świadczenia, niekoniecznie musi być organ rentowy rozumiany jako terenowa jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Mając na uwadze brzmienie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej, warto więc zauważyć, że wyłączna kompetencja w zakresie ustalenia prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego oraz jego wypłaty należy do płatników składek na ubezpieczenie chorobowe, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych⁹. Płatnik składek, uprawniony w myśl powołanej regulacji do ustalania uprawnień zasiłkowych, wykonuje przedmiotowe zadanie w formie materialno-technicznej, a więc bez wydawania w tym przedmiocie jakiegokolwiek decyzji, co wynika z faktu, że płatnik — w przeciwieństwie do organu rentowego — nie jest usta-

wowo umocowany do wydawania wiążących rozstrzygnięć o charakterze władczym. Jeśli jednak ubezpieczony jest przekonany, że płatnik składek (płatnik zasiłków) naruszył przysługujące ubezpieczonemu uprawnienia w zakresie ustalenia prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego, to może zainicjować przed organem rentowym (jednostką organizacyjną ZUS) stosowne postępowanie, które zakończy się wydaniem decyzji, od której stronom przysługują środki odwoławcze (art. 63 ust. 1 i 3 ustawy zasiłkowej).

Jeśli kompetencja obejmująca stwierdzenie uprawnień do dodatkowego zasiłku opiekuńczego należy do organu rentowego, a nie do płatnika składek, to organ rentowy, na wniosek ubezpieczonego, prowadzi w tym względzie odpowiednie postępowanie, które — w świetle naczelnej dyrektywy wynikającej z art. 83 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy systemowej¹⁰ — powinien zakończyć wydaniem decyzji, nawet gdyby uwzględnił w całości żądania wnioskodawcy. Przedmiotowe spostrzeżenie jest logiczną konsekwencją faktu, że z ustawowego obowiązku wydania decyzji pozytywnej w zakresie dotyczącym stwierdzenia uprawnień do dodatkowego zasiłku opiekuńczego i ustalenia jego wysokości wcale nie zwalnia organu rentowego fakt rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z oczekiwaniami ubezpieczonego.

Co się tyczy kwestii związanych z koniecznością wykazania przez ubezpieczonego, że nabył (z mocy prawa) uprawnienia do otrzymania dodatkowego zasiłku opiekuńczego, to w tym kontekście trzeba zaznaczyć, iż w świetle wytycznych zamieszczonych w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8 grudnia 2015 r. w sprawie zakresu informacji o okolicznościach mających wpływ na prawo do zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub ich wysokość oraz dokumentów niezbędnych do przyznania i wypłaty zasiłków (DzU z 2017 r. poz. 87), wydanego na podstawie art. 61b ust. 6 ustawy zasiłkowej, dokumentem niezbędnym do przyznania i wypłaty dodatkowego zasiłku opiekuńczego jest: 1) oświadczenie ubezpieczonego¹¹ o zamknięciu żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza dziecko (§ 29 ust. 1 pkt 1) albo 2) oświadczenie ubezpieczonego o chorobie niani (dziennego opiekuna) złożone wraz z wydrukiem zaświadczenia lekarskiego albo kopii zaświadczenia lekarskiego wystawionego na formularzu zaświadczenia lekarskiego wydrukowanym z systemu teleinformatycznego, względnie kopii zaświadczenia lekarskiego wystawionego na zwykłym druku — stwierdzających niezdolność do pracy niani (dziennego opiekuna), potwierdzonych przez ubezpieczonego za zgodność z oryginałem — w przypadku choroby niani, z którą rodzice zawarli umowę uaktywniającą na zasadach przyjętych w ustawie z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (DzU z 2020 r. poz. 326 ze zm.) lub choroby dziennego opiekuna, sprawujących opiekę nad dzieckiem (§ 29 ust. 1 pkt 4).

W świetle art. 61 ust. 3 ustawy zasiłkowej należy dodatkowo wskazać, że jeśli kompetencja do wypłaty dodatkowego zasiłku opiekuńczego należy *in concreto* do organu rentowego, to obowiązkiem płatnika składek jest przedlo-

zenie organowi zaświadczenia zawierającego zestawienie składników wynagrodzenia lub przychodu, stanowiących podstawę wymiaru zasiłku należnego ubezpieczonemu¹².

„Rolniczy” zasiłek opiekuńczy

Uwagi ogólne

Na wstępie tej części rozważań należy zwrócić uwagę, że w systemie ubezpieczenia społecznego rolników *de lege lata* brakuje świadczenia, które byłoby odpowiednikiem instytucji zasiłku opiekuńczego, znanej powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. W tym miejscu warto przypomnieć, że według art. 9 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (DzU z 2020 r. poz. 174, dalej: ustawa rolnicza), świadczeniami finansowanymi z rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego są: 1) jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci — spowodowanych wypadkiem przy pracy rolniczej lub rolniczą chorobą zawodową oraz 2) zasiłek chorobowy.

W tej płaszczyźnie rozwiązanie normatywne przyjęte w art. 4a specustawy, które weszło w życie 31 marca 2020 r., należy ocenić jako swoiste *novum* w katalogu uprawnień socjalnych przysługujących przedstawicielom branży rolniczej. O przyznanie zasiłku opiekuńczego mogą ubiegać się osoby podlegające obowiązkowo lub dobrowolnie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu wymienione szczegółowo w art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy rolniczej. Uprawnienie to przysługuje zatem w szczególności rolnikowi, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej oraz jego domownikowi. Co ciekawe, skoro w art. 4a ust. 1 specustawy pominięto odesłanie do art. 7 ust. 1a ustawy rolniczej, należy uznać, że omawiane świadczenie nie przysługuje pomocnikowi rolnika.

Przesłanki warunkujące nabycie prawa do zasiłku opiekuńczego

Zgodnie z art. 4a ust. 1 specustawy uprawniony może ubiegać się o zasiłek opiekuńczy, jeśli w następstwie zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza dziecko, albo niemożności sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna — spowodowanych COVID-19, zaistniała konieczność osobistego sprawowania przez niego opieki nad: 1) dzieckiem, które nie ukończyło 8. roku życia albo 2) dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego.

Okres realizacji prawa do zasiłku opiekuńczego

W myśl art. 4a ust. 2 i 7 specustawy „rolniczy” zasiłek opiekuńczy przysługuje przez okres nie dłuższy niż 14 dni (kalendarzowych), przy czym Rada Ministrów, w celu przeciwdziałania COVID-19, może określić w drodze rozporządzenia dłuższy okres pobierania zasiłku opie-

kuńczego, wzięwszy pod uwagę okres, na jaki zostały zamknięte żłobki, kluby dziecięce, przedszkola, szkoły, placówki pobytu dziennego oraz inne placówki lub okres niemożności sprawowania opieki przez nianię lub opiekunów dziennych. Omawiane rozwiązanie normatywne jest analogiczne w swej istocie do przyjętego w art. 4 ust. 1, 1a i 3 specustawy.

Korzystając z kompetencji przyznanej z mocy art. 4a ust. 7 specustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 30 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19 (DzU poz. 791), w świetle którego „rolniczy” zasiłek opiekuńczy przysługuje od 4 maja 2020 r. przez okres zamknięcia żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli, szkół oraz innych placówek lub w związku z niemożnością sprawowania opieki przez nianię (opiekunów dziennych) z powodu COVID-19, jednak nie dłużej niż do 24 maja 2020 r. (§ 1). Omawiane świadczenie przysługuje również w przypadku niemożności zapewnienia opieki przez żłobek, klub dziecięcy, przedszkole oraz inną placówkę lub podmiot zatrudniający dziennych opiekunów z powodu czasowego ograniczenia funkcjonowania tych placówek w związku z COVID-19, przez okres niemożności zapewnienia opieki przez te placówki, nie dłuższy, niż do 24 maja 2020 r. (§ 2). Niezależnie od powyższego trzeba stwierdzić, że „rolniczy” zasiłek opiekuńczy przysługuje również osobie uprawnionej do tego świadczenia, jeśli zadecyduje ona o osobistym sprawowaniu opieki nad dzieckiem, przy czym także w tym wypadku terminem maksymalnym jest niedziela 24 maja 2020 r.¹³. Dla porządku warto zaznaczyć, że na podstawie kolejnego aktu wykonawczego do art. 4a ust. 7 specustawy (rozporządzenie Rady Ministrów z 14 maja 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19, DzU poz. 856, które weszło w życie 14 maja 2020 r. z mocą od 25 maja 2020 r.), maksymalny termin pobierania „rolniczego” zasiłku opiekuńczego został przesunięty na niedzielę 14 czerwca 2020 r.

Wysokość zasiłku opiekuńczego i źródło jego finansowania

Zgodnie z brzmieniem art. 4a ust. 3 specustawy wysokość „rolniczego” zasiłku opiekuńczego za każdy dzień sprawowania przez osobę uprawnioną osobistej opieki nad dzieckiem, na warunkach określonych w art. 4a ust. 1 specustawy, stanowi równowartość 1/30 kwoty emerytury podstawowej w rozumieniu art. 6 pkt 7 ustawy rolniczej¹⁴. Omawiane świadczenie jest finansowane ze środków budżetu państwa, za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art. 4a ust. 5 specustawy), co oznacza, że nie jest to świadczenie *stricte* ubezpieczeniowe, ale ma ono charakter osłonowy związany z koniecznością zapewnienia dodatkowej (pozasystemowej) ochrony socjalnej osobom, które podlegają rolniczemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Z uwagi na szczególne okoliczności towarzyszące wdrożeniu mechanizmu osłonowego przewidzianego w art. 4a specustawy, w odniesieniu do „rolniczego” zasiłku opiekuńczego zostały wyłączone — z mocy art. 4a ust. 6 specustawy — obostrzenia

wynikające z realizacji polityki budżetowej państwa. W omawianym zakresie nie stosuje się zatem dyrektyw przewidzianych w art. 29 ust. 10 i 12 oraz art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2019 r. poz. 869 ze zm.), zgodnie z którymi: 1) zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa; 2) zmiany kwot przychodów i kosztów państwowego funduszu celowego, ujętych w planie finansowym, minister lub organ dysponujący tym funduszem może dokonywać tylko po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu, oraz 3) koszty ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych mogą ulec zwiększeniu, jeżeli nie spowoduje to zwiększenia dotacji z budżetu lub zwiększenia planowanego stanu zobowiązań.

Tryb ustalania uprawnień do zasiłku opiekuńczego i jego wypłata

Lektura art. 4a ust. 4 specustawy, regulującego tryb realizacji prawa do „rolniczego” zasiłku opiekuńczego, może wywoływać pewne wątpliwości, zważywszy na technikę legislacyjną, jaką posłużono się przy konstrukcji tego przepisu. W tym miejscu warto przypomnieć, że zgodnie z wymienioną regulacją do przyznawania i wypłaty „rolniczego” zasiłku opiekuńczego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy zasiłkowej. Zasadniczy problem sprowadza się do ustalenia organu właściwego w sprawach dotyczących ustalania uprawnień do omawianego świadczenia. *Prima facie* nasuwa się skojarzenie, że skoro osobą uprawnioną do „rolniczego” zasiłku opiekuńczego jest rolnik bądź inna osoba podlegająca rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, to organem właściwym do rozpatrzenia wniosku o świadczenie przewidziane w art. 4a ust. 1 specustawy powinien być Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zgodnie z naczelną dyrektywą przyjętą w art. 36 ust. 1 ustawy rolniczej. Skoro jednak „rolniczy” zasiłek opiekuńczy wcale nie jest świadczeniem pieniężnym z rolniczego ubezpieczenia społecznego ani nie został wymieniony *expressis verbis* w katalogu spraw załatwianych przez Prezesa KRUS, to w konsekwencji okazuje się, że organem właściwym do rozstrzygania sprawy zainicjowanej wnioskiem o przyznanie „rolniczego” zasiłku opiekuńczego na zasadach wynikających z art. 4a specustawy jest terenowa jednostka organizacyjna ZUS. W tym ujęciu organ rentowy prowadzi postępowanie na zasadach analogicznych jak w przypadku sprawy wszczętej przez wnioskodawcę ubiegającego się o dodatkowy zasiłek opiekuńczy (świadczenie finansowane z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych), co oznacza, że jednostka organizacyjna ZUS powinna wydać decyzję kończącą postępowanie w sprawie. Trzeba jednak podkreślić, że o ile ustalenie uprawnień do zasiłku opiekuńczego pozostaje w gestii jednostki organizacyjnej ZUS, o tyle wypłata takiego świadczenia, ustalonego decyzją jednostki organizacyjnej ZUS, należy już do wyłącznej kompetencji KRUS, skoro jest ono finansowane z budżetu państwa „za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego” (art. 4a ust. 5 specustawy).

Szczególne uprawnienia przysługujące osobom ubezpieczonym wykonującym zawody medyczne

Na zakończenie prezentacji wybranych zagadnień z zakresu prawa socjalnego, jakie ujawniły się na gruncie specustawy, warto wspomnieć o specyficznych rozwiązaniach legislacyjnych wprowadzonych w życie 1 kwietnia 2020 r., które mają zastosowanie do ubezpieczonych wykonujących zawody medyczne.

Pierwsze z nich, unormowane w art. 4b ust. 1 specustawy, dotyczy pracowników wykonujących zawód medyczny. Zgodnie z treścią tego przepisu pracownik wykonujący zawód medyczny i zatrudniony w podmiocie leczniczym w rozumieniu ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (DzU z 2020 r. poz. 295), który w okresie pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego wykonuje u tego pracodawcy, w ramach dyżuru medycznego, obowiązki pracownicze o innej porze niż przypadającej w czasie udzielonego temu pracownikowi zwolnienia od wykonywania pracy w związku z koniecznością osobistego sprawowania opieki, o której mowa w art. 4 ust. 1 i 1a specustawy, oraz poza normalnymi godzinami pracy, nie traci prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego, przysługującego za czas zwolnienia na opiekę, albowiem w takiej sytuacji sankcja przewidziana w art. 17 ustawy zasiłkowej ulega wyłączeniu.

Konstrukcja o zbliżonym charakterze, z tym że obejmująca wszelkie świadczenia finansowane z ubezpieczenia chorobowego, została zastosowana w art. 4b ust. 1 specustawy. W myśl przedmiotowej regulacji skutek normatywny wynikający z art. 17 ustawy zasiłkowej nie aktualizuje się, gdy ubezpieczony wykonujący zawód medyczny (niekoniecznie będący pracownikiem) świadczy, na rzecz podmiotu wykonującego działalność leczniczą, pracę zdalną w rozumieniu art. 3 specustawy lub udziela świadczeń zdrowotnych za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, w trakcie podlegania obowiązkowej kwarantannie lub izolacji w warunkach domowych, o której stanowią przepisy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

W trzeciej kolejności wypada zaznaczyć, że według art. 4c specustawy ubezpieczony, który wykonuje zawód medyczny jako osoba zatrudniona w podmiocie leczniczym w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii¹⁵, uzyskuje prawo do zasiłku chorobowego w wysokości 100% podstawy wymiaru tego świadczenia: 1) za czas podlegania obowiązkowej kwarantannie lub izolacji w warunkach domowych w następstwie utrzymywania styczności z osobami chorymi z powodu COVID-19 w ramach wykonywania obowiązków służbowych wynikających ze stosunku zatrudnienia w podmiocie leczniczym albo 2) za czas niezdolności do pracy spowodowanej COVID-19 na skutek realizacji obowiązków służbowych. Ponieważ analizowana regulacja nie wprowadza dodatkowych odrębności normatywnych w zakresie obejmującym problematykę nabycia prawa do zasiłku chorobowego przez ubezpieczonego wykonującego zawód medyczny, należy uznać, że przesłanki oraz tryb ubiegania się przez

taką osobę o zasiłek chorobowy w razie zaistnienia zdarzeń prawnych, o których mowa w art. 4b specustawy, kształtują przepisy ustawy zasiłkowej.

Wnioski końcowe

Przedstawione wyżej rozważania wykazały, że ustanowione w art. 4–4b specustawy normatywne mechanizmy o charakterze epizodycznym, wdrożone celem zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19, generują szereg problemów natury jurystycznej. Analiza problema-

tyki dotyczącej instrumentów pomocy socjalnej przeznaczonej dla osób podlegających powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych oraz ubezpieczeniu społecznemu rolników skłania do przyjęcia ogólnej tezy, że regulacje prawne obowiązujące w tym zakresie nie są do końca spójne, przejrzyste i wyczerpujące. Stąd zachodzi potrzeba ich doprecyzowania, aby w praktyce obrotu prawnego nie budziła wątpliwości kwestia, wedle jakich reguł i w jakim rozmiarze osoby uprawnione do świadczeń pozostających w związku z COVID-19 mogą realizować przynależne im prawa podmiotowe.

Przypisy/Notes

¹ W odniesieniu do zasiłku opiekuńczego okres zasiłkowy jest zróżnicowany w zależności od statusu osoby, nad którą ubezpieczony sprawuje pieczę, i wynosi odpowiednio 60, 30 albo 14 dni przypadających w roku kalendarzowym.

² Przy okazji warto wspomnieć, że w wyniku nowelizacji specustawy, która weszła w życie 18 kwietnia 2020 r., zmodyfikowano treść art. 4 ust. 1 i 1a tego aktu prawnego przez wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym dodatkowy zasiłek opiekuńczy przysługuje także funkcjonariuszom służb mundurowych (Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej), zwolnionym od pełnienia służby z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki w sytuacjach opisanych w art. 4 ust. 1 i 1a specustawy. W ramach tej samej nowelizacji dotychczasowe brzmienie art. 4 specustawy uzupełniono o nową treść normatywną (art. 4 ust. 4), zgodnie z którą dodatkowy zasiłek opiekuńczy przewidziany w art. 4 ust. 1 i 1a specustawy, stanowiący dodatkowe uposażenie należne funkcjonariuszom poszczególnych kategorii służb mundurowych, przyznawane w trybie i na zasadach określonych ustawami (pragmatykami) regulującymi przebieg służby przez funkcjonariuszy poszczególnych kategorii, nie jest wliczany do limitowanego w skali rocznej okresu zwolnienia od zajęć służbowych z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad członkiem rodziny funkcjonariusza.

³ W tym wypadku przez ubezpieczonego należy rozumieć osobę podlegającą obowiązkowo lub dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu na zasadach określonych w ustawie z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU z 2020 r. poz. 266 ze zm., dalej: ustawa systemowa.

⁴ Przykładowo, jeśli zakładowe przepisy placowe obowiązujące u danego pracodawcy gwarantują pracownikom nieobecny w pracy z przyczyn usprawiedliwionych koniecznością sprawowania osobistej opieki na dzieckiem (innym członkiem rodziny), w następstwie przeciwdziałania COVID-19, wypłatę wynagrodzenia w wysokości nie mniejszej niż wysokość dodatkowego zasiłku opiekuńczego, to w takiej sytuacji prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego nie aktualizuje się.

⁵ Nie dotyczy to przypadków, w których prawo do zasiłku wynika z ubezpieczenia chorobowego osób wykonujących odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania.

⁶ Zgodnie z przedmiotową regulacją okres od dnia śmierci pracodawcy do dnia wygaśnięcia umowy o pracę, względnie do dnia poczynienia — w trybie art. 63² § 5 i 6 k.p. — między pracownikiem i zarządcą sukcesyjnym uzgodnień co do kontynuowania, albo wcześniejszego terminu ustania stosunku pracy, bądź do daty rozwiązania umowy o pracę zgodnie z art. 63² § 7 k.p., jest okresem usprawiedliwionej nieobecności w pracy, za który pracownik nie zachowuje prawa do wynagrodzenia.

⁷ Wymaga odnotowania, że upoważnienia, którego *de lege lata* dotyczy art. 4 ust. 3 specustawy, nie przewidywała jej pierwotna wersja. Omawiany przepis, w brzmieniu obecnie obowiązującym, funkcjonuje od 31 marca 2020 r., na mocy art. 1 pkt 2 lit. d ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, DzU poz. 568 ze zm.

⁸ Wskazane rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19: 1) z 10 kwietnia 2020 r. (DzU poz. 656), na mocy którego dodatkowy zasiłek opiekuńczy przysługiwał od 9 kwietnia 2020 r. przez okres zamknięcia placówek sprawujących opiekę, lecz nie dłużej niż do 26 kwietnia 2020 r. oraz 2) z 24 kwietnia 2020 r. (DzU poz. 748), w myśl którego dodatkowy zasiłek opiekuńczy przysługiwał od 27 kwietnia 2020 r. przez okres zamknięcia placówek sprawujących opiekę, lecz nie dłużej niż do 3 maja 2020 r.

⁹ Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy zasiłkowej przedmiotowa kompetencja przechodzi na organ rentowy, jeśli uprawnienie do dodatkowego zasiłku opiekuńczego ma obejmować okres przypadający po ustaniu ubezpieczenia chorobowego.

¹⁰ Zgodnie z treścią tego przepisu ZUS wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru takich świadczeń.

¹¹ Takie oświadczenie może być złożone w formie papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego uwierzytelnionego z wykorzystaniem kwalifikowanego certyfikatu lub profilu zaufanego ePUAP na elektroniczną skrynkę podawczą ZUS.

¹² Zaświadczenie, o którym mowa, powinno obejmować informacje szczegółowo wymienione w załącznikach nr 1, 2 albo 3 do rozporządzenia z 8 grudnia 2015 r. (§ 2 rozporządzenia).

¹³ Wskazane rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 kwietnia 2020 r. (DzU poz. 659), mocą którego „rolniczy” zasiłek opiekuńczy przysługiwał nie dłużej niż do 26 kwietnia 2020 r., a następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 kwietnia 2020 r. (DzU poz. 749), przedłużającym możliwość ubiegania się o zasiłek opiekuńczy za okres nie dłuższy niż do 3 maja 2020 r.

¹⁴ Aktualnie (od 1 marca 2020 r.) kwota emerytury podstawowej wynosi 972,40 zł miesięcznie.

¹⁵ Na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (DzU poz. 491 ze zm.), wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (DzU z 2019 r. poz. 1239 ze zm.), w okresie od 20 marca 2020 r. do odwołania ogłoszono na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Dr Dominik Wajda, zatrudniony w Sądzie Najwyższym — początkowo na stanowisku asystenta sędziego w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, a następnie jako członek Biura Studiów i Analiz delegowany do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Wykładowca Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, prowadzący szkolenia dla aplikantów radcowskich z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych. Autor publikacji z zakresu prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych, prawa ustrojowego i postępowania cywilnego.

Dr Dominik Wajda, employed in the Supreme Court — initially as an assistant judge in the Chamber of Labour, Social Security and Public Affairs, and then as a specialist of the Department of Studies and Analysis delegated to the Chamber of Labour and Social Security. Lecturer at the District Chamber of Legal Advisers in Warsaw, conducting trainings for legal adviser trainees in the field of social security law. Author of publications on labour law, social security law, constitutional law and civil procedure.

Labour and Social Security Journal

Praca i Zabezpieczenie Społeczne

www.pizs.pl www.pwe.com.pl

ZNAJDZIESZ NAS TU

www.pizs.pl

tel. 795 145 873

ul. Podwale 17

00-252 Warszawa