



Warszawa, 20/02/2006r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-524252-III/06/JJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Krzysztof Michałkiewicz
Minister Pracy i Polityki Społecznej
WARSZAWA

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie informuję Pana Ministra, że wpłynęła do mnie kolejna skarga od osoby pracującej na własny rachunek (prowadzącej jednoosobowo działalność gospodarczą) w sprawie braku uprawnień do zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w art. 32-35 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267). Skarżąca kwestionuje przyznanie uprawnień do zasiłku opiekuńczego tylko osobom podlegającym obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu, a więc przede wszystkim pracownikom. Ustawodawca nie przewidział bowiem uprawnień do tego świadczenia dla osób, które podlegają ubezpieczeniu chorobowemu dobrowolnie (na swój wniosek). Są to przede wszystkim osoby prowadzące pozarolniczą działalność (w tym działalność gospodarczą) oraz osoby z nimi współpracujące.

Zasiłek opiekuńczy jest świadczeniem pieniężnym związanym z ochroną sytuacji polegającej na konieczności sprawowania opieki nad chorym dzieckiem lub innym chorym członkiem rodziny. Przed wprowadzeniem w 1974 r. zasiłku opiekuńczego jako odrębnego świadczenia ochrona takich sytuacji dokonywała się w ramach ryzyka niezdolności do pracy poprzez zasiłek chorobowy.

Skarżącej, która pracuje na własny rachunek, odmówiono prawa do zasiłku opiekuńczego w związku z chorobą małego dziecka. Z racji pracy na własny rachunek skarżąca jest w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych równocześnie osobą ubezpieczoną i płatnikiem należności z tytułu składek na własne ubezpieczenia społeczne. Sytuacja związana z koniecznością sprawowania osobistej opieki nad chorym dzieckiem i wynikającą z tego potrzebą okresowego przerwania prowadzenia dotychczasowej działalności niczym nie różni się od sytuacji

pracowników, którym przez okres zwolnienia od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki, nie dłużej jednak niż przez 60 dni w roku kalendarzowym, przysługiwać będzie zasiłek opiekuńczy w wysokości 80% podstawy wymiaru. Co więcej, okres przerwy w pracy na własny rachunek, trwający zazwyczaj przez część miesiąca, nie daje podstaw do zmniejszenia deklarowanej podstawy wymiaru składek, ponieważ skarżąca nie spełnia warunku do przyznania zasiłku opiekuńczego (art. 18 ust. 10 ustawy z dnia 17 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Tak więc skarżąca, przerywając prowadzenie działalności zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad chorym dzieckiem nie tylko nie uzyska świadczenia pieniężnego rekompensującego utracony zarobek, ale także nie nabędzie prawa do proporcjonalnego obniżenia miesięcznej podstawy wymiaru składki.

W świetle art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stopa procentowa składki na ubezpieczenie chorobowe wynosi 2,45% podstawy wymiaru. Składkę w tej wysokości opłacają zarówno osoby podlegające ubezpieczeniu chorobowemu obowiązkowo, jak też osoby podlegające takiemu ubezpieczeniu na zasadach dobrowolności. Katalog świadczeń pieniężnych w związku z chorobą i macierzyństwem nie powinien być kształtowany w zależności od tego, czy podleganie temu ubezpieczeniu wynika z obowiązku, czy też z dobrowolnej decyzji ubezpieczonego. Niewątpliwie w systemie ubezpieczeń społecznych najszerszy zakres uprawnień mają osoby pozostające w stosunku pracy. Ochrona ryzyka choroby i macierzyństwa odbywa się metodą ubezpieczeniową, co oznacza, że nabycie uprawnień do świadczeń pieniężnych w razie zajścia tego ryzyka uzależnione zostało od opłacania należnych składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Na związek składki i świadczenia w systemie ubezpieczeń społecznych zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie, wskazując jednocześnie, że z zasadą wzajemności składki i świadczenia wiąże się ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK Nr 5/1999, poz. 100). Co prawda należnych ubezpieczonemu świadczeń nie można uznać za ekwiwalent własnego świadczenia w postaci składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, to jednak już w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że istotnym elementem zasady sprawiedliwości realizowanej na gruncie systemów ubezpieczeń społecznych jest właśnie współzależność między wysokością i okresem opłacania składek a nabyciem i rozmiarem prawa do świadczeń (K 14/91, OTK w 1992r.cz. I, poz. 7).

Moim zdaniem prawo do świadczeń musi być kształtowane z odpowiednim uwzględnieniem udziału ubezpieczonego w tworzeniu funduszu ubezpieczeń społecznych. Przedstawiony wyżej problem był przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Pracy i Polityki Społecznej jeszcze w 1999 roku, a

więc w pierwszym roku funkcjonowania zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych. W odpowiedzi zaprezentowano stanowisko, że zróżnicowanie uprawnień ubezpieczonych do zasiłku opiekuńczego znajduje uzasadnienie, ponieważ osoby prowadzące działalność gospodarczą mają większe niż pracownicy możliwości organizowania czasu pracy, a więc uwzględnienia potrzeby sprawowania opieki nad chorym dzieckiem (członkiem rodziny). Wydaje się jednak, że stanowisko takie nie uwzględnia podobieństwa sytuacji, w jakiej znajdują się zarówno pracownicy, jak też osoby pracujące na własny rachunek w razie konieczności sprawowania opieki nad chorym dzieckiem lub innym członkiem rodziny i wynikającej z tego potrzeby okresowego przerwania pracy zarobkowej. Ochrona tej sytuacji powinna zatem odbywać się poprzez zasiłek opiekuńczy przysługujący zarówno pracownikom, jak też osobom pracującym na własny rachunek. Nie ma tutaj szczególnego znaczenia okoliczność, że na gruncie systemu ubezpieczeń społecznych osoby pracujące na własny rachunek traktowane są jak osoby prowadzące pozarolniczą działalność, w tym działalność gospodarczą. Status zatrudnienia pracujących nie powinien być tutaj kryterium różnicującym uprawnienia do zasiłku opiekuńczego, a wprowadzenie takiej regulacji prawnej mieścić się będzie w ramach szczególnej pomocy, jaką w świetle art. 71 ust. 2 Konstytucji władze publiczne powinny otaczać matki przed i po urodzeniu dziecka.

Przedstawiony problem ma doniosłe znaczenie społeczne, ponieważ w ostatnich latach zwiększył się znacznie odsetek kobiet pracujących na własny rachunek oraz współpracujących przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Według danych GUS za III kwartał 2005 r. wśród pracujących ogółem ponad 6400 tys. kobiet prawie 800 tys. pracuje na własny rachunek, a ponad 500 tys. pomaga rodzinie przy prowadzeniu działalności gospodarczej jako osoby współpracujące.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie zmiany zasad regulujących prawo do zasiłku opiekuńczego.

/-/ Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski