

**Warszawa, 24 sierpnia 2020 r.**

**2020/MPL-18**

**Szanowna Pani  
Marlena Małąg  
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

Szanowna Pani Minister,

Do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zgłaszają się osoby, które w wyniku zastosowania mechanizmów przewidzianych tarczą antykryzysową uzyskały świadczenia z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej macierzyństwem lub chorobą w dalece mniejszej wysokości, niż przez nie oczekiwana. Problematyka ta w pierwszej kolejności dotyczy kobiet, które w trakcie epidemii COVID-19 urodziły dziecko i rozpoczęły korzystanie z urlopu macierzyńskiego.

Sytuacja ta wynika z wprowadzeniem instytucji pozwalających na odgórną redukcję etatu pracownika z jednoczesnym brakiem zagwarantowania w poszczególnych tarczach antykryzysowych mechanizmów chroniących osoby korzystające ze świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Najdotkliwsze w skutkach dla ubezpieczonych zmiany zostały wprowadzone ustawą o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19<sup>1</sup>.

Rozwiązania te wprowadzono do polskiego porządku prawnego w ramach walki z trwającą epidemią i związanym z nią pogorszeniem sytuacji ekonomicznej państwa. W rezultacie były one procedowane w sposób pośpieszny, nie do końca przemyślany, bez zachowania konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Dodatkowo ograniczenia epidemiczne utrudniały organizacjom społecznym oraz zaangażowanym aktorom udział w procesie ich stanowienia.

W ich ramach ustawodawca przyjął mechanizmy pozwalające na objęcie pracownika przestojem ekonomicznym lub obniżenie wymiaru czasu jego pracy. Oba te rozwiązania, zgodnie z przepisami I tarczy antykryzysowej<sup>2</sup> mogą być wprowadzone odgórnie, bez udziału pracownika, jedynie w drodze porozumienia pomiędzy pracodawcą, a organizacjami związkowymi albo przedstawicielami pracowników. W efekcie obu z nich pracodawca może obniżyć wymiar czasu pracownika.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.), dalej I tarcza antykryzysowa.

Taka sytuacja automatycznie uruchamia zakres zastosowania art. 40 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>3</sup>, który bezpośrednio odpowiada za obniżenie wysokości świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Zgodnie z jego treścią w razie zmiany umowy o pracę lub innego aktu, na podstawie którego powstał stosunek pracy, polegającej na zmianie wymiaru czasu pracy, podstawę wymiaru zasiłku chorobowego stanowi wynagrodzenie ustalone dla nowego wymiaru czasu pracy, jeżeli zmiana ta nastąpiła w miesiącu, w którym powstała niezdolność do pracy. Zdaniem doktryny, motywem do przyjęcia takich rozwiązań miało być założenie, że „zasiłek chorobowy zastępuje utracony zarobek. Jeśli więc w czasie niezdolności do pracy pracownik byłby zatrudniony w większym wymiarze czasu pracy niż dotychczas, to jego zasiłek nie może być wymierzany od zarobków osiągniętych przy niższym wymiarze zatrudnienia”<sup>4</sup>. Pogląd ten wydaje się jednak nie brać w ogóle pod uwagę kwestii nadzwyczajnej, niezależnej od pracowników zmiany warunków ich zatrudnienia, a także tego, że następowało ona jedynie czasowo.

Zastosowanie art. 40 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego powoduje, że w takim wypadku nie mają zastosowania zwyczajowe sposoby ustalania podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i macierzyńskiego. W szczególności nie ma potrzeby obliczania przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia osoby ubezpieczonej wypłaconego za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała jej niezdolność do pracy. Zastosowania nie ma również przepis art. 43 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego pozwalający na nieobliczanie na nowo podstawy wymiaru zasiłku jeśli od poprzedniego okresu pobierania zasiłku nie minęło więcej niż 3 miesiące.

W praktyce więc podstawą wymiaru zasiłku chorobowego, wyrównawczego, opiekuńczego, macierzyńskiego oraz świadczenia rehabilitacyjnego osoby ubezpieczonej zatrudnionej u pracodawcy korzystające z ww. rozwiązań I tarczy antykryzysowej będzie wynagrodzenie uzyskane w miesiącu, w którym doszło do redukcji wymiaru czasu jej pracy oraz powstała w jej przypadku niezdolność do pracy. W rezultacie zamiast uśrednionego dwunastomiesięcznego wynagrodzenia (w ramach którego wlicza się premię i prowizję) zasiłek ubezpieczonego w przypadku takiej osoby oparty jest o wynagrodzenie uzyskane w ramach obniżonego etatu. Dodatkowe, wynagrodzenie takie najczęściej, wskutek trudnej sytuacji rynkowej, pozbawione jest części z dodatkowych elementów wynagrodzenia tj. premie i prowizje. W skrajnych wypadkach oba te czynniki mogą spowodować obniżenie wysokości podstawy wymiaru zasiłku z kilkunastu tysięcy złotych do zaledwie ułamka wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Co więcej, tak ustalona wysokość zasiłku funkcjonuje przez cały okres niezdolności do pracy, niezależnie od wygaśnięcia porozumienia o objęciu pracowników przestoje w pracy lub obniżenia ich wymiaru czasu pracy. Mocą art. 43 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rozciągać się też będzie na inne przypadki pobierania zasiłku z tytułu niezdolności pracownika do pracy, jeśli pomiędzy nimi nie minie więcej niż 3 miesiące przerwy.

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 870), dalej ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego.

<sup>4</sup> Rzetecka-Gil Agnieszka. Art. 40. W: Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz, wyd. II. System Informacji Prawnej LEX, 2017.

W oczywisty sposób taki stan prawny stawia w trudnej sytuacji ekonomicznej tysiące osób korzystających z zasiłków z tytułu niezdolności do pracy. Osoby te z powodu choroby, zamknięcia szkoły, czy urodzenia dziecka, z dnia na dzień mogą być pozbawione środków do życia, mimo regularnego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

Sytuacji tego rodzaju nie da się pogodzić z szeregiem przepisów Konstytucji RP. W szczególności naruszają one, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą ochrony zaufania jednostek do państwa. Jednostki regularnie opłacające składki z tytułu ubezpieczenia społecznego mają prawo oczekiwać, że w sytuacji niezdolności do pracy, uzyskają one z ubezpieczenia społecznego świadczenia gwarantujące im w znacznej części utrzymanie dotychczasowej stopy życiowej.

Omawianej sytuacji nie da się pogodzić również z konstytucyjnymi unormowaniami dotyczącymi zabezpieczeń społecznych. Art. 67 Konstytucji ustanawia prawo każdego do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że ubezpieczenia społeczne oparte są m.in. na zasadach wzajemności. W ich ramach tworzy się więź pomiędzy gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych a wkładem pracownika. Stanowi ona materialną przesłankę do uzyskania przez pracownika świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Jednocześnie TK wyraźnie zaakcentował, że z zasadą tą ściśle wiąże się „wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń”<sup>5</sup>. Choć zasada ta nie wyklucza ograniczania rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek, to „wysokość świadczeń nie powinna jednak nadmiernie odbiegać od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych”<sup>6</sup>.

Sytuacja, w której świadczenia uzyskiwane z tytułu ubezpieczenia społecznego są wyraźnie niższe od otrzymywanego wynagrodzenia za pracę powoduje, że ubezpieczenie to nie spełnia swoich funkcji<sup>7</sup>. Nie gwarantuje ono dostarczania ubezpieczonemu środków utrzymania utraconych z powodu niezdolności do pracy. Z drugiej strony nie spełnia ono funkcji motywacyjnej, nie zachęca ono bowiem do posiadania dzieci. Z drugiej strony nie wpływa także na realizację funkcji społecznej ubezpieczeń. Nie tworzy bowiem spójnego systemu wsparcia społecznego i nie łagodzi skutków wystąpienia zdarzeń ubezpieczeniowych.

Dodatkowo argumentację o konieczności zmiany istniejącego stanu prawnego wzmacniają także dwa inne przepisy Konstytucji, nakładające na organy władzy publicznej szczególne obowiązki w zakresie ochrony rodziny i macierzyństwa. W tym kontekście szczególnie wymienić należy art. 18 mający charakter zasady ustrojowej, a także art. 71 ust. 2 Konstytucji gwarantującej matce przed i po urodzeniu dziecka prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Omawiane regulacje, w zakresie świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego powiązanych z macierzyństwem oraz rodzicielstwem, wydają się znacząco odbiegać od celów określonych na poziomie Konstytucji. Nie tylko nie wspierają wartości wymienionych w art. 18 Konstytucji, lecz stanowią wręcz zaprzeczenie dyrektywy podejmowania działań na rzecz rodziny, rodzicielstwa czy macierzyństwa.

---

<sup>5</sup> Wyrok z dnia 7 lutego 2006 r. sygn. akt SK 45/04, OTK ZU 2A/2006, poz. 15.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Szerzej nt. funkcji ubezpieczeń społecznych: K. Ślęzak, Komentarz do art. 67 Konstytucji, § 34-38 [w:] L. Bosek, M. Safjan, Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86, Warszawa 2016.

Takie unormowanie ze strony ustawodawcy kwestii ustalania podstawy zasiłku wychowawczego stanowi sygnał dla wszystkich osób rozważających powiększenie rodziny do gruntownego przemyślenia tej decyzji, a w szczególności jej ekonomicznych konsekwencji. Co więcej, zbyt niska wysokość zasiłku macierzyńskiego może powodować wśród rodziców dzieci niechęć do korzystania z urlopu rodzicielskiego lub ojcowskiego, a przez to zmuszać ich do wcześniejszego powrotu do pracy.

Z tych powodów Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje do Pani Minister o przyspieszenie zapowiadanych zmian odnoszących się do podstaw ustalania wymiaru zasiłków. W ocenie HFPC, skala przedmiotowego problemu, a także jego krótkoterminowe oraz długoterminowe skutki obligują władze Rzeczypospolitej Polskiej do jak najszybszego wprowadzenia zmian normatywnych. Zmiany te zmierzać powinny do oparcia podstawy ustalania zasiłku o przeciętne, dwunastomiesięczne wynagrodzenie osoby ubezpieczonej, a nie jedynie wynagrodzenie, w którym doszło do obniżenia jej wymiaru czasu pracy. Co więcej, w naszej ocenie, jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie powinny zakładać wprowadzenie zmian z mocą wsteczną, gwarantując osobom ubezpieczonym wypłatę świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych w pełnej wysokości od chwili wystąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego.

Z wyrazami szacunku



Danuta Przywara  
Prezes Zarządu



**Fundusz Obywatelski**

Wystąpienie powstało w ramach projektu  
„Bezpieczeństwo a wolność. Prawa człowieka w czasie pandemii”  
finansowanego ze środków Funduszu Obywatelskiego  
prowadzonego przez Fundację dla Polski.