

Nr 19
2 0 2 4
ROCZNIK XIII

SOCIAL SECURITY. THEORY, LAW, PRACTICE

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE TEORIA, PRAWO, PRAKTYKA



UNIwersytet Warszawski

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE

Teoria, Prawo, Praktyka



Rada Programowa

Krzysztof W. Baran, prof., Uniwersytet Jagielloński, Polska
József Hajdú, prof., Uniwersytet Szeged, Węgry
Yves Jorens, prof., Uniwersytet w Gandawie, Belgia
Nicole Kerschen, prof., Uniwersytet w Paryżu, Francja
Simon Roberts, prof., Uniwersytet w Nottingham, Wielka Brytania
Krassimira Sredkova, prof., Uniwersytet Sofijski im. św. Klemensa z Ochrydy, Bułgaria
Tadeusz Szumliński, prof., Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, Polska
Andrzej M. Świątkowski, prof., Akademia Ignatianum, Kraków, Polska
Zenon Wiśniewski, prof., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska
Maciej Żukowski, prof., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska

Recenzenci współpracujący

Łukasz Arendt, dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Polska
Krzysztof Czechowski, dr, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polska
Zofia Czepulis-Rutkowska, dr, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Polska
Dorota Głogosz, dr, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polska
Gabriela Grotkowska, dr hab., prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Polska
József Hajdú, prof., Uniwersytet Szeged, Węgry
Wiesław Koczur, dr hab., prof. UE, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Polska
Nicole Kerschen, prof., Uniwersytet w Paryżu, Francja
Simon Roberts, prof., Uniwersytet w Nottingham, Wielka Brytania
Cecylia Sadowska-Snarska, dr hab., prof. AŁ, Akademia Łomżyńska, Polska
Krassimira Sredkova, prof., Uniwersytet Sofijski im. św. Klemensa z Ochrydy, Bułgaria
Piotr Szukalski, dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Polska
Tadeusz Szumliński, prof., Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, Polska
Andrzej M. Świątkowski, prof., Akademia Ignatianum, Kraków, Polska
Bogusława Urbaniak, prof., Uniwersytet Łódzki, Polska
Krzysztof Walczak, dr hab., prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Polska
Zenon Wiśniewski, prof., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska
Hanna Zalewska, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polska
Cezary Żołędowski, dr hab., prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Polska
Maciej Żukowski, prof., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska

Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelna: *prof. dr hab. Gertruda Uścińska*
Sekretarz redakcji: *dr Olga Rudnicka*
Redaktor statystyczny: *dr Zofia Szweda-Lewandowska*

Adres redakcji

Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka.

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, 00-927 Warszawa, ul. Nowy Świat 67
tel./fax +48 22 552-02-86

e-mail: zabezpieczenie.spoleczne.ttp@gmail.com <https://wnpism.uw.edu.pl/nauka-i-badania/czasopisma-wydzialowe>

Numer sfinansowany przez Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Wersja papierowa jest pierwotną wersją czasopisma. Artykuły są recenzowane.

Artykuły zamieszczone w czasopiśmie wyrażają opinie własne autorów.

© by Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

ISSN 2299-2332

Nr DOI 10.31971/2299-2332 czasopisma
„Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka”

Projekt okładki: Krzysztof Janek

Skład i łamanie: Ewa Ryczywska



Druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Gertruda Uścińska

- Od redaktor naczelnej pisma „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” 5

Gertruda Uścińska

- Foreword by the General Editor of the Journal „Social Security. Theory. Law. Practice” 7

STUDIA I PROBLEMY

Bartosz Marczuk

- System emerytalny – zmiany w otwartych funduszach emerytalnych i wdrożenie pracowniczych planów kapitałowych 9

Andrzej Szybkie

- Zmiana funkcji stażu w polskim zreformowanym systemie emerytalnym 21

Marzena Piotrowska

- Prawo do urlopu wypoczynkowego dla rodziców małoletnich dzieci zatrudnionych w administracji publicznej
w Polsce – postulowane zmiany 35

Marta Bożewicz

- Czynniki kształtujące długość przebywania Polek w ciąży na zwolnieniu lekarskim w okresie pandemii COVID-19
w świetle badania sondażowego 55

Beata Samoraj-Charitonow

- Praca zdalna a wiążący pracodawcę wniosek pracownika 68

SPRAWY MIĘDZYNARODOWE

Paweł Kaleta

- Contemporary differences in pensions between Member States of the European Union (Współczesne różnice między
państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie emerytur) 80

ARTYKUŁY RECENZYJNE / RECENZJE / NOTY RECENZYJNE

Bogusława Urbaniak

- Piotr Szukalski, Justyna Wiktorowicz (red. – tom 1), Piotr Szukalski, Dariusz Zalewski (red. – tom 2), Nowi biedni
emeryci. O osobach uzyskujących świadczenia emerytalne niższe niż emerytura minimalna 100

NOWOŚCI WYDAWNICZE

Beata Kaczyńska

- Przegląd wybranych krajowych i zagranicznych nowości wydawniczych 104

Table of Contents

Gertruda Uścińska	
Foreword by the General Editor of the Journal „Social Security. Theory. Law. Practice”	7
STUDIES AND PROBLEMS	
Bartosz Marczuk	
Pension system – changes in Open Pension Funds and implementation of Employee Capital Plans	9
Andrzej Szybkie	
Changing the function of insurance periods in the Polish reformed retirement pension system	21
Marzena Piotrowska	
The Right to Paid Leave for Parents of Minor Children Employed in Public Administration in Poland – Proposed Changes	35
Marta Bożewicz	
Factors shaping the length of sick leave of Polish pregnant women during the Covid-19 pandemic in the light of a survey study	55
Beata Samoraj-Charitonow	
Remote Work and the Employee’s Binding Request to the Employer	68
INTERNATIONAL AFFAIRS	
Paweł Kaleta	
Contemporary differences in pensions between Member States of the European Union	80
BOOK REVIEWS	
Bogusława Urbaniak	
Piotr Szukalski, Justyna Wiktorowicz (eds. – Volume 1), Piotr Szukalski, Dariusz Zalewski (eds. – Volume 2), The poor new pensioners: Persons receiving old-age pensions below the statutory guarantee	100
NEW PUBLICATIONS	
Beata Kaczyńska	
Review of selected Polish and foreign new publications	104

Od redaktor naczelnej pisma „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka”

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, UW /

Centre for Social Security Studies, University of Warsaw

ORCID: 0000-0001-7379-5156

e-mail: guscinska@uw.edu.pl

W dziewiętnastym numerze pisma *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka* pochylamy się szczególnie nad zagadnieniami związanymi z polskim systemem emerytalnym i emeryturami w Unii Europejskiej

Autor pierwszego tekstu prezentuje zmiany, jakie zaszły w polskim systemie emerytalnym w ostatnich 25 latach, skupiając się na tych, które dokonały się w otwartych funduszach emerytalnych oraz po wdrożeniu pracowniczych planów kapitałowych. Autor stawia tezę, że zmiany wprowadzone w otwartych funduszach emerytalnych oraz wdrożenie pracowniczych planów kapitałowych zmieniły gruntownie postać polskiego systemu emerytalnego. Dowodzi on, że po 2020 r. w Polsce kształtuje się trzyfilarowy system emerytalny rozumiany w sposób klasyczny, w którym pierwszy filar jest filarem publicznym, repartycyjnym, drugi filar to oszczędzanie z pracodawcą, a trzeci – to indywidualne oszczędności w innych formach.

Autor drugiego tekstu porusza zagadnienia dotyczące prawnej funkcji stażu w kontekście uprawnień oraz wysokości emerytur i rent w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Dokonuje klasyfikacji okresów mających wpływ na uprawnienia emerytalne oraz wskazuje na odmienną jego rolę w zakresie uprawnień do emerytur i rent oraz w kontekście systemu zreformowanego w Polsce. Ocenia zmiany podejścia ustawodawcy do roli okresów nieskładkowych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych w zreformowanym systemie emerytalnym. Na zakończenie swoich rozważań autor wprowadza postulaty *de lege ferenda* w odniesieniu do roli stażu w zreformowanym systemie emerytalnym.

Tematyka trzeciego artykułu odnosi się do szczególnej grupy pracowników, która mierzy się z problemem związanym z brakiem dostatecznego wymiaru urlopu wypoczynkowego. Aktualnie ustalony wymiar tego urlopu nie zapewnia prawidłowej realizacji prawa do wypoczynku przez rodziców małoletnich dzieci.

Autor analizuje regulacje prawne w tym zakresie i wskazuje na konieczność podjęcia działań, umożliwiających godzenie życia zawodowego z opieką nad małoletnimi dziećmi.

Kolejny tekst analizuje istotny problem absencji chorobowej kobiet w Polsce, spowodowanej powikłaniami ciąży oraz chorobami matki w okresie ciąży. W artykule przedstawiono wyniki sondażu zrealizowanego w 2023 r. na reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie 1000 kobiet w wieku między 25 a 40 lat dotyczącego czynników, które mają istotny wpływ na kształtowanie długości korzystania z tego zwolnienia.

Ostatni artykuł dotyczy pracy zdalnej. Pandemia Covid-19 i konieczność izolacji w następstwie wprowadzenia stanu epidemiologicznego przyczyniła się do zmiany formy wykonywania pracy. Przedstawiciele zawodów, w których możliwe było wykonywanie pracy z domu (lub innego miejsca odosobnienia) i porozumiewanie się z pracodawcą za pośrednictwem środków komunikowania na odległość, zostali skierowani do pracy w formie zdalnej. Artykuł zawiera analizę jednej z form pracy zdalnej, realizowanej w trybie art. 67¹⁹ w zw. z art. 142¹ kodeksu pracy oraz praw

i obowiązków obu stron stosunku pracy (pracownika i pracodawcy) związanych z jej wykonywaniem.

W dziale *Sprawy międzynarodowe* autor podjął próbę syntetycznego rozważenia istotnych współczesnych różnic między emeryturami w Unii Europejskiej przez zarysowanie sposobu ich finansowania, analizę świadczeń emerytalnych oraz przedstawienie ich obecnej ewolucji (reform). Emerytury bowiem, rozumiane jako instrument zapewniający środki do życia osobom, które zaprzestały aktywności ekonomicznej z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, nadal dowodzą swojej wartości dla współczesnych społeczeństw, w szczególności w Europie (oraz w Unii Europejskiej).

W dziale *Recenzje* omówiono zawartość dwutomowej monografii, zawierającej wyniki projektu naukowego pt. „Nowi biedni emeryci”. Celem tego projektu było zbadanie sytuacji emerytów o niskich świadczeniach emerytalnych, sprawdzenie przyczyn ich występowania oraz wypracowanie rekomendacji służących zmniejszeniu skali ich ubóstwa.

O wybranych nowych publikacjach z obszaru polityki społecznej, w tym zabezpieczenia społecznego, informujemy w *Nowościach wydawniczych*.

Do współpracy z naszym pismem zapraszamy studentów, doktorantów i wyższą kadrą akademicką uczelni polskich i zagranicznych.

Zachęcamy do lektury zarówno opisanych wyżej tekstów, jak i do zainteresowania kolejnymi numerami pisma, w których będziemy podejmować nie mniej aktualne i ważne tematy.

Foreword by the General Editor „Social Security. Theory. Law. Practice”

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Centre for Social Security Studies, University of Warsaw

ORCID: 0000-0001-7379-5156

e-mail: guscinska@uw.edu.pl

In the nineteenth issue of the journal *Social Security. Theory, Law, Practice* takes a special look at issues related to the Polish pension system and pensions in the European Union.

The author of the first text presents the changes that have taken place in the Polish pension system over the past 25 years, focusing on those that have taken place in open pension funds and after the implementation of employee capital plans. The author puts forward the thesis that the changes made in open pension funds and the implementation of employee capital plans have fundamentally changed the form of the Polish pension system. He proves that after 2020, Poland is shaping up with a three-pillar pension system understood in the classical way, in which the first pillar is a public, pay-as-you-go pillar, the second pillar is savings with the employer, and the third pillar is individual savings in other forms.

The author of the second text addresses issues concerning the legal function of seniority in the context of entitlement and the amount of pensions and annuities in the Polish universal social security system. He classifies the periods affecting pension entitlements and points out its different role in terms of pension entitlements and in the context of the reformed system in Poland. The text evaluates the changes in the legislator's approach to the role of non-contributory periods within the social security system in the reformed pension system. At the end of his considerations, the author introduces *de lege ferenda* postulates with regard to the role of seniority in the reformed pension system.

The topics of the third article relate to a special group of employees who face the problem of insufficient vacation leave. The currently established dimension of this leave does not ensure the proper realization of the right to rest by parents of minor children. The author examines the legal regulations in this regard and points out the need to take measures to reconcile professional life with caring for minor children.

The following text studies the important problem of sick leave for women in Poland due to complications of pregnancy and maternal illnesses during pregnancy. The article presents the results of a survey conducted in 2023 on a representative nationwide sample of 1,000 women between the ages of 25 and 40 on the factors that have a significant impact on shaping the length of use of this leave.

The last article deals with the topic of remote work. The Covid-19 pandemic and the need for isolation following the introduction of the epidemiological condition contributed to a change in the form of work. Representatives of professions in which it was possible to work from home (or other place of isolation) and communicate with the employer by means of remote communication were directed to work in remote form. The article analyses one form of remote work, implemented under Article 6719 in conjunction with Article 1421 of the Labor Code, and the rights and obligations of both parties to the employment relationship (employee and employer) related to its performance.

In the *International Affairs* section, the author has attempted to synthetically consider the significant contemporary differences between pensions in the European Union by outlining how they are financed, analysing pension benefits and presenting their current evolution (reforms). This is because pensions, understood as an instrument that provides a livelihood for those who have ceased economic activity upon reaching retirement age, continue to prove their value to modern societies, particularly in Europe (and the European Union).

The *Reviews* section discusses the contents of a two-volume monograph containing the results of a research project titled “The New Poor Pensioners.” The purpose of this project was to study the situation of pensioners with low pension benefits, to examine the reasons for their existence and to develop recommendations to reduce the scale of their poverty.

We report on selected new publications in the field of social policy, including social security, in *Publishing News*.

We invite students, doctoral students and senior academic staff of Polish and foreign universities to cooperate with our magazine.

We encourage you to read both the texts described above and to be interested in future issues of the journal, in which we will take up no less current and important topics.

System emerytalny – zmiany w otwartych funduszach emerytalnych i wdrożenie pracowniczych planów kapitałowych

Pension system – changes in Open Pension Funds and implementation of Employee Capital Plans

BARTOSZ MARCZUK

Instytut Sobieskiego/ The Sobieski Institute*

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl

Summary: *The article presents the changes in the Polish pension system that have occurred over the last 25 years, emphasizing those that took place in the Open Pension Funds and after the implementation of Employee Capital Plans. The presented material proves that after 2020, a third-pillar system is being formed in Poland, understood in a classical way, where the first pillar is the public, pay-as-you-go pillar, the second pillar is the saving with the employer, and the third is individual savings in the other systems.*

Key words: *Polish pension system, third-pillar system, first pillar, second pillar, third pillar, Open Pension Funds, Employee Capital Plans*

Streszczenie: *Artykuł prezentuje zmiany, jakie zaszły w polskim systemie emerytalnym w ostatnich 25 latach, z uwypukleniem tych, które dokonały się w otwartych funduszach emerytalnych oraz po wdrożeniu pracowniczych planów kapitałowych. Rozważania w tekście dowodzą, że po 2020 r. w Polsce kształtuje się trzyfilarowy system emerytalny rozumiany w sposób klasyczny, w którym pierwszy filar jest filarem publicznym, repartycyjnym, drugi filar to oszczędzanie z pracodawcą, a trzeci – to indywidualne oszczędności w innych formach.*

Słowa kluczowe: *polski system emerytalny, trzyfilarowy system, pierwszy filar, drugi filar, trzeci filar, otwarte fundusze emerytalne, pracownicze plany kapitałowe*

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie zmian, jakie zaszły w ostatnim ćwierćwieczu w polskim systemie emerytalnym, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które zostały wdrożone w ostatniej dekadzie w otwartych funduszach emerytalnych (OFE) oraz po powołaniu do życia pracowniczych planów kapitałowych (PPK). W artykule postawiono tezę, że połączone zmiany w OFE i wdrożenie PPK zmieniły gruntownie postać polskiego systemu emerytalnego. Staje się on klasycznym trójfilarowym systemem oszczędzania na okres starości, tj.:

- a) pierwszy filar – bazowy system publiczny,
- b) drugi filar – oszczędzanie z pracodawcą,
- c) trzeci filar – oszczędzanie indywidualne.

To *de facto* powrót do rozumianego w sposób podstawowy trójpodziału systemu emerytalnego. Po reformie z 1999 r. mieliśmy w Polsce w tym obszarze zamieszanie definicyjne. Najpierw związane ono było z wdrożeniem OFE, które zostały niezbyt fortunnie nazwane drugim filarem systemu, a następnie z *de facto* ich likwidacją przeprowadzoną w latach 2011–2014 i brakiem wdrożenia realnych planów oszczędzania z pracodawcą. Doprowadziło to do swoistego „wydrążania” sys-

* ul. Lipowa 1a/20, 00-316 Warszawa, tel. 22 826 67 47

temu z drugiego filaru, który stał się niejako „ułomny”. Dopiero wdrożenie PPK oraz dość masowe, jak na warunki polskie, uczestnictwo w tym systemie z perspektywą jego rozwoju porządkuje – od strony definicyjnej oraz praktycznej – system emerytalny.

Warto wspierać wszelkie działania, które będą skłaniać ubezpieczonych do uczestnictwa w formach oszczędzania z pracodawcą. To one stają się realnym uzupełnieniem systemu publicznego, z którego będą wypłacane w przyszłości – ze względu na jego konstrukcję – coraz niższe świadczenia w stosunku do średnich płac.

Zdefiniowane składka zamiast świadczenia

Jedną z tzw. czterech wielkich reform wdrożonych w 1999 r. była reforma emerytalna. Wprowadziła ona do polskiego systemu zabezpieczenia społecznego zupełnie nowy sposób myślenia o zabezpieczeniu finansowym na starość. Najważniejszą, fundamentalną zmianą, była zamiana systemu tzw. zdefiniowanego świadczenia w system tzw. zdefiniowanej składki. Współtwórca reformy emerytalnej z 1999 r. Marek Góra zauważa, że „z punktu widzenia indywidualnego uczestnika istota nowego polskiego systemu emerytalnego zawiera się w następującym stwierdzeniu: Po przejściu na emeryturę uczestnicy systemu odbierają w formie annuitetu zdyskontowaną wartość zapłaconych za nich składek”¹.

Do 1998 r. ubezpieczeni otrzymywali od państwa, jako gwaranta systemu emerytalnego, obietnicę wypłaty produktu emerytalnego za wpłacone składki emerytalne. Zależał on w jakiejś mierze od wcześniej poniesionych nakładów, ale w dużej części był efektem dość arbitralnych decyzji politycznych dotyczących sposobu wyliczania emerytury.

„Stary wzór emerytalny uwzględniał m.in. takie parametry, jak 24% tzw. kwoty bazowej, parametr 0,7 za każdy rok nieskładkowy czy parametr 1,3 za okresy składkowe”². Wprowadzony od 1999 r. system zdefiniowanej składki³ zmienił ten wzór funkcjonowania i wyliczania emerytur. Ubezpieczony wpłaca do systemu określoną kwotę pochodzącą z jego bieżącego dochodu. W zamian otrzymuje obietnicę, że pieniądze te (waloryzowane lub inwestowane w okresie ich akumulacji) zostaną mu zwrócone po przejściu na emeryturę w postaci tzw. annuitetu, tj. dożywotniego świadczenia.

Tym samym państwo zawarło w tym obszarze z obywatelami rodzaj nowej umowy – to od ich zapobiegliwości, wpłat na indywidualne rachunki emerytalne, dbania o własną przyszłość będzie zależeć wysokość ich emerytury. Między innymi dlatego fundamentalny dokument, który określał nowy sposób konstrukcji systemu emerytalnego, nosił tytuł „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”⁴. Odnosił się on bowiem do tej zapobiegliwości oraz do tzw. wielofilarowości. Nie miały się już liczyć, ustalone często w wyniku przetargu politycznego, wskaźniki wyliczania emerytury, ale kwota zgromadzonych na rachunku/rachunkach emerytalnych pieniędzy oraz obiektywny, raportowany przez Główny Urząd Statystyczny, statystyczny wskaźnik długości trwania życia dla osoby w określonym wieku.

Sposób wyliczania emerytury w nowym systemie został bardzo uproszczony – dzieło się zgromadzony kapitał emerytalny przez długość trwania życia, publikowaną corocznie przez GUS (wzór 1). W mechanizmie tym działa bardzo ściśle zasada: „ile wpłaciłeś, tyle odzyskasz”, gdyż wysokość emerytury jest uzależniona od poniesionego wcześniej wkładu.

¹ Marek Góra, *System emerytalny* (Warszawa: PWE, 2003), 183–184.

² Bartosz Marczyk, „Oszczędzanie z pracodawcą zastąpiło OFE”, *Biuletyn miesięczny Pracowniczych Planów Kapitałowych* 7 (2024): 11. Autor brał czynny udział w procesach związanych ze zmianami w polskim systemie emerytalnym, m.in. jako wiceminister rodziny, pracy i polityki społecznej i wiceprezes Polskiego Funduszu Rozwoju odpowiedzialny za wdrożenie PPK.

³ Materiały ZUS, dostęp 5.11.2024, <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury/emerytura-dla-osob-urodzonych-przed-1-stycznia-1949/sposob-wyliczenia-emerytury>.

⁴ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce* (Warszawa: Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, 1997).

Wzór 1. *Sposób wyliczania emerytury przez ZUS dla osób urodzonych w 1949 roku lub później*

$$\text{Emerytura (wypłacana przez ZUS)} = \frac{\text{zgromadzony i waloryzowany corocznie kapitał na koncie podstawowym i subkoncie, pieniądze z OFE z tzw. suwaka (+ ewentualnie kapitał początkowy)}}{\text{statystyczne dalsze trwanie życia dla osoby w danym wieku odchodzącej na emeryturę (publikowane co roku przez GUS)}}$$

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ZUS, dostęp 5.11.2024, <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury/emerytura-dla-osob-urodzonych-po-31-grudnia-1948/sposob-wyliczenia-emerytury>.

Wiesław Koczur i Tadeusz Szumlicz nazywają tę zmianę „wręcz »od ściany do ściany«, od systemu o niebywale wysokiej skali redystrybucji do systemu o zdefiniowanej składce, co oznaczało proporcjonalne uzależnienie wysokości przyszłej emerytury od wcześniej zapłaconych składek”⁵. Na adekwatność nowej relacji związanej z korelacją między wcześniej poniesionym wkładem do systemu przez ubezpieczonego a wysokością jego świadczenia zwraca też uwagę Andrzej Soldek. Zauważa on, że w przypadku emerytury o zdefiniowanej składce wysokość świadczenia emerytalnego jest określona przez wartość funduszu zgromadzonego na koncie emerytalnym. Wskazuje, że „występuje tu ścisła zależność wysokości przyszłej emerytury od wysokości wpłaconych składek i wyników ich pomnażania”⁶.

Adekwatność świadczenia w stosunku do poniesionego wysiłku z okresu oszczędzania – co Gertruda Uścińska określa słusznie jako „system emerytalny bezpieczny dla państwa, ale wymagający dla ludzi”⁷ – to niejedyna fundamentalna zmiana, wdrożona od początku 1999 r.

Nowe filary systemu

Od 1999 r. wdrożono w polskim systemie emerytalnym coś co nazywamy drugim i trzecim filarem systemu emerytalnego. Choć w literaturze do dzisiaj trwa dyskusja, co powinniśmy nazywać filarem pierwszym, drugim i trze-

cim, to jednak w powszechnym odbiorze po wdrożeniu reformy:

- filarem pierwszym stało się podstawowe konto emerytalne w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych⁸,
- filarem drugim – wprowadzone od 1999 r. otwarte fundusze emerytalne, do których zaczęło trafiać 37,4% obowiązkowej składki emerytalnej (wynosiła ona i tak jest do dzisiaj 19,52% tzw. podstawy wymiaru, którą dla pracowników jest ich pensja brutto, a dla osób prowadzących działalność gospodarczą kwota odpowiadająca nie mniej niż 60% średniej płacy lub co najmniej 30% płacy minimalnej),
- filarem trzecim – wszelkie dodatkowe formy oszczędzania długoterminowego, organizowane i regulowane za pośrednictwem odpowiednich aktów prawnych ustanowionych przez państwo.

W. Koczur i T. Szumlicz wskazują, że „szczególnym rozwiązaniem w nowym systemie zabezpieczenia emerytalnego były konta emerytalne (filar I – finansowanie repartycyjne) i rachunki emerytalne (filar II – finansowanie kapitałowe) służące identyfikacji ubezpieczonych, ewidencjonowaniu składek oraz informacji dotyczących przebiegu ubezpieczenia”⁹.

Podobną typologię przedstawia A. Soldek, który wskazuje, że w celu zdywersyfikowania źródeł przyszłego świadczenia „zdecydowano się na utworzenie dwóch kapitałowych syste-

⁵ Wiesław Koczur, Tadeusz Szumlicz, „Ubezpieczenia społeczne: Konfrontowanie solidaryzmu i indywidualizmu”, w: *Stulecie polskiej polityki społecznej. 1918–2018*, red. Elżbieta Bojanowska, Mirosław Grewiński, Marek Rymsza, Gertruda Uścińska (Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Narodowe Centrum Kultury, 2018), 301.

⁶ Andrzej Soldek, *Efektywność strategii inwestycyjnych w zarządzaniu oszczędnościami emerytalnymi* (Warszawa: PWE, 2023).

⁷ Gertruda Uścińska, *System emerytalny jest bezpieczny dla państwa, wymagający dla ludzi*, dostęp 5.11.2024, <https://www.rp.pl/ubezpieczenia/art40300271-uscinska-system-emerytalny-jest-bezpieczny-dla-panstwa-wymagajacy-dla-ludzi>.

⁸ W artykule nie omawiane są systemy rolniczy i służb mundurowych jako zdecydowanie mniejsze i mające swoją własną specyfikę.

⁹ Koczur, Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne*, 304.

mów emerytalnych w formie obowiązkowych funduszy emerytalnych w II filarze i dobrowolnych w III filarze¹⁰.

Także Robert Gwiazdowski wskazuje, że „efektem reformy emerytalnej z 1999 roku było poszerzenie sektora publicznego o tak zwany II filar, który stanowią OFE¹¹. Podobnie prof. Leokadia Oręziak wyjaśnia, że „reforma emerytalna z 1999 r. polegała na przekształceniu systemu emerytalnego w system trójfilarowy: I filar – obowiązkowy system repartycyjny, obejmujący Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), II filar – otwarte fundusze emerytalne (OFE), III filar – dodatkowe dobrowolne formy gromadzenia oszczędności na emeryturę¹².

W podobnym tonie wypowiada się Aleksandra Wiktorow, która wskazuje, że „pierwsza część emerytury, tak zwany I filar, pochodzi z systemu repartycyjnego, a druga, tak zwany II filar, z systemu kapitałowego¹³. Tłumaczy ona, że najważniejsze punkty ustawy, które dotyczyły II filaru, czyli ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, to m.in. utworzenie tylko prywatnych OFE przyjmujących składkę na kapitałową część emerytury, ustalenie ich polityki inwestycyjnej, zasad i wysokości opłat za zarządzanie aktywami pobieranych przez powszechne towarzystwa emerytalne (PTE) zarządzające funduszami, czy wprowadzenie gwarancji minimalnej stopy zwrotu. A. Wiktorow zauważa też, że ważnymi zmianami było ponadto „wprowadzenie dziedziczenia środków zgromadzonych w funduszu w przypadku śmierci ubezpieczonego, podziału środków między współmałżonków w razie rozvodu i separacji czy utworzenie urzędu nadzoru nad funduszami emerytalnymi i określenie zakresu i form nadzoru¹⁴.

W literaturze przedmiotu panuje dość zgodny pogląd, że reforma z 1999 r. wprowadziła trzyfilarowy system emerytalny w Polsce, gdzie filarem pierwszym miało być konto podstawowe w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, drugim – otwarte fundusze emerytalne, a trzecim – wszelkie dodatkowe formy oszczędzania. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że początkowo tym trzecim filarem miały być wyłącznie pracownicze programy emerytalne (PPE), których powstanie przewidywała uchwalona jeszcze przed wdrożeniem reformy ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych¹⁵.

Trzeba podkreślić, że choć w sprawie typologii systemu emerytalnego panuje szeroki konsensus, który przebił się także do świadomości obywateli, to nie jest to sytuacja całkowicie jednoznaczna.

M. Góra oponuje przeciwko takiej definicji filarów emerytalnych, nazywając ZUS i OFE „pierwszym i drugim indywidualnym kontem¹⁶. Wskazuje wręcz, że w komunikacji społecznej przyjęło się nazywać konto podstawowe w ZUS pierwszym filarem, a konta FDC (*financial defined contribution*), tj. konto emerytalne w OFE – w przeciwieństwie do NDC (*non-financial defined contribution*), tj. konto emerytalne w ZUS – drugim filarem. Góra podkreśla, że „jest to bardzo nieprecyzyjne, a dodatkowo wprowadza zamieszanie pojęciowe, gdy porównuje się polski system z systemami w innych krajach¹⁷. Trudno nie zgodzić się z tym stwierdzeniem, gdyż faktycznie typologia międzynarodowa filarów systemu emerytalnego jest odmienna.

Taką typologię, opartą na światowych badaniach, proponują Steven A. Nyce i Sylvester J. Schieber. Piszą oni o trzech, a nawet czterech filarach systemów emerytalnych, rozróżniając:

¹⁰ Soldek, *Efektywność*, 49.

¹¹ Robert Gwiazdowski, *Emerytalna katastrofa i jak się chronić przed jej skutkami* (Warszawa: Wydawnictwo Zysk i s-ka, 2012), 109.

¹² Leokadia Oręziak, *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce* (Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, 2014), 200.

¹³ Aleksandra Wiktorow, „Zabezpieczenie emerytalne w Polsce po transformacji ustrojowej. Możliwe kierunki dalszych zmian”, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 3627 (2014): 17.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Dz.U. 1997, nr 139, poz. 932.

¹⁶ Góra, *System emerytalny*, 184.

¹⁷ Góra, *System emerytalny*, 185.

- I filar państwowego systemu emerytalnego, w którym prawo do świadczenia „uzyskuje się na podstawie kryteriów związanych z obywatelstwem, stałą rezydenturą lub z płaceniem podatków przez jakiś czas”¹⁸; takie świadczenie można określić mianem tzw. emerytury obywatelskiej;
- II filar państwowego systemu emerytalnego, który „zapewnia świadczenie, które wiąże się z wysokością składek płaconych przez cały okres aktywności zawodowej”; z badań tych autorów wynika, że „wiele krajów prowadzi obecnie programy za zdefiniowanymi świadczeniami finansowanymi najczęściej na zasadzie redystrybucji”, choć „niektóre kraje zmieniły swoje programy emerytalne i przeszły na systemy kapitałowe. Oznacza to, że utrzymują ogólną strukturę świadczeń i składek z systemu repartycyjnego, ale wprowadzają, przynajmniej częściowo, gromadzenie zasobów finansowych, aby redukować koszty lub utrzymywać je na dotychczasowym poziomie”¹⁹; taka zmiana zaszła w Polsce po 1999 r., gdy wyodrębniliśmy w systemie powszechnym konto podstawowe w ZUS oraz OFE jako element kapitałowy;
- III filar systemu emerytalnego finansowany przez pracodawców, gdzie emeryci utrzymują się także „ze świadczeń wypłacanych przez pracodawcę lub z pracowniczych programów emerytalnych”²⁰.

Steven A. Nyce i Sylvester J. Schieber zaznaczają także, że w niektórych krajach zabezpieczenie emerytalne zależy też od prywatnych oszczędności – „O tym jak znaczący jest to element decyduje hojność świadczeń pochodzących z pozostałych filarów”²¹.

Mamy tutaj zatem typologię czterofilarową – z podziałem systemu powszechnego na część podstawową (można ją nazwać socjalną, gdyż zwykle są to niewysokie świadczenia

gwarantujące jedynie minimalne zabezpieczenie lub obywatelską) i składkową (zależną od opłacania składek) oraz część firmową i indywidualną.

Niemal identycznie filary systemu emerytalnego definiuje OECD, która co roku publikuje cykliczne opracowania pt. „Pension at the glance” na temat systemów emerytalnych w 38 najlepiej rozwiniętych gospodarkach świata. W najnowszej wersji²² wskazuje, że reżimy emerytalne obowiązujące w różnych krajach są zróżnicowane i często obejmują wiele różnych programów. OECD wskazuje, że „używana typologia emerytur składa się z dwóch obowiązkowych „poziomów”. Pierwszy generuje dochód emerytalny niezależny od poziomu przeszłych zarobków, drugi obejmuje elementy związane z zarobkami. Świadczenia dobrowolne, czy to osobiste, czy zapewniane przez pracodawcę, obejmują trzeci poziom”²³. Widzimy tu zatem takie same podejście, jak u Nyce’a i Schiebera, choć OECD do III filaru zalicza zarówno rozwiązania z pracodawcą, jak i indywidualne.

Po wdrożeniu reformy z 1999 r. w Polsce w literaturze przedmiotu i powszechnym odbiorze ugruntowała się typologia trójfilarowa, gdzie OFE nazwano filarem drugim, a wszelkie formy zabezpieczenia dodatkowego – filarem trzecim.

Dywersyfikacja ryzyka długowieczności

Mechanika działania tak skonstruowanego systemu w Polsce zakładała, że pierwszy filar w ZUS będzie dalej funkcjonował w paradygmacie repartycyjnym, czyli w pełni na zasadzie PAYG (*pay as you go*). Oznacza to, że bieżące wpłaty do tej części systemu repartycyjnego, pochodzące ze składek pracujących, są wypłacane na bieżące zobowiązania emerytalne. Innymi słowy, system opiera się na pełnej

¹⁸ Steven A. Nyce, Sylvester J. Schieber, *Ekonomiczne konsekwencje starzenia się społeczeństw* (Warszawa: PWN, 2011), 92.

¹⁹ Tamże, 94.

²⁰ Tamże, 98.

²¹ Tamże, 92.

²² OECD, *Pensions at a Glance 2023. OECD and G20 indicators*, dostęp 5.11.2024, https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.

²³ OECD, *Pensions at a Glance 2023*, 134.

solidarności międzypokoleniowej – wpłacając bieżące składki pokolenie pracujące buduje wiarygodność emerytalną wobec przyszłego pokolenia (swoich następców), równocześnie „obsługując” zobowiązania systemu emerytalnego i finansując świadczenia poprzedników. Ryzyko długowieczności jest tutaj oparte na bieżących transferach międzypokoleniowych – w systemie nie tworzy się żaden odkładany na przyszłość kapitał, z którego są opłacane bieżące emerytury.

Nieco inaczej wygląda sytuacja z OFE. Tutaj miały gromadzić się fizyczne oszczędności, lokowane następnie na rynku kapitałowym. Z ich spieniężenia pochodzić mają świadczenia przyszłych emerytów. Marek Góra tłumaczy, że „pierwsze konto to konto zarządzane publicznie, gdzie stopa zwrotu zależna jest od wzrostu gospodarczego”, a „drugie konto to konto zarządzane prywatnie, gdzie stopa zwrotu jest zależna od sytuacji na rynkach finansowych”. Wyjaśnia także, że „składka emerytalna każdego uczestnika systemu jest dzielona między dwa należące do niego indywidualne konta emerytalne. Konta te nie różnią się pod względem ekonomicznego sensu zapisywanych na nich zobowiązań, natomiast różnice występują w wykorzystaniu środków, które przez te konta przepływają. Podział składki między dwa konta ma na celu zapewnienie większej dywersyfikacji ryzyka”²⁴.

To zagadnienie jest kluczowe dla zrozumienia idei wdrożonej w 1999 r. reformy. Po pierwsze, chodziło o większą indywidualizację i mniejszą arbitralność przy wyliczaniu świadczeń, a po drugie – o dywersyfikację ryzyka długowieczności. W zamyśle twórców reformy już nie tylko państwo (ZUS/FUS i dotujący go budżet państwa) miało ponosić w przyszłości, zwłaszcza przy starzejącym się społeczeństwie, ciężar wypłaty świadczeń na starość, ale też w części miał to przejąć zgromadzony przez ubezpieczonych w OFE prywatny kapitał.

Adekwatność systemu i jego indywidualizacja miały dużo zmienić – zarówno jeśli chodzi o wypłacalność systemu w długim okresie (większa stabilność), jak i oczekiwaną wysokość świadczeń (obniżenie stóp zastąpienia), które mogą zmaleć z około 50% obecnie do około 25% w 2060 r.²⁵

Większa ma też być indywidualna przezorność ubezpieczonych w systemie. To w dużej mierze od ich decyzji – oszczędzać czy nie oszczędzać, opóźniać moment odejścia z rynku pracy czy nie opóźniać, zgadzać się na pracę bez opłacania składek czy nie – zależy ich emerytalna przyszłość.

Suwak bezpieczeństwa to koniec II filaru

W latach 2011–2014 zaszły w polskim systemie emerytalnym fundamentalne zmiany. Bezpośrednim ich powodem był w jakimś stopniu kryzys finansowy i wynikające z niego napięcia w budżecie państwa z 2008 r., choć Polska nie odczuła go w tak dużym stopniu, jak inne kraje na Zachodzie. Jak zauważa A. Wiktorow, „zmusił” on rządzących do przeglądu wydatków publicznych, w szczególności tych, gdzie wydatki i zobowiązania budżetu są najwyższe. „Do takich dziedzin należą wydatki na ubezpieczenia społeczne, w szczególności na emerytury”²⁶.

Nie bez znaczenia była też konstrukcja systemu, w którym duża część pieniędzy odkładanych w OFE (około 60%) trafiała na zakup obligacji skarbowych, co wzbudzało kontrowersje, gdyż państwo zadłużało się po to, by przekazywać pieniądze do OFE, a podmioty nimi zarządzające z powrotem nabywały dług publiczny i na nim zarabiały.

Także opłaty za zarządzanie, pobierane przez powszechne towarzystwa emerytalne zarządzające OFE, wzbudzały kontrowersje. Siegały one nawet 10% od wpłaconych do OFE pieniędzy, co dzisiaj – gdy wdrożone są limity opłat w pracowniczych planach kapitałowych

²⁴ Góra, *System emerytalny*, 185.

²⁵ Dostęp 5.11.2024, <https://businessinsider.com.pl/praca/emerytury/emerytury-w-polsce-w-przyszlych-latach-prezes-zus-kresli-czarny-scenariusz/y0ej8k4>.

²⁶ Wiktorow, *Zabezpieczenie emerytalne*, 20.

na poziomie 0,6%, a zarządzające nimi podmioty nie pobierają nawet tych wartości²⁷ – wydaje się kwotą oszalamiającą²⁸.

Od 2011 r. rząd zmienił podejście w kwestiach związanych z OFE, dekonstruując *de facto* wprowadzony w 1999 r. system. Na początku zdecydowanie obniżono składki do funduszy z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru²⁹, co było trzykrotną redukcją wpłat do OFE.

Kolejną zmianą było wprowadzenie do systemu emerytalnego tzw. subkonta w ZUS, gdzie po obniżce składki do OFE trafia część pieniędzy przekazywana wcześniej do funduszy. To subkonto jest wprawdzie waloryzowane inaczej niż podstawowe konto w ZUS, ale też jest tylko zapisem ewidencjonującym wielkość wpłat, gdyż składki przeznaczone są na wypłatę bieżących emerytur (repartycja). Pieniądze gromadzone na subkoncie są dziedziczone do momentu uzyskania przez ubezpieczonego wieku emerytalnego.

W 2014 r. weszła w życie kolejna duża zmiana w systemie – dokonano umorzenia ponad połowy środków (51,5%) zgromadzonych do tychczas w OFE. Były to papiery wartościowe emitowane, gwarantowane i poręczane przez Skarb Państwa, głównie obligacje i bony skarbowe. Wartość tych środków została zapisana na subkoncie FUS każdego ubezpieczonego. Taka operacja pozwoliła rządowi zmniejszyć zadłużenie państwa.

W 2014 r. rząd zniósł też obowiązek przynależności do OFE, który dotyczył do tamtej pory wszystkich osób urodzonych w 1969 r. lub później. Do końca sierpnia 2014 r. każdy obywatel mógł wybrać, czy chce zostać w OFE czy całość składki emerytalnej przekazywać do ZUS. Jeśli nie złożył w ZUS odpowiedniej deklaracji, cała składka emerytalna zostawała w ZUS. Dla tych, którzy zdecydowali się pozostać w OFE, składka wynosiła 2,92% podstawy wymiaru, a dodatkowa składka zapisywana na ich subkoncie w FUS – 4,38%. Dla reszty

składka w wysokości 7,3% podstawy wymiaru trafia na subkonto.

Z perspektywy konstrukcji systemu emerytalnego najbardziej dobitną zmianą z tego okresu jest wprowadzenie tzw. suwaka bezpieczeństwa. To rozwiązanie przewiduje, że w okresie 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego (55 lat dla mężczyzn, 50 lat dla kobiet), corocznie 1/10 aktywów zapisanych na koncie w OFE jest przekazywanych na subkonto w ZUS, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Następnie rachunek członka OFE jest likwidowany, a wszystkie środki znajdują się na subkoncie.

Te zmiany w funkcjonowaniu OFE *de facto* doprowadziły do praktycznej ich likwidacji nie tylko jako drugiego filara systemu emerytalnego, ale także jako alternatywnego, rozumianego inaczej niż konto podstawowe w ZUS, zabezpieczenia ryzyka długowieczności.

Po pierwsze, ustawodawca przesądził o zakończeniu obowiązkowej przynależności do funduszy. Od tamtego czasu uczestnictwo w OFE jest dobrowolne. Spowodowało to, że z liczby około 15 mln osób, które na bieżąco wpłacały pieniądze do funduszy, pozostało około 3,5 mln składkujących osób.

Po drugie, zmniejszono zasadniczo wysokość składki, jaka jest odprowadzana do OFE. Zmalała ona do 2,92% podstawy wymiaru, podczas gdy w 1999 r. wynosiła 7,3%.

Po trzecie, wprowadzono w ZUS tzw. subkonto emerytalne, różniące się od podstawowego konta głównie tym, że gromadzone tam pieniądze podlegają dziedziczeniu w okresie akumulacji kapitału.

Najważniejszą jednak zmianą było wprowadzenie suwaka. Pieniądze zgromadzone w OFE są przekazywane do ZUS sukcesywnie na 10 lat przed emeryturą, by ostatecznie z OFE zniknąć. Oznacza to, że w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego na rachunku OFE jego klient nie ma już żadnych środków. A zatem

²⁷ „Instytucje finansowe prowadzące PPK i koszty zarządzania PPK”, *Biuletyn miesięczny Pracowniczych Planów Kapitałowych* 10 (2024): 7, dostęp 5.11.2024, <https://www.mojeppk.pl/pliki/repozytorium-plikow/materialy-do-pobrania/pdf/Biuletyn-PPK-10-2024.pdf>.

²⁸ Dostęp 5.11.2024, <https://www.analizy.pl/puls-rynku/997/zmiany-statutu-cu-ofe-nizsza-oplata-od-skladki>.

²⁹ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń, Dz.U. 2011, nr 75, poz. 398.

cale ryzyko długowieczności i wypłaty świadczeń z tego tytułu „wraca” do ZUS, do systemu repartycyjnego.

W praktyce jest to realna likwidacja OFE jako drugiego filaru ubezpieczeń. Taka decyzja podważa sens powołania do życia funduszy, które miały „zdejmować” z pierwszego filara systemu publicznego część ryzyka długowieczności, przekierowując je z obciążeń składowych pracującego pokolenia na rynek kapitałowy. Między innymi dlatego w debacie publicznej po 2020 r. pojawiła się propozycja dokończenia likwidacji OFE. Ubezpieczeni mieli dokonać wyboru: czy chcą, by pieniądze zgromadzone w OFE przenieść do ZUS (zarządzaniem nimi miał się zająć Fundusz Rezerwy Demograficznej), czy zostawić je w nowo stworzonym instrumencie finansowym IKE+, by były inwestowane na rynku, a w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego były wypłacane jednorazowo lub w ratach. Rada Ministrów przyjęła w tej sprawie projekt ustawy, choć ostatecznie nie stał się on obowiązującym prawem³⁰.

Pracownicze plany kapitałowe filarem systemu

W takich realiach polski system emerytalny w latach 2014–2018 jest *de facto* systemem jednofilarowym (w rozumieniu tego filara jako systemu powszechnego i repartycyjnego), wspieranym przez produkty tzw. trzeciego filara, czyli indywidualne produkty zabezpieczenia na starość:

- pracownicze programy emerytalne (PPE) wprowadzone w 1999 r.,

- indywidualne konta emerytalne (IKE) wprowadzone w 2002 r.,
- indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) wprowadzone w 2012 r.

Popularność tych produktów jest jednak bardzo ograniczona. Z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wynika, że w tamtym okresie w Polsce pracowało średnio około 16 mln osób³¹, a całkowita liczba osób oszczędzając na starość dodatkowo wynosiła do końca 2019 r. ponad 900 tys., tj. około 5% wszystkich pracujących. Składa się na to po około 300 tys. osób oszczędzających w IKE i IKZE (tzw. aktywne rachunki, na które choć raz w roku wpływa jakaś wpłata) oraz około 300 tys. osób w PPE³². Zmiany w tym zakresie przynosi wejście w życie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych³³ (wykres 1).

Dane wykresu 1 pokazują, że liczba osób oszczędzających dodatkowo w ramach produktów emerytalnych po wdrożeniu ustawy o PPK (od lipca 2019 r.) znacząco wzrosła.

Warto w tym miejscu spojrzeć na motywacje rządu do wdrożenia tego programu. W dokumencie rządowym „Przegląd Pracowniczych Planów Kapitałowych. Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych”, który został przygotowany po 4 latach obowiązywania ustawy o PPK³⁴, zapisano: „konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansowego Polaków po zakończeniu przez nich aktywności zawodowej – zwłaszcza w świetle wyzwań, przed jakimi stoi funkcjonujący w Polsce system emerytalny – było jednym

³⁰ Dostęp 5.11.2024, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/bedzie-wybor-ike-lub-zus-rzad-przyjal-projekt-ustawy>.

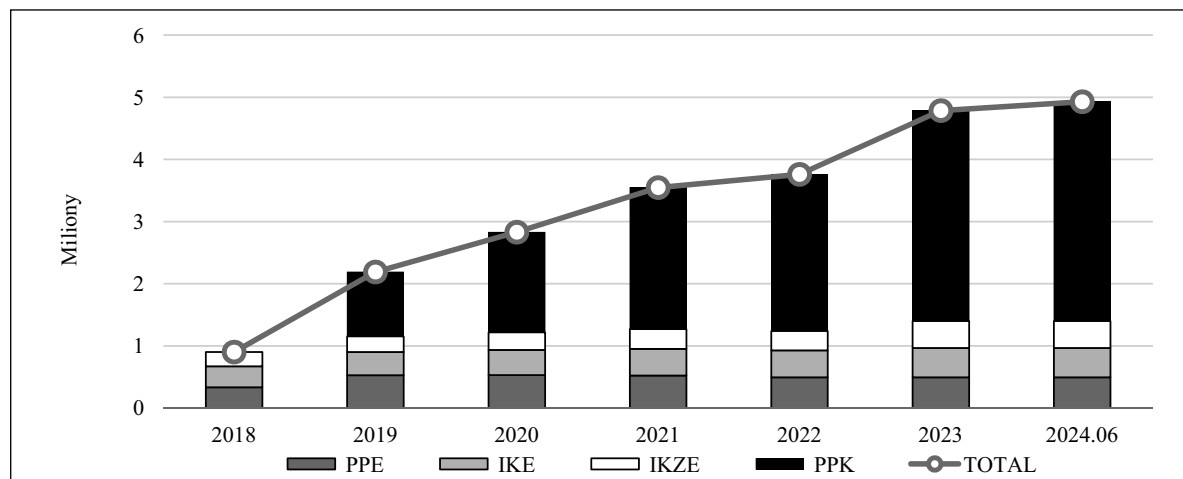
³¹ Dostęp 5.11.2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowcy-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2024,16,5.html>.

³² *Przegląd Pracowniczych Planów Kapitałowych. Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1342, z późn. zm.) wraz z propozycjami zmian*, dostęp 5.11.2024, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/49688D977EA8A4DAC1258934003C0892/%24File/2921.pdf>.

³³ Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, Dz.U. 2018, poz. 2215.

³⁴ Dokonanie przeglądu funkcjonowania pracowniczych planów kapitałowych (PPK) to wymóg, jaki ustawa z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1342, z późn. zm.) nałożyła na Radę Ministrów. Zgodnie z art. 143 ustawy o PPK Rada Ministrów dokonuje przeglądu funkcjonowania PPK po wejściu w życie ustawy i przedkłada Sejmowi informację o skutkach jej obowiązywania wraz z ewentualnymi propozycjami zmian nie rzadziej niż co 4 lata.

Wykres 1. *Liczba osób oszczędzających w dobrowolnych produktach emerytalnych*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnego portalu PPK – mojeppk.pl.

z impulsów do podjęcia przez Radę Ministrów prac nad nową strategią działań rządu, która stanowić miała odpowiedź zarówno na dotychczasowe błędy transformacji, jak i na nowe wyzwania stojące przed szeroko definiowaną polityką społeczno-gospodarczą nowoczesnego państwa. Jak podkreślił premier Mateusz Morawiecki we wstępie do »Strategii na rzecz Odpowiedzianego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)« – »w obliczu dzisiejszych wyzwań cywilizacyjnych, niepokoju rynkowych i wyzwań społecznych, a także przy obecnym postępie technologicznym, zaprojektowanie najlepszych metod rozwoju należy do fundamentalnych obowiązków współczesnego państwa«. Ustawa o pracowniczych planach kapitałowych jest jednym z elementów tej strategii. Stanowi ona realizację celów określonych najpierw w uchwale Rady Ministrów nr 14/2016 z 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia »Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju«, a następnie – w opracowanej na jego podstawie i przyjętej 14 lutego 2017 r. przez Radę Ministrów – Strategii na rzecz Odpowiedzianego Rozwoju (SOR). Ustawa o PPK uwzględnia również wnioski z przeprowadzonego w 2016 r. Przeglądu Emerytalnego³⁵.

Rada Ministrów – zdając sobie zatem sprawę z wyzwań, jakie niesie zabezpieczenie emerytalne Polaków w przyszłości (niskie stopy

zastąpienia z systemu powszechnego oraz bardzo niewielka liczba osób oszczędzających dodatkowo) – podjęła decyzję, by wdrożyć PPK, a parlament tę decyzję poparł. Miały się one stać powszechne, a docelowa, szacowana partycypacja w tych programach miała przekroczyć 50–60%.

I rzeczywiście od momentu wdrożenia PPK, tj. od lipca 2020 r., udało się przekonać do tej formy oszczędzania znaczną liczbę ubezpieczonych. Dane wykresu 1 pokazują, że liczba oszczędzających w PPK w lipcu 2024 r. wzrosła do ponad 3,55 mln. Ponadto dzięki ustawie o PPK o około 100% wzrosła też liczba osób oszczędzających w PPE. Ustawa o PPK dawała firmom wybór – te, które nie chciały uruchamiać PPK, mogły u siebie założyć, pod pewnymi warunkami, PPE. I rzeczywiście spora część firm, zwłaszcza największych, z tego skorzystała. W efekcie liczba oszczędzających w PPE wzrosła w 2019 r. z około 300 tys. do około 600 tys., natomiast liczba oszczędzających w IKE i IKZE pozostaje na takim samym poziomie.

Podsumowując, w Polsce przed 2019 r. oszczędzało długoterminowo około 900 tys. osób, tj. 5% pracujących (po 300 tys. w PPE, IKE i IKZE). Obecnie liczba ta sięga już 4,6–4,7 mln osób, czyli około 27% pracujących. W głównej mierze za sprawą wdrożenia PPK w ciągu 5 lat liczba ta wzrosła więc ponad pięciokrotnie.

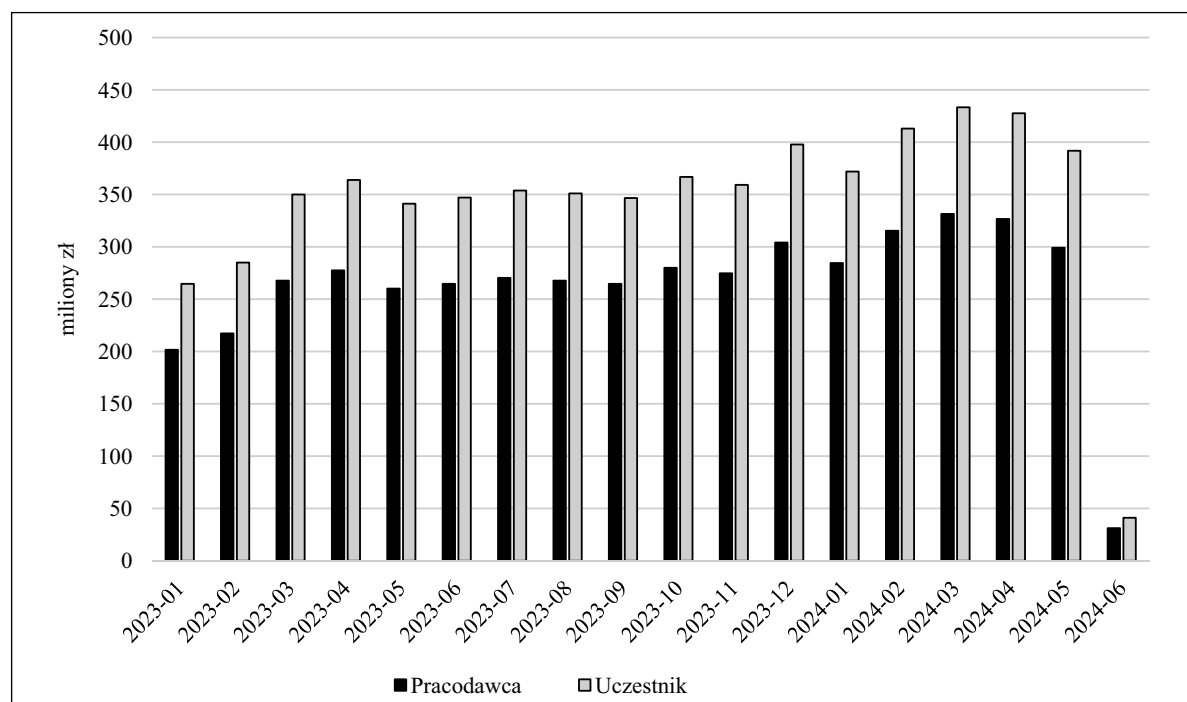
³⁵ Przegląd, 27.

Trzeba tu jednak zastrzec, że nie wiadomo, jaka liczba osób jest równocześnie uczestnikami więcej niż jednego programu. Sytuację tę miało zmienić wdrożenie Centralnej Informacji Emerytalnej (CIE)³⁶, która miała doprowadzić do powstania centralnej ewidencji OFE, IKE, IKZE i PPE. Dzięki temu byłaby możliwość sprawdzenia danych z tych baz i odpo-

wiedzi na pytanie, jaka jest rzeczywista liczba „netto” oszczędzających dodatkowo Polaków. Niestety rząd w 2024 r. zapowiedział uchylenie ustawy o CIE.

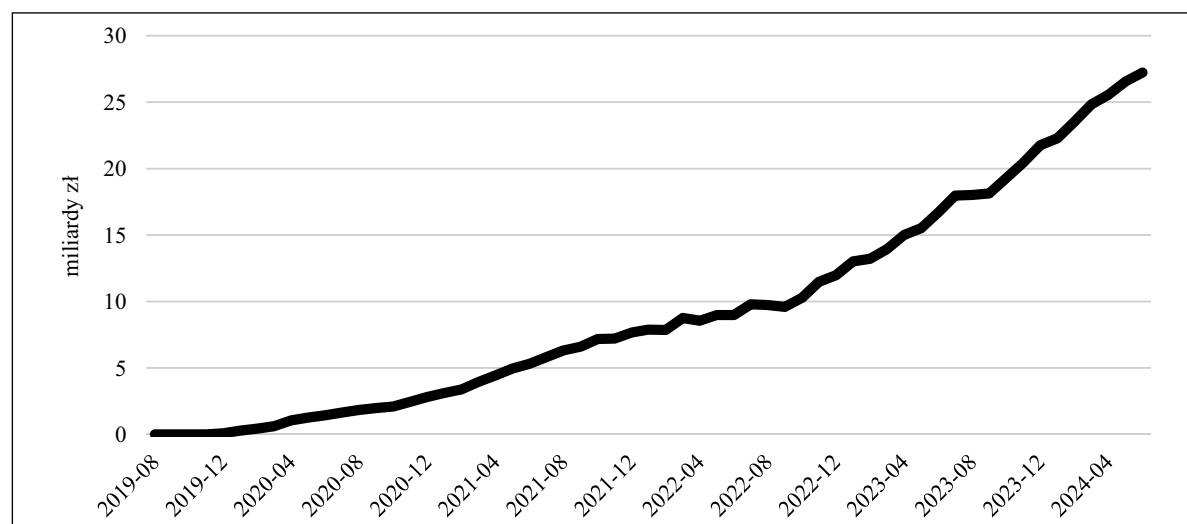
Podobną dynamikę obserwujemy też, jeśli chodzi o wzrost aktywów gromadzonych przez osoby oszczędzające w PPK. Aktywa te w połowie 2024 r. oscylują wokół 28 mld zł,

Wykres 2. *Wpłaty miesięczne do PPK w okresie styczeń 2023 – czerwiec 2024*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnego portalu PPK – mojeppk.pl.

Wykres 3. *Wartość aktywów netto w PPK w okresie sierpień 2019 – kwiecień 2024*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnego portalu PPK – mojeppk.pl.

³⁶ Dostęp 5.11.2024, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001941>.

a zatem rosną w bardzo szybkim tempie – miesięcznie do PPK wpływa od jego uczestników około 600–700 mln zł.

Jak widać, waga PPK wraz z towarzyszącym mu PPE, gdzie oba programy zakładają, że oszczędności emerytalne gromadzi się z pracodawcą, oraz opisanymi wyżej zmianami w OFE spowodowały, że przebudowie uległ polski system emerytalny. Obecnie wygląda on następująco:

- a) pierwszy filar – publiczne konto podstawowe w ZUS, subkonto w ZUS oraz OFE (pieniądze z funduszy docelowo trafiają do ZUS i to Zakład realizuje wypłatę emerytury z tych środków),
- b) drugi filar – prywatne programy gromadzenia długoterminowych oszczędności z pracodawcą, tj. PPK oraz PPE,
- c) trzeci filar – prywatne, indywidualne programy gromadzenia oszczędności, tj. IKE i IKZE.

Zakończenie

Przedstawione w artykule zmiany systemu emerytalnego wskazują wyraźnie, że gdyby nie pracownicze plany kapitałowe polski system emerytalny, po zmianach dokonanych w otwartych funduszach emerytalnych, byłby niejako „ułomny”. Po *de facto* likwidacji drugiego filara emerytalnego pozostała w nim luka, którą zapelnia dopiero system gromadzenia oszczędności z pracodawcami. To tym bardziej istotne, że klasyczny trzeci filar ubezpieczeń, czyli indywidualne formy gromadzenia oszczędności (IKE i IKZE), przyciągnął bardzo niewielką liczbę oszczędzających. Brak powołania do życia PPK oznaczałby zatem konieczność „obsłużenia” całego ryzyka długowieczności oraz zabezpieczenia finansowego Polaków po ukończeniu aktywności zawodowej przez ZUS. Dopiero za sprawą PPK udało się przekonać znaczną liczbę ubezpieczonych (około 4 mln w PPK i PPE) do gromadzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych z pracodawcą.

Gdyby nie powstały pracownicze plany kapitałowe, polski system emerytalny oparty byłby jedynie na powszechnym systemie publicznym oraz bardzo skromnym systemie indywidualnych oszczędności. Biorąc pod uwagę przewidywane obniżenie tzw. stopy zastąpienia z pierwszego filaru, świadczenia nie odpowiadałyby oczekiwaniom osób odchodzących na emeryturę, zmuszając wiele osób do radykalnego obniżenia poziomu życia po zakończeniu kariery zawodowej.

Jak zauważa Gertruda Uścińska, taka wielofilarowość systemu jest zgodna i zasadna zarówno z filozofią polskiego systemu emerytalnego, jak i z interesem samych ubezpieczonych. „W Polsce dochód gospodarstw domowych emerytów wciąż w przeważającej większości pochodzi ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych i pozostałych świadczeń społecznych. W 2020 r. było to 88,2% proc. ze świadczeń społecznych, w tym 84,5 proc. z emerytur. W innych krajach udział ten jest znacząco niższy. Wniosek z powyższych danych jest jasny. Trzeba w Polsce w większym stopniu różnicować źródła, z których będą pochodziły dochody na starość”³⁷.

Prof. Uścińska postuluje, by państwo, po pierwsze, wprowadzało zachęty do dłuższej pracy, a po drugie zachęcało do dodatkowego oszczędzania w ramach programów i planów dobrowolnych. Rozwiązania te mogą być oparte zarówno na inicjatywie pracodawcy, jak i na indywidualnej przezorności samego ubezpieczonego.

Z takim systemem mamy w Polsce do czynienia obecnie, gdzie PPK i PPE – nowy drugi filar ubezpieczeń emerytalnych – są tworzone przez firmy, a IKE i IKZE (tj. trzeci filar) to formy oszczędzania zakładane indywidualnie przez ubezpieczonych.

Pracownicze plany kapitałowe i pracownicze programy emerytalne dają nadzieję, że taki docelowy model będzie w Polsce się tworzył, a gwałtowna zmiana w systemie powszechnym, który przeszedł na system zdefiniowanej składki, będzie dzięki temu łagodzona.

³⁷ Gertruda Uścińska, *Perspektywy emerytalne Polaków*, dostęp 5.11.2024, https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/Perspektywy_emerytalne_Polakow__prof_dr_hab_Gertruda_Uscinska_prezes_ZUS.html.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce.* Warszawa: Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, 1997.
- Góra, Marek. *System emerytalny.* Warszawa: PWE, 2003.
- Gwiazdowski, Robert. *Emerytalna katastrofa i jak się chronić przed jej skutkami.* Warszawa: Wydawnictwo Zys i s-ka, 2012.
- „Instytucje finansowe prowadzące PPK i koszty zarządzania PPK”. *Biuletyn miesięczny Pracowniczych Planów Kapitałowych* 10 (2024): 7. Dostęp 5.11.2024. <https://www.mojeppk.pl/pliki/repozytorium-plikow/materialy-do-pobrania/pdf/Biuletyn-PPK-10-2024.pdf>.
- Koczur, Wiesław, Tadeusz Szumlich. „Ubezpieczenia społeczne: Konfrontowanie solidaryzmu i indywidualizmu”. W: *Stulecie polskiej polityki społecznej. 1918–2018*, red. Elżbieta Bojanowska, Mirosław Grewiński, Marek Rymysz, Gertruda Uścińska, 285–311. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Narodowe Centrum Kultury, 2018.
- Marczuk, Bartosz. „Oszczędzanie z pracodawcą zastąpiło OFE”. *Biuletyn miesięczny Pracowniczych Planów Kapitałowych* 7 (2024): 11–15.
- Nyce, Steven A., Sylvester J. Schieber. *Ekonomiczne konsekwencje starzenia się społeczeństw.* Warszawa: PWN, 2011.
- OECD. *Pensions at a Glance 2023. OECD and G20 indicators.* Dostęp 5.11.2024. https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.
- Oręziak, Leokadia. *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce.* Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, 2014.
- Przegląd Pracowniczych Planów Kapitałowych. Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1342, z późn. zm.) wraz z propozycjami zmian.* Dostęp 5.11.2024. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/49688D977EA8A4DAC1258934003C0892/%24File/2921.pdf>.
- Soldek, Andrzej. *Efektywność strategii inwestycyjnych w zarządzaniu oszczędnościami emerytalnymi.* Warszawa: PWE, 2023.
- Uścińska, Gertruda. *Perspektywy emerytalne Polaków.* Dostęp 5.11.2024. https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/Perspektywy_emerytalne_Polakow_prof_dr_hab_Gertruda_Uscinska_prezes_ZUS.html.
- Uścińska, Gertruda. *System emerytalny jest bezpieczny dla państwa, wymagający dla ludzi.* Dostęp 5.11.2024. <https://www.rp.pl/ubezpieczenia/art40300271-uscinska-system-emerytalny-jest-bezpieczny-dla-panstwa-wymagajacy-dla-ludzi>.
- Wiktorow, Aleksandra. „Zabezpieczenie emerytalne w Polsce po transformacji ustrojowej. Możliwe kierunki dalszych zmian”. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 3627 (2014): 11–27.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE/WEBSITES

- Dostęp 5.11.2024. <https://businessinsider.com.pl/praca/emerytura/emerytura-w-polsce-w-przyszlych-latach-prezes-zus-kreslaczarny-scenariusz/y0ej8k4>.
- Dostęp 5.11.2024. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001941>.
- Dostęp 5.11.2024. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2024,16,5.html>.
- Dostęp 5.11.2024. <https://www.analizy.pl/puls-rynku/997/zmiany-statutu-cu-ofe-nizsza-oplata-od-skladki>.
- Dostęp 5.11.2024. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/bedzie-wybor-ike-lub-zus-rzad-przyjal-projekt-ustawy>.
- Dostęp 5.11.2024. <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytura/emerytura-dla-osob-urodzonych-po-31-grudnia-1948/sposob-wyliczenia-emerytury>.
- Dostęp 5.11.2024. <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytura/emerytura-dla-osob-urodzonych-przed-1-stycznia-1949/sposob-wyliczenia-emerytury>.

AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

- Ustawa z 22.08.1997 o pracowniczych programach emerytalnych, Dz.U. 1997, nr 139, poz. 932.
- Ustawa z 25.03.2011 o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń, Dz.U. 2011, nr 75, poz. 398.
- Ustawa z 4.10.2018 o pracowniczych planach kapitałowych, Dz.U. 2018, poz. 2215.

Zmiana funkcji stażu w polskim zreformowanym systemie emerytalnym

Changing the function of insurance periods in the Polish reformed retirement pension system

ANDRZEJ SZYBKIE

ORCID: 0000-0001-7384-3031

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski/
Faculty of Law and Administration, University of Warsaw*
e-mail: a.szybkie@wpia.uw.edu.pl

Summary: *The publication raises issues regarding the impact of periods of insurance on entitlements and the amount of pensions in the Polish general social security system. The author classifies the periods that affects pension entitlements and indicates its different role in terms of pension entitlements and in the context of the reformed old-age pension system in Poland. It assesses the change in the legislator's approach to the role of non-contributory periods within the social security system in the reformed pension system. The author evaluates changes in the function of periods of insurance and introduces de lege ferenda proposals in the context of the role of periods of insurance in the reformed pension system. The author proposes introducing insurance periods as a condition for acquiring the right to a reformed old-age pension and also supplementing the formula for calculating the amount of the reformed old-age pension with a second element - dependent on the length of periods of insurance.*

Key words: *pension, insurance periods, qualifying periods, defined contribution system, penny pensions*

Streszczenie: *Publikacja porusza zagadnienia dotyczące prawnej funkcji stażu w kontekście uprawnień oraz wysokości emerytur i rent w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Autor dokonuje klasyfikacji okresów mających wpływ na uprawnienia emerytalne oraz wskazuje na odmienną jego rolę w zakresie uprawnień do emerytur i rent oraz w kontekście systemu zreformowanego w Polsce. Dokonuje oceny zmiany podejścia ustawodawcy do roli okresów nieskładkowych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych w zreformowanym systemie emerytalnym. Autor ocenia zmiany funkcji stażu oraz wprowadza postulaty de lege ferenda w odniesieniu do roli stażu w zreformowanym systemie emerytalnym. Proponuje wprowadzenie stażu ubezpieczeniowego jako warunku nabycia prawa do zreformowanej emerytury oraz uzupełnienie formuły obliczania wysokości zreformowanej emerytury o drugi element – uzależniony od długości stażu.*

Słowa kluczowe: *emerytura, okresy ubezpieczenia, staż, system zdefiniowanej składki, emerytury groszowe*

Wstęp

Celem artykułu jest ocena zmiany funkcji stażu ubezpieczeniowego w polskim powszechnym systemie emerytalnym i rentowym. W tekście zostaną przedstawione zmiany prawne w tym zakresie, wynikające z reformy emerytalnej z 1999 r. W tekście udzielono odpowiedzi na pytanie, czy zmiana funkcji stażu jest zasadna. Wyjaśniono także, jakie zmiany ustawowe w systemie emerytalnym są potrzeb-

ne w odniesieniu do warunków nabycia prawa do świadczenia emerytalnego ze zreformowanego systemu oraz w zakresie obliczania wysokości świadczenia.

Pojęcie stażu

W większości systemów ubezpieczeń społecznych na świecie nabycie prawa do emerytur i rent w razie zajścia sytuacji chronionej, takiej jak ryzyko emerytalne, niezdolność do

* ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, tel. + 48 22 55 20 000

pracy czy inwalidztwo, uzależnione jest od spełnienia przesłanek umożliwiających dostęp do danego świadczenia, czyli niejako usuwających przeszkody ograniczające dostęp do tego świadczenia¹. Przesłanki te nazywane są warunkami nabycia prawa do świadczenia.

Jednym z podstawowych warunków nabycia prawa do emerytury czy renty jest warunek posiadania odpowiedniego stażu, okresu ubezpieczenia, czy też inaczej nazywanego okresu, od którego uzależnione jest prawo lub wysokość świadczeń. Okres ten nazywany jest w odmienny sposób w systemach zabezpieczenia społecznego różnych państw. Definiuje się go również odmiennie, zaliczając do niego np. okresy ubezpieczenia, okresy składkowe, okresy nieskładkowe, okresy zrównane, okresy zatrudnienia, okresy prowadzenia działalności na własny rachunek, okresy równoważne, okresy uzupełniające, okresy kredytowe, okresy zamieszkiwania, okresy ekwiwalentne i inne².

Nawet w przypadku posługiwania się tą samą nazwą, np. okres ubezpieczenia, w poszczególnych państwach znaczenie przypisywane danemu pojęciu, w związku z odmiennym definiowaniem tych okresów, bywa różne. Jednak wspólną cechą tych okresów jest uzależnienie prawa do emerytury lub renty lub wysokości świadczenia od posiadania czy udowodnienia takich okresów w krajowym systemie zabezpieczenia społecznego danego państwa. Dla potrzeb artykułu będę posługiwać się dla tego typu okresów pojęciem stażu.

Cechą charakterystyczną stażu w konstrukcji prawa do emerytury i prawa do renty³ jest zatem jego powiązanie:

- 1) jako warunku nabycia prawa do emerytury – z prawem do emerytury lub renty lub
- 2) jako elementu ilościowego i jakościowego w ramach algorytmu liczenia wysokości świadczenia – z formułą obliczania wysokości emerytury lub renty. Wysokość świadczenia zależy od ilości stażu oraz od „jakości stażu” (rodzaju), tj. od tego, czy są to okresy składkowe czy nieskładkowe itd., co ma wpływ na wysokość świadczenia.

W odniesieniu do świadczeń pochodnych, takich jak renta rodzinna czy renta wdowia, prawnie istotne znaczenie ma nie staż własny osoby ubiegającej się o świadczenie (wnioskodawcy), lecz staż zmarłego ubezpieczonego (żywiciela rodziny), z tytułu śmierci którego ustalane jest prawo do renty rodzinnej.

Warunek nabycia prawa do świadczenia to przeszkoda w realizacji prawa w razie zajścia określonego ryzyka, pokonanie której (spełnienie warunku) umożliwia nabycie tego prawa. Podstawowym aktem prawnym jest w polskim systemie powszechnym ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej ustawa emerytalna)⁴.

Funkcja stażu

Przy ustalaniu uprawnień do emerytur i rent funkcja prawna stażu jest odmienna w zależności od tego, jak konkretny warunek stażowy został skonstruowany. Istnieją różne sposoby określania warunków stażowych („konstrukcja stażowa”) jako warunków nabycia prawa do emerytury lub renty⁵.

Funkcję warunku nabycia prawa do świadczenia pełnić mogą, w szczególności, następujące konstrukcje stażowe:

¹ Barbara Klos, *Europejskie systemy emerytalne – stan i perspektywy*, Analizy Sejmowe nr 5 (Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych, 2011), Gertruda Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej* (Warszawa: Wolter Kluwer, 2013).

² MISSOC, *Comparative Tables Database*, dostęp 18.10.2024, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

³ Wojciech Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik akademicki* (Warszawa: PWN, 2004), Jerzy Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody* (Warszawa, 1988), Gertruda Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2022).

⁴ Ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1631, 1674.

⁵ Kamil Antonów, *Prawo do emerytury* (Zakamycze, 2003), Teresa Bińczycka-Majewska, red. *Konstrukcje prawa emerytalnego*, (Zakamycze, 2004), Inetta Jedrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 10 (Warszawa: LexisNexis, 2020), Jan Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna* (Zakamycze, 2001), Gertruda Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego* (Warszawa: C.H. Beck, 2021).

- 1) wymiar stażu – warunkiem nabycia prawa do świadczenia jest, aby osoba posiadała staż minimalnej długości, wskazanej w przepisach; warunek ten nie jest spełniony, jeśli okresy spełnione w danym państwie członkowskim są zbyt krótkie do przyznania prawa do emerytury lub renty (czyli jeśli wymiar okresów jest zbyt krótki); na gruncie ustawy emerytalnej tego typu warunek stawiany okresom występuje m.in. na gruncie art. 27, art. 28, art. 29 i art. 184 ustawy. Warunek ten jest formułowany przez określenie „mają/ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej [...]”. Specyficzną konstrukcją stażową, opartą na wymiarze stażu, jest szczególna kwalifikacja okresów (jak np. okresy przebyte w specjalnym zawodzie lub zatrudnieniu bądź okresy posiadane przez osobę muszą być szczególnym rodzajem okresów, np. składkowymi). Warunek skonstruowany jest jako wymaganie posiadania przez ubezpieczonego minimalnej długości stażu szczególnego. W ustawie emerytalnej tego typu warunek stawiany okresom występuje m.in. na gruncie art. 50a, art. 40 pkt 2 czy też art. 58 ust. 4 ustawy – przewidującego odstępianie od wymogu posiadania 5 lat okresów składkowych i nieskładkowych w ostatnim dziesięcioleciu w przypadku posiadania przez osobę całkowicie niezdolną do pracy okresu składkowego, o którym mowa w art. 6 ustawy, wynoszącego co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny (a więc chodzi tu wyłącznie o okres kwalifikowany jako składkowy); warunek taki występuje również w ustawach odrębnych, np. w art. 88 ustawy – Karta Nauczyciela⁶;
- 2) usytuowanie okresów w czasie bądź usytuowanie okresów wobec innych okresów

lub wobec innych zdarzeń; można tu przytoczyć przykładowo art. 58 ust. 2 ustawy emerytalnej, który – dla celów przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy – wymaga, aby u osoby, u której niezdolność do pracy powstała po 30 roku życia, jej okresy składkowe i nieskładkowe (wynoszące 5 lat) przypadły w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy;

- 3) umiejscowienie w trakcie określonych okresów pewnego określonego zdarzenia (w tym zdarzenia ubezpieczeniowego) – przykładem jest tu warunek określony w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym do przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy ustawodawca wymaga, aby niezdolność do pracy powstała w okresach wyszczególnionych w tym przepisie albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów.

Występowanie warunków stażowych w instytucjach prawnych

Oparte na stażu konstrukcje prawne ustalające dostęp do świadczeń⁷ występują jako warunek nabycia prawa do różnych rodzajów emerytur i rent, w tym⁸:

- 1) emerytur z systemu niezreformowanego⁹,
- 2) renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty szkoleniowej,
- 3) renty rodzinnej po osobie:
 - a) pobierającej w chwili zgonu emeryturę z systemu niezreformowanego lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, lub
 - b) spełniającej w chwili zgonu warunki przyznania prawa do emerytury uzależnionej od stażu lub do renty z tytułu niezdolności do pracy,

⁶ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. 1982, nr 3, poz. 19.

⁷ Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*.

⁸ Ograniczam się tu do świadczeń z powszechnego systemu emerytalno-rentowego finansowanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pomijam świadczenia przedemerytalne, jako odmienny rodzaj świadczeń niż świadczenia z tytułu starości, śmierci żywiciela czy niezdolności do pracy. Świadczenia przedemerytalne nie stanowią emerytury ani renty w rozumieniu prawnym.

⁹ Dotyczy to emerytur przysługujących osobom urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. oraz niektórym osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które nabywają prawo do emerytur uzależnionych od warunku stażowego, np. emerytury na podstawie art. 27, art. 29, art. 32, art. 184 ustawy emerytalnej.

- 4) emerytury pomostowej¹⁰,
- 5) nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego¹¹,
- 6) emerytury nauczycielskiej na podstawie Karty Nauczyciela (art. 88a)¹².

Warunku stażowego nie wymaga się, jako warunku nabycia prawa do świadczenia, przy ustalaniu prawa do:

- 1) emerytury powszechnej z systemu zreformowanego (przysługującej w powszechnym wieku emerytalnym)¹³,
- 2) renty rodzinnej po osobie uprawnionej do emerytury z systemu zreformowanego lub po osobie spełniającej warunki do nabycia prawa do emerytury z systemu zreformowanego,
- 3) renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (zarówno chodzi tu o renty z tytułu niezdolności do pracy, jak i renty rodzinne)¹⁴,
- 4) renty z tytułu wypadku w drodze do pracy lub z pracy¹⁵.

Staż ma znaczenie przy obliczaniu emerytur i rent. Jeśli chodzi o emerytury, dotyczy to emerytur z tzw. dotychczasowego systemu¹⁶ oraz emerytury obliczanej zgodnie z tzw. formułą mieszaną¹⁷.

Wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej ustalonej po zmarłym spełniającym warunki do świadczenia uzależnionego od stażu, również opiera się na stażu (stażu zmarłego).

Wymiar okresów składkowych i nieskładkowych stanowi element formuły obliczania wysokości tych świadczeń. W ramach tej for-

muły wyodrębnia się część socjalną oraz część uzależnioną od wymiaru okresów¹⁸. W obrębie części świadczenia uzależnionej od wymiaru okresów zainteresowany otrzymuje po 1,3% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok okresu składkowego oraz po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresu nieskładkowego. Wymiar posiadanych okresów determinuje więc wysokość przysługującego świadczenia rentowego oraz emerytalnego z systemu niezreformowanego.

Ta formuła nie dotyczy świadczeń przysługujących w zreformowanym systemie, czyli emerytury obliczanej zgodnie z nową formułą na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie w ZUS oraz świadczeń pochodnych po osobie uprawnionej do takiej emerytury (renta rodzinna). W tym przypadku formuła obliczania wysokości świadczenia nie uniezależnia wysokości świadczenia wprost od wymiaru posiadanego stażu.

Oczywiście pośrednio im dłużej ktoś odprowadzał składki na ubezpieczenie emerytalne do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tym wyższej emerytury może się spodziewać. Jednak formuła bezpośrednio powiązana jest z okolicznościami o charakterze kapitałowym, tj. odnosi się do kwoty środków zewidencjonowanych na koncie w ZUS (subkoncie, otwartym funduszu emerytalnym).

Pewien szczególny rodzaj okresów brany jest pod uwagę przy wyliczaniu kwoty renty z tytułu niezdolności do pracy. Mianowicie formuła obliczania wysokości tej renty¹⁹ przewiduje przyznanie po 0,7% podstawy jej wy-

¹⁰ Chodzi o emeryturę pomostową, przysługującą na podstawie ustawy z 19.12.2008 r. o emeryturach pomostowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1696.

¹¹ Chodzi o nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, przysługujące na podstawie ustawy z 22.05.2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 245, 1243. Mimo odmiennej nazwy, świadczenie to ma charakter świadczenia emerytalnego.

¹² Art. 88a w Karcie Nauczyciela dodany przez ustawę z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 1672; 2024, poz. 123.

¹³ Dotyczy emerytury przyznawanej na podstawie art. 24 ustawy emerytalnej.

¹⁴ Chodzi o świadczenia, o których mowa w ustawie z 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2189; 2024, poz. 1243.

¹⁵ Chodzi o renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy – patrz art. 57a – art. 57b ustawy emerytalnej.

¹⁶ Na przykład art. 27, art. 28 ustawy emerytalnej.

¹⁷ Art. 183 ustawy emerytalnej.

¹⁸ Patrz art. 53 ustawy emerytalnej w odniesieniu do emerytury oraz art. 62 ustawy emerytalnej w odniesieniu do renty z tytułu niezdolności do pracy (kwota renty rodzinnej jest pochodną kwoty emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy zmarłego).

¹⁹ Art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej.

miaru za każdy rok okresu brakującego do pełnych 25 lat okresów składkowych oraz nieskładkowych, przypadających od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista osiągnąłby wiek, o którym mowa w art. 24 ust. 1a ustawy emerytalnej. Są to tzw. okresy hipotetyczne. Należy jednak zauważyć, że na gruncie ustawy emerytalnej nie są one okresami ani składkowymi, ani nieskładkowymi. Nie wchodzi więc w zakres pojęcia stażu czy stażu rentowego. Okresy te są jedynie „elementem” czy „wskaźnikiem” służącym do obliczania kwoty renty, a nie stażem jako takim. Nie oddziałują one również na prawo do świadczenia, ponieważ, nie będąc okresami składkowymi i nieskładkowymi, nie otwierają prawa do świadczeń.

Warunki stażowe jako gwarancja minimalnego poziomu świadczenia

Warunki stażowe mogą pełnić szczególną funkcję prawną, a mianowicie (nie będąc przy tym warunkiem nabycia prawa do świadczenia) mogą być warunkiem uzyskania przez ubezpieczonego gwarancji otrzymania emerytury lub renty na wskazanym ustawowo poziomie minimalnym (świadczenia w najniższej wysokości).

Uprawnienie do podwyższenia kwoty świadczenia do kwoty najniższego świadczenia można jednak postrzegać również jako quasi-prawo do świadczenia (podwyższenia), bowiem uzależnione jest od spełnienia określonych ustawowo warunków (*de facto* w takiej sytuacji określona kwota wypłacana jest dodatkowo do przysługującej emerytury lub renty, mimo że nie wynika ona z wyliczenia kwoty emerytury lub renty).

W polskim powszechnym systemie emerytalnym sytuacja prawna w zakresie gwarancji wypłaty świadczeń w najniższej wysokości zróżnicowana jest w zależności od tego, czy mówimy o:

- emeryturach z systemu dotychczasowego (niezreformowanego),
- emeryturze przysługującej na podstawie art. 28 ustawy emerytalnej,
- emeryturze z systemu zreformowanego (nowa emerytura obliczana na podstawie art.

25–26 ustawy emerytalnej, tj. wyłącznie na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie emerytalnym),

- emeryturze mieszanej,
- rencie z tytułu niezdolności do pracy,
- rencie rodzinnej,
- emeryturze pomostowej,
- rencie z tytułu niezdolności do pracy z ryzyka wypadku przy pracy lub choroby zawodowej,
- rencie rodzinnej z ryzyka wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Ustawodawca polski w odniesieniu do emerytury z systemu dotychczasowego (niezreformowanego), renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej przewidział automatyczne (*ex officio*) podwyższanie kwoty świadczenia do poziomu świadczenia najniższego, jeśli w wyniku wyliczenia kwoty świadczenia jest ona niższa od kwoty świadczenia najniższego. Każde z tych świadczeń ma więc prawnie gwarantowany minimalny poziom wysokości, jeżeli faktycznie obliczona kwota świadczenia wyniosłaby mniej niż kwota odpowiedniego świadczenia najniższego.

Wyjątek od gwarancji minimalnego świadczenia stanowi emerytura, o której mowa w art. 28 ustawy emerytalnej, czyli emerytura z tytułu obniżonego stażu dla osoby urodzonej przed 1 stycznia 1949 r. Zgodnie bowiem z art. 54 ustawy emerytalnej emerytura tej nie podwyższa się do kwoty najniższej emerytury. Gwarancją nie są zatem objęte osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. ubiegające się o emeryturę, które nie posiadają łącznego stażu w wymiarze minimalnym, wynoszącym 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych dla kobiet oraz 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych dla mężczyzn. Warunek stażowy wymagany do nabycia prawa do emerytury pełni tu więc pośrednio, w systemie niereformowanym, funkcję gwaranta otrzymywania minimalnego poziomu emerytury.

Odmienne wygląda sytuacja, jeśli chodzi o emeryturę z systemu zreformowanego w powszechnym wieku emerytalnym, czyli emeryturę przysługującą na podstawie art. 24 ustawy emerytalnej bez konieczności udowadniania minimalnego stażu. W odniesieniu do tego typu emerytury uzyskanie gwarancji otrzymywania

minimalnego poziomu świadczenia uzależnione jest od spełnienia warunków stażowych. Staż więc nie jest tu potrzebny do nabycia prawa do świadczenia, lecz do zagwarantowania sobie kwoty świadczenia minimalnego.

Gwarancja ta dotyczy łącznie sumy świadczeń: emerytury z I filaru oraz emerytury z II filaru (kapitałowej). Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 87 ustawy emerytalnej, gdy emerytura przysługująca z Funduszu określona w art. 26, łącznie z okresową emeryturą kapitałową, albo emerytura przysługująca z Funduszu określona w art. 26, jest niższa niż kwota, o której mowa w art. 85 ust. 2 i 3, emeryturę przysługującą z Funduszu, w tym emeryturę ustaloną ze zwiększeniem „rolnym” (o którym mowa w art. 26a ustawy) podwyższa się w taki sposób, aby suma tych świadczeń nie była niższa od tej kwoty, o ile ubezpieczony:

- 1) mężczyzna – osiągnął (powszechny) wiek emerytalny 65 lat i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat,
- 2) kobieta – osiągnęła (powszechny) wiek emerytalny 60 lat i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat.

Podwyższenie to dotyczy kwoty emerytury z systemu zreformowanego, przysługującej w powszechnym wieku emerytalnym.

Gwarancja wypłaty świadczenia w kwocie najniższej emerytury dotyczy także emerytury obliczonej w tzw. formule mieszanej (emerytura mieszana) na podstawie art. 183 ustawy emerytalnej jako suma kwot: określonego dla danego roku procenta kwoty emerytury wyliczonej na dotychczasowych zasadach (art. 53 ustawy) oraz określonego procenta kwoty emerytury wyliczonej na nowych zasadach (art. 26 ustawy). Przy obliczaniu emerytury mieszanej obowiązuje zasada, iż podwyższeniu nie podlegają poszczególne części składowe tej emerytury (czyli część emerytury na starych i część emerytury na nowych zasadach), lecz wyliczona ostatecznie kwota emerytury mieszanej, będąca sumą kwot częściowych, podlega podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury, jeśli faktycznie wyliczona kwota świadczenia jest niższa od ustawowego minimum.

Podwyższeniu z urzędu do kwoty najniższego świadczenia podlegają również bez

względem na długość stażu: kwota renty z tytułu niezdolności do pracy oraz kwota renty rodzinnej, niezależnie od tego, jakiego rodzaju świadczenie pobierał zmarły oraz niezależnie od tego, do przyznania jakiego rodzaju świadczeń spełniał zmarły warunki w dniu śmierci.

Funkcja stażu dla kapitału początkowego

Istotne jest określenie funkcji stażu dla ustalania kapitału początkowego. Kapitał początkowy stanowi kluczowy element przejścia z dotychczasowego systemu emerytalnego do systemu zreformowanego. Stanowi odzwierciedlenie wkładu finansowego ubezpieczonego do systemu ubezpieczeń społecznych sprzed 1999 r., czyli sprzed reformy emerytalnej. Kapitał wyliczany jest w celu uwzględnienia wartości tego wkładu w kwocie emerytury ustalonej na nowych zasadach na podstawie środków finansowych zewidencjonowanych na koncie emerytalnym.

Kapitał początkowy nie jest świadczeniem (nie ma funkcji samoistnego świadczenia), lecz stanowi element podstawy obliczenia wysokości emerytury ze zreformowanego systemu. Przy jego ustalaniu znaczenie prawne mają jednak okresy składkowe i nieskładkowe, spełnione przez ubezpieczonego przed 1 stycznia 1999 r. Wysokość kapitału zależy bowiem m.in. od długości okresów posiadanych przez daną osobę przed tą datą. Wartość tych okresów, wyrażona zmodyfikowaną formułą wykorzystywaną przy ustalaniu wysokości emerytury w myśl art. 53 ustawy emerytalnej, jest uwzględniana przy obliczaniu tzw. hipotetycznej emerytury, stanowiącej podstawę wyliczenia kwoty kapitału początkowego.

Przy ustalaniu kapitału początkowego modyfikacji podlegają reguły dotyczące proporcji, w jakiej udowodnione przez zainteresowanego okresy nieskładkowe muszą pozostawać w relacji do okresów składkowych. Co do zasady bowiem, w myśl art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej, przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprze-

kraczącym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych. Tymczasem zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy emerytalnej przy ustalaniu kapitału początkowego przyjmuje się przebyte przed dniem wejścia w życie ustawy:

- 1) okresy składkowe, o których mowa w art. 6;
- 2) okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 5;
- 3) okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 1–4 i 6–12, w wymiarze nie większym niż określony w art. 5 ust. 2 ustawy.

Norma wyrażona w pkt 2 odnosi się do okresów wychowywania dzieci, a dokładniej w myśl art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej – do przypadających przed dniem nabycia prawa do emerytury lub renty okresów urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy – z powodu opieki nad dzieckiem, w wymiarze przewidzianym przepisem art. 7 pkt 5. Nie stosuje się do tego okresu ograniczenia wymiaru okresu do 1/3 okresów składkowych, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej.

Należy podkreślić, że przy ustalaniu kapitału początkowego, spośród okresów przewidzianych w ustawie emerytalnej, uwzględnieniu podlegają jedynie okresy składkowe i okresy nieskładkowe. Nie bierze się natomiast pod uwagę okresów rolnych, o których mowa w art. 10 ustawy. Nie są również uwzględniane okresy pobierania renty, o których mowa w art. 10a ustawy, ponieważ okresy te służą jedynie otwarciu prawa do emerytury w przypadkach wskazanych w tym artykule.

Kapitał początkowy ustala się osobie urodzonej po 31 grudnia 1948 r., legitymującej się jakimkolwiek stażem sprzed 1 stycznia 1999 r. Osoby, które nie posiadają okresów składkowych i nieskładkowych przed tą datą, nie mają ustalanego kapitału początkowego. Wyjątkowo kapitał początkowy może być również ustalo-

ny osobie urodzonej przed 1 stycznia 1949 r., jeśli ustalane jest prawo i obliczana wysokość nowej emerytury na zasadach wynikających z art. 55 ustawy emerytalnej. Osobie urodzonej przed 1 stycznia 1949 r. nie ustala się natomiast kapitału początkowego samoistnie, tj. bez jednoczesnego ustalania prawa i wysokości emerytury na nowych zasadach na podstawie art. 55 ustawy emerytalnej.

W myśl art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie²⁰, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²¹.

Konsekwencją takiej formuły ustalenia podstawy obliczenia wysokości emerytury ze zreformowanego systemu na podstawie konta emerytalnego (art. 25 ust. 1 ustawy) jest to, że dla obliczenia tego świadczenia brane są pod uwagę następujące elementy:

- kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego oraz
- kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz
- kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie.

W zależności zatem, w którym okresie osoba podlegała ubezpieczeniom społecznym w polskim systemie, tj. czy było to przed 1 stycznia 1999 r., po 31 grudnia 1998 r., czy też zarówno przed jak i po tej dacie, w różny sposób wyglądać będą składniki podstawy obliczenia emerytury.

Jeśli osoba podlegała w Polsce ubezpieczeniu społecznemu (posiada okresy składkowe i nieskładkowe) wyłącznie przed 1 stycznia 1999 r., wówczas na podstawie obliczenia no-

²⁰ Zgodnie z art. 40a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²¹ Z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185 ustawy emerytalnej.

wej emerytury składać będzie się wyłącznie kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego.

Jeśli natomiast osoba podlegała ubezpieczeniom społecznym (posiada okresy składkowe i nieskładkowe) wyłącznie po dniu 31 grudnia 1998 r., wówczas na podstawę obliczenia nowej emerytury składać będzie się wyłącznie kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego oraz ewentualnie kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie.

W przypadku gdy osoba podlegała zarówno ubezpieczeniu społecznemu przed dniem 1 stycznia 1999 r., jak i ubezpieczeniu społecznym (przynajmniej ubezpieczeniu emerytalnemu) po dniu 31 grudnia 1998 r. – wówczas na podstawę obliczenia nowej emerytury składać będzie się: kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwota składek na ubezpieczenie emerytalne (także kwota na subkoncie), z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego.

Element wysokości świadczenia wynikający z kapitału początkowego nie jest zatem elementem stałym kwoty zreformowanej emerytury (wyliczanej na podstawie art. 25 i art. 26 ustawy emerytalnej) w tym sensie, że nie występuje w każdym świadczeniu obliczonym na podstawie art. 25 i art. 26 ustawy emerytalnej.

Należy również podkreślić, że kwota emerytury hipotetycznej, stanowiącej podstawę ustalenia kapitału początkowego, nie jest świadczeniem emerytalnym *sensu stricto*, a jedynie elementem służącym obliczeniu kapitału początkowego. Nie ustala się zatem prawa do emerytury hipotetycznej. Samo określenie „emerytura hipotetyczna” ma charakter umowny, ponieważ formuła wyliczenia nawiązuje do formuły wynikającej z art. 53 ustawy emerytalnej, przy pewnych modyfikacjach wynikających z art. 174 tej ustawy. Nie mamy jednak tutaj do czynienia z wyliczeniem świadczenia, do którego ustalono prawo, lecz z wyliczeniem slu-

żącym jedynie do dalszych obliczeń kapitału początkowego.

Nie można zatem mówić w odniesieniu do kapitału początkowego ani w odniesieniu do emerytury hipotetycznej o stażu uwzględnianym dla celów ustalenia prawa do świadczenia, a jedynie o stażu wykorzystywanym dla celów obliczenia wysokości świadczenia.

Rodzaje okresów stażowych

Należy zauważyć, że rodzaje okresów uwzględnianych przy ustalaniu prawa i obliczaniu wysokości emerytur i rent z polskiego powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych określone zostały w ustawie emerytalnej. W ustawie nie ma definicji okresów ubezpieczenia czy też stażu. Ustawa zawiera natomiast listę okresów należących do poszczególnych kategorii okresów, która pośrednio może służyć przy ustaleniu zakresu pojęcia „stażu”, czy też „okresów” mających wpływ na nabycie prawa do świadczenia.

Na gruncie ustawy można wyodrębnić następujące rodzaje okresów:

- okresy składkowe, o których mowa w art. 6 ustawy,
- okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 ustawy,
- okres „rolne”, o których mowa w art. 10 ustawy,
- okresy pobierania renty, o których mowa w art. 10a ustawy,
- okresy ubezpieczenia za granicą, o których mowa w art. 8 ustawy²².

Okresy te składają się na pojęcie stażu emerytalno-rentowego. Katalog okresów ma charakter zamknięty. Oznacza to, że wyłącznie ustawa (ewentualnie ustawa odrębna) określa, co jest okresem uwzględnianym przy ustalaniu prawa lub wysokości emerytury lub renty.

W świetle postanowień ustawy emerytalnej staż emerytalno-rentowy ma znaczenie prawne wyłącznie dla prawa lub wysokości: emerytury (tylko niektórych emerytur), renty rodzinnej i renty z tytułu niezdolności do pracy. Nie stanowi natomiast warunku nabycia prawa do

²² Ewa Bednarczyk, Izabela Kryśpiak, Andrzej Szybkie, *Charakterystyka umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (Warszawa: ZUS, 2003).

dotatków wynikających z ustawy emerytalnej ani do zasiłku pogrzebowego²³.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych.

Okresy składkowe wyszczególnione zostały w art. 6 ustawy emerytalnej. System prawny zawiera zamknięty katalog okresów składkowych i nieskładkowych. Oznacza to, że poza okresami zdefiniowanymi prawnie jako składkowe lub nieskładkowe żadne inne okresy nie mogą być zaliczone do stażu emerytalno-rentowego.

Podstawowym elementem stanowiącym o okresie składkowym w ramach polskiego systemu powszechnego jest składka. Powiązanie danego rodzaju okresu z opłacaniem składki nie odgrywa jednak kluczowej roli dla zakwalifikowania okresów jako składkowych, w świetle art. 6 ustawy emerytalnej. Okresy związane z obowiązkiem opłacenia składki są bowiem tylko jednym z rodzajów okresów składkowych.

W świetle przepisów obowiązujących od reformy systemu ubezpieczeń społecznych, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., okresy ubezpieczenia stanowią podstawowy i kluczowy rodzaj okresu. Nowy system emerytalny oparty został na składce (system NDC), a formuła wyliczenia świadczenia odwołuje się do kwoty składek zewidencjonowanych w ramach systemu na indywidualnym koncie ubezpieczonego.

Oprócz okresów składkowych, do stażu ubezpieczeniowego zaliczane są także różne inne okresy z życia ubezpieczonego, co wynika z przyjmowanej przed reformą z 1998 r. koncepcji pełnienia przez świadczenia ubezpieczeniowe różnorodnych funkcji pozaubezpie-

zeniowych (np. w zakresie polityki demograficznej, obronności kraju, polityki oświatowej)²⁴.

Do stażu zaliczanych jest zatem wiele okresów nie objętych składką. Pierwszą grupę stanowią okresy zakwalifikowane przez ustawę emerytalną wprost jako składkowe, takie jak okresy czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresy jej równorzędne albo okresy zastępczych form tej służby²⁵. Drugą grupę stanowią okresy zaliczane do tzw. okresów uważanych za składkowe (okresy równoważne ze składkowymi), określone w art. 6 ust. 2 ustawy. Trzecią grupą są okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 ustawy.

Mimo że ustawa odróżnia okresy uważane za składkowe wskazane w art. 6 ust. 1 ustawy od okresów składkowych wskazanych w art. 6 ust. 2 ustawy (okresy uznawane za składkowe, okresy uważane za składkowe), wymieniając je w odrębnych ustępach artykułu 6, podział ten nie ma odzwierciedlenia merytorycznego i jest raczej umowny²⁶. Teza ta jest w pełni uzasadniona, ponieważ zróżnicowanie tych okresów nie ma znaczenia prawnego. Żaden z przepisów nie różnicuje funkcji prawnej tych okresów, a tym samym rozróżnienie to nie wydaje się uzasadnione w obecnym stanie prawnym.

Odnosnie do okresów nieskładkowych należy natomiast zauważyć, że prawne znaczenie tych okresów nie jest identyczne ze znaczeniem okresów składkowych (i okresów uważanych za składkowe). Okresy nieskładkowe mają charakter „okresów słabszych” w systemie emerytalno-rentowym. Są one okresami subsydiarnymi wobec okresów składkowych i są uwzględniane niejako pomocniczo przy ustalaniu prawa i wysokości emerytur i rent.

Ich posiłkowy charakter nie przeszkadza przyjęciu zasady, że okresy te uwzględnia się dla określonych rodzajów świadczeń emerytalno-rentowych przy ustalaniu prawa i wyso-

²³ Pośrednio staż może stanowić warunek nabycia prawa do zasiłku pogrzebowego w sytuacji ustalania zasiłku pogrzebowego po śmierci osoby, która w chwili zgonu spełniała warunki do uzyskania emerytury lub renty, jeżeli sprawdzamy spełnianie przez zmarłego na dzień zgonu warunków nabycia prawa do emerytury zależnej od stażu lub prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. W takim przypadku warunki stażowe po stronie zmarłego stanowią pośrednio warunek nabycia prawa do zasiłku pogrzebowego.

²⁴ Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne*, 93.

²⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej.

²⁶ Takie stanowisko reprezentuje np. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje*, 94.

kości tych świadczeń – zawsze, a nie tylko w przypadku, gdy brakuje okresów składkowych. Subsydiarność przejawia się natomiast w tym, że przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń emerytalno-rentowych okresy nieskładkowe podlegają uwzględnieniu w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 udowodnionych okresów składkowych²⁷. W związku z tym brak jest podstaw prawnych do nabycia prawa do emerytury lub renty na podstawie wyłącznie okresów nieskładkowych. Prawo do emerytury lub renty może natomiast zostać nabyte na podstawie wyłącznie okresów składkowych, bez konieczności istnienia w przebiegu ubezpieczenia okresów nieskładkowych.

W polskim systemie ubezpieczeń społecznych istnienie w stażu okresów nieskładkowych nie jest zatem konieczne do nabycia prawa do emerytury lub renty. Natomiast istnienie w tym stażu okresów składkowych ma charakter *sine qua non*. Tu właśnie uwidocznił się posilkowy charakter okresów nieskładkowych wobec okresów składkowych, które są podstawowymi okresami w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Do okresów nieskładkowych zalicza się okresy wymienione w art. 7 ustawy emerytalnej. Okresami nieskładkowymi są okresy przerw w aktywności zawodowej uzasadnione życiowo pewnymi sytuacjami istotnymi ze społecznego punktu widzenia, którym ustawodawca nadal znaczenie prawne dla uprawnień ubezpieczeniowych, tak jak w przypadku okresów przeznaczonych na wychowywanie dzieci, czy okresów pobierania świadczeń, takich jak świadczenia przedemerytalne. W trakcie tych okresów nie były opłacane składki na ubezpieczenia społeczne, czyli nie było wkładu finansowego do systemu ubezpieczeń społecznych. Mimo to, biorąc pod uwagę socjalny charakter systemu ubezpieczeń społecznych, okresy te wpływają na prawo i wysokość świadczeń emerytalno-rentowych.

Nadanie znaczenia prawnego w polskim systemie zabezpieczenia społecznego okresom niepodlegającym obowiązkowi ubezpieczeń społecznych (okresom nieobjętym składką) jest wyrazem społecznego podejścia do świadczeń

emerytalno-rentowych i systemu ubezpieczeń społecznych. Jest to przejaw socjalnego (społecznego) charakteru ubezpieczeń społecznych, w odróżnieniu od konstrukcji prawnej i założeń ubezpieczenia prywatnego.

Zmiana funkcji stażu w zreformowanym systemie emerytalnym

W nowym systemie emerytalnym tradycyjne podejście do wykorzystania warunku stażowego, jako warunku nabycia prawa do świadczenia, uległo zmianie. Prawo i wysokość emerytury ze zreformowanego systemu przysługującej w powszechnym wieku emerytalnym nie zależy od okresów ubezpieczenia (składkowych i nieskładkowych), lecz wyłącznie od osiągnięcia wieku emerytalnego.

Z kolei wysokość emerytury ze zreformowanego systemu zależy od kwoty zwaloryzowanych składek zewidencjonowanych na koncie emerytalnym w ZUS oraz na subkoncie (podzielonych przez dalsze średnie trwanie życia).

Jeśli chodzi o rentę z tytułu niezdolności do pracy, rola okresów nieskładkowych pozostaje taka sama. Wskazane w ustawie okresy biorą udział przy ustalaniu stażu uwzględnianego przy ustalaniu prawa i wysokości renty. Analogicznie wygląda sprawa emerytur z dotychczasowego systemu.

W konstrukcji emerytury zreformowanej przewidziano, że w okresach przerw w zatrudnieniu (ubezpieczeniu) uzasadnionych życiowo osoba zainteresowana powinna mieć opłacaną składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (np. w czasie urlopu wychowawczego), natomiast przy braku takiej składki, okres ten nie ma znaczenia dla obliczenia wysokości emerytury.

Jeśli więc osoba przerwała zatrudnienie w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, a tym samym nie znajduje się w sytuacji, w której miałaby tytuł do objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym, to jest pozbawiona możliwości otrzymania wyższej emerytury z tytułu takiej przerwy w zatrud-

²⁷ Art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej.

nieniu. Inaczej jest w przypadku osób przechodzących na emeryturę z dotychczasowego systemu, gdzie okres przerwy poświęconej na opiekę nad dzieckiem podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i obliczaniu wysokości emerytury jako okres nieskładkowy.

Należy zauważyć, że rzeczywisty wpływ okresu przerwy w ubezpieczeniu poświęconej np. na wychowanie dziecka (urlop wychowawczy) zależy od wymiaru składki faktycznie opłacanej w czasie tego okresu. Zgodnie z ustawą systemową składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym finansuje w całości budżet państwa za pośrednictwem ZUS. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym stanowi kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy systemowej na dany rok kalendarzowy. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym nie może być wyższa niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających urlop wychowawczy i nie może być niższa niż 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia²⁸.

Trzeba podkreślić, że poziom ochrony zapewniający osobom przebywającym na urlopie wychowawczym jest stosunkowo duży. Składki na ubezpieczenia społeczne tych osób finansowane są przez budżet państwa, a poziom składki jest relatywnie wysoki w stosunku do poziomu składki opłacanej przez osoby aktywne zawodowo. Nie zmienia to faktu, że formuła obliczania wysokości emerytury osłabia ten wpływ poprzez mechanizm podziału środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie w ZUS przez średnie dalsze trwanie życia.

Zreformowany system emerytalny zmierza w kierunku zasady adekwatności składki i świadczenia emerytalnego, jednak zachowuje

element socjalny w postaci gwarancji świadczenia minimalnego (w kwocie najniższej emerytury).

Państwo gwarantuje osobom osiagającym powszechny wiek emerytalny wypłatę emerytury w wysokości najniższej, jeśli kwota faktycznie wyliczonej emerytury jest niższa (wraz z okresową emeryturą kapitałową, jeśli również przysługuje), pod warunkiem posiadania okresów składkowych i nieskładkowych w określonym minimalnym wymiarze²⁹.

Zreformowany system emerytalny przelamuje zatem w pewnym zakresie zasadę adekwatności czy ekwiwalentności, przewidując wpływ okresów składkowych i nieskładkowych na kwotę świadczenia emerytalnego otrzymywanego z systemu ubezpieczeń społecznych.

Skutki zmiany funkcji stażu w polskim systemie

Zmiana funkcji stażu w zreformowanym systemie emerytalnym powoduje następujące skutki:

- 1) osłabienie socjalnej funkcji emerytury, ponieważ wysokość emerytury nie zależy od długości pozostawania w systemie, czyli od stażu; tym samym osłabiona jest rola sprawiedliwości wyrównawczej ubezpieczenia społecznego;
- 2) możliwość nabycia prawa do emerytury za jedną składkę powoduje dopuszczalność prawną pobierania świadczenia w wysokości niższej od najniższej emerytury, jeśli warunek minimalnego stażu do zagwarantowania podwyższenia do minimum nie zostanie spełniony przez ubezpieczonego, czyli jeśli kobieta nie posiada co najmniej 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych, a mężczyzna odpowiednio 25 lat takich okresów³⁰.

Powyższe zmiany prawne ograniczają standard ochrony socjalnej w Polsce.

Konieczne jest wprowadzenie regulacji, które będą uzależniać prawo do emerytury od stażu oraz gwarantować każdej osobie, która

²⁸ Art. 18 ust. 5b w zw. z ust. 14 i 15 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁹ Art. 87 ustawy emerytalnej.

³⁰ Warunki stażowe wskazane w art. 87 ustawy.

nabywa prawo do emerytury, co najmniej minimalny poziom wymiaru świadczenia.

Według danych ZUS na koniec września 2024 r. emerytury ustalone w wysokości niższej od kwoty najniższej emerytury otrzymywało w Polsce 423,4 tys. osób.

Taki stan prawny narusza art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dopuszczenie pobierania świadczeń w kwocie, która nie stanowi minimum egzystencji, np. 10 groszy, narusza prawo do ochrony socjalnej i do godziwej emerytury.

Jakkolwiek dopuszczalne są zmiany funkcji stażu ubezpieczeniowego w kontekście prawa i wysokości świadczeń z ubezpieczeń społecznych, to nie mogą jednak prowadzić do naruszania praw konstytucyjnych, w tym prawa do zabezpieczenia społecznego.

Krytycznie należy też ocenić brak wpływu długości stażu, czyli czasu pozostawania w systemie ubezpieczeniowym (czy to w formie okresów składkowych, czy nieskładkowych) na wymiar świadczeń emerytalnych. Uderza to w ubezpieczonych słabiej zarabiających i w konsekwencji opłacających podczas swojej kariery zawodowej niższe składki na ubezpieczenie emerytalne.

Jedną z ról ubezpieczenia społecznego, w odróżnieniu od ubezpieczeń gospodarczych, jest funkcja sprawiedliwościowa w kontekście sprawiedliwości wyrównawczej. Ubezpieczenie społeczne skierowane jest jako forma ochrony przed zdarzeniami ubezpieczeniowymi nie tylko w odniesieniu do osób bogatych, ale też i ubogich. Prawne elementy socjalne formuły obliczania świadczeń pełnią taką rolę.

Nie można zgodzić się, że rolę taką pełni regulacja art. 87 ustawy emerytalnej, ponieważ jest zero-jedynkowa. Wymaga bowiem spełnienia bardzo długiego stażu dla gwarancji minimalnego poziomu świadczeń, zamiast róż-

nicować poziom wysokości świadczenia (czyli poziom gwarancji kwotowej) w zależności od długości pozostawania ubezpieczonego w systemie ubezpieczeń społecznych.

Odejście w zreformowanym systemie emerytalnym od społecznych elementów ubezpieczeniowych, czyli osłabienie społecznego charakteru prawa do świadczeń, należy ocenić krytycznie. Celem bowiem powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych jest zagwarantowanie społecznej ochrony ubezpieczeniowej powszechnej, czyli obejmującej całość populacji³¹. Oznacza to objęcie ochroną osób w różnych sytuacjach życiowych, w tym osób częstokroć niewykonujących pracy z niezawinionych powodów. Populacja ta obejmuje osoby, które z różnych powodów wypadają z rynku pracy, mają przerwy w zatrudnieniu spowodowane okolicznościami uzasadnionym życiowo. Pozostawanie w takiej sytuacji nie powinno pozbawiać tych osób ochrony emerytalno-rentowej, ani zmniejszać tej ochrony w istotny sposób, podważając sens celu tej ochrony.

Problem tzw. groszowych emerytur³² skutkuje również wieloma niesprawiedliwymi skutkami prawnymi, w tym przy emeryturze za jedną składkę:

- emeryt otrzymuje dodatkowe roczne świadczenia pieniężne (tzw. 13. i 14. emeryturę),
- emeryt otrzymuje dodatek pielęgnacyjny,
- uprawnieni członkowie rodziny takiego emeryta po jego śmierci mają prawo do renty rodzinnej oraz zasiłku pogrzebowego,
- emeryt otrzymuje prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie odrębnych przepisów ustawowych.

Powyższe świadczenia obciążają z kolei nadmiernie fundusz ubezpieczeniowy (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych), na który składają się wszyscy ubezpieczeni opłacający składki.

³¹ Z wyjątkiem rolników, sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych.

³² Patrz np. Oskar Sobolewski, „Wielki problem dla ponad 420 tysięcy osób w Polsce. Oto jakie otrzymują emerytury”, *Money.pl*, 1.12.2024, <https://www.money.pl/emerytury/oskar-sobolewski/wielki-problem-dla-ponad-420-tysiecy-osob-w-polsce-oto-jakie-otrzymuja-emerytury-7097991401065056a.html>. Także: Andrzej Szybkie, „Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne”, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 1 (2018): 105-115.

Wnioski

Staż pełni różne role w systemie ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do prawa oraz wysokości emerytur i rent.

Nie ma jednego stażu; są różne jego rodzaje w zależności od kontekstu. Odmienne role wynikają także z różnych konstrukcji prawa do świadczeń z systemu zreformowanego i niezreformowanego, jeśli chodzi o emerytury i renty rodzinne oparte na takich emeryturach.

Staż jest też elementem formuły ustalania kapitału początkowego. Szczególną funkcją stażu jest funkcja gwarancyjna w zakresie zapewnienia minimalnego świadczenia.

Istotne są również różnice w zakresie oddziaływania okresów nieskładkowych na świadczenia zreformowane i niezreformowane, gdzie różnice dotyczą zarówno ustalania prawa do świadczenia, jak i jego wysokości.

Zreformowany system osłabia funkcję okresów nieskładkowych i ich rolę w systemie, ograniczając znaczenie okresów istotnych społecznie na prawo i wysokość emerytur z zreformowanego systemu. Osłabia też funkcję okresów składkowych, przewidując jedynie wpływ wymiaru opłacanych składek emerytalnych i pośrednio zarobków na wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego.

Zreformowany system emerytalny w swoich konstrukcjach stażowych w kontekście pra-

wa i wysokości emerytury, przez odejście od wykorzystania tu stażu, narusza konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego.

Należy nie tylko wprowadzić do systemu wymiar stażu jako warunku nabycia prawa do emerytury w zreformowanym systemie emerytalnym, ale również uwzględnić czynnik czasu pozostawania w systemie, czyli długość stażu osoby ubezpieczonej, dla różnicowania wysokości przyszłej przysługującej jej emerytury.

Ten ostatni postulat nie oznacza konieczności zastąpienia obecnej formuły obliczania wysokości emerytury z systemu zreformowanego opartej na środkach zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego i subkoncie dzielonych przez dalsze średnie trwanie życia. Oznacza raczej potrzebę uzupełnienia tej formuły obliczania wymiaru emerytury o element kwoty emerytury uzależnionej od wymiaru okresów składkowych i nieskładkowych. Odzwierciedli to niejako czas uczestnictwa w systemie osoby, której obliczane jest świadczenie i będzie stanowić uzupełnienie części opartej na wymiarze składki, czyli zależnej wprost od zarobków. Takie uzupełnienie formuły wyliczania emerytury mogłoby mieć charakter dodatku do kwoty ustalonej na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie w ZUS. Konieczna jest zatem korekta obecnego stanu prawnego.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Antonów, Kamil. *Prawo do emerytury*. Zakamycze, 2003.
- Bednarczyk, Ewa, Izabela Kryspiak, Andrzej Szybkie. *Charakterystyka umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Warszawa: ZUS, 2003.
- Bińczycka-Majewska, Teresa, red. *Konstrukcje prawa emerytalnego*. Zakamycze, 2004.
- Jędrasik-Jankowska, Inetta. *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Wyd. 10. Warszawa: LexisNexis, 2020.
- Jędrasik-Jankowska, Inetta. *Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1992.
- Jończyk, Jan. *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*. Zakamycze, 2001.
- Kłos, Barbara. *Europejskie systemy emerytalne – stan i perspektywy*. Analizy Sejmowe nr 5. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych, 2011.
- MISSOC. *Comparative Tables Database*. Dostęp 18.10.2024. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.
- Muszalski, Wojciech. *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik Akademicki*. Warszawa: PWN, 2004.
- Piotrowski, Jerzy. *Zabezpieczenie społeczne, problematyka, metody*. Warszawa, 1988.
- Sobolewski, Oskar. „Wielki problem dla ponad 420 tysięcy osób w Polsce. Oto jakie otrzymują emerytury”. *Money.pl*. 1.12.2024. <https://www.money.pl/emerytury/oskar-sobolewski/wielki-problem-dla-ponad-420-tysiecy-osob-w-polsce-oto-jakie-otrzymuja-emerytury-7097991401065056a.html>.
- Szybkie, Andrzej. „Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne”. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 1 (2018): 105-115.
- Uścińska, Gertruda. *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Uścińska, Gertruda. *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Uścińska, Gertruda. *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*. Wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2022.

AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

Ustawa z 26.01.1982 - Karta Nauczyciela. Dz.U. 1982, nr 3, poz. 19.

Ustawa z 13.10.1998 o systemie ubezpieczeń społecznych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 497, 863, 1243, 1615.

Ustawa z 17.12.1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 1631, 1674.

Ustawa z 30.10.2002 o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. T.j. Dz.U. 2022, poz. 2189; 2024, poz. 1243.

Ustawa z 19.12.2008 o emeryturach pomostowych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 1696.

Ustawa z 22.05.2009 o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 245, 1243.

Ustawa z 28.07.2023 o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2023, poz. 1672; 2024, poz. 123.

Prawo do urlopu wypoczynkowego dla rodziców małoletnich dzieci zatrudnionych w administracji publicznej w Polsce – postulowane zmiany

The Right to Paid Leave for Parents of Minor Children Employed in Public Administration in Poland – Proposed Changes

MARZENA PIOTROWSKA

ORCID: 0000-0003-2112-9017

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie/
The Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences*
e-mail: marzena.piotrowska1985@gmail.com

Summary: *The article is dedicated to a particular group of workers who are dealing with the problem related to the lack of sufficient holiday leave. The current length of annual leave does not ensure the proper realization of the right to rest for parents of minor children. Their excessive burden of duties resulting from simultaneously being a parent and an employee affects their psychophysical condition, causes the process of weakening family and social bonds to deepen. The analysis of the legal regulations indicates that it seems necessary to take measures allowing for the reconciliation of professional life with the care of minor children. Undoubtedly, covering this particular group of employees with additional leave will contribute to the adequate use of the right to leave by working parents of minor children. The problem concerns many professional groups, but due to the nature of the work and the specific situation on the labour market, it seems justified to give priority in this respect to all employees working in the public administration in the broad sense of the term, regardless of their professions or functions.*

Key words: *fholiday leave for parents, the right to rest, the right to family leave, recreation for working parents, child's needs, family needs*

Streszczenie: *Artykuł poświęcono szczególnej grupie pracowników, która mierzy się z problemem związanym z brakiem dostatecznego wymiaru urlopu wypoczynkowego. Aktualnie ustalony wymiar urlopu wypoczynkowego nie zapewnia prawidłowej realizacji prawa do wypoczynku przez rodziców małoletnich dzieci. Nadmierne obciążenie ich obowiązkami wynikającymi z jednoczesnego pełnienia roli rodzica oraz roli pracownika przekłada się na ich kondycję psychofizyczną, powoduje pogłębianie się procesu słabnącej rodziny oraz społecznych więzi. Analiza regulacji prawnych wskazuje, że konieczne wydaje się podjęcie działań, umożliwiających godzenie życia zawodowego z opieką nad małoletnimi dziećmi. Niewątpliwie objęcie tej szczególnej grupy pracowników dodatkowym urlopem wypoczynkowym przyczyni się do adekwatnego wykorzystania prawa do urlopu przez pracujących rodziców małoletnich dzieci. Problem dotyczy wielu grup zawodowych, jednak z uwagi na charakter wykonywanej pracy oraz szczególną sytuację na rynku pracy zasadne wydaje się uprzywilejowanie w tym zakresie wszystkich pracowników zatrudnionych w szeroko pojętej administracji publicznej, niezależnie od pełnionych funkcji czy też wykonywanych zawodów.*

Słowa kluczowe: *urlop wypoczynkowy dla rodziców, prawo do wypoczynku, prawo do urlopu dla rodziny, wypocznnek dla pracujących rodziców, potrzeby dziecka, potrzeby rodziny*

* ul. Nowy Świat 72 (Pałac Staszica), 00-330 Warszawa, tel.: 22 826 75 71, 699 859 509

Wprowadzenie

Prawo do wypoczynku to fundamentalne prawo każdego pracownika. Realizowane jest przez możliwość skorzystania z płatnego urlopu wypoczynkowego. Czas ten pozwala na zregenerowanie sił fizycznych oraz psychicznych, które są niezbędne dla utrzymania wysokiej efektywności i satysfakcji z pracy.

Wśród osób zatrudnionych na umowę o pracę znajduje się szczególna grupa pracowników, która z uwagi na pełnioną obok roli zawodowej także rolę społeczną, mimo iż korzysta z urlopu wypoczynkowego, nie ma możliwości realizacji prawa do wypoczynku. Grupa ta jest na tyle istotna dla ogółu społeczeństwa, że posiada swoją ochronę nie tylko na gruncie ustawowym, ale także konstytucyjnym. Niewątpliwie państwo powinno stworzyć takie narzędzia i instrumenty, które umożliwią jej korzystanie z prawa do wypoczynku w sposób prawidłowy. Grupę tę stanowią bowiem rodzice małoletnich dzieci, którzy oprócz wykonywanej pracy zawodowej realizują także funkcje społeczne, jakie są od nich oczekiwane z uwagi na status, jaki posiadają.

Artykuł ma trzy cele. Pierwszy cel to zwrócenie uwagi na pojawiające się problemy związane z istotnym aspektem wykonywania pracy zawodowej, realizowanej przez rodziców małoletnich dzieci w wieku szkolnym. To próba odpowiedzi na pytanie, czy zagwarantowany w polskim systemie prawnym wymiar urlopu wypoczynkowego jest wystarczający do realizacji prawa do wypoczynku przez rodziców małoletnich dzieci. Cel drugi to rozpoczęcie dyskusji na temat konieczności podjęcia działań mających poprawić możliwości łączenia obowiązków zawodowych z opieką nad małoletnimi dziećmi. To również zaproponowanie

zmian w regulacjach dotyczących uprawnień do urlopu na rzecz stworzenia możliwości adekwatnego ich wykorzystania przez pracujących rodziców małoletnich dzieci. Trzeci cel to podkreślenie, iż wymiar urlopu powinien być równy dla wszystkich pracujących rodziców, niezależnie od wykonywanych zawodów czy też pełnionych funkcji w szeroko pojętej administracji publicznej.

Problem dotyczy nie tylko wielu grup zawodowych, ale też grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, jak np. samotny rodzic wychowujący małoletnie dziecko.

W artykule skoncentrowano uwagę na wybranej grupie pracowników szeroko pojętej administracji publicznej. Z uwagi na charakter wykonywanej przez nich pracy oraz szczególną sytuację na rynku pracy, w której od wielu lat się znajdują, wydaje się zasadne uprzywilejowanie tej grupy¹. Przypomnieć bowiem należy, że ta grupa pracowników była jedną z tych, które najbardziej odczuły skutki pogłębiającego się kryzysu gospodarczego i gwałtownego wzrostu zadłużenia publicznego, co skutkowało zamrożeniem lub obniżeniem wynagrodzeń, a także pogorszeniem ich warunków pracy. A nie jest ona wcale tak mało liczna. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, w Polsce w 2023 r. w tym sektorze zatrudnionych było ogółem 1,17 mln osób, z czego aż 529 tys. kobiet².

W toku prowadzonych badań zastosowano głównie metodę instytucjonalno-prawną oraz metodę analizy danych zastanych. Dokonano analizy regulacji prawnych dotyczących urlopów wypoczynkowych. Jak wynika z dostępnych źródeł, zagadnienia związane z tematyką urlopów wypoczynkowych były dotychczas dość szeroko dyskutowane. Dorobek w tym zakresie jest już zatem bardzo bogaty.

¹ Grupa to: pracujący w gospodarce narodowej w sektorze administracji publicznej, obrony narodowej, obowiązkowego zabezpieczenia społecznego, w tym: kierowanie podstawowymi rodzajami działalności publicznej, „kierowanie w zakresie działalności związanej z ochroną zdrowia, edukacją, kulturą oraz pozostałymi usługami społecznymi, z wyłączeniem zabezpieczeń społecznych”; kierowanie w zakresie efektywności gospodarowania; sprawy zagraniczne; obrona narodowa; wymiar sprawiedliwości; bezpieczeństwo państwa, porządek i bezpieczeństwo publiczne; ochrona przeciwpożarowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne – podklasa nieustalona.

² Opracowanie własne na podstawie tabeli „Pracujący w gospodarce narodowej według sektorów własności, statusu zatrudnienia, sekcji i działów PKD w 2023 r.”, stan na 31.08.2023 r., na stronie Głównego Urzędu Statystycznego, dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-polsce-w-grudniu-2023-r-,27,13.html>.

Jednak nie zwrócono dotychczas uwagi na konieczność czy też potrzebę uprzywilejowania szczególnej grupy pracowników, jaką stanowią rodzice małoletnich dzieci.

Prawo do wypoczynku

Prawo do wypoczynku zagwarantowane zostało w aktach prawa międzynarodowego, w tym m.in. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.³ czy Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1977 r.⁴

Zgodnie z treścią art. 24 Deklaracji Praw Człowieka każdy człowiek ma prawo do urlopu i wypoczynku, włączając w to rozsądne ograniczenie godzin pracy i okresowe płatne urlopy. Zgodnie zaś z treścią art. 7 pkt. II lit. d Międzynarodowego Paktu państwa strony niniejszego paktu uznają prawo każdego do korzystania ze sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, obejmujących w szczególności m.in. wypoczynek, wolny czas i rozsądne ograniczenie czasu pracy, okresowe płatne urlopy oraz wynagrodzenie za dni świąteczne, a także zadowalające warunki życia dla nich samych i ich rodzin zgodnie z postanowieniami niniejszego Paktu.

W ustawodawstwie polskim ochronę prawa do wypoczynku reguluje Konstytucja RP⁵ oraz Kodeks pracy⁶ (k.p.).

Zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. Według art. 14 k.p. pracownik ma prawo do wypoczynku, który zapewniają przepisy o czasie pracy, dniach wolnych od pracy oraz o urlopach wypoczynkowych. Jak stanowi art. 152 § 1 k.p., pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płat-

nego urlopu wypoczynkowego (zwanego dalej urlopem).

Wymiar urlopu uzależniony jest od stażu pracy oraz wykształcenia. Wymiar urlopu wynosi odpowiednio 20 dni, gdy pracownik jest zatrudniony krócej niż 10 lat oraz 26 dni – gdy zatrudnienie trwa co najmniej 10 lat, co wynika wprost z art. 154 § 1 k.p.

Stosownie do art. 155 § 1 k.p. do okresu pracy, od którego zależy wymiar urlopu, wlicza się z tytułu ukończenia:

- 1) zasadniczej lub innej równorzędnej szkoły zawodowej – przewidziany programem nauczania czas trwania nauki, nie więcej jednak niż 3 lata;
- 2) średniej szkoły zawodowej – przewidziany programem nauczania czas trwania nauki, nie więcej jednak niż 5 lat;
- 3) średniej szkoły zawodowej dla absolwentów zasadniczych (równorzędnych) szkół zawodowych – 5 lat;
- 4) średniej szkoły ogólnokształcącej – 4 lata;
- 5) szkoły policealnej – 6 lat;
- 6) szkoły wyższej – 8 lat.

Przy czym, okresy nauki, o których mowa w pkt 1–6, nie podlegają sumowaniu.

Każda osoba zatrudniona na umowę o pracę ma prawo do wypoczynku od pracy. Narzędzie, za pomocą którego realizowane jest to prawo, stanowi urlop wypoczynkowy, którego wielkość uzależniona jest od stażu pracy wypracowanego przez pracownika w ogóle oraz wykształcenia, jakie posiada.

Niemniej – co do zasady – najwyższy wymiar urlopu, jaki przysługuje pracownikowi zatrudnionemu w Polsce na umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, to 26 dni lub na podstawie odrębnych ustaw – 36 dni, jak np. w przypadku nauczycieli akademickich⁷ czy pracowników naukowych i pracowników badawczo-technicznych⁸.

³ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948 r. Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>.

⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1977 r., Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169.

⁵ Konstytucja RP z 2.04.1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483; 2001, nr 28, poz. 319; 2006, nr 200, poz. 1471, 2009, nr 114, poz. 946.

⁶ Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. 2023, poz. 1465; 2024, poz. 878, 1222.

⁷ Art. 129 ustawy z 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2023, poz. 742, 1088, 1234; 2024, poz. 124, 227, 1089.

⁸ Art. 41 ustawy z 30.04.2010 r. o instytutach badawczych, Dz.U. 2024, poz. 534.

W zakresie wymiaru urlopu wypoczynkowego Polska na tle innych krajów OECD zajmuje 13 miejsce⁹. Jak wynika z ostatnio przeprowadzonych badań Eurostatu (2018 r.), najniższy wymiar urlopu wypoczynkowego występuje w Belgii. Uzależniony jest od faktycznie przepracowanych dni w ciągu roku kalendarzowego i wynosi 20 dni lub 24 dni. Najdłuższe urlopy przysługują pracownikom zatrudnionym we Francji i wynoszą średnio 35 dni w roku. W Szwecji, na Słowacji i Cyprze wymiar urlopu wynosi 27 dni. Na Węgrzech, Słowenii i Malcie – 29 dni. W Portugalii, Estonii i Hiszpanii wymiar urlopu wynosi odpowiednio 22, 28 i 30 dni. Na Węgrzech pracownikom po ukończeniu 25 roku życia przysługuje 21 dni urlopu, a pracownikom do 31 roku życia co trzy lata dodawany jest dodatkowy dzień wolny, a do 45 roku życia – co dwa lata dodawany jest dodatkowy dzień wolny. W rezultacie pracownik po ukończeniu 45 roku życia ma prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 30 dni. W Austrii wymiar urlopu wynosi 25 dni, a osobom powyżej 25 roku życia przysługuje 30 dni roboczych urlopu wypoczynkowego.

Zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze, aktach prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego zwraca się uwagę na istotność prawa do wypoczynku, realizowanego przez udzielenie urlopu wypoczynkowego. Stale wzrasta także świadomość wśród społeczeństwa w tej kwestii. Prawo do odpoczynku, niezwykle ważne w okresie rozwoju stosunków najmu pracy, obecnie nie traci na znaczeniu, a wręcz jego rola jeszcze wzrasta, na co wskazywała w literaturze przedmiotu M. Nowak¹⁰. Zdaniem autorki globalizacja, względy konkurencyjności, wzrost tempa życia i pracy powodują, że ciągle rosną oczekiwania wobec pracowników nie tylko w zakresie ich kwalifikacji, lecz

także dyspozycyjności. Generuje to coraz większe zmęczenie oraz stres, a co za tym idzie – wiele chorób i psychosomatycznych zaburzeń. Ponadto jest przyczyną obserwowanego procesu słabnącej rodziny oraz społecznych więzi¹¹.

W mojej ocenie należy zwrócić uwagę na realizację prawa do wypoczynku przez szczególną grupę pracowników, którzy pełnią w społeczeństwie dwie istotne role. Mam tu na myśli osoby zatrudnione na umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, którzy jednocześnie są członkami rodziny – rodzicami małoletnich dzieci, nad którymi sprawują faktyczną opiekę.

Realizacja polityki rodzinnej po transformacji ustrojowej

Na przestrzeni lat sytuacja pracowników będących jednocześnie rodzicami determinowana była przez realizację celów z zakresu polityki rodzinnej państwa, która z kolei uzależniona była od sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Początkowo sprowadzała się ona do ochrony rodzin zagrożonych ubóstwem, następnie do przeciwdziałania destrukcji tradycyjnego modelu rodziny i wreszcie przygotowania młodzieży do pełnienia ról społecznych oraz zahamowania procesu niechęci to zawierania związków formalnych.

Przystąpienie Polski do struktur europejskich w 2004 r. przyczyniło się do określenia kierunków zmian, w jakich powinna podążać polityka rodzinna państwa. Pojawiły się fundusze na realizację celów nie tylko tych związanych z inwestycją w infrastrukturę, ale także w kapitał ludzki¹². Sukcesywnie wprowadzono nowe rozwiązania, m.in. wydłużenie urlopu macierzyńskiego, wprowadzenie urlopu rodzicielskiego czy ulgi na dziecko (tzw. becikowe).

⁹ Obecnie OECD grupuje 36 państw. Są to: Australia, Austria, Belgia, Chile, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Izrael, Japonia, Kanada, Republika Korei, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy.

¹⁰ Monika Nowak, *Urlop wypoczynkowy jako instrument realizacji prawa pracownika do odpoczynku* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2018).

¹¹ Nowak, *Urlop wypoczynkowy*.

¹² Maciej Sobociński, „Polska polityka rodzinna w latach 1989–2015. Próba podsumowania”, Biuro Analiz Sejmowych, *INFOS* nr 8 (212) (2016).

Z przeprowadzonej w 2015 r. kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli¹³ wynika, że: „co prawda w roku 2014 nastąpiła poprawa wskaźnika dzietności, co może być efektem wprowadzonych ostatnio rozwiązań, takich jak roczny płatny urlop rodzicielski oraz zmiany w systemie podatkowym, jednak ta poprawa może się okazać krótkotrwała – na co wskazują również dane z GUS za pierwszy kwartał 2015 r., ponieważ według badania opinii publicznej przeprowadzonego na potrzeby tej kontroli, aż 69% społeczeństwa negatywnie ocenia działania mające na celu zachęcenie ludzi do posiadania dzieci, co jest tym bardziej niepokojące w sytuacji, gdy mniej niż połowa badanych w wieku 18–40 lat deklaruje, że planuje potomstwo, a co trzeci z tej grupy wiekowej nie myśli o posiadaniu dzieci”.

Od kontroli NIK minęło 9 lat i sytuacja nie uległa zmianie. Z badania przeprowadzonego przez CBOS w 2022 r. wynika, że „17% kobiet w wieku 18–45 lat planuje potomstwo w ciągu najbliższych 3–4 lat, dalsze 15% – w bardziej odległej perspektywie, a ponad dwie trzecie nie ma takich zamierzeń (68%)¹⁴. Ponadto: „Okazało się, że – podobnie jak pięć lat wcześniej – kobiety, które mogłyby spodziewać się wsparcia ze strony najbliższego otoczenia w codziennej opiece nad dziećmi, częściej deklarują zamiar posiadania potomstwa zarówno w krótkiej, jak i dłuższej perspektywie”¹⁵.

Aktualne wydaje się zatem pytanie o kierunek polityki rodzinnej państwa polskiego oraz instrumenty potrzebne do jej realizacji. Polityka rodzinna powinna opierać się na działaniach mających na celu ułatwienie funkcjonowania rodzin, tworzeniu sprzyjających warunków do zakładania rodzin oraz wprowadzaniu instrumentów pozwalających na godzenie życia zawodowego z opieką nad dziećmi.

Ewolucja rodziny na przestrzeni lat

Rodzina jest ważną instytucją – spełnia funkcje, które leżą w interesie nie tylko jednostki, ale i całego społeczeństwa. Abstrahuje od szczegółowych klasyfikacji funkcji rodziny dokonanych przez Zbigniewa Tyszkę¹⁶, Franciszka Adamskiego¹⁷ czy Marię Ziemska¹⁸, niewątpliwie do najbardziej istotnych należy funkcja wychowawcza, opiekuńcza i zarobkowa. Rodzina służy zaspokajaniu potrzeb ekonomicznych, społecznych i emocjonalnych. Stanowi także istotne środowisko do kształtowania postaw, zachowań i tożsamości dorosłego człowieka. Jednym słowem rodzina stanowi fundament do budowania swojej pozycji w społeczeństwie dorosłego człowieka oraz płaszczyznę do zaspokajania potrzeb jej członków.

To właśnie funkcje rodziny stanowią podstawę do podejmowania działań przez jej członków, mających na celu zaspokajanie jej potrzeb. Każdy członek rodziny ma określony status, z którym wiążą się przywileje oraz obowiązki.

Rodzina jest niewątpliwie zjawiskiem historycznym, które na przestrzeni lat ulegało wielu przemianom i przeobrażeniom. Wpływ na to miały różnego rodzaju wydarzenia oraz rozwój w obszarze społeczno-ekonomicznym oraz kulturowym.

Jeszcze w epoce preindustrialnej rodzina była przede wszystkim instytucją ekonomiczną, gdzie interes rodziny górował nad interesem jednostki. Rodzina preindustrialna była klasyczną i tradycyjną formą organizacji życia w małej grupie, podporządkowaną w znacznej mierze władzy ojca (patriarchat). Charakteryzowała się dużą spójnością oraz przewagą stosunków materialnych i rzeczowych nad emo-

¹³ NIK, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli* (Warszawa: NIK, 2015), 8, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/046/KPS/>.

¹⁴ CBOS, *Komunikat z badań nr 3/2023 „Postawy prokreacyjne kobiet”* (Warszawa: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, 2023), 1, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_003_23.PDF.

¹⁵ Tamże, 5.

¹⁶ Zbigniew Tyszkę, *Socjologia rodziny* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1976).

¹⁷ Franciszek Adamski, *Socjologia małżeństwa i rodziny* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982).

¹⁸ Maria Ziemska, *Rodzina a osobowość* (Warszawa: Wydawnictwo Wiedza Powszechna, 1975).

cjonalnymi i osobistymi. Układ ról w rodzinie tradycyjnej był ściśle określony przez normy panujące w danym społeczeństwie. Każdy jej członek miał wyznaczony zakres praw i obowiązków, które tworzyły jego rolę. Rolą kobiety było sprawowanie pieczy nad domowym ogniskiem, mężczyzny zaś zapewnienie bytu wszystkim członkom rodziny.

Zapoczątkowane w epoce industrialnej przemiany związane z uprzemysłowieniem oraz głoszeniem idei demokracji wolności miały niebagatelny wpływ na funkcjonowanie rodzin. Wskazuje się, że procesy te osłabiły dotychczasowe silne i trwałe więzi rodzinne w ramach wielkiej rodziny, poszerzyły zakres wewnątrzrodzinnej wspólnoty i pole zewnątrzrodzinnej aktywności.

Wspomniane przemiany zapoczątkowały rozwój modelu rodziny współczesnej. Zbigniew Tyszkowski wskazał na występowanie modelu rodziny w dwóch wariantach. Pierwszy z nich opiera się na modelu rodziny współczesnej, w której szczególnego znaczenia nabiera funkcja emocjonalna, a więź osobista zaczyna górować nad rzeczową. Drugi wariant związany jest z postępującą liberalizacją na wielu płaszczyznach życia. Zauważalny staje się trend zatrudniania się kobiet nie tylko ze względów ekonomicznych, ale także potrzeby samorealizacji¹⁹.

Na szczególną uwagę zasługują dorośli członkowie rodziny, w tym przede wszystkim rodzice. Zgodnie bowiem z art. 23 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²⁰ (k.r.o.) małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie. Są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli.

Zgodnie zaś z art. 27 k.r.o. oboje małżonkowie zobowiązani są, każdy według swych sił oraz swych możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczyniać się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założy-

li. Zadośćuczynienie temu obowiązkowi może polegać także, w całości lub w części, na osobistych staraniach o wychowanie dzieci i na pracy we wspólnym gospodarstwie domowym.

Z przepisów prawa wynika zatem zobowiązanie małżonków do współdziałania dla dobra rodziny, czyli podejmowania takich działań, które zmierzają do prawidłowej realizacji funkcji rodziny oraz powstrzymywanie się od działań, które nie służą temu celowi. Z owym zobowiązaniem wiąże się także odpowiedzialność za rodzinę, którą małżonkowie założyli. W doktrynie istotnie podkreśla się, że prawidłowe funkcjonowanie rodziny związane jest z trwałą, ciągłą i sumienną pracą na rzecz jej rozwoju. Jasno należy podkreślić, że praca na rzecz rodziny niczym nie różni się od pracy zarobkowej, poza jedną kwestią – za pracę na rzecz rodziny jej członkowie nie otrzymują comiesięcznego wynagrodzenia w postaci środków pieniężnych.

Praca z punktu widzenia aksjologii to zjawisko w życiu jednostki, społeczeństwa, które jest wartością służącą rozwojowi człowieka, postępowi cywilizacji, kultury i moralności. Praca to świadoma i celowa działalność człowieka połączona z wysiłkiem, skierowana na przekształcanie rzeczywistości i przystosowanie jej do potrzeb ludzkich, na tworzenie nowych wartości materialnych i duchowych.

Z punktu widzenia aksjologii praca jest wartością, dzięki której powstają i funkcjonują inne wartości. Pracę człowieka rozpatrywać możemy zarówno jako wartość autoteliczną, uniwersalną, jak i instrumentalną (prakseologiczną). Jednocześnie może ona cechować się dwoma przeciwstawnymi cechami – pozytywnymi i negatywnymi. Dwoista natura pracy sprawia, że wiąże się ona z takimi wartościami dodatnimi, jak: zdrowie, sprawność, dobrobyt, satysfakcja, rozwój, samorealizacja, a z drugiej strony z ujemnymi – bezczynność, bezradność, poniżenie, wykorzystywanie, apatia, choroba²¹.

¹⁹ Maja Piotrowska, *Rodzina – jej wartość i znaczenie z perspektywy życia dorosłych dzieci roznieślonych rodziców* (Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2012).

²⁰ Ustawa z 25.02.1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. 2023, poz. 2809.

²¹ Ireneusz Marian Świtała, „Praca człowieka w wymiarze autotelicznym i instrumentalnym – wybrane aspekty aksjologii pracy”, *Edukacja ustawiczna dorosłych* 1 (2015), 57–68.

Należy mieć na uwadze, że praca wiąże się z wartościami dodatnimi tylko wtedy, gdy pracownik dostrzega wymierne, satysfakcjonujące i korzystne efekty podjętych działań. Zatem póki członek rodziny odczuwa przyjemność, satysfakcję i sprawność z pełnienia roli w rodzinie, rodzina funkcjonuje w sposób prawidłowy. Jeżeli na jego drodze życiowej pojawiają się codzienne problemy, z którymi trudno jest mu sobie poradzić, pojawia się wówczas poczucie bezradności i wykorzystywania, co powoduje jego niechęć do dalszej pracy. Popada w beczynność i bezproduktywność, a wszystko dlatego, że nie zauważa pozytywnych efektów.

Zbigniew Tyszką wskazywał, że na przestrzeni lat kształtuje się nowa hierarchia dóbr rodzinnych. Coraz częściej naczelnym miejscem zajmuje satysfakcja z życia małżeńskiego i rodzinnego, co powoduje, że wzrastają wymagania, co do jego jakości. Jego zdaniem brak tej satysfakcji usprawiedliwia w oczach poszkodowanych podjęcie kroków rozwodowych²². Oznacza to, że coraz częściej współczesne rodziny to rodziny niepełne, które już z samej definicji są w pewnym sensie dysfunkcyjne. Niewątpliwie sytuacja ta nie sprzyja prawidłowemu rozwojowi najważniejszego członka, który tę rodzinę zainicjował – małoletniemu dziecku.

W mojej ocenie należałoby rozważyć objęcie tej grupy pracowników zdecydowanie szerszą ochroną i opieką, z uwagi na jej szczególnie charakter. Art. 71 Konstytucji RP obejmuje tę grupę pracowników ochroną konstytucyjną. Stanowi on, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Ze wstępnych wyników Narodowego Ludności i Mieszkań 2021 wynika, że w 2021 r. liczba rodzin w Polsce wynosiła 10 159,3 tys., z czego w małżeństwach było 4242,1 tys. dzieci, w związkach nieformalnych – 288,9 tys., a w rodzinach niepełnych – 2294,4 tys. Oznacza to, że od ostatniego NSP 2011 zmniejszyła się liczba rodzin w Polsce o około 8%. Ponadto coraz więcej osób decyduje się na pozostawanie w związkach nieformalnych, rezygnując z tradycyjnego modelu rodziny opartego na zawarciu małżeństwa.

W roku szkolnym 2022/2023 do polskich szkół podstawowych uczęszczało 3,1 mln uczniów. Liczba pracujących w gospodarce narodowej wynosi ponad 15 mln. Aktywnych zawodowo jest 85% kobiet będących matkami jednego dziecka oraz około 60% kobiet będących matkami większej liczby dzieci.

Na przestrzeni lat model rodziny uległ przeobrażeniu i obecnie sprowadza się do sytuacji, w której to oboje rodzice pracują zarobkowo. Następuje nadmierne obciążenie ich obowiązkami wynikającymi z pełnienia roli rodzica oraz pracownika, co niewątpliwie przekłada się na ich kondycję psychofizyczną.

Ciekawe dane w tym zakresie przynosi publikacja GUS poświęcona możliwości i sposobom łączenia pracy zawodowej z obowiązkami związanymi z opieką nad dziećmi oraz innymi członkami rodziny²³. Zawarta w niej analiza uwzględniająca status na rynku pracy wykazała, że wśród pracujących i sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku poniżej 15 lat udział osób korzystających z formalnych usług opieki nad dziećmi kształtował się na poziomie 47%.

W przypadku osób pracujących w wieku 18–64 lata sprawujących opiekę nad dziećmi do 15 roku życia lub innymi członkami rodziny zbadano także ich możliwości w zakresie korzystania z elastycznych form pracy – decydowania o czasie rozpoczęcia lub zakończenia dnia pracy oraz możliwości wzięcia jednego dnia wolnego bez konieczności wy-

²² Zbigniew Tyszką, „Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa”, w: *Pedagogika społeczna*, red. Tadeusz Pilch, Irena Lepalczyk (Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak, 2003).

²³ GUS, *Praca a obowiązki rodzinne w 2018 r.* (Warszawa: GUS, 2019), dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-a-obowiazki-rodzinne-w-2018-roku,25,3.html>.

korzystywania w tym celu urlopu. Większa łatwość korzystania z tego drugiego rozwiązania obserwowana była wśród mężczyzn (24,2% deklaroowało, że przeważnie ma taką możliwość), mieszkańców wsi (30,3%), pomagających członków rodzin (88,2%) i pracujących na własny rachunek (71,0%) oraz osób wykonujących zawód rolnika (80,5%) i pracujących w sekcji Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (82,3%)²⁴.

Odpowiedzialność państwa za rodzinę

Z uwagi na dokonujące się zmiany społeczne, ekonomiczne oraz kulturowe państwo powinno wprowadzać adekwatne instrumenty i narzędzia, które będą nie tylko sprzyjały realizacji funkcji rodziny, ale przede wszystkim umożliwiały jej członkom wypełnianie określonych ról w sposób prawidłowy. Tym bardziej że rodzina, choć nie posiada legalnej definicji, ma nie tylko ochronę na polu ustawowym, ale także konstytucyjnym. Status tej instytucji i jej skład jest wyznaczany zarówno przez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i inne ustawy szczegółowe, przy czym zakres tego pojęcia różni się zasadniczo w zależności od obszaru ustawodawstwa, który rozpatrujemy²⁵.

Przepis art. 18 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod opieką i ochroną państwa. Potwierdzenie konieczności podejmowania działań na rzecz rodziny stanowi wspomniany wyżej art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. To właśnie z tych przepisów wynika konstytucyjna ochrona i opieka rodziny. Mimo iż są to pojęcia zbieżne, to jednak nie tożsame. Jak wskazywał L. Garlicki, „ochrona oznacza podejmowanie przez władze publiczne działań

mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa rodzinie wobec podmiotów zewnętrznych, natomiast „opieka” odnosi się do działań podejmowanych przez władze publiczne na rzecz rodziny”. Przy czym autor kładł duży nacisk na zobowiązanie państwa do stworzenia takich instrumentów prawnych, które będą ułatwiały realizację zadań rodziny w społeczeństwie²⁶.

Ustawodawca zdaje się doceniać wartość rodziny. Dlatego też wprowadza zmiany legislacyjne. Na uwagę zasługuje chociażby nowelizacja Kodeksu pracy z 2023 r.²⁷, która zaimplementowała do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów²⁸ (potocznie zwana dyrektywą *work-life balance*) oraz dyrektywę 2019/1152 z 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej²⁹ (potocznie zwana dyrektywą rodzicielską).

Głównym celem dyrektywy *work-life balance* jest wyrównanie szans na rynku pracy dla kobiet i mężczyzn oraz poprawa sytuacji pracowników mających dzieci przez stworzenie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Do jednych z najważniejszych zmian, jakie wprowadziła, należy wydłużenie urlopu rodzicielskiego odpowiednio z 32 do 41 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka w czasie jednego porodu i z 34 do 43 tygodni – w przypadku ciąży mnogiej.

Zgodnie art. 182^{1a} § 4 k.p. każdemu z rodziców dziecka będzie przysługiwało wyłączne prawo do 9 tygodni urlopu rodzicielskiego z wyżej określonego wymiaru urlopu; prawa tego nie będzie można przenieść na drugiego z rodziców dziecka (nieprzenoszalna część urlopu). Pracownicy mogą korzystać z urlopu rodzicielskiego w dowolnym terminie, nie dłużej jednak niż do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko ukończy

²⁴ Tamże.

²⁵ Karolina Sterna-Zielińska, „Zakres semantyczny pojęcia „rodzina” w prawie polskim”, *Krytyka Prawa* 1 (2016), 99–117.

²⁶ Lech Garlicki, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001).

²⁷ Ustawa z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 641.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20.06.2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, Dz.U. L 188, 12.7.2019, s. 79–93. Weszła w życie 26.04.2023 r.

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z 20.06.2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej, Dz.U. L 186, 11.7.2019, s. 105–121.

6. rok życia i nie więcej niż w 5 częściach (art. 182^{1c} k.p.).

Wprowadzono także przepisy, iż w przypadkułączenia przez pracownika korzystania z urlopu rodzicielskiego z wykonywaniem pracy u pracodawcy udzielającego tego urlopu, wymiar urlopu rodzicielskiego będzie ulegał wydłużeniu proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy wykonywanej przez pracownika w trakcie korzystania z urlopu lub jego części, nie dłużej jednak niż do 82 tygodni lub 86 tygodni, w zależności od urodzenia jednego dziecka lub ciąży mnogiej (art. 182^{1f} k.p.).

Na analogicznych zasadach, jak w przypadku dzieci biologicznych, wprowadzono zmiany w zakresie urlopu rodzicielskiego dla pracowników występujących o adopcję dziecka. Zgodnie z treścią art. 183 § 4 k.p. ustala się wymiar urlopu rodzicielskiego w wymiarze 41 tygodni – w przypadku przyjęcia na wychowanie jednego dziecka, 43 tygodni – w przypadku jednoczesnego przyjęcia na wychowanie więcej niż jednego dziecka oraz 38 tygodni – w przypadku przyjęcia na wychowanie starszego dziecka.

Kolejną istotną zmianę stanowi wprowadzenie do Kodeksu pracy dodatkowego urlopu opiekuńczego w wymiarze 5 dni w ciągu roku kalendarzowego w celu zapewnienia osobistej opieki lub wsparcia osobie będącej członkiem rodziny (syn, córka, matka, ojciec lub małżonek) lub zamieszkującej w tym samym gospodarstwie domowym, która wymaga opieki lub wsparcia z poważnych względów medycznych. Przepis art. 173¹ k.p. uwzględnia także motyw 27 dyrektywy 2019/1158, który odnosi się do zapewnienia mężczyznom i kobietom pełniącym obowiązki opiekuńcze większe możliwości pozostania na rynku pracy – „(...) każdy pracownik powinien mieć prawo do urlopu opiekuńczego wynoszącego pięć dni roboczych w roku”.

Wprowadzono także prawo do zwolnienia od pracy w wymiarze 2 dni (16 godzin) z powodu działania siły wyższej w pilnych sprawach rodzinnych spowodowanych chorobą lub wypadkiem, jeżeli niezbędna jest natychmiastowa obecność pracownika. Przy czym wskazać należy, że dodatkowy urlop opiekuńczy to urlop bezpłatny, zaś w przypadku urlopu związa-

nego z działaniem siły wyższej – pracownik zachowuje prawo wynagrodzenia za pracę do połowy wynagrodzenia. Pracodawca będzie obowiązany udzielić tego zwolnienia na żądanie i w terminie wskazanym przez pracownika, zgłoszonego najpóźniej w dniu korzystania z tego zwolnienia (art. 148¹ k.p.).

Dyrektywa rodzicielska wprowadziła zmiany w zakresie m.in. informacji o warunkach zatrudnienia, obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony, dodatkowe przerwy w pracy i wreszcie elastyczny czas pracy, ale tylko dla osób mających dziecko do 8. roku życia. Ponadto pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 8. roku życia nie wolno bez jego zgody zatrudniać w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie czasu pracy, o którym mowa w art. 139 k.p., oraz delegować poza stałe miejsce pracy. Wcześniej granica wieku dziecka określona była na 4. rok życia (art. 178 § 2 k.p.).

Uchylono także art. 179¹ k.p. dotyczący realizacji prawa do urlopu rodzicielskiego jako indywidualnego prawa każdego z rodziców. Prawo ojca – pracownika wychowującego dziecko do urlopu rodzicielskiego nie jest już uzależnione od pozostawania matki dziecka w zatrudnieniu w dniu porodu.

Ujednolicono zasady powracania do pracy pracowników po zakończeniu wszystkich urlopów związanych z rodzicielstwem przez wprowadzenie art. 186⁴ k.p. Artykuł ten stanowi, że pracodawca dopuszcza pracownika po zakończeniu urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu wychowawczego do pracy na dotychczasowym stanowisku, a jeżeli nie jest to możliwe – na stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu na warunkach nie mniej korzystnych od tych, które obowiązywałyby, gdyby pracownik nie korzystał z urlopu.

Przepis ten stanowi realizację idei zawartej w motywie 38 dyrektywy 2019/1158, iż regulacje dotyczące urlopów mają wspierać pracowników będących rodzicami i opiekunów w konkretnym okresie, a ich celem jest utrzymanie i wspieranie nieprzerwanej więzi pracowników z rynkiem pracy.

Ostatnie nowelizacje k.p. wprowadziły również regulacje dotyczące pracy zdalnej jako rozwiązania stałego. Jak wskazano w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw z 7.06.2022 r., taka forma wykonywania pracy w dobie pandemii COVID-19 była istotna dla pracowników przede wszystkim ze względu na ograniczenie ryzyka zakażenia się wirusem SARS-CoV-2, a także ze względów rodzinnych (m.in. umożliwiała godzenie pracy z obowiązkami rodzinnymi w sytuacji, gdy dzieci oraz młodzież realizowały zajęcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, to jest zdalnie, w miejscu zamieszkania)³⁰.

Jak wskazano w art. 1881 k.p., pracownik wychowujący dziecko, do ukończenia przez nie 8 roku życia, może złożyć wniosek o zastosowanie do niego elastycznej organizacji pracy, tj. pracę zdalną, system czasu pracy, o którym mowa w art. 139, art. 143 i art. 144, rozkładu czasu pracy, o którym mowa w art. 140¹ lub art. 142, oraz obniżenie wymiaru czasu pracy.

Analiza przepisów prawa wskazuje, że polskie prawo pod wieloma względami jest przyjazne rodzinom. Ustawodawca sukcesywnie dokonuje zmian, gwarantując ochronę prawną przed zwolnieniem czy też umożliwieniem skorzystania z elastycznych form organizacji pracy oraz korzystania z urlopów wychowawczych i rodzicielskich. Działania te należy docenić, jednak w mojej ocenie są one dalece niewystarczające.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że zmiany te dotyczą głównie młodych małżeństw i nowo narodzonych dzieci. Niewątpliwie mają one ścisły związek z sytuacją demograficzną naszego kraju i bardzo niskim przyrostem naturalnym na przestrzeni ostatnich lat oraz niepokojącymi perspektywami na przyszłość. Należy jednak pamiętać, że ochrona i opieka państwa nie sprowadza się jedynie do podejmowania działań mających na celu zachęcenie do tworzenia rodzin, ale także po-

dejmowania działań mających na celu usprawnienie ich funkcjonowania.

Tymczasem 31.05.2023 r. ukazał się tekst jednolity rozporządzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej w sprawie organizacji roku szkolnego³¹. Rozporządzenie dotyczy organizacji roku szkolnego w publicznych szkołach podstawowych i publicznych szkołach ponadpodstawowych, publicznych placówkach, w których funkcjonują szkoły, i publicznych centrach kształcenia zawodowego (zwanym dalej placówkami), z wyjątkiem publicznych szkół artystycznych i szkół w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia MEN dyrektor szkoły lub placówki, po zasięgnięciu opinii rady szkoły albo rady placówki, a gdy rada nie została powołana – rady pedagogicznej, a w przypadku szkół również rady rodziców i samorządu uczniowskiego, biorąc pod uwagę warunki lokalowe i możliwości organizacyjne szkoły lub placówki, może, w danym roku szkolnym, ustalić dodatkowe dni wolne od zajęć dydaktyczno-wychowawczych w wymiarze dla:

- 1) szkół podstawowych – do 8 dni;
- 2) liceów ogólnokształcących – do 10 dni;
- 3) techników, branżowych szkół I stopnia, branżowych szkół II stopnia, szkół policealnych i centrów kształcenia zawodowego – do 10 dni;
- 4) szkół specjalnych przysposabiających do pracy – do 4 dni.

Co więcej, zgodnie z treścią § 5 ust. 2 rozporządzenia MEN dodatkowe dni wolne od zajęć dydaktyczno-wychowawczych, o których mowa w ust. 1, mogą być ustalone:

- 1) w dni, w których w szkole lub placówce odbywa się odpowiednio:
 - a) egzamin ósmoklasisty,
 - b) egzamin maturalny,
 - c) egzamin zawodowy;
- 2) w dni świąt religijnych niebędących dniami ustawowo wolnymi od pracy, określone w przepisach o stosunku państwa do poszczególnych kościołów lub związków wyznaniowych;

³⁰ Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2335>.

³¹ Rozporządzenie Ministerstwa Edukacji Narodowej z 11.08.2017 r. w sprawie organizacji roku szkolnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1211.

3) w inne dni, jeżeli jest to uzasadnione organizacją pracy szkoły lub placówki lub potrzebami społeczności lokalnej.

W praktyce najczęściej w tych dniach organizuje się imprezy okolicznościowe, występy lub ogranicza się do zapewnienia opieki świetlicowej. Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia MEN szkoła ma obowiązek informowania rodziców o możliwości udziału uczniów w zajęciach wychowawczo-opiekuńczych organizowanych w dniach, o których mowa w § 5 ust. 1.

Analiza dokonanych w tym zakresie nowelizacji wskazuje, że wymiar dodatkowych dni wolnych od zajęć dydaktyczno-wychowawczych szkół podstawowych na przestrzeni ostatnich lat uległ wydłużeniu. Do roku 2019 wynosił on bowiem 6 dni, a do roku 2010 nie funkcjonował w ogóle. Wcześniej bowiem, zgodnie z § 5 ust. 2 i 2a rozporządzenia MEN, dyrektorzy szkół, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze były realizowane przez pięć dni w tygodniu, w porozumieniu z radą szkoły i radą pedagogiczną mogli potraktować dzień wypadający między dwoma dniami świątecznymi ustawowo wolnymi od pracy, a także piątek wypadający bezpośrednio po dniu świątecznym ustawowo wolnym od pracy, jako dzień wolny od zajęć, pod warunkiem zrealizowania zajęć przypadających na ten dzień w wybraną sobotę, z zastrzeżeniem ust. 2a, tj. w szkołach, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze były realizowane przez pięć dni w tygodniu, dzień 2 maja, jeżeli wypadł w dzień powszedni, i piątek po święcie Bożego Ciała były dniami wolnymi od zajęć dydaktyczno-wychowawczych³².

Zarówno wprowadzenie dodatkowych dni wolnych od zajęć dydaktyczno-wychowawczych, jak i dokonane w tym obszarze zmiany legislacyjne nie spowodowały jednocześnie dla ustawodawcy potrzeby wprowadzenia zmian w zakresie urlopów wypoczynkowych udzielanych pracującym rodzicom. A szkoda, bo mogłyby polepszyć sytuację rodziców małoletnich dzieci na rynku pracy. Tymczasem zmiany

te pogłębiły jeszcze bardziej problem związany z brakiem dostatecznego wymiaru urlopu dla osób zatrudnionych mających małoletnie dzieci w wieku szkolnym.

W rezultacie w roku szkolnym 2022/2023 małoletniemu dziecku uczęszczającemu do szkoły podstawowej przysługiwało o co najmniej 70 dni wolnych więcej niż jego pracującemu rodzicowi. Wskazać należy, że zimowa przerwa świąteczna trwała wówczas 6 dni (nie wliczając weekendów), z czego rodzicowi dziecka – co do zasady – przysługiwał 1 dzień wolny od pracy zarobkowej. Nie dość że nie mógł on spędzić czasu z dzieckiem, który uważany jest za szczególnie rodzinny, to jeszcze zmuszony był zorganizować opiekę dla małoletniego przez 5 dni.

Podobnie było w przypadku wiosennej przerwy świątecznej, kiedy uczniowie mieli 4 dni wolne od zajęć dydaktycznych, a rodzice aż 1. Sytuacja prezentuje się jeszcze gorzej, jeśli chodzi o okres ferii zimowych, które trwają 10 dni (nie wliczając weekendów) czy okres wakacyjny, który trwa około 50 dni (nie wliczając weekendów), a rodzicom nie przysługuje żaden dzień wolny.

Oprócz ww. dni wolnych ustalone zostały dodatkowe dni wolne od zajęć dydaktyczno-wychowawczych w szkole podstawowej wymiarze 8 dni. Są to zaplanowane z góry i celebrowane przez placówkę edukacyjną, do której dziecko uczęszcza, wydarzenia. Mam tu na myśli chociażby: dzień rozpoczęcia roku szkolnego, Dzień Matki, Dzień Ojca, Dzień Dziecka, Dzień Nauczyciela, jasełka oraz inne przedstawienia rodzinne i wreszcie zakończenie roku szkolnego.

Rodzic nie ma faktycznej możliwości skorzystać z uprawnienia, o którym mowa w § 6 ust. 2 rozporządzenia MEN, chyba że uczyni to kosztem rocznego urlopu wypoczynkowego. Nie ma bowiem przepisów prawa, które umożliwiałyby skorzystanie z aż 8 dni, aby wziąć udział w zaplanowanej uroczystości szkolnej. Rodzic, który zdaje sobie sprawę, jak

³² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18.04.2002 r. w sprawie organizacji roku szkolnego, Dz.U. nr 46, poz. 432 – zmiany legislacyjne w tym zakresie dokonane od 2010 do 2019 r.: Dz.U. 2019, poz. 402 ze zm., Dz.U. 2016, poz. 1335 ze zm., Dz.U. 2015, poz. 408 ze zm., Dz.U. 2010 nr 186, poz. 1245 ze zm. oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 11.08.2017 r. w sprawie organizacji roku szkolnego, tj. Dz.U. 2023 r., poz. 1211 – zmiany legislacyjne: tj. Dz.U. 2022, poz. 1810 ze zm., Dz.U. 2019, poz. 318 ze zm., Dz.U. 2017, poz. 1603.

istotne dla rozwoju rodziny i samego dziecka jest bieżące uczestniczenie w codziennych sprawach jej członków, na takie wydarzenia wykorzystuje dni zaplanowane na jego odpoczynek. W związku z tym okazuje się, że w okresie wakacyjnym, kiedy małoletnie dzieci mają zaplanowane 50 dni wypoczynku letniego, rodzicom pozostało do wykorzystania zaledwie kilka lub kilkanaście dni. Nie mogą oni nawet tego czasu w pełni poświęcić na budowanie i pogłębianie więzi rodzinnych.

Co więcej, ta sytuacja nie uwzględnia takich zdarzeń, jak choroba. Wówczas zgodnie z art. 33 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa³³ zasiłek opiekuńczy przysługuje przez okres zwolnienia od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki, nie dłużej jednak niż 60 dni nad chorym dzieckiem do ukończenia 14 lat. Tylko w przypadku dzieci chorych, które posiadają orzeczenie o niepełnosprawności, okres ten został wydłużony do 30 dni w roku kalendarzowym. Oznacza to, że jeżeli rodzic będzie sprawował opiekę nad dzieckiem do 14 roku życia przez okres powyżej 60 dni w ciągu całego roku kalendarzowego, nie otrzyma zasiłku opiekuńczego. Sytuacja wygląda jeszcze gorzej w przypadku sprawowania opieki nad dzieckiem chorym, które ukończyło 14 lat. Wówczas zatrudnionemu na umowę o pracę rodzicowi nie przysługuje żaden zasiłek opiekuńczy.

Pogłębiający się problem związany z możliwością łączenia obowiązków zawodowych z opieką nad małoletnimi dziećmi jest dostrzegany także przez Polski Instytut Ekonomiczny. Z raportu PIE z 2022 r. wynika, że „problem podwójnego obciążenia obowiązkami domowymi i zawodowymi dotyczy większości pracujących matek, a brak możliwości pogodze-

nia obu sfer powoduje, że wiele kobiet opóźnia decyzję o powrocie do pracy lub w ogóle nie podejmuje aktywności zawodowej po urodzeniu dziecka”³⁴.

„W Polsce główną przyczyną mniejszej aktywności matek są przede wszystkim obowiązki opiekuńcze i inne obowiązki rodzinne oraz trudność w pogodzeniu ich z pracą zawodową”³⁵. U części rodziców pojawia się także poczucie, że ich praca zawodowa jest niekorzystna dla ich dziecka. Jednocześnie większość rodziców postrzega łączenie pracy z zajmowaniem się domem i dziećmi jako nadmiernie obciążające czasowo. Prawie 3/4 pracujących rodziców zgodziło się ze stwierdzeniem, że praca oraz obowiązki domowe i opiekuńcze są tak czasochłonne, że brakuje im czasu na inne aktywności³⁶.

Z raportu PIE z 2023 r. wynika, że 77% niepracujących kobiet, których najmłodsze dziecko ma 1–3 lat, wskazuje konieczność opieki nad nim jako powód niepodjęcia pracy. Wśród matek dzieci w wieku 7–9 lat odsetek ten spada jednak do 56%. Część kobiet wskazuje na problem ze znalezieniem odpowiedniej pracy – tzn. takiej, która odpowiada ich kompetencjom oraz umożliwia pogodzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych. Wśród rozwiązań poprawiających sytuację matek na rynku pracy, w tym ponowne podjęcie przez nie zatrudnienia, wskazuje się na pierwszym miejscu elastyczne godziny pracy. Pozwalają one na bardziej efektywne łączenie opieki nad dzieckiem i logistyki związanej z pracą. Kolejnym rozwiązaniem jest skrócenie czasu pracy³⁷.

Postulaty *de lege ferenda*

Aktualny wymiar urlopu wypoczynkowego nie umożliwia rodzicom małoletnich dzieci prawidłowej realizacji prawa do wypoczynku.

³³ Ustawa z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz.U. 2023, poz. 2780.

³⁴ Aneta Kielczewska, Paula Kukulowicz, Agnieszka Wincewicz, *Praca a dom. Wyzwania dla rodziców i ich konsekwencje* (Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022), 45, dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024, <https://sharetheca-re.pl/raport-praca-a-dom-wyzwania-dla-rodzicow-i-ich-konsekwencje-2/>.

³⁵ Tamże, 47.

³⁶ Tamże, 41.

³⁷ Łukasz Baszczak, Aneta Kielczewska, Agnieszka Wincewicz, Radosław Zyzik, *Mama wraca do pracy – bariery behawioralne i kierunki wsparcia*, Policy Paper nr 7 (Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022), dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024, <https://pie.net.pl/co-trzecia-matka-dziecka-w-wieku-do-9-lat-nie-pracuje/>.

Wymiar urlopu rodzica, który pozostaje w zatrudnieniu do 10 lat i nie zdobył odpowiedniego wykształcenia, wynosi nie 26 dni, a jedynie 20. Pracownicy mający małoletnie dzieci z uwagi na wypełnianie ról rodzinnych często muszą rezygnować z realizacji prawa do wypoczynku w czasie urlopu wypoczynkowego. Nierzadko czas poświęcony na wypoczynek poświęcają na załatwianie spraw rodzinnych.

Brak wypoczynku wpływa na jakość wykonywanej pracy, nie tylko tej zarobkowej, ale także tej realizowanej na rzecz rodziny – co niewątpliwie ma wpływ na jej funkcjonowanie. Wydaje się, że to jeden z istotnych czynników, które mają wpływ na dysfunkcje rodziny. Z tych względów należałoby wprowadzić w życie dodatkowy urlop wypoczynkowy dla pracowników mających małoletnie dzieci, nad którymi sprawują opiekę.

Tym bardziej, że dodatkowy urlop wypoczynkowy to instytucja znana w polskim systemie prawnym. W kontekście przedstawionych grup uprzywilejowanych do wyższego niż podstawowy wymiar urlopu, określony w art. 154 § 1 k.p., w pierwszej kolejności dodatkowy urlop powinien przysługiwać osobom mającym małoletnie dzieci, którzy są zatrudnieni w administracji publicznej. Jak widać, szczególne przepisy prawa uprawniają osoby uprzywilejowane do dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Tylko pobieżna kwerenda pozwoliła na ustalenie kilkunastu grup, którym przysługuje taki dodatkowy urlop.

Na podstawie art. 19 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin³⁸ inwalidzie wojennemu pozostającemu w zatrudnieniu zwiększa się przysługujący mu urlop wypoczynkowy o 10 dni roboczych. Zwiększenie to nie przysługuje jednak inwalidzie korzystającemu z urlopu w wymiarze przekraczającym 26 dni roboczych w ciągu roku.

Zgodnie z art. 64 Karty Nauczyciela³⁹ nauczycielowi zatrudnionemu w szkole, w któ-

rej w organizacji pracy przewidziano ferie szkolne, przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze odpowiadającym okresowi ferii i w czasie ich trwania. Dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz nauczycielowi pełniącemu inne stanowisko kierownicze w szkole, a także nauczycielowi, który przez okres co najmniej 10 miesięcy pełni obowiązki kierownicze w zastępstwie nauczyciela, któremu powierzono stanowisko kierownicze, przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 35 dni roboczych w czasie ustalonym w planie urlopów. Nauczycielom zatrudnionym w szkołach, w których nie są przewidziane ferie szkolne, przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 35 dni roboczych w czasie ustalonym w planie urlopów.

Według art. 84 ustawy o Policji⁴⁰ minister właściwy do spraw wewnętrznych może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić płatne urlopy dodatkowe w wymiarze do 13 dni roboczych rocznie dla policjantów, którzy pełnią służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia albo osiągnęli określony wiek lub staż służby, albo gdy jest to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby.

Jak wynika z treści art. 87 tej ustawy policjantowi, który wzorowo wykonuje obowiązki, przejawia inicjatywę w służbie i doskonali kwalifikacje zawodowe, mogą być udzielane wyróżnienia, m.in. krótkoterminowy dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze do 10 dni roboczych. Z kolei stosownie do treści art. 83a. ust. 1 policjantowi posiadającemu status weterana poszkodowanego przysługuje prawo do corocznego płatnego dodatkowego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 5 dni roboczych.

Artykuł 87a § 1 ustawy o Straży Granicznej⁴¹ stanowi, że funkcjonariuszowi posiadającemu status weterana poszkodowanego przysługuje prawo do corocznego dodatkowego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 5

³⁸ Ustawa z 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, Dz.U. 2023, poz. 1100, z 2024, poz. 1243.

³⁹ Ustawa z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. 2023, poz. 984, 1234, 1586, 1672, 2005.

⁴⁰ Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji, Dz.U. 2024, poz. 145, 1006, 1089, 1222, 1248.

⁴¹ Ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 2024, poz. 915, 1089, 1222, 1248.

dni roboczych. Z kolei z treścią art. 87b § 1 funkcjonariuszowi przysługuje coroczny płatny urlop dodatkowy ze względu na staż służby w wymiarze odpowiednio 5, 9 oraz 13 dni roboczych w przypadku funkcjonariusza posiadającego 15-, 20- oraz 25-letni staż służby. Natomiast zgodnie z art. 87b § 3 funkcjonariuszowi przysługuje coroczny płatny urlop dodatkowy ze względu na osiągnięty wiek w wymiarze:

- a) 5 dni roboczych – po ukończeniu 40 lat życia;
- b) 9 dni roboczych – po ukończeniu 45 lat życia;
- c) 13 dni roboczych – po ukończeniu 55 lat życia.

W art. 87b § 4 zapisano, że funkcjonariuszowi pełniącemu służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia przysługuje, w zależności od stopnia szkodliwości, coroczny płatny urlop dodatkowy w wymiarze:

- a) 5 dni roboczych – przy pierwszym stopniu szkodliwości;
- b) 7 dni roboczych – przy drugim stopniu szkodliwości;
- c) 9 dni roboczych – przy trzecim stopniu szkodliwości;
- d) 13 dni roboczych – przy czwartym stopniu szkodliwości.

Zgodnie z art. 10 ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁴² kombatanom i osobom, o których mowa w art. 2 i 4, pozostającym w zatrudnieniu, zwiększa się przysługujący im urlop wypoczynkowy o 10 dni roboczych. Zwiększenie to nie przysługuje, jeżeli osoby te korzystają z urlopu o wymiarze przekraczającym 26 dni roboczych w ciągu roku.

Według art. 71a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej⁴³ strażakowi, o którym mowa w art. 71, tj. strażakowi w służbie przygotowawczej i mianowanemu, przysługuje płatny dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze

do 13 dni rocznie z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych, albo osiągnięcia przez strażaka określonego wieku lub stażu służby. Dodatkowo urlop wypoczynkowy przysługujący strażakowi z tytułu pełnienia służby w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub uciążliwych wynosi:

- a) 5 dni w roku – dla strażaków pełniących służbę w codziennym rozkładzie czasu służby, będących w dyspozycji operacyjnej i pełniących funkcje wykonawcze;
- b) 9 dni w roku – dla strażaków pełniących służbę w codziennym rozkładzie czasu służby, będących w dyspozycji operacyjnej i pełniących funkcje dowódcze;
- c) 13 dni w roku – dla strażaków pełniących służbę w zmianowym rozkładzie czasu służby. Jeżeli strażak w ciągu roku kalendarzowego pełni służbę w różnych warunkach szkodliwości dla zdrowia lub uciążliwości, dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługuje mu w wymiarze proporcjonalnym do długości okresów służby w tych warunkach.

Dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługujący strażakowi z tytułu osiągnięcia określonego wieku wynosi odpowiednio:

- a) 5 dni w roku – po ukończeniu 40. roku życia,
- b) 9 dni w roku – po ukończeniu 45. roku życia,
- c) 13 dni w roku – po ukończeniu 55. roku życia.

Dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługujący strażakowi z tytułu osiągnięcia określonego stażu służby wynosi odpowiednio:

- a) 5 dni w roku – po osiągnięciu co najmniej 15-letniego stażu służby,
- b) 9 dni w roku – po osiągnięciu co najmniej 20-letniego stażu służby,
- c) 13 dni w roku – po osiągnięciu co najmniej 25-letniego stażu służby.

W razie zbiegu uprawnień do dodatkowego urlopu wypoczynkowego z tytułów wymie-

⁴² Ustawa z 24.01.1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, Dz.U. 2022, poz. 2039.

⁴³ Ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 2024, poz. 127, 1089.

⁴⁴ Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. 2022, poz. 623.

nionych w art. 71a ust. 2–4 dni dodatkowych urlopów wypoczynkowych przysługujących z poszczególnych tytułów sumuje się, jednak łączny wymiar dodatkowego urlopu wypoczynkowego nie może przekroczyć 13 dni w roku.

Zgodnie z art. 79 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴ kontrolerowi zatrudnionemu w Najwyższej Izbie Kontroli na stanowisku określonym w art. 66a przez okres nie krótszy niż 10 lat przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 6 dni roboczych, a po 20 latach pracy – w wymiarze 12 dni roboczych.

Na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁵ osobie zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych w roku kalendarzowym. Prawo do pierwszego urlopu dodatkowego osoba ta nabywa po przepracowaniu roku po dniu zaliczenia jej do jednego z tych stopni niepełnosprawności. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy osoba uprawniona jest do urlopu wypoczynkowego w wymiarze przekraczającym 26 dni roboczych lub przysługuje jej urlop dodatkowy na podstawie odrębnych przepisów prawa.

Stosownie do art. 92 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁶ sędziemu przysługuje corocznie urlop dodatkowy w wymiarze:

- a) sześciu dni roboczych – po dziesięciu latach pracy,
- b) dwunastu dni roboczych – po piętnastu latach pracy.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 i 3 ustawy o służbie zagranicznej⁴⁷ dyplomacie zawodowemu po 10 latach pozostawania w służbie zagranicznej przysługuje urlop dodatkowy w wymiarze 6 dni roboczych, a po 20 latach – 12 dni roboczych. Członkowi służby zagranicz-

nej w okresie służby w placówce zagranicznej w miejscu o klimacie szczególnie szkodliwym dla zdrowia przysługuje, w okresie służby w tej placówce, urlop dodatkowy w wymiarze 5 dni roboczych rocznie. Ponadto, zgodnie z art. 58 ust. 5, członkowi służby zagranicznej, dyplomacie delegowanemu oraz pracownikowi delegowanemu przysługuje jednorazowy urlop dodatkowy w wymiarze 5 dni:

- a) bezpośrednio przed podjęciem pracy w placówce zagranicznej,
- b) bezpośrednio po zakończeniu pracy w placówce zagranicznej, o ile przebywał w placówce zagranicznej co najmniej 3 lata.

Na podstawie art. 97 ust. 1–3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁴⁸ funkcjonariuszowi, który pełni służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia albo gdy jest to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby, może być przyznany płatny urlop dodatkowy w wymiarze do 11 dni roboczych rocznie. Funkcjonariuszowi, który osiągnął określony wiek lub staż służby, przysługuje płatny urlop dodatkowy w każdym roku kalendarzowym w wymiarze:

- a) 5 dni roboczych, jeżeli ukończył 40 lat lub posiada 10 lat służby,
- b) 8 dni roboczych, jeżeli ukończył 45 lat lub posiada 20 lat służby,
- c) 11 dni roboczych, jeżeli ukończył 55 lat lub posiada 25 lat służby.

Łączny wymiar urlopów dodatkowych nie może przekroczyć 11 dni roboczych rocznie. Jak stanowi art. 98a § 1, funkcjonariuszowi posiadającemu status weterana poszkodowanego przysługuje prawo do corocznego płatnego dodatkowego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 5 dni roboczych.

Według art. 15 ustawy o wykonywaniu prac podwodnych⁴⁹, jeżeli łączny czas pozostawania pod powierzchnią wody i w warunkach sztucznie wytworzonego podwyższonego ci-

⁴⁵ Ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2024, poz. 44, 858, 1089, 1165.

⁴⁶ Ustawa z 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 2024, poz. 334.

⁴⁷ Ustawa z 27.07.2001 r. o służbie zagranicznej Dz.U. 2024, poz. 85, 834, 1006.

⁴⁸ Ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2024, poz. 812, 1222.

⁴⁹ Ustawa z 17.10.2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych, Dz.U. 2021, poz. 612.

śnienia atmosferycznego przekracza w roku kalendarzowym 275 godzin, nurek zatrudniony na podstawie umowy o pracę nabywa w danym roku prawo do dodatkowego, płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze jednego dnia urlopu za każde dodatkowe 24 godziny przebywania w tych warunkach. Wymiar dodatkowego urlopu nie może przekroczyć 14 dni w roku.

Na podstawie art. 121 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej⁵⁰ pracownikowi socjalnemu zatrudnionemu w ośrodku pomocy społecznej, centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁵¹, lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie, do którego obowiązków należy praca socjalna lub przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych, jeżeli przepracował nieprzerwanie i faktycznie co najmniej 3 lata, przysługuje raz na 2 lata dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych.

Zgodnie z art. 57 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁵² funkcjonariuszowi, który pełni służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia albo gdy jest to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby, może być przyznany płatny urlop dodatkowy w wymiarze do 11 dni roboczych rocznie. Funkcjonariuszowi, który osiągnął określony wiek lub staż służby, przysługuje płatny urlop dodatkowy w każdym roku kalendarzowym w wymiarze:

- a) 5 dni roboczych, jeżeli ukończył 40 lat lub posiada 10 lat służby;
- b) 8 dni roboczych, jeżeli ukończył 45 lat lub posiada 20 lat służby;
- c) 11 dni roboczych, jeżeli ukończył 55 lat lub posiada 25 lat służby.

Łączny wymiar urlopów dodatkowych nie może przekroczyć 11 dni roboczych rocznie.

Zgodnie z art. 59a § 1 funkcjonariuszowi posiadającemu status weterana poszkodowanego przysługuje prawo do corocznego płatnego dodatkowego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 5 dni roboczych.

Na podstawie art. 85 § 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁵³ funkcjonariuszowi, który pełni służbę w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia albo gdy jest to uzasadnione szczególnymi właściwościami służby, może być przyznany płatny urlop dodatkowy w wymiarze do 7 dni roboczych rocznie.

Według art. 105 ustawy o służbie cywilnej⁵⁴ urzędnikowi służby cywilnej przysługuje corocznie dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze wynoszącym po 5 latach zatrudnienia w służbie cywilnej jeden dzień. Urlop ten wzrasta z każdym rokiem pracy o jeden dzień aż do osiągnięcia 12 dni. Do okresu zatrudnienia uprawniającego do dodatkowego urlopu wypoczynkowego wlicza się okres zatrudnienia w administracji publicznej.

Zgodnie z art. 35 ustawy o weteranach działań poza granicami państwa⁵⁵ weteranowi oraz weteranowi poszkodowanemu pozostającym w stosunku pracy przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 5 dni w roku kalendarzowym. Urlop, o którym mowa w ust. 1 i 2, nie przysługuje weteranowi oraz weteranowi poszkodowanemu uprawnionym do urlopu wypoczynkowego w wymiarze przekraczającym 26 dni na podstawie odrębnych ustaw.

Na podstawie art. 119 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze⁵⁶ prokuratorowi przysługuje corocznie dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze:

- a) 6 dni roboczych – po 10 latach pracy,
- b) 12 dni roboczych – po 15 latach pracy.

W razie zbiegu prawa do urlopu, o którym mowa w § 1 i 2, z prawem do dodatkowego urlopu wypoczynkowego określonego w usta-

⁵⁰ Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2024, poz. 1283.

⁵¹ Ustawa z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, Dz.U. 2019 poz. 1818.

⁵² Ustawa z 9.06.2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego Dz.U. 2023, poz. 2098.

⁵³ Ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz.U. 2024, poz. 184, 1222.

⁵⁴ Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2024, poz. 409.

⁵⁵ Ustawa z 19.08.2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa, Dz.U. 2023, poz. 2112.

⁵⁶ Ustawa z 28.01.2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. 2024, poz. 390.

wie z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny⁵⁷ przysługuje jeden urlop w najwyższym wymiarze, co wynika z art. 119 § 1 ust. 3 ww. ustawy.

Według art. 216 ust. 4–5 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁵⁸ funkcjonariuszowi, który osiągnął określony staż służby w Służbie Celno-Skarbowej, przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w każdym roku kalendarzowym w wymiarze:

- a) 5 dni, jeżeli pełni służbę co najmniej 15 lat,
- b) 10 dni, jeżeli pełni służbę co najmniej 20 lat.

Łączny wymiar dodatkowego urlopu wypoczynkowego nie może przekroczyć 10 dni rocznie.

Jak widać lista uprzywilejowanych pracowników jest dość liczna. W 2022 r. do grona uprzywilejowanych dołączyli inspektorzy pracy zatrudnieni w Państwowej Inspekcji Pracy na stanowisku: nadinspektora pracy – kierownika oddziału; nadinspektora pracy; starszego inspektora pracy – głównego specjalisty; starszego inspektora pracy – specjalisty; starszego inspektora pracy; inspektora pracy; młodszego inspektora pracy.

Zgodnie z art. 52a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy⁵⁹ inspektorowi pracy zatrudnionemu w Państwowej Inspekcji Pracy na stanowisku określonym w art. 38 ust. 2 przez okres nie krótszy niż 10 lat przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 6 dni roboczych, a po 20 latach pracy – w wymiarze 12 dni roboczych.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy⁶⁰ wskazano, że „proponowane rozwiązanie zmierza do przyznania pracownikom Państwowej Inspekcji Pracy prawa do dodatkowego urlopu wypoczynkowego na zasadach analogicznych jak przepisy przyznające takie prawo pracownikom NIK. Zasadniczym skutkiem społecznym i prawnym projektowanej ustawy będzie ujednolicenie przepisów dotyczących wymiaru

urlopu wypoczynkowego w dwóch państwowych instytucjach (Najwyższa Izba Kontroli oraz Państwowa Inspekcja Pracy). Takie rozwiązanie, będące także wyrazem uznania dla pracowników PIP wykonujących czynności kontrolne (wielokrotnie bardzo stresujące), powinno przyczynić się do większej regeneracji pracowników PIP podczas ich urlopów wypoczynkowych, co będzie miało pozytywny wpływ na efektywność i intensywność ich działań podczas pracy”⁶¹.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania ujęte w artykule, można dojść do przekonania, że rozwój technologiczny, szerząca się globalizacja i nadmierny konsumpcjonizm, o ile sprzyjają rozwojowi cywilizacji w ogóle, zdecydowanie nie sprzyjają rozwojowi rodziny. Ludzie chcą coraz więcej, coraz szybciej i coraz łatwiej osiągać swoje cele, bez względu na płaszczyznę życia, na jakiej funkcjonują. Wysokie tempo życia powoduje, że ludziom nie tylko brakuje czasu na spełnianie się w roli członka rodziny, ale także na budowanie i pogłębianie więzi rodzinnych. Zjawisku nie sprzyja także zbyt niski wymiar urlopu wypoczynkowego dla rodziców małoletnich. Brak czasu na wspólne spędzanie czasu przez rodziny powoduje ich dysfunkcję, które w przypadku sprzyjających warunków – mogą także doprowadzić do patologicznych zachowań.

Niewątpliwie dodatkowy urlop wypoczynkowy przysługuje tylko określonym grupom, szczególnie z uwagi na ich stan zdrowia, szczególne warunki wykonywania pracy przez pracowników oraz uwarunkowany jest szczególnym rodzajem wykonywanej działalności. Wydaje się, że ustawodawca powinien rozważyć również uwzględnienie w tej grupie rodziców małoletnich dzieci w wieku szkolnym, zwłaszcza tych zatrudnionych w jednostkach administracji publicznej, przyznając im co naj-

⁵⁷ Ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. Dz. U. z 2024, poz. 248, 834, 1089, 1222, 1248, 1585, 1871, 1907, z 2025, poz. 39.

⁵⁸ Ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. 2023, poz. 615, 556, 588, 641, 658, 760, 996, 1059, 1193, 1195, 1234, 1598, 1723, 1860, z 2024, poz. 850, 863, 879, 1222.

⁵⁹ Ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. 2024, poz. 97, 834.

⁶⁰ Ustawa z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. 2024, poz. 97, 834.

⁶¹ Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023-2024, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1088>.

mniej 14 dni dodatkowego urlopu wypoczynkowego. Przemawia za tym wynikający z art. 18 i 71 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek państwa w sprawowaniu realnej ochrony i opieki instytucji rodziny, a także stworzenie narzędzi, które będą umożliwiały prawidłowe wypełnianie ciążących na członkach rodziny obowiązków, określonych w art. 23 i 27 k.r.o., które również stanowią rodzaj pracy.

Wprowadzenie tych zmian pozwoli stworzyć bardziej sprzyjające warunki do funkcjonowania rodzin we współczesnych realiach, w których muszą mierzyć się z wieloma zagrożeniami. Wbrew pozorom koszty te nie będą przewyższały aktualnych środków, jakie ponosimy dziś i jakie poniesiemy w przyszłości, jeśli nie dokonamy tych zmian.

Z punktu widzenia aksjologii najbardziej istotnym czynnikiem wpływającym na zaburzenia rodzinne jest niewątpliwie brak dostatecznej opieki nad dzieckiem w związku z pracą zawodową rodziców oraz zaniedbywanie przez rodziców wpajania dziecku podstawowych wartości moralnych. Niewątpliwie spowodowane jest to zbyt dużym skoncentrowaniem się rodziców na sferze życia zawodowego, aby nie zabrakło im środków materialnych.

Z kolei brak wprowadzenia zmian może przyczynić się do zjawiska pogłębiania się zaburzeń funkcjonowania rodziny i jej członków. Wówczas społeczeństwo, w szerokim tego słowa znaczeniu, musi być przygotowane na wysokie koszty społeczne, emocjonalne i inne niematerialne. Zaburzona komunikacja między członkami rodziny nie tylko nie będzie sprzyjała budowaniu poczucia bezpieczeństwa, ale także będzie miała przełożenie na funkcjonowanie dziecka w społeczeństwie, co z kolei może mieć wpływ na trudność w nawiązywaniu kontaktu czy integracji z rówieśnikami. Małoletnie dziecko pozostawione bez opieki zostanie zmuszone w pewnych sy-

tuacjach do przyjmowania roli nieadekwatnej do jego wieku i rozwoju emocjonalnego, co w konsekwencji może doprowadzić do poczucia bezsilności, bezradności i beznadziejności.

Reakcja na to może być różna – od wystąpienia agresywnych zachowań, po nawet próby samobójcze, co już dziś jest nierzadkim zjawiskiem społecznym w Polsce. Wystarczy zaobserwować, jak wiele prowadzonych jest postępowań wobec małoletnich i nieletnich, postępowań rodzinnych związanych z szerzeniem się przemocy, głównie wobec małoletnich oraz liczby dzieci przebywających w poradniach psychologicznych i psychiatrycznych w związku z szerzącą się depresją nie tylko wśród dorosłych, ale także dzieci.

Prawem do dodatkowego urlopu powinni być objęci wszyscy pracownicy mający małoletnie dzieci. Mam tu na myśli zarówno pracowników administracyjnych, jak i tych wykonujących prace fizyczne. Nie ma żadnych uzasadnionych powodów, aby różnicować sytuację i mniej korzystnie traktować np. pracowników szkół i przedszkoli, którzy nie wykonują zawodu nauczyciela czy pracowników sądów i prokuratur, którzy nie wykonują zawodu sędziego albo prokuratora, jak również pracowników działających na rzecz Policji czy Państwowej Straży Pożarnej, niebędących policjantami czy strażakami.

Podjęte rozważania stanowią jedynie przyczynek do rozpoczęcia debaty w tym zakresie i objęcia taką opieką i ochroną również pracowników, którzy są jednocześnie rodzicami małoletnich dzieci w innych sektorach gospodarki niż administracja publiczna. Niemniej z uwagi na to, że dodatkowy urlop wypoczynkowy istnieje w przepisach prawa i przysługuje wielu pracownikom administracji publicznej, jednak z zupełnie innych powodów – w mojej ocenie mniej istotnych niż ten, o którym traktuje ten artykuł, w pierwszej kolejności należałoby uregulować kwestie w tym obszarze.

BIBLIOGRAFIA/ REFERENCES

- Adamski, Franciszek. *Socjologia małżeństwa i rodziny*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982.
- Baszczak, Łukasz, Aneta Kielczewska, Agnieszka Winciewicz, Radosław Zyzik. *Mama wraca do pracy – bariery behawioralne i kierunki wsparcia*, Policy Paper nr 7. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022. Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024. <https://pie.net.pl/co-trzecia-matka-dziecka-w-wieku-do-9-lat-nie-pracuje/>.
- CBOS. *Komunikat z badań nr 3/2023 Postawy prokreacyjne kobiet*. Warszawa: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, 2023. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_003_23.PDF.

- Garlicki, Lech, red. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001.
- GUS. *Praca a obowiązki rodzinne w 2018 r.* Warszawa: GUS, 2019. Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-a-obowiazki-rodzinne-w-2018-roku,25,3.html>.
- Kielczewska, Aneta, Paula Kukulowicz, Agnieszka Winciewicz. *Praca a dom. Wyzwania dla rodziców i ich konsekwencje*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2022. Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024. <https://sharethecare.pl/raport-praca-a-dom-wyzwania-dla-rodzicow-i-ich-konsekwencje-2/>.
- Kubicka-Kraszyńska, Urszula. „Dzieci w rodzinie”. W: *Dzieci się liczą 2022. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa i rozwoju dzieci w Polsce*, red. Monika Sajkowska, Renata Szredzińska. Warszawa: Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, 2022.
- NIK. *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli*. Warszawa: NIK, 2015. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/046/KPS/>.
- Nowak, Monika. *Urlop wypoczynkowy jako instrument realizacji prawa pracownika do odpoczynku*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2018.
- Piotrowska, Maja. *Rodzina – jej wartość i znaczenie z perspektywy życia dorosłych dzieci rozwiedzionych rodziców*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2012.
- Sigda, Karolina, Renata Matusiak. „Dysfunkcjonalność współczesnej rodziny skutkiem różnego rodzaju uzależnień”. *Spółeczeństwo i Rodzina* 46 (2016).
- Sobociński, Maciej. „Polska polityka rodzinna w latach 1989–2015. Próba podsumowania”, Biuro Analiz Sejmowych, *INFOŚ* nr 8 (212) (2016).
- Sterna-Zielińska, Karolina. „Zakres semantyczny pojęcia „rodzina” w prawie polskim”, *Krytyka Prawa* 1 (2016).
- Świtała, Ireneusz Marian. „Praca człowieka w wymiarze autotelicznym i instrumentalnym – wybrane aspekty aksjologii pracy”, *Edukacja ustawiczna dorosłych* 1 (2015).
- Tysza, Zbigniew. „Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa”. W: *Pedagogika społeczna*, red. Tadeusz Pilch, Irena Lepalczyk. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak, 2003.
- Tysza, Zbigniew. *Socjologia rodziny*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1976.
- Ziemska, Maria. *Rodzina a osobowość*. Warszawa: Wydawnictwo Wiedza Powszechna, 1975.

STRONY INTERNETOWE/WEBSITES

- Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1088>.
- Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2335>.
- Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-polsce-w-grudniu-2023-r,27,13.html>.

AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1152 z 20.06.2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej, potocznie zwana dyrektywą rodzicielską. Dz.U. L 186 z 11.7.2019, p. 105–121.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1158 z 20.06.2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów. Dz.U. L 188 z 12.7.2019, p. 79–93.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948. Dostęp: otwarcie wielokrotne 2023–2024, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1977. Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483; z 2001 nr 28, poz. 319; 2006 nr 200, poz. 1471; 2009 nr 114, poz. 946.
- Ustawa z 25.02.1964 Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Dz.U. 2023, poz. 2809.
- Ustawa z 29.05.1974 o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. Dz.U. 2023, poz. 1100, z 2024, poz. 1243.
- Ustawa z 26.06.1974 Kodeks pracy. Dz.U. 2023, poz. 1465, z 2024 r. poz. 878, 1222.
- Ustawa z 26.01.1982 Karta Nauczyciela. Dz.U. 2023, poz. 984, 1234, 1586, 1672, 2005.
- Ustawa z 6.04.1990 o Policji. Dz.U. 2024, poz. 145, 1006, 1089, 1222, 1248.
- Ustawa z 12.10.1990 o Straży Granicznej. Dz.U. 2024, poz. 915, 1089, 1222, 1248.
- Ustawa z 24.01.1991 o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Dz.U. 2022, poz. 2039.
- Ustawa z 24.08.1991 o Państwowej Straży Pożarnej. Dz.U. 2024, poz. 127, 1089.
- Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli. Dz.U. 2022, poz. 623.
- Ustawa z 27.08.1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz.U. 2024, poz. 44, 858, 1089, 1165.
- Ustawa z 25.06.1999 o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Dz.U. 2023, poz. 2780.
- Ustawa z 27.07.2001 Prawo o ustroju sądów powszechnych. Dz.U. 2024, poz. 334.
- Ustawa z 27.07.2001 o służbie zagranicznej. Dz.U. 2024, poz. 85, 834, 1006.
- Ustawa z 24.05.2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Dz.U. 2024, poz. 812, 1222.
- Ustawa z 17.10.2003 o wykonywaniu prac podwodnych. Dz.U. 2021, poz. 612.
- Ustawa z 12.03.2004 o pomocy społecznej. Dz.U. 2024 r., poz. 1283.
- Ustawa z 9.06.2006 o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Dz.U. 2023, poz. 2098.
- Ustawa z 9.06.2006 o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Dz.U. 2024, poz. 184, 1222.
- Ustawa z 13.04.2007 o Państwowej Inspekcji Pracy. Dz.U. 2024, poz. 97, 834.

- Ustawa z 21.11.2008 o służbie cywilnej. Dz.U. 2024, poz. 409..
- Ustawa z 30.04.2010 o instytutach badawczych. Dz.U. 2024, poz. 534.
- Ustawa z 19.08.2011 o weteranach działań poza granicami państwa. Dz.U. 2023, poz. 2112.
- Ustawa z 28.01.2016 Prawo o prokuraturze. Dz.U. 2024, poz. 390.
- Ustawa z 16.11.2016 o Krajowej Administracji Skarbowej. Dz.U. 2023, poz. 615, 556, 588, 641, 658, 760, 996, 1059, 1193, 1195, 1234, 1598, 1723, 1860; 2024, poz. 850, 863, 879, 1222.
- Ustawa z 20.07.2018 Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Dz.U. 2023, poz. 742, 1088, 1234, 2024, poz. 124, 227, 1089.
- Ustawa z 19.07.2019 o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, Dz.U. 2019 poz. 1818.
- Ustawa z 8.07.2021 o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Dz.U. 2024, poz. 97, 834.
- Ustawa z 11.03.2022 o obronie Ojczyzny. T.j. Dz. U. z 2024, poz. 248, 834, 1089, 1222, 1248. 1585, 1871, 1907, z 2025, poz. 39.
- Ustawa z 9.03.2023 o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2023, poz. 641.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 18.04.2002 r. w sprawie organizacji roku szkolnego. Dz.U. nr 46, poz. 432 ze zm.; zmiany legislacyjne od roku 2010 do 2019: Dz.U. 2019, poz. 402 ze zm., Dz.U. 2016, poz. 1335 ze zm., Dz.U. 2015, poz. 408 ze zm., Dz.U. 2010 nr 186, poz. 1245 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 11.08.2017 w sprawie organizacji roku szkolnego. T.j. Dz.U. 2023 r., poz. 1211.

Czynniki kształtujące długość przebywania Polek w ciąży na zwolnieniu lekarskim w okresie pandemii COVID-19 w świetle badania sondażowego

Factors shaping the length of sick leave of Polish pregnant women during the Covid-19 pandemic in the light of a survey study

MARTA BOŻEWICZ

ORCID: 0000-0002-0814-1815

Katedra Metodologii Badań nad Polityką, Uniwersytet Warszawski /
Department of Policy Research Methodology, University of Warsaw*
email: m.bozewicz@uw.edu.pl

Summary: For at least a decade, Polish researchers have been drawing attention to the important problem of women's absence due to pregnancy complications and maternal diseases during pregnancy. The use of sick leave during pregnancy is very common in Poland. In 2021, more than half (52%) of women were on sick leave with code B for at least 6 months. As a result, pregnancy is the most common cause of absence among Poles if the number of absence days is taken as an indicator (16.5% of the total number of absence days). Looking at women themselves, the scale of being on sick leave during pregnancy appears to be even more serious – 30% of women's sick days in 2021 were due to incapacity during pregnancy. It is therefore appropriate to carry out studies aimed at identifying the causes of the incapacity of pregnant women for work. The article presents the results of a survey conducted in 2023 on a representative nationwide sample of 1000 women aged between 25 and 40 years. The group of respondents and the declared reasons for using sick leave during pregnancy were characterized. Factors that have a significant impact on the duration of the use of this exemption have been identified. As a result of the analyses, they were divided into two main groups: health and occupational. The importance of individual factors on shaping the length of sick leave during pregnancy among Polish women was presented.

Key words: cause of absence, sick leave, pregnancy, survey, Social Insurance Institution

Streszczenie: Polscy analitycy od co najmniej dekady zwracają uwagę na istotny problem absencji chorobowej kobiet spowodowanej powikłaniami ciąży oraz chorobami matki w okresie ciąży. Korzystanie ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży jest w Polsce bardzo częste. W 2021 r. ponad połowa (52%) kobiet przebywała na zwolnieniu lekarskim z kodem B co najmniej 6 miesięcy. W rezultacie ciąża jest najczęstszą przyczyną absencji chorobowej wśród Polek, jeśli za wskaźnik przyjąć liczbę dni absencji (16,5% ogólnej liczby dni absencji). Skala kobiet będących na zwolnieniu lekarskim w czasie ciąży jest znaczna – 30% dni absencji chorobowej w 2021 r. W związku z tym zasadne jest prowadzenie badań, które zidentyfikują pozazdrowotne przyczyny przebywania na zwolnieniu lekarskim kobiet w ciąży. W artykule przedstawiono wyniki sondażu zrealizowanego w 2023 r. na reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie 1000 kobiet w wieku między 25 a 40 lat. Scharakteryzowano grupę badanych i deklarowane powody korzystania ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży. Wskazano czynniki, które mają istotny wpływ na kształtowanie długości korzystania z tego zwolnienia. W wyniku analiz podzielono je na dwie zasadnicze grupy: zdrowotne oraz zawodowe. Przedstawiono wagę poszczególnych czynników wpływających na długość przebywania Polek na zwolnieniu lekarskim w czasie ciąży.

Słowa kluczowe: przyczyny absencji, zwolnienia lekarskie, ciąża, sondaż, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, tel. +48 22 552 02 86, e-mail: wnpism@uw.edu.pl

Wprowadzenie

Absencja chorobowa, czyli czasowa niezdolność do pracy z powodów zdrowotnych, jest rozumiana jako zjawisko obiektywnie mierzalne¹, choć jednocześnie złożone. Wielkość absencji chorobowej zależy bowiem od wielu rozmaitych czynników, które warunkują stan zdrowia pracownika:

- 1) styl życia,
- 2) środowisko fizyczne i społeczne życia, pracy i edukacji,
- 3) czynniki genetyczne,
- 4) system opieki zdrowotnej².

Dodatkowo regionalne zróżnicowanie wskaźnika absencji chorobowej zależy od trzech grup czynników:

- 1) charakteru systemu zabezpieczenia społecznego – im szerszy system świadczeń i im wyższa kwota zabezpieczenia społecznego, tym większa absencja w danym kraju;
- 2) stopy bezrobocia – im wyższe bezrobocie, tym niższy poziom wykorzystania zwolnień chorobowych; w przypadku redukcji zatrudnienia pierwszymi osobami, które będą zwolnione, są osoby częściej nieobecne w pracy;
- 3) nawyków pracowników kształtowanych przez wartości kulturowe charakterystyczne dla danego kraju³.

Międzynarodowe porównania wskaźnika absencji chorobowej są niezwykle trudne, ponieważ wymagają uwzględnienia wszystkich powyższych uwarunkowań.

Źródłem danych o absencji chorobowej jest zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy (druk ZUS ZLA), które jest doku-

mentem uzasadniającym nieobecność w miejscu pracy i stanowiącym podstawę do wypłaty wynagrodzenia lub zasiłku chorobowego⁴.

Na poziomie ogólnokrajowym dane o absencji chorobowej gromadzi i publikuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wpisane w zaświadczeniu lekarskim przyczyny niezdolności do pracy są skodyfikowane i wynikają z Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych⁵, wydawanej i uaktualnianej przez Światową Organizację Zdrowia o nowe jednostki chorobowe.

Według tej Klasyfikacji „ciąża, poród i okres pogoju” jest jedną z przyczyn możliwej absencji chorobowej, obok takich problemów zdrowotnych, jak nowotwory, choroby układu oddechowego czy mięśniowo-szkieletowego. Na zaświadczeniu lekarskim wpisany jest kod B, który oznacza niezdolność przypadającą w okresie ciąży; jednostka chorobowa podana jako przyczyna niezdolności do pracy może być spoza grupy chorobowej O00-O99. Korelacja tych dwóch zmiennych pokazuje również, ile kobiet w czasie ciąży miało problemy oddechowe, cukrzycę, problemy z kręgosłupem itp. W konsekwencji nie ma zagregowanych i ogólnodostępnych danych o chorobach, które powodują niezdolność do pracy kobiet w ciąży, ponieważ w ich wypadku jednostką zgodną z klasyfikacją jest „ciąża, poród i okres pogoju”.

Aby poznać przyczyny wystawienia zwolnienia lekarskiego kobiecie w ciąży, w różnych krajach prowadzi się badania sondażowe⁶. Wynika z nich, że powodami absencji chorobowej kobiet w ciąży są: nudności, wymioty, zmęczenie, zaburzenia snu, krwawienie, bóle miednicy

¹ Zuzanna Szubert, „Absencja chorobowa w Polsce po transformacji społeczno-gospodarczej”, *Medycyna Pracy* 65 (2014): 73.

² Małgorzata Striker, Ewa Kusidel, „Determinants of Employee Absence Differentiation”, *Acta Universitatis Lodzianae. Folia Oeconomica* 1(333): 2018, [39]–56. DOI: 10.18778/0208-6018.333.03.

³ J. Bartkowski, „Analiza absencji chorobowej w pracy na podstawie danych GUS i ZUS”, w: *Absencja chorobowa w Polsce*, red. Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska (Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2004), 71–72.

⁴ Szubert, *Absencja chorobowa*, 74.

⁵ WHO, *International classification of diseases and related health problems: ICD-11* (Geneva: WHO, 2022).

⁶ Pernille Pedersen, Merete Labriola, Claus Vinther Nielsen et al., „Systematic review of interventions targeting sickness absence among pregnant women in healthcare settings and workplaces”, *BMJ Open* 2018, 8:e024032, doi:10.1136/bmjopen-2018-024032; Mette Lausten Hansen, Ane Marie Thulstrup, Mette Juhl, Jette Kolding Kristensen, Cecilia Høst Ramlau-Hansen, „Predictors of sickness absence in pregnancy: a Danish cohort study”, *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health* 41(2) (2015): 184–193, <https://doi.org/10.5271/sjweh.3470>.

i dolnego odcinka kręgosłupa⁷. Niezdolność do pracy w czasie ciąży jest uwarunkowana również czynnikami, takimi jak: wiek matki, poziom wykształcenia, liczba posiadanych dzieci, stosowanie sztucznych metod zapłodnienia, masa ciała matki, aktywność fizyczna i palenie tytoniu⁸.

Problem absencji chorobowej z powodu niezdolności do pracy kobiet w ciąży

Absencja chorobowa kobiet w ciąży nie zależy wyłącznie od stanu zdrowia pacjentki. Na zróżnicowanie międzynarodowe wskaźnika absencji chorobowej kobiet w ciąży wpływają nie tylko opisane wyżej uwarunkowania, ale dodatkowo też czynniki, takie jak:

- 1) polityka dotycząca urlopów macierzyńskich;
- 2) ramy prawne dotyczące zwolnień lekarskich w czasie ciąży – w szczególności ich odpłatność i wysokość świadczenia, jakie kobieta otrzymuje będąc na zwolnieniu lekarskim w czasie ciąży⁹;
- 3) jakość i dostępność opieki zdrowotnej w czasie ciąży;
- 4) postawy społeczne wobec pracy w czasie ciąży – normy i oczekiwania społeczne dotyczące postrzegania nieobecności chorobowej kobiety w ciąży¹⁰;
- 5) polityka rynku pracy wobec kobiet w ciąży – ustawowe zapisy dotyczące kobiet pra-

cujących w ciąży, obejmujące m.in. elastyczność czasu pracy, ochronę zatrudnienia, szkodliwe warunki pracy¹¹ itd.

Skandynawscy analitycy zwracają uwagę, że w ciągu ostatnich dziesięcioleci liczba przypadków absencji chorobowej kobiet w ciąży zwiększyła się bez jasnego wytłumaczenia medycznego¹². Do czynników kształtujących poziom wskaźnika zaliczają oni: przebieg ciąży, ryzyka zawodowe, poziom świadczeń społecznych oraz postawy wobec absencji chorobowej, doświadczenia i obawy. Także liczne inne czynniki mogą potencjalnie wpływać na poziom absencji chorobowej kobiet w ciąży.

W Danii średnia absencja chorobowa w 2018 r. wynosiła 8,5 dnia w roku dla wszystkich pracowników w porównaniu z 48 dniami wśród kobiet w ciąży¹³. W Norwegii 75% kobiet w ciąży było średnio nieobecnych z powodu choroby przez 8 tygodni¹⁴. W Polsce, podobnie jak w Skandynawii, przeciętna długość absencji chorobowej kobiet w ciąży wzrosła w ciągu ostatniej dekady¹⁵.

Absencja chorobowa kobiet w ciąży jest istotnym problemem i ma szczególnie negatywne konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Wystarczy wspomnieć o kosztach finansowych – wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na absencję chorobową w 2022 r. wyniosły 25,5 mld zł. W stosunku do 2021 r. odnotowano wzrost o 3,9%¹⁶. To właśnie patologia ciąży i schorzenia matki w czasie ciąży są od połowy lat 90. najczęstszą przyczyną niezdol-

⁷ Signe K Dørheim, Bjørn Bjørvatn, Malin Eberhard-Gran, "Sick leave during pregnancy: a longitudinal study of rates and risk factors in a Norwegian population", *BJOG: an international journal of obstetrics and gynaecology* 120(5) (2013): 521–530, <https://doi.org/10.1111/1471-0528.12035>.

⁸ Pedersen, Labriola, Nielsen et al., *Systematic review*, 2.

⁹ Xenia Scheil-Adlung, Lydia Sandner, *The case for paid sick leave. World health report 2010*, Background Paper, 9 (Geneva: WHO, 2010).

¹⁰ Gunilla Sydsjö, Adam Sydsjö, "Newly delivered women's evaluation of personal health status and attitudes towards sickness absence and social benefits", *Acta Obstet Gynecol Scand* 81 (2002): 104–111, <https://doi.org/10.1080/j.1600-0412.2002.810203.x>.

¹¹ P. Kristensen, R. Nordhagen, E. Wergeland et al., "Job adjustment and absence from work in mid-pregnancy in the Norwegian Mother and Child Cohort Study (MoBa)", *Occupational and environmental medicine* 65(8) (2008): 560–566, <https://doi.org/10.1136/oem.2007.035626>.

¹² Hansen, et al., *Predictors of sickness absence in pregnancy*, 184.

¹³ Pedersen, Labriola, Nielsen et al., *Systematic review*, 1.

¹⁴ Dørheim, Bjørvatn, Eberhard-Gran, *Sick leave during pregnancy*, 521–530.

¹⁵ Anja MS Ariansen, Arnstein Mykletun, "Does postponement of first pregnancy increase gender differences in sickness absence? A register based analysis of Norwegian employees in 1993–2007", *PLoS One* 9(3) (2014), 9:e93006, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0093006>; Szubert, *Absencja chorobowa w Polsce*, 73.

¹⁶ Gertruda Uścińska, „Ubezpieczenie chorobowe. Okresowa niezdolność do pracy osób ubezpieczonych w 2022 r.”, *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka* 16 (2022): 9–16, DOI: 10.31971/2299-2332.2022.16.

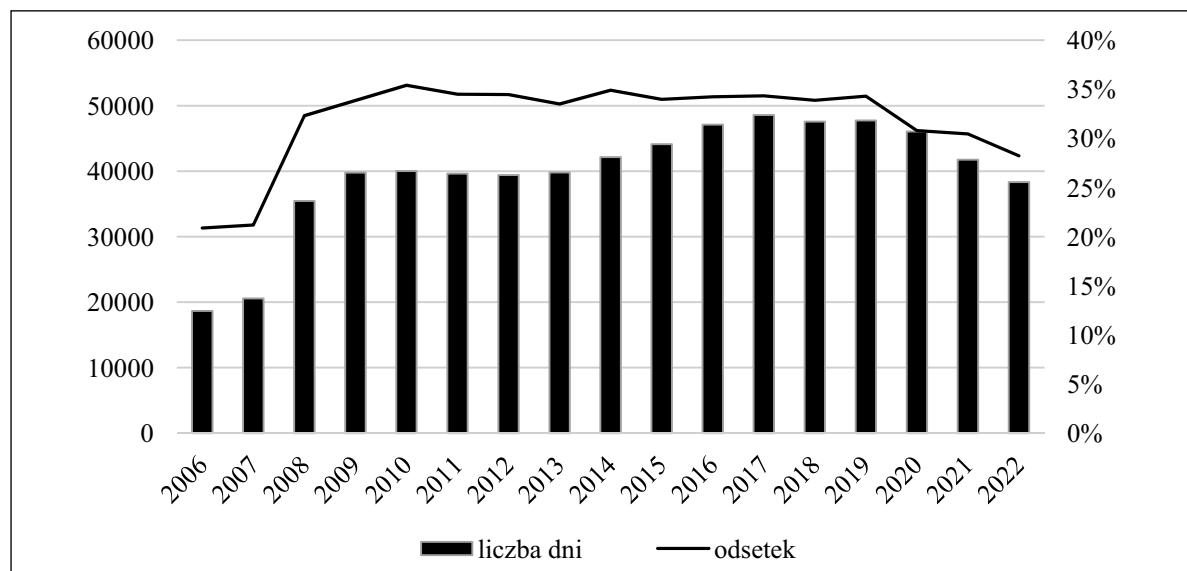
ności do pracy kobiet w odniesieniu do liczby dni absencji¹⁷. Dodatkowo w ciągu 6 lat (od 2006 r. do 2012 r.) znacząco wzrósł poziom absencji chorobowej wśród kobiet z powodu powikłań ciąży i chorób matki w czasie ciąży (wzrost o 27,2% liczby dni absencji na 100 osób pracujących¹⁸).

Analizując dwa wskaźniki – liczbę dni absencji chorobowej (w tys.) oraz udział liczby dni absencji chorobowej kobiet w ciąży w liczbie dni absencji chorobowej kobiet na przestrzeni lat widać systematyczny wzrost liczby dni absencji chorobowej kobiet spowodowany ciążą. Jest on widoczny szczególnie w latach 2007–2008 oraz 2013–2017. Odsetek, jaki niezdolność do pracy przypadająca w czasie ciąży stanowi w ogólnej liczbie dni absencji chorobowej kobiet wzrósł znacząco na początku pomiarów (2007–2008), a następnie przez wiele lat utrzymywał się na zbliżonym poziomie około 34%, by w ostatnich latach nieznacznie zmaleć (do 28% w 2022 r.).

W 2021 r. ciąża wraz z porodem i połogiem była najczęstszą przyczyną absencji chorobowej w odniesieniu do liczby dni absencji wśród Polek¹⁹. Według raportu ZUS za 2021 r. z tego powodu odnotowano 40,9 mln dni absencji chorobowej, co stanowiło 16,5% ogółu liczby dni absencji. Dla porównania: jednostki chorobowe związane z COVID-19 w 2021 r. były przyczyną 5,4 mln dni absencji (2,3% ogólnej liczby). Rok wcześniej wyniki były jeszcze wyższe – w 2020 r. ciąża, poród i połóg były przyczyną jeszcze większego odsetka (17,5%) ogólnej liczby dni absencji w Polsce. Ponadto liczba dni absencji chorobowej osób ubezpieczonych w ZUS była w 2020 r. największa od dekady (ponad 256 mln dni), z czego za największą ich część (45 mln dni) odpowiadały choroby związane z okresem ciąży, porodu i połogu²⁰.

W 2021 r. „udział liczby dni absencji chorobowej kobiet w ciąży w liczbie dni absencji chorobowej kobiet wyniósł 30,5% (w 2020 r. –

Wykres 1. *Liczba dni absencji chorobowej kobiet spowodowana niezdolnością do pracy przypadającą w czasie ciąży (kod B) oraz odsetek w ogólnej liczbie dni absencji chorobowej kobiet w latach 2006–2022*



Źródło: *Absencja chorobowa w 2021*, Warszawa: ZUS, 2022. Dostęp 12.11.2023. https://www.zus.pl/documents/10182/39590/Absencja+chorobowa_raport_2021.pdf

¹⁷ J.A. Indulski, Z. Szubert, „Medical causes of female sickness absence during economic transition in Poland”, *Int. J. Occup. Med. Environ. Health* 12(4) (1999): 295.

¹⁸ Szubert, *Absencja chorobowa*, 76.

¹⁹ ZUS, *Absencja chorobowa w 2021 r.* (Warszawa: ZUS, 2022), dostęp 12.11.2023, https://www.zus.pl/documents/10182/39590/Absencja+chorobowa_raport_2021.pdf.

²⁰ Bartosz Kobuszewski, Piotr Winciunas, Jacek Pruszyński, Wojciech Stefan Zgliczyński, „Absencja chorobowa w latach 2019–2020 a działania ZUS na rzecz przeciwdziałania niezdolności do pracy”, *Wiedza Medyczna* 4(1) (2022), 35, <https://doi.org/10.36553/wm.112>.

30,8%). Blisko co dziesiąte zaświadczenie wystawione było w związku z niezdolnością przypadającą w okresie ciąży i 30% dni absencji chorobowej kobiet wynikało z tytułu niezdolności przypadającej w okresie ciąży²¹. Korzystanie ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży jest niemal powszechne: wśród kobiet, które w IV kwartale 2021 r. rozpoczęły pobieranie podstawowego zasiłku macierzyńskiego, 91% było przynajmniej dzień na zwolnieniu lekarskim przypadającym w czasie ciąży²²; 86% tych kobiet przebywało na zwolnieniu lekarskim z kodem B 3 miesiące i dłużej, a ponad połowa (52%) – co najmniej 6 miesięcy.

Pandemia COVID-19, przypadająca głównie na lata 2020–2021, była niewątpliwie okresem specyficznych okoliczności. Jej wybuch zastał część kobiet w ciąży, a inne realizowały wcześniejsze plany prokreacyjne. Wszystkim towarzyszył strach przed nieznaną chorobą i troska o zdrowie. Dodatkowo obawa przez zarażeniem, a więc narażeniem siebie i dziecka, mogła skutkować unikaniem wyjść z domu i pragnieniem zapewnienia sobie w ten sposób bezpieczeństwa. W 2022 r., mimo stopniowego znoszenia obostrzeń pandemicznych i kiedy kobiety w ciąży mogły się zaszczepić przeciwko COVID-19, liczba dni absencji chorobowej z powodu ciąży, porodu i pogołu spadła tylko nieznacznie i znalazła się na drugim miejscu wśród najczęstszych powodów, stanowiąc 15,7% ogólnej liczby dni absencji²³. Udział liczby dni absencji chorobowej kobiet w ciąży w liczbie dni absencji ogółem spadł do 16,0% w 2022 r. (z wobec 17,4% rok wcześniej)²⁴.

W związku z niewielkimi zmianami w długości przebywania na zwolnieniu lekarskim przez kobiety w ciąży zasadne było podjęcie badania mającego na celu zdiagnozowanie pozazdrowotnych przyczyn absencji chorobowej w czasie ciąży.

Przedmiotem badania sondażowego na reprezentatywnej próbie matek było wyjaśnienie, dlaczego kobiety korzystają ze zwolnień lekar-

skich w czasie ciąży. Zakładano, że powody te są złożone i znajdują się w różnych obszarach życia kobiet. Dlatego kwestionariusz badania przeprowadzonego na reprezentatywnej próbie matek (przynajmniej jednego dziecka) obejmował swym zakresem rozmaite kwestie dotyczące sytuacji kobiety, kiedy była w ostatniej ciąży.

Czynniki, które mogą mieć wpływ na korzystanie lub nie ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży, podzielono na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą z nich stanowią kwestie zdrowotne, a należą do nich m.in. komplikacje w przebiegu ciąży, diagnoza o ciąży zagrożonej i wcześniejsze poronienia sugerujące trudności z utrzymaniem ciąży. Na drugą grupę czynników składają się kwestie zawodowe, a więc warunki pracy, które uniemożliwiają jej wykonywanie w czasie ciąży oraz forma zatrudnienia i posiadanie (lub nie) prawa do świadczenia w czasie zwolnienia lekarskiego. Do tej grupy zaliczają się też czynniki związane z pracą, obejmujące bardziej opinie niż fakty, tzn. percepcja reakcji pracodawcy na wiadomość o ciąży badanej, ocena poziomu stresu w pracy oraz opinia na temat tego, czy zwolnienie lekarskie należy się kobiecie w ciąży i jest czymś, do czego każda kobieta ma pełne prawo.

Wyjaśnienia powodów korzystania ze zwolnienia lekarskiego poszukiwano także w cechach społeczno-demograficznych badanych, takich jak: wiek matki w czasie ostatniej ciąży, wykształcenie, wielkość miejsca zamieszkania, a także dochody mierzone wysokością świadczenia w czasie urlopu macierzyńskiego.

Metodologia

Badanie zostało przeprowadzone przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej w dniach 16 lutego – 27 lutego 2023 r. Podmiotem finansującym badanie był Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Sondaż został zrealizowany na ogólnopolskiej próbie 1000 kobiet w wieku między 25

²¹ *Absencja chorobowa w 2021 r.*, 16.

²² *Tamże*, 17.

²³ ZUS, *Absencja chorobowa w 2022 r.* (Warszawa: ZUS, 2023), dostęp 12.11.2023, https://www.zus.pl/documents/10182/39590/Absencja+chorobowa_raport_2022.pdf.

²⁴ *Tamże*, 16.

a 40 lat, mających przynajmniej jedno dziecko. Próba kwotowa była reprezentatywna ze względu na następujące zmienne:

- 1) wiek – 3 kategorie (25–29 lat, 30–34 lata, 35–40 lat),
- 2) wielkość miejscowości zamieszkania – 4 kategorie (wieś, miasta do 50 tys. mieszkańców, miasta 50–500 tys. mieszkańców, miasta powyżej 500 tys. mieszkańców),
- 3) województwo – 16 kategorii.

Wywiady z respondentkami były realizowane metodą wywiadów bezpośrednich (*face-to-face*) – 36% lub metodą wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo (CATI) – 64%. Średni czas trwania wywiadu to około 17 min.

Respondentki nie były informowane, kto jest zleceniodawcą badania. Informacja ta nie była znana również ankietom. Pozwoliło to na zebranie szczerych odpowiedzi, nie obarczonych obawą przed byciem posądzoną o ewentualne nadużycie pełnopłatnego zwolnienia w czasie ciąży, wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Kwestionariusz badania koncentrował się wokół przebiegu ostatniej ciąży badanej i obejmował trzy główne obszary:

- 1) sytuację zawodową,
- 2) sytuację zdrowotną,
- 3) sytuację rodzinną w ciąży i po porodzie.

Pytania o zwolnienie lekarskie były jedną z wielu kwestii związanych z przebiegiem ciąży i wynikały naturalnie w toku zgłębiania innych wątków. Obok faktów dotyczących kobiet mających przynajmniej jedno dziecko, przedmiotem badania były także opinie na temat sytuacji kobiet w ciąży i matek w Polsce.

Charakterystyka grupy badanych

Wśród reprezentatywnej próby Polek w wieku 25–40 lat prawie połowa (45%) była tylko raz w ciąży, a nieco ponad jedna trzecia (36%) relacjonowała przebieg drugiej ciąży. Dla pozostałych badanych ostatnią ciążą, której dotyczył wywiad, była trzecią (13%), czwartą (4%) lub kolejną ciążą (zdarzyły się badane, które zadeklarowały, że ostatnia ciąża była ich piątą, szóstą, siódmą, a nawet ósmą ciążą). Na podstawie porównania wyników odpowiedzi na py-

tanie o liczbę dzieci i liczbę ciąż można wnioskować, że 9% badanych nie wprost przyznało się do poronienia.

Blisko dwie trzecie badanych matek (65%) w momencie zajścia w ciążę było zatrudnionych na umowę o pracę. Zauważalny odsetek kobiet prowadził własną działalność gospodarczą (6%) lub pracował na umowy cywilnoprawne: umowę zlecenie/umowę o dzieło (5%, dla 4% była to główna forma pracy). Pozostałe formy pracy wskazywane były tylko sporadycznie. Co piąta respondentka (20%) w momencie zajścia w ostatnią ciążę nie pracowała zawodowo.

Zdecydowana większość badanych kobiet miała średnie (35%) lub wyższe wykształcenie (53%). Respondentki najczęściej deklarowały przynależność do takich grup, jak: pracownicy usług i sprzedawcy (31%), pracownicy biurowi (22%) oraz specjaliści (17%).

Średni wiek najmłodszego dziecka wśród ogółu badanych wynosił niecałe 6 lat (5,66). Największy odsetek kobiet, które urodziły ostatnie dziecko w roku 2020 lub 2021, wyniósł 13% w każdym roku, a w 2022 r. – 11%. W roku 2019 i 2018 najmłodsze dziecko urodziło po 9% ankietowanych kobiet, w roku 2017 – 8%, w latach 2010–2016 ostatnie dziecko urodziła ponad jedna czwarta (27%) badanych matek, a przed 2010 r. – 8%. Najniższy odsetek (2%) stanowiły dzieci urodzone na początku 2023 r.

Wyniki badań i analiz

W pierwszej kolejności sprawdzono, czy długość korzystania ze zwolnienia lekarskiego zależy od sytuacji społeczno-demograficznej badanej, czyli wieku, wykształcenia, wielkości miejsca zamieszkania i wysokości świadczenia w czasie urlopu macierzyńskiego (będącej wskaźnikiem zarobków kobiety z pracy, którą wykonywała w ostatniej ciąży).

Przedstawiony w tabeli 1 model regresji jest istotny statystycznie ($p < 0,001$), ale wyjaśnia bardzo małą część zmienności ($R^2 = 0,32$). Analiza regresji (ANOVA: Suma kwadratów = 98,111; $df = 4$, $p < 0,001$) dowiodła, że spośród analizowanych czynników tylko wiek kobiety w czasie ostatniej ciąży ma istotny statystycznie wpływ na długość korzystania przez

nią ze zwolnienia lekarskiego ($p < 0,001$). Wraz z wiekiem zajścia w ciążę rośnie więc prawdopodobieństwo, że kobieta będzie musiała przerwać pracę na kilka miesięcy przed porodem, rośnie bowiem ryzyko powikłań dotyczących zarówno kobiety, jak i płodu. Z tego powodu w przypadku kobiet, które zaszły w ciążę po 35. roku życia, mówi się w środowisku medycznym o późnej ciąży, dojrzałym macierzyństwie lub ciąży geriatrycznej. Wiek, jako czynnik kształtujący długość korzystania ze zwolnienia lekarskiego, jest więc ściśle powiązany z kwestiami zdrowotnymi.

Pozostałe zmienne demograficzne okazują się nieistotne statystycznie na poziomie $p < 0,01$, natomiast na poziomie istotności $p < 0,05$ wpływ na długość zwolnienia lekarskiego ma też wysokość świadczenia pieniężnego w czasie urlopu macierzyńskiego.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że badane będące w wieku 25–40 lat pobierały to świadczenie w różnych latach, a więc różna była jego wartość nabywcza. Najbardziej dynamiczny wzrost inflacji obserwujemy od ostatniego kwartału 2021 r. W poprzednich latach poziom inflacji nie był zbyt wysoki (w latach 2002–2021, w których urodziła się większość najmłodszych dzieci, roczny poziom inflacji nie przekraczał 5,1%²⁵). Niemniej jednak z powodu dosyć dużej rozpiętości wieku kobiet oraz wieku najmłodszych dzieci, a co za tym idzie różnej war-

tości nabywczej świadczenia pobieranego w czasie urlopu macierzyńskiego, wyniki te należy traktować jedynie w sposób poglądowy.

Tabela 1. *Analiza regresji liniowej przewidującej długość korzystania ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży*

Współczynnik	Beta	p
Wiek matki w czasie ostatniej ciąży	0,135	0,000
Wykształcenie	-0,022	0,59
Wielkość miejscowości	-0,057	0,134
Wysokość świadczenia netto	0,083	0,049
Stała		0,000

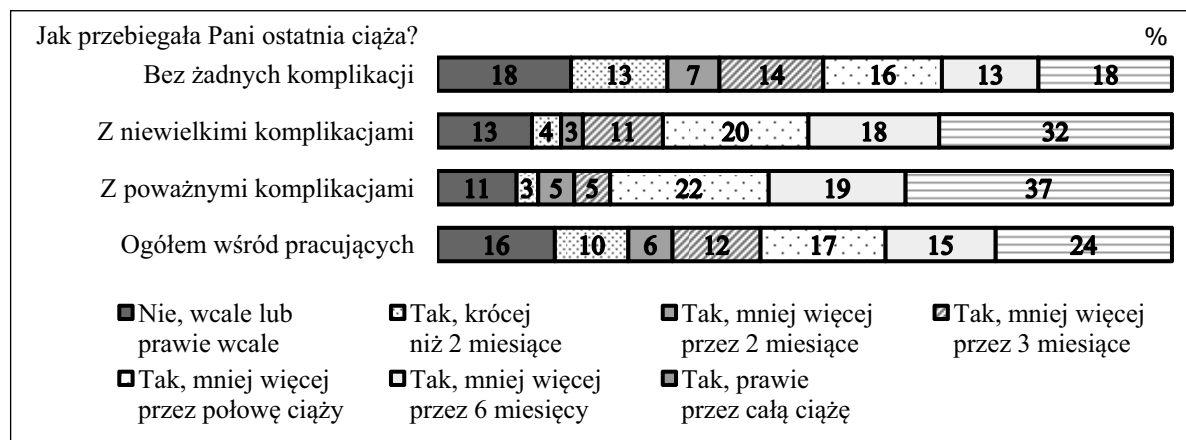
Źródło: dane z badania sondażowego.

Czynniki zdrowotne kształtujące długość korzystania ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży

Pierwszą kwestią zdrowotną, która warunkuje korzystanie bądź nie ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży, jest skala komplikacji, z jakimi przebiega. Wśród kobiet, które miały poważne komplikacje w ciąży, niemal dwie piąte (37%) było na zwolnieniu przez prawie całą ciążę. Z kolei 11%, mimo poważnych komplikacji, nie korzystało wcale lub prawie wcale ze zwolnienia lekarskiego, a kolejne 13% przebywało na zwolnieniu mniej więcej przez 3 miesiące lub krócej.

Wśród badanych, które w ciąży nie doświadczyły żadnych komplikacji, 18% nie było wcale lub prawie wcale na zwolnieniu lekarskim, kolejne 20% korzystało z niego przez

Wykres 2. *Długość zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży (możliwość zsumowania kilku zwolnień), w %*



Źródło: dane z badania sondażowego.

²⁵ GUS, *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych* (Warszawa: GUS, 2023), dostęp 12.11.2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>.

Tabela 2. *Długość zwolnienia lekarskiego kobiet w ciąży a przyczyna tego zwolnienia, w % (N = 669)*

Przyczyna zwolnienia lekarskiego	Długość zwolnienia lekarskiego w ciąży				
	ogółem	co najwyżej 2 miesiące	mniej więcej przez 3 miesiące	od 3 do 6 miesięcy	dłużej niż 6 miesięcy (prawie przez całą ciążę)
Źle się czułam	47,0	53,0	54,0	50,0	34,0
Obawiałam się poronienia	23,0	4,0	11,0	22,0	43,0
Chorowałam na choroby sezonowe	11,0	14,0	13,0	11,0	8,0
Zaostrzyły się objawy mojej wcześniejszej choroby	4,0	1,0	4,0	5,0	3,0
Pojawiły się dolegliwości, będące przeciwwskazaniem do pracy	23,0	19,0	21,0	26,0	21,0
Zdaniem lekarza moja ciąża była zagrożona	19,0	9,0	9,0	24,0	25,0
Nie mogłam pracować ze względu na charakter	30,0	14,0	18,0	31,0	45,0
Z innych względów	8,0	8,0	12,0	6,0	9,0
Liczba osób	669	125	98	256	189

Źródło: dane z badania sondażowego.

2 miesiące lub krócej, ale niewiele mniej (18%) było na zwolnieniu przez prawie całą ciążę.

Wynik ukazujący, że skala komplikacji nie przekłada się jednoznacznie na długość zwolnienia lekarskiego ma uzasadnienie w drugiej grupie czynników – jest spowodowane rodzajem wykonywanej pracy.

Zapytane wprost o powód korzystania (niezależnie od długości) ze zwolnienia lekarskiego badane matki najczęściej zadeklarowały, że powodem było ich złe samopoczucie w ciąży (47%). Prawie co trzecia respondentka (30%) nie mogła pracować ze względu na charakter pracy i z tego powodu była na zwolnieniu lekarskim. Niecała jedna czwarta (23%) matek jako powód zwolnienia podała fakt, że obawiała się poronienia.

Taki sam odsetek badanych (23%) korzystał ze zwolnienia, ponieważ pojawiły się dolegliwości będące przeciwwskazaniem do pracy. Mniej niż co piąta (19%) kobieta uzasadniała zwolnienie tym, że jej ciąża była zdaniem lekarza zagrożona.

Rzadziej występujące powody do zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży to choroby sezonowe (11%), zaostrzenie się objawów wcześniejszej choroby (4%) lub inne przyczyny (8%). Odsetki nie sumują się do 100%, ponieważ badane mogły wskazać kilka powodów.

Przyglądając się różnicom wśród grup kobiet wyłonionych na podstawie długości przebywania na zwolnieniu lekarskim w czasie ciąży wyraźnie widać, że im dłuższe zwolnienie lekarskie (powyżej 6 miesięcy), tym wyższy odsetek kobiet podaje jako powód obawę przed poronieniem (43%), ciążę zagrożoną (25%) i brak możliwości pracy ze względu na jej charakter (45%). Ten ostatni czynnik ponownie dowodzi, że w przypadkach, w których uzasadnieniem długości korzystania ze zwolnienia lekarskiego nie są czynniki zdrowotne, znaczenie mają czynniki zawodowe.

Czynniki zawodowe kształtujące długość korzystania ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży

Polski Kodeks pracy w art. 176 §1²⁶ przewiduje, że kobieta w ciąży nie może wykonywać prac: uciążliwych, niebezpiecznych ani szkodliwych dla zdrowia, mogących mieć niekorzystny wpływ na jej zdrowie, przebieg ciąży lub karmienie dziecka piersią. Jeśli pracownica w ciąży albo karmiąca piersią jest zatrudniona przy jednej ze wskazanych w przepisach prac, pracodawca jest zobowiązany znaleźć jej inne zadania.

Jedna czwarta kobiet pracujących w czasie ostatniej ciąży zadeklarowała, że potrzebowała

²⁶ Ustawa z 26.06.1974 r. Kodeks Pracy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1465, z 2024 r. poz. 878, 1222, 1871, 1965.

dostosowania warunków pracy w celu wyeliminowania zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa (25%), a kolejne 11% – przeniesienia na równoważne stanowisko ze względu na narażenie na czynniki szkodliwe dla zdrowia. Spośród kobiet, które oczekiwały takich zmian, najczęściej pracowało na stanowisku sprzedawcy lub pracownicy usług (36%), następnie jako specjaliści (19%) i pracownicy biurowi (15%). Zdecydowanie mniej jest w tej grupie kobiet zatrudnionych jako technicy i średni personel (8%), robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (5%) oraz wykonujących prace proste (5%). Uwagę zwraca fakt, że 2% tej grupy to operatorki maszyn i urządzeń.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że badane relacjonowały przebieg ostatniej ciąży, która mogła przypaść na okres pandemii COVID-19. Wówczas praca jako sprzedawca lub pracownik usług mogła się wiązać z dużym niebezpieczeństwem dla zdrowia kobiety w ciąży.

Dodatkowo niektóre badane, wpisując inne niż ustawowe okoliczności, uzasadniają konieczność długotrwałego zwolnienia lekarskiego charakterem wykonywanej pracy, np. w systemie opieki zdrowia: „ze względu na zawód – ratownik medyczny – musiałam od razu być na zwolnieniu lekarskim; ze względu na zawód pielęgniarki dla bezpieczeństwa od razu poszłam na zwolnienie lekarskie”.

Jedna trzecia matek (33%), które w związku z ciążą potrzebowała dostosowania warunków pracy w celu wyeliminowania zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa, korzystała ze zwolnienia lekarskiego co najmniej przez 6 miesięcy, a kolejne 34% było na zwolnieniu między 3 a 6 miesięcy. Dla porównania, spośród kobiet, które deklarują, że nie potrzebowały zmiany warunków pracy, nieco ponad jedna piąta (21%) korzystała ze zwolnienia lekarskiego przez 6 miesięcy lub dłużej.

Polski Kodeks pracy²⁷ zawiera kategoryczny zakaz zatrudniania kobiety w ciąży: w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, poza stałym miejscem pracy (delegacja) oraz w systemie przerywanego czasu pracy (z dłuższą przerwą w ciągu dnia). Wszystkie te okoliczności nie były przedmiotem oddzielnych pytań. W ankiecie sprawdzono ogólnie, czy w zwią-

ku z ciążą kobieta potrzebowała w miejscu pracy ograniczenia czasu pracy. Możliwe jest więc, że respondentka nie była zatrudniona ani w godzinach nadliczbowych, ani w porze nocnej, ale po prostu uważała, że jej wymiar czasu pracy powinien być zmniejszony ze względu na ciążę.

Tabela 3. *Długość zwolnienia lekarskiego w zależności od potrzeby dostosowania warunków pracy w celu wyeliminowania zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa badanych kobiet, w %*

Długość zwolnienia lekarskiego w ciąży	Czy w związku z ciążą potrzebowała Pani w miejscu pracy dostosowania warunków pracy w celu wyeliminowania zagrożenia dla Pani zdrowia lub bezpieczeństwa?	
	tak	nie
Wcale lub prawie wcale	12,0	16,0
Co najwyżej 2 miesiące	13,0	17,0
Mniej więcej przez 3 miesiące	8,0	14,0
Od 3 do 6 miesięcy	34,0	32,0
Dłużej niż 6 miesięcy (prawie przez całą ciążę)	33,0	21,0

Źródło: dane z badania sondażowego.

Według deklaracji badanych co piąta pracująca w czasie ostatniej ciąży kobieta (20%) potrzebowała ograniczenia czasu pracy. O ile jednak potrzeba dostosowania warunków pracy w celu wyeliminowania zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa kobiety w ciąży wpływa istotnie statystycznie na długość korzystania ze zwolnienia lekarskiego ($\chi^2 = 16,601$, $df = 4$, $p < 0,01$), choć jest to zależność słaba (V Crammery = 0,147), to zależność między potrzebą ograniczenia czasu pracy a długością korzystania ze zwolnienia lekarskiego nie jest istotna statystycznie ($\chi^2 = 4,265$, $df = 4$, $p = 0,371$).

Czynnikiem, który znacząco wpływa na możliwość korzystania ze zwolnienia lekarskiego, jest forma zatrudnienia. Kobiety, które prawie wcale lub wcale nie były na zwolnieniu, częściej niż pozostałe pracowały na podstawie umowy zlecenie lub o dzieło albo prowadziły własną działalność.

²⁷ Art. 178 § 1 Kodeksu pracy.

Tabela 4. *Długość zwolnienia lekarskiego w zależności od potrzeby ograniczenia czasu pracy zdaniem badanych kobiet, w %*

Długość zwolnienia lekarskiego w ciąży	Czy w związku z ciążą potrzebowała Pani w miejscu pracy ograniczenia czasu pracy?	
	tak	nie
Wcale lub prawie wcale	12,0	16,0
Co najwyżej 2 miesiące	13,0	17,0
Mniej więcej przez 3 miesiące	12,0	13,0
Od 3 do 6 miesięcy	34,0	32,0
Dłużej niż 6 miesięcy (prawie przez całą ciążę)	29,0	22,0

Źródło: dane z badania sondażowego.

Wraz ze wzrostem długości zwolnienia w czasie ostatniej ciąży rośnie odsetek kobiet pracujących na umowę o pracę. Wśród matek, które były na zwolnieniu lekarskim dłużej niż 6 miesięcy, 93% stanowią osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Badane, które wcale lub prawie wcale nie korzystały ze zwolnienia lekarskiego, tylko w 49% pracowały na umowę o pracę, 18% z nich miało umowę zlecenie lub o dzieło, a kolejne 13% prowadziło własną działalność.

Niewiele mniej (12%) miało jeszcze inną sytuację, np. zaszły w ciążę w trakcie urlopu rodzicielskiego. Także w tej grupie – niebędących na zwolnieniu lekarskim – są kobiety, które pracowały, nie będąc ubezpieczonymi. Oznacza to, że ważnym powodem niekorzy-

stania w ciąży ze zwolnienia lekarskiego jest brak prawa do świadczenia. Część kobiet, które nie korzystały z długotrwałego zwolnienia lekarskiego w ciąży, nie miały takiej możliwości ze względu na formę zatrudnienia lub inną sytuację zawodową.

Czynniki związane z pracą

Oprócz czynników zawodowych, takich jak forma zatrudnienia czy ustawowe zapisy dotyczące kobiet pracujących w ciąży, badanie obejmowało mniej sformalizowane kwestie związane z pracą: relacje z pracodawcą, stres w pracy oraz opinie na temat korzystania ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży.

Reakcja pracodawcy na wiadomość o ciąży pracownicy w nieoczywisty sposób wpływa na długość przebywania na zwolnieniu lekarskim w ciąży. Badane, które wcale lub prawie wcale nie korzystały ze zwolnienia lekarskiego, najrzadziej spotkały się z pozytywną reakcją pracodawcy (29%). Co dziewiąta z nich (11%) przyznała, że reakcja ta była negatywna. Z kolei 11% nie miało pracodawcy, co oznacza, że prowadziły własną działalność lub zajmowały kierownicze stanowiska.

Wśród respondentek, które korzystały ze zwolnienia przez co najmniej 6 miesięcy, reakcja pracodawcy znacznie częściej była pozytywna (44%) lub neutralna (45%). Oznacza to, że trudne relacje z pracodawcą raczej powstrzymują przed pójściem na zwolnienie niż do tego zachęcają, choć siła tej zależności jest słaba (tau-b Kendalla = -0,098, $p < 0,01$).

Tabela 5. *Długość zwolnienia lekarskiego w zależności od sytuacji zawodowej w momencie zajścia w ciążę, w %*

Sytuacja zawodowa w momencie, gdy dowiedziała się Pani, że jest w ciąży	Długość zwolnienia lekarskiego w ciąży				
	wcale lub prawie wcale	co najwyżej 2 miesiące	mniej więcej przez 3 miesiące	od 3 do 6 miesięcy	dłużej niż 6 miesięcy (prawie przez całą ciążę)
Pracowała Pani na umowę o pracę	49,0	80,0	86,0	88,0	93,0
Pracowała Pani na umowę zlecenie /o dzieło	18,0	6,0	4,0	3,0	1,0
Prowadziła Pani własną działalność gospodarczą	13,0	13,0	8,0	7,0	2,0
Współpracowała Pani z osobą prowadzącą działalność gospodarczą	2,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Pracowała Pani nie będąc ubezpieczoną	6,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Inna sytuacja	12,0	1,0	2,0	2,0	4,0

Źródło: dane z badania sondażowego.

Tabela 6. *Długość zwolnienia lekarskiego w zależności od percepcji reakcji pracodawcy na wiadomość o ciąży pracownicy, w %*

Długość zwolnienia lekarskiego w ciąży	Reakcja pracodawcy na wiadomość o Pani ciąży				
	pozytywna	neutralna	negatywna	nie wiem, trudno powiedzieć	nie dotyczy, nie miałam pracodawcy
Wcale lub prawie wcale	29,0	43,0	11,0	6,0	11,0
Co najwyżej 2 miesiące	42,0	45,0	4,0	1,0	8,0
Mniej więcej przez 3 miesiące	45,0	4,0	7,0	0,0	5,0
Od 3 do 6 miesięcy	50,0	1,0	6,0	2,0	5,0
Dłużej niż 6 miesięcy (prawie przez całą ciążę)	44,0	8,0	7,0	3,0	1,0

Źródło: dane z badania sondażowego.

Tabela 7. *Długość zwolnienia lekarskiego w zależności od postrzegania pracy jako stresującej w momencie zgięcia w ciążę, w %*

Długość zwolnienia lekarskiego w ciąży	Ocena stwierdzenia: praca była dla mnie stresująca		
	nie pasuje	ani pasuje, ani nie pasuje	pasuje
Wcale lub prawie wcale	19,0	12,0	6,0
Co najwyżej 2 miesiące	17,0	22,0	11,0
Mniej więcej przez 3 miesiące	13,0	14,0	10,0
Od 3 do 6 miesięcy	30,0	34,0	38,0
Dłużej niż 6 miesięcy (prawie przez całą ciążę)	21,0	19,0	35,0

Źródło: dane z badania sondażowego.

Odwrotną zależność (tau-b Kendalla = 0,162) charakteryzuje związek między oceną pracy jako stresującej a długością przebywania na zwolnieniu lekarskim. Kobiety, których praca w czasie ostatniej ciąży była stresująca, dłużej niż pozostałe były na zwolnieniu lekarskim w czasie ciąży – 35% z nich powyżej pół roku, a kolejne 38% przez co najmniej 3 miesiące. A zatem tylko 27% matek oceniających swoją pracę jako stresującą korzystała ze zwolnienia lekarskiego nie dłużej niż 3 miesiące, a 6% wcale lub prawie wcale. Dla porównania wśród kobiet, które zadeklarowały, że ich praca nie była stresująca, połowa była na zwolnieniu lekarskim do 3 miesięcy (50%, z czego 19% wcale lub prawie wcale), a druga połowa

powyżej 3 miesięcy (w tym 21% dłużej niż pół roku).

Ostatnim czynnikiem poddanym analizie są przekonania kobiet. W Polsce niemal powszechnie matki zgadzają się, że zwolnienie lekarskie należy się kobiecie w ciąży i ma ona do niego pełne prawo. Wśród ogółu badanych 73% zdecydowanie zgadza się z tą opinią, a kolejne 23% raczej się z nią zgadza. Tylko nieliczne matki są przeciwnego zdania (3%). Jednak to kobiety, które korzystały ze zwolnienia lekarskiego w czasie ostatniej ciąży nie dłużej niż 2 miesiące mniej zdecydowanie przyznają, że kobietom w ciąży należy się zwolnienie lekarskie i mają do tego pełne prawo (64%). Natomiast wśród respondentek, które były na zwolnieniu

Tabela 8. *Długość zwolnienia lekarskiego w zależności od postrzegania zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży jako prawa kobiet wśród badanych, w %*

Długość zwolnienia lekarskiego w ciąży	Na ile zgadza się Pani lub nie zgadza z następującymi stwierdzeniami:				
	zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	nie wiem, trudno powiedzieć
Wcale lub prawie wcale	82,0	17,0	1,0	1,0	0,0
Co najwyżej 2 miesiące	64,0	28,0	6,0	1,0	2,0
Mniej więcej przez 3 miesiące	80,0	17,0	3,0	0,0	0,0
Od 3 do 6 miesięcy	70,0	27,0	2,0	0,0	1,0
Dłużej niż 6 miesięcy (prawie przez całą ciążę)	79,0	17,0	2,0	2,0	0,0

Źródło: dane z badania sondażowego.

Tabela 9. *Analiza regresji liniowej przewidującej długość korzystania ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży*

Współczynnik	Beta	p
Reakcja pracodawcy (1-pozytywna)	-0,142	<,001
Praca była dla mnie stresująca (1-nie pasuje)	0,114	<,001
Komplikacje w ciąży (1-brak)	0,158	<,001
Źle się czułam (0-nie)	0,182	<,001
Obawiałam się poronienia (0-nie)	0,294	<,001
Zdaniem lekarza moja ciąża była zagrożona (0-nie)	0,126	<,001
Nie mogłam pracować ze względu na charakter pracy (0-nie)	0,395	<,001
Nie mogłam pracować z innych względów (0-nie)	0,145	<,001
Stała		0,000

Źródło: dane z badania sondażowego.

prawie przez całą ciążę, pogląd ten jest wyrażany w sposób zdecydowany (79%).

Warto odnotować, że podobne opinie mają kobiety, które nie były wcale lub prawie wcale na zwolnieniu lekarskim (z wcześniejszej analizy wynika, że częściowo odpowiada za to brak możliwości spowodowany formą zatrudnienia lub inną sytuacją zawodową).

Siła poszczególnych czynników

Porównanie wpływu omówionych wyżej czynników na długość korzystania przez Polki ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży umożliwia analiza regresji (ANOVA: Suma kwadratów = 1318,409; df = 8, $p < 0,001$). Przedstawiony w tabeli 9 model wyjaśnia 40% zróżnicowania zmiennej ($R^2 = 0,402$) i jest istotny statystycznie ($p < 0,001$).

Najsilniejszy wpływ na długość korzystania ze zwolnienia lekarskiego w czasie ciąży ma charakter pracy (Beta = 0,395), a w drugiej kolejności – obawa przed poronieniem (Beta = 0,294). Mniejsze znaczenie niż dwa główne czynniki mają: złe samopoczucie kobiety w ciąży (Beta = 0,182), komplikacje w czasie ciąży (Beta = 0,158) i inne względy (Beta = 0,145), do których zalicza się głównie pandemia COVID-19. Podobne znaczenie ma reakcja pracodawcy na wiadomość o ciąży pracownicy – im mniej jest negatywna, tym dłuższe zwolnienie lekarskie (Beta = -0,142).

Spośród analizowanych czynników relatywnie najmniejszy wpływ na długość zwolnienia lekarskiego ma diagnoza, że ciąża jest zagrożona (Beta = 0,126) oraz postrzeganie pracy jako stresującej (Beta = 0,114). Można przypuszczać,

że tak małe znaczenie ciąży zagrożonej wynika z faktu, że najgorszą jej potencjalną konsekwencją jest poronienie. A obawa przed utratą ciąży jest jednym z najważniejszych czynników kształtujących długość zwolnienia lekarskiego.

Podsumowanie

Wyniki analiz dotyczących czynników kształtujących długość zwolnień lekarskich w czasie ciąży wśród kobiet w Polsce pokazały, że nie tylko czynniki zdrowotne mają wpływ na korzystanie ze zwolnień lekarskich, ale także pozazdrowotne kwestie. Za długotrwałymi zwolnieniami stoją najczęściej obawy przed poronieniem (być może wynikające ze wcześniejszych doświadczeń, a może z długości okresu starań o dziecko), a także charakter pracy. Pod tym pojęciem kryją się zarówno konkretne zawody (np. ratownika medycznego, pielęgniarzki), jak również stanowiska, które wymagały dostosowania warunków w celu wyeliminowania zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa (są wśród nich robotnice, operatorki maszyn, czy kobiety pracujące z dziećmi).

Trzeba jednak zauważyć, że w Polsce panuje przekonanie, że zwolnienie lekarskie w czasie ciąży jest prawem kobiety i jej się należy. Dlatego trzecim co do ważności czynnikiem wpływającym na długość zwolnienia lekarskiego okazało się złe samopoczucie kobiet w czasie ciąży: prawdopodobnie na początku, kiedy znaczna część kobiet doświadcza mdłości oraz pod koniec ciąży, kiedy matkom towarzyszy ból pleców, obrzęki i inne dolegliwości.

Można przypuszczać, że zmiana w Kodeksie pracy²⁸ związana z wprowadzeniem moż-

²⁸ Art. 67 § 6 Kodeksu pracy.

liwości wykonywania pracy zdalnej przez kobiety w ciąży (wprowadzona po zakończeniu badania sondażowego), ma szanse przyczynić się do zniwelowania efektu tego czynnika. Umożliwienie pracy zdalnej kobietom w ciąży wydaje się być remedium na korzystanie przez Polki z długotrwałych zwolnień lekarskich z powodu złego samopoczucia. W zawodach takich jak pracownicy biurowi czy specjaliści, które są wykonywane przez znaczną część ma-

tek, praca może być z powodzeniem świadczona z domu.

Warto więc monitorować, czy w 2023 r. i kolejnych latach udział liczby dni absencji chorobowej kobiet w ciąży w liczbie dni absencji chorobowej kobiet zmaleje w stosunku do lat poprzednich. Doświadczenia innych krajów pokazują, że elastyczne środowisko pracy jest czynnikiem redukującym absencję chorobową kobiet w ciąży²⁹.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Ariansen, Anja, MS, Arnstein Mykletun. "Does postponement of first pregnancy increase gender differences in sickness absence? A register based analysis of Norwegian employees in 1993–2007". *PLoS One* 9(3) (2014). 9:e93006. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0093006>.
- Bartkowski, J. „Analiza absencji chorobowej w pracy na podstawie danych GUS i ZUS”. W: *Absencja chorobowa w Polsce*, red. Ewa Germanowska, Mariola Raclaw-Markowska, Mariola, 71–72. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2004.
- Dorheim, Signe K., Bjørn Bjorvatn, Malin Eberhard-Gran. "Sick leave during pregnancy: a longitudinal study of rates and risk factors in a Norwegian population". *BJOG: an international journal of obstetrics and gynaecology* 120(5) 2013: 521–530. <https://doi.org/10.1111/1471-0528.12035>.
- GUS. *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych*. Warszawa: GUS, 2023. Dostęp 12.11.2023. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>.
- Hansen, Mette Lausten, Aane Marie Thulstrup, Mette Juhl, Jette Kolding Kristensen, Cecilia Høst Ramlau-Hansen. "Predictors of sickness absence in pregnancy: a Danish cohort study". *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health* 41(2) 2015: 184–193. <https://doi.org/10.5271/sjweh.3470>.
- Indulski, J.A., Z. Szubert. "Medical causes of female sickness absence during economic transition in Poland". *Int. J. Occup. Med. Environ. Health* 12(4) (1999): 295.
- Kobuszewski, Bartosz, Piotr Winciunas, Jacek Pruszyński, Wojciech Stefan Zgliczyński. "Absencja chorobowa w latach 2019–2020 a działania ZUS na rzecz przeciwdziałania niezdolności do pracy". *Wiedza Medyczna* 4(1) (2022): 33–38. <https://doi.org/10.36553/wm.112>.
- Kristensen, P., R. Nordhagen, E. Wergeland et al. "Job adjustment and absence from work in mid-pregnancy in the Norwegian Mother and Child Cohort Study (MoBa)". *Occupational and environmental medicine* 65(8) (2008): 560–566. <https://doi.org/10.1136/oem.2007.035626>.
- Pedersen, Pernille, Merete Labriola, Claus Vinther Nielsen et al. "Systematic review of interventions targeting sickness absence among pregnant women in healthcare settings and workplaces". *BMJ Open* 2018, 8:e024032. doi:10.1136/bmjopen-2018-024032.
- Scheil-Adlung, Xenia, Lydia Sandner. *The case for paid sick leave. World health report 2010*. Background Paper, 9. Geneva: WHO, 2010.
- Striker, Malgorzata, Ewa Kusidel. "Determinants of Employee Absence Differentiation". *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 1(333): 2018, [39]–56. DOI: 10.18778/0208-6018.333.03.
- Sydsjö, Gunilla, Adam Sydsjö. "Newly delivered women's evaluation of personal health status and attitudes towards sickness absence and social benefits". *Acta Obstet Gynecol Scand* 81 (2002): 104–111. <https://doi.org/10.1080/j.1600-0412.2002.810203.x>.
- Szubert, Zuzanna. „Absencja chorobowa w Polsce po transformacji społeczno-gospodarczej”. *Medycyna Pracy* 65 (2014): 73.
- Uścińska, Gertruda. „Ubezpieczenie chorobowe. Okresowa niezdolność do pracy osób ubezpieczonych w 2022 r.”. *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka* 16 (2022): 9–16. DOI: 10.31971/2299-2332.2022.16.
- Whittall, Michael. *Flexible working environment can reduce absenteeism*. Eurofound, 2007. Dostęp 7.03.2024. <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2007/flexible-working-environment-can-reduce-absenteeism>.
- WHO, *International classification of diseases and related health problems: ICD-11*. Geneva: WHO, 2022.
- ZUS. *Absencja chorobowa w 2021 r.* Warszawa: ZUS, 2022. Dostęp 12.11.2023. https://www.zus.pl/documents/10182/39590/Absencja+chorobowa_raport_2021.pdf.
- ZUS. *Absencja chorobowa w 2022 r.* Warszawa: ZUS, 2023. Dostęp 12.11.2023. https://www.zus.pl/documents/10182/39590/Absencja+chorobowa_raport_2022.pdf.

AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

Ustawa z 26.06.1974 Kodeks Pracy. T.j. Dz.U. 2023, poz. 1465, z 2024, poz. 878, 1222, 1871, 1965.

²⁹ Michael Whittall, *Flexible working environment can reduce absenteeism* (Eurofound, 2007), dostęp 7.03.2024, <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2007/flexible-working-environment-can-reduce-absenteeism>.

Praca zdalna a wiążący pracodawcę wniosek pracownika*

Remote Work and the Employer's Binding Request to the Employer

BEATA SAMIRAJ-CHARITONOW

ORCID: 0000-0002-7633-2939

Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym, Uniwersytet Warszawski/

Centre for Social Security Studies, University of Warsaw**

e-mail: beata.samoraj@uw.edu.pl

Summary: *This article concerns remote work implemented under Article 67¹⁹ of the Labor Code, which was enacted and introduced into the Polish legal system along with amendments to the Labor Code introducing Chapter IIc regarding remote work (provisions came into force on April 7, 2023). Legislative changes in this area will have a significant impact on the labor market, including the foreign workers' labor market and their employment methods in Poland. The Covid-19 pandemic of 2020 and its consequences in the form of introducing an epidemiological emergency state in the country and the resulting necessity for isolation led to sudden and previously unforeseen temporary changes in work performance methods. Almost all representatives of professions where it was possible to work from home (or another place of isolation) and communicate with the employer through remote communication means were directed to work remotely. National legislation was not prepared for such a change. During that period, telework regulations were used, although they were sparse, inflexible, and imperfect. As a result of the pandemic, urgent work was undertaken to introduce amendments to the Labor Code that would more broadly regulate issues of performing professional tasks remotely. The article contains an analysis of one form of remote work implemented under Article 67¹⁹ in connection with Article 14²¹ and the rights and obligations of both parties to the employment relationship in the context of remote work implementation in the aforementioned mode (which concerns privileged persons, including those caring for persons with disabilities) both on the employee's and employer's side.*

Key words: *remote work, labor market, employment, privileged persons, disability*

Streszczenie: *Artykuł dotyczy pracy zdalnej realizowanej w trybie art. 67¹⁹ kodeksu pracy, który został uchwalony i wprowadzony do polskiego porządku prawnego (rozdział IIc k.p.) 7 kwietnia 2023 r. Zmiany legislacyjne w tym zakresie będą miały znaczący wpływ na rynek pracy, w tym na rynek pracy cudzoziemców oraz sposób ich zatrudniania w Polsce. Pandemia Covid-19 z 2020 r. oraz jej konsekwencje w postaci wprowadzenia stanu zagrożenia epidemiologicznego w kraju i konieczności izolacji doprowadziły do nagłych i w swoim rozmiarze nieprzewidywanych wcześniej czasowych zmian formy wykonywania pracy. Niemal wszyscy przedstawiciele zawodów, w których możliwe było wykonywanie pracy z domu (lub innego miejsca odosobnienia) i porozumiewanie się z pracodawcą za pośrednictwem środków komunikowania na odległość, zostali skierowani do pracy w formie zdalnej. Ustawodawstwo krajowe nie było przygotowane na taką zmianę. W tamtym okresie korzystano z przepisów dotyczących telepracy, choć były one nieelastyczne i niedoskonałe. W efekcie pandemii podjęto pilne prace nad wprowadzeniem zmian do kodeksu pracy, które regulowałyby szerzej kwestie realizowania zadań zawodowych na odległość. Artykuł zawiera analizę jednej z form pracy zdalnej oraz praw i obowiązków obu stron stosunku pracy w kontekście realizacji pracy zdalnej w przywołanym trybie (który dotyczy osób uprzywilejowanych, w tym opiekujących się osobami z niepełnosprawnościami) – pracownika i pracodawcy.*

Słowa kluczowe: *praca zdalna, rynek pracy, zatrudnienie, osoby uprzywilejowane, niepełnosprawność*

* Przypisy, bibliografia, akty prawne, opinie do aktów prawnych oraz opinie do projektów, strony internetowe, a także odwołania do literatury w tekście – zgodnie z maszynopisem autorki.

** ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa

Wstęp

Problematyka pracy zdalnej oraz możliwości, jakie daje realizacja pracy na odległość (niekiedy konieczność korzystania z niej) staje się sprawą mogącą mieć znaczący wpływ na zmiany kształtu rynku pracy w Polsce. Korzystanie z internetu i telefonu jako środka komunikacji z pracodawcą (choć przepisy nie stanowią obecnie o konieczności ich wykorzystywania) umożliwia dużej grupie osób świadczenie pracy na odległość, co implikuje zmiany w życiu społecznym i otoczeniu gospodarczym. Ustawodawca, wprowadzając do kodeksu pracy przepisy o pracy zdalnej, zastosował pewne szczególne rozwiązania wspierające grupy pracowników szczególnie obciążonych, którym przypisał pozycję uprzywilejowaną.

Celem artykułu jest przedstawienie jednego z trybów realizowania pracy zdalnej – pracy zdalnej w trybie art. 67¹⁹ § 6 i 7 w zw. ze 142¹ kodeksu pracy, która dotyczy wybranej grupy osób wskazanej przez ustawodawcę. Według tych przepisów mają oni prawo do wystąpienia z wnioskiem o świadczenie pracy zdalnej, na który pracodawca – co do zasady – nie może się nie zgodzić. Wspomniany przepis enumeratywnie wymienia grupy pracowników, którzy mogą złożyć taki wniosek i jest on wiążący dla pracodawcy.

W artykule autorka analizuje treść przepisów wybranych ustaw, piśmiennictwo przedstawiane przez doktrynę oraz interpretacje i komentarze prawne. Podejmuje próbę odpowiedzi na pytania:

- jaki cel miał ustawodawca, uchwalając przepisy regulujące wniosek wiążący pracodawcę;
- jak należy rozumieć zakres norm zawartych w analizowanych przepisach;
- jakie przesłanki musi spełnić pracownik, aby wnioskować o pracę zdalną w tym trybie;
- czym jest wniosek wiążący pracodawcę;
- jak przebiega procedura uzyskania zgody od pracodawcy w przypadku złożenia wniosku w tym trybie;

- jaka jest procedura skutecznej odmowy przyjęcia wniosku przez pracodawcę.

Hipoteza badawcza, jaką stawia autorka zakłada, że ustawodawca, projektując w 2022 r. przepisy rozdziału IIc kodeksu pracy (praca zdalna), miał na celu wzmocnienie pozycji osób w trudniejszej sytuacji (kobiety w ciąży, osoby wychowujące dzieci do 4. roku życia, osoby sprawujące opiekę nad osobami z niepełnosprawnością) w zakresie łączenia ról pracowniczych i rodzinnych przez wprowadzenie wiążącego pracodawcę wniosku tych osób o pracę zdalną.

Instrument prawny w postaci zobowiązania pracodawcy do wyrażenia zgody pracownikowi na pracę zdalną ma charakter roszczenia pracownika. Te zasadę przewidziano w art. 67¹⁹ § 6 i 7 kodeksu pracy. Przepisy tego artykułu są klarowne, nie budzą wątpliwości i dają pracodawcy możliwość odmowy uwzględnienia wniosku uprzywilejowanego pracownika tylko w dwóch ściśle określonych przypadkach. Działanie takie zostało podyktowane świadomą decyzją ustawodawcy, co dało się zaobserwować już na etapie legislacyjnym.

W artykule autorka stara się zweryfikować postawioną hipotezę badawczą.

Praca zdalna całkowita – ewolucja rozwiązań systemowych

Telepraca (2007–2020)

Ewolucja regulacji prawnych dotyczących pracy świadczonej na odległość w polskim systemie prawnym przeszła znaczącą transformację. Przed nowelizacją kodeksu pracy w 2023 r. jedyną uregulowaną formą świadczenia pracy na odległość była telepraca (art. 67⁵–67¹⁷ kodeksu pracy)¹. Przepisy te, wprowadzone w 2007 r., definiowały telepracę jako pracę wykonywaną regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej², a osobę świadczącą pracę w tej formie zdefiniowano jako telepracownika³.

Telepraca stanowiła pierwszą regulację pracy świadczonej całkowicie poza zakładem pra-

¹ Stan prawny sprzed zmian, które weszły w życie dn. 7.04.2023 r.

² Art. 67⁵ § 1 Kodeksu Pracy, stan prawny sprzed zmian, które weszły w życie dn. 7.04.2023 r.

³ Art. 67⁵ § 2 Kodeksu Pracy, stan prawny sprzed zmian, które weszły w życie dn. 7.04.2023 r.

cy. Jej główne założenia zawierały takie jej cechy, jak:

- 1) konieczność zawarcia porozumienia z pracodawcą w tej sprawie (art. 67⁶ k.p.),
- 2) co do zasady konieczność uzgodnienia warunków stosowania telepracy u danego pracodawcy z zakładową organizacją związkową (art. 67⁶ i nast. k.p.),
- 3) regularność jej wykonywania pracy poza zakładem,
- 4) wykorzystywanie środków komunikacji elektronicznej,
- 5) obowiązek dostarczenia sprzętu przez pracodawcę,
- 6) szczegółowe wymogi formalne oraz sztywne ramy organizacyjne.

W 2018 r. dodano do art. 67⁶ k.p. punkty 5–7⁴. Zawierały one przepisy umożliwiające świadczenie pracy w formie telepracy przez pracownika na jego wniosek złożony w formie papierowej lub elektronicznej, niezależnie od zawarcia porozumienia określającego warunki stosowania telepracy w trybie art. 67⁶ § 1–4 lub określenia tych warunków w regulaminie po stronie pracodawcy⁵. W efekcie tych zmian ustawodawca nałożył na pracodawcę obowiązek uwzględnienia wniosku pracownika złożonego we wskazanym trybie.

Ustawodawca dokonał tej zmiany noweli z dn. 10 maja 2018 r.⁶, mając na uwadze umożliwienie godzenia pracy zawodowej z zobowiązaniami rodzinnymi i wpieranie pracowników w realizacji *work-life-balance*, zwłaszcza tych, którzy spełniają przesłanki ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej⁷. W celu realizacji założeń i celów przyjętych przez pracodawcę

wspomniana nowelizacja wprowadzała w zakresie realizacji telepracy na wniosek pracownika także przepis, którego treść wprost zobowiązywała pracodawcę do uwzględnienia wniosku pracownika (art. 67⁶ § 6²⁰ k.p.).

Okres przejściowy – pandemia Covid-19 (2020–2023)

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 (dalej specustawa) wprowadziła w art. 3 nową formę organizacji pracy – pracę zdalną, która znacząco różniła się od telepracy uregulowanej w art. 67⁵–67¹⁷ kodeksu pracy.

Podstawową zmianą było wprowadzenie możliwości jednostronnego polecenia pracy zdalnej pracownikowi przez pracodawcę (art. 3 ust. 1 specustawy), podczas gdy telepraca wymagała obustronnego porozumienia stron stosunku pracy. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 3 specustawy, pracodawca mógł w każdym czasie cofnąć polecenie wykonywania pracy zdalnej, co dawało znacznie większą elastyczność w porównaniu ze sztywnymi ramami telepracy.

W ww. ustawie ustawodawca zrezygnował również z wymogu regularności wykonywania pracy poza zakładem pracy, który był charakterystyczny dla telepracy (art. 67⁵ § 1 k.p.). Praca zdalna mogła być wykonywana przez oznaczony czas, bez konieczności zachowania regularnego charakteru.

Istotne zmiany dotyczyły także kwestii technicznych. O ile art. 67¹¹ § 1 k.p. nakładał na

⁴ Art. 67⁶ § 5 dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z 10 maja 2018 r. (Dz.U. poz. 1076) zmieniającej ustawy Kodeks Pracy z dniem 6 czerwca 2018 r.

⁵ Art. 2 W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 i 1000) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 67⁶ dodaje się § 5–7 w brzmieniu:

„§ 5. Wykonywanie pracy w formie telepracy jest także dopuszczalne na wniosek pracownika złożony w postaci papierowej lub elektronicznej, niezależnie od zawarcia, w trybie przewidzianym w § 1–4, porozumienia określającego warunki stosowania telepracy albo określenia tych warunków w regulaminie.

§ 6. Pracodawca uwzględnia wniosek pracownika, o którym mowa w art. 142¹ § 1 pkt 2 i 3, o wykonywanie pracy w formie telepracy, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. O przyczynie odmowy uwzględnienia wniosku pracodawca informuje pracownika w postaci papierowej lub elektronicznej.

§ 7. Przepis § 6 stosuje się do pracowników, o których mowa w art. 142¹ § 1 pkt 2 i 3, również po ukończeniu przez dziecko 18 roku życia.” (ustawa)

⁶ Ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw z dn. 10 maja 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1076).

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100, z późn. zm.).

pracodawcę obowiązek dostarczenia telepracownikowi sprzętu niezbędnego do wykonywania pracy, o tyle art. 3 ust. 4 specustawy dopuszczał wykorzystanie sprzętu pracownika, o ile umożliwiał on poszanowanie i ochronę informacji poufnych.

Specustawa (art. 3 ust. 8) znacząco zliberalizowała także wymogi w zakresie bhp w porównaniu z telepracą. Pracodawca był zobowiązany jedynie do wskazania zasad bezpiecznego i higienicznego wykonywania pracy zdalnej, podczas gdy art. 67¹⁷ k.p. nakazywał spełnianie wszystkich wymogów przepisów bhp.

Wprowadzone zmiany miały początkowo charakter czasowy, jednak ich elastyczny charakter stał się później wzorem dla stałych regulacji wprowadzonych do kodeksu pracy w 2023 r.

Nowy rozdział w kodeksie pracy (2023)

Regulacje dotyczące telepracy zakładały raczej stały charakter tej formy świadczenia pracy. Jednak praca od tego momentu mogła mieć charakter łączony (częściowo stacjonarny, częściowo zdalny). Świadczy o tym między innymi wymóg zawarcia w umowie o pracę szczegółowych ustaleń dotyczących miejsca wykonywania telepracy oraz konieczność regularnego jej wykonywania. Pracodawca był zobowiązany dostarczyć telepracownikowi sprzęt niezbędny do wykonywania pracy, ubezpieczyć go oraz pokryć koszty związane z jego instalacją, serwisem i eksploatacją.

Przepisy o telepracy charakteryzowały się znacznym formalizmem i sztywnością rozwiązań. W praktyce utrudniało to elastyczne stosowanie tej formy zatrudnienia. Konieczność spełnienia wielu wymogów formalnych, w tym uzgodnienia warunków telepracy przy zawieraniu umowy o pracę lub w trakcie zatrudnienia w formie porozumienia, często zniechęcała pracodawców do korzystania z tej formy organizacji pracy. Dodatkowo brak wyraźnych regulacji dotyczących możliwości łączenia pracy stacjonarnej z telepracą powodował niepewność prawną w zakresie dopuszczalno-

ści stosowania modelu łączącego pracę stacjonarną z pracą na odległość.

Taki stan prawny, choć teoretycznie nie wykluczał możliwości łączenia pracy stacjonarnej z wykonywaniem jej zdalnie, w praktyce znacząco ograniczał elastyczność w organizacji pracy i nie odpowiadał na rosnące potrzeby rynku pracy w zakresie bardziej elastycznych form świadczenia pracy na odległość.

Nowe przepisy dotyczące pracy zdalnej zostały wprowadzone ustawą z 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁸. Weszły one w życie 7 kwietnia 2023 r., z wyjątkiem niektórych, które zaczęły obowiązywać w innym terminie⁹. Ustawa ta uchyliła dotychczasowe przepisy o telepracy (art. 67⁵–67¹⁷ k.p.). W ich miejsce wprowadziła nowy rozdział IIc zatytułowany „Praca zdalna” (art. 67¹⁸–67³⁶).

W przepisach przejściowych ustawy uregulowano sytuację osób wykonujących telepracę w dniu wejścia w życie nowych przepisów. Z mocy prawa stali się oni pracownikami wykonującymi pracę zdalną na zasadach określonych w nowych przepisach.

Warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 specustawy przepisy dotyczące pracy zdalnej obowiązywały jeszcze przez 3 miesiące po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego (do 7 lipca 2023 r.).

Praca zdalna w aktualnym stanie prawnym została kompleksowo uregulowana w kodeksie pracy w wyniku nowelizacji, która weszła w życie w kwietniu 2023 r. Zgodnie z art. 67¹⁸ § 1 k.p. praca zdalna oznacza wykonywanie pracy całkowicie lub częściowo w miejscu wskazanym przez pracownika i każdorazowo uzgodnionym z pracodawcą.

Kodeks pracy przewiduje trzy rodzaje pracy zdalnej:

- 1) praca zdalna całkowita,
- 2) praca zdalna hybrydowa (częściowa),
- 3) okazjonalna praca zdalna, która może być wykonywana na wniosek pracownika w wymiarze nieprzekraczającym 24 dni w roku kalendarzowym (art. 67³³ k.p.).

⁸ Dz.U. 2023, poz. 240.

⁹ W ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 240), zgodnie z treścią Art. 21. Ustawy, ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 2, art. 3 pkt 1 i 3, art. 4 pkt 1 i 3, art. 5 pkt 1, art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10 pkt 1, art. 12, art. 13 pkt 1 i 2, art. 15, art. 18 oraz art. 19, które weszły w życie po upływie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia w dn. 6 lutego 2023 r., tj. od dnia 7 kwietnia 2023 r.

Praca zdalna może zostać wprowadzona zarówno przy zawieraniu umowy o pracę (art. 67¹⁹ § 1 k.p.), jak i w trakcie zatrudnienia przez porozumienie stron. W przypadku całkowitej lub częściowej pracy zdalnej jest zobowiązany określić zasady jej wykonywania w porozumieniu z zakładową organizacją związkową lub w regulaminie, jeśli nie dojdzie do zawarcia porozumienia (art. 67²⁰ k.p.).

Istotnym aspektem nowych regulacji jest kwestia zapewnienia przez pracodawcę niezbędnych materiałów i narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych (art. 67²⁴ § 1 k.p.). Pracodawca ma również obowiązek pokryć koszty bezpośrednio związane z wykonywaniem pracy zdalnej, w szczególności koszty energii elektrycznej oraz dostępu do łączu telekomunikacyjnych.

W zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (zgodnie z art. 67³¹ k.p.) pracownik składa oświadczenie w postaci papierowej lub elektronicznej o zapewnieniu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w miejscu wskazanym przez pracownika. Pracodawca przeprowadza ocenę ryzyka zawodowego dla pracy zdalnej oraz informuje pracownika o jej wynikach oraz zasadach bezpiecznego i higienicznego wykonywania takiej pracy.

Szczególne znaczenie ma art. 67²⁸ k.p., który zakazuje dyskryminacji pracownika wykonującego pracę zdalną, a także niekorzystnego traktowania w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Cele i wola ustawodawcy

Przed pandemią w polskim prawodawstwie obowiązywały przepisy dotyczące telepracy. Również znaczenie przed pandemią (w 2018 r.) ustawodawca zobowiązał pracodawcę do uwzględniania wniosku pracownika o pracę na odległość, o ile pozwalały na to rodzaj i organizacja pracy, lecz samo pojęcie pracy zdalnej w dzisiejszym rozumieniu zostało wprowadzone dopiero na mocy tzw. specustawy covidowej w 2020 r.¹⁰, a zatem praca na odległość została uporządkowana, przepisy uszczegółowione i uelastycznione w stosunku do wcześniej obowiązujących przepisów o telepracy i wolą ustawodawcy wprowadzona (jako bardziej elastyczna w stosunku do obowiązującej do tego czasu telepracy) została w szczególnym momencie, bowiem geneza tych zmian jest bezpośrednio związana z potrzebą ochrony życia i zdrowia pracowników oraz ich rodzin.

Decyzja ustawodawcy wprowadzająca możliwość pracy zdalnej przez pracownika spowodowała upadek paradygmatu pracy podporządkowanej, w której organizacja pracy należy do pracodawcy (Gładoch 2020). Pracownik pracujący w domu samodzielnie planuje zadania i ustala czas na ich wykonanie, co wprost przedstawia aktualne piśmiennictwo z zakresu prawa pracy (Gładoch 2023). Z samej bowiem istoty pracy zdalnej wynika samodzielne organizowanie czasu pracy w dniu roboczym¹¹.

Nowelizacja kodeksu pracy z 2022 r.¹², wprowadzała wiele zmian w zakresie prawa pra-

¹⁰ Ustawa z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.) – przypis przenieść na stronę, gdzie jest pierwszy raz wymieniana ta ustawa.

¹¹ Takie rozumienie pracy zdalnej oznacza, że pracodawca nie może czynić pracownikowi zarzutu z organizacji swojego dnia pracy, z tego, że nie odebrał w danym momencie telefonu, lub oddzwonił dopiero po pół godzinie, a także nie odpowiedział na maila w trybie natychmiastowym.

¹² Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa oraz ustawę 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.

cy, w tym wykonywania pracy zdalnie. Wśród celów proponowanych zmian w uzasadnieniu do ustawy wskazano konieczność wyjścia naprzeciw uzasadnionym potrzebom pracowników i pracodawców w zakresie wprowadzenia regulacji dotyczących pracy zdalnej jako rozwiązania stałego.

W procesie legislacyjnym ustawodawca przekazał projekt nowelizacji kodeksu pracy do opinii różnym instytucjom, głównie organizacjom pracodawców i tym związanym z rynkiem pracy (Pracodawcy RP, Konfederacja Pracodawców Lewiatan, Główny Inspektor Pracy i inne). Tylko Konfederacja Pracodawców Polskich Lewiatan wniosła zastrzeżenia do treści art. 67¹⁹ § 6. Zaproponowała ona, aby poza dwiema przesłankami odmowy pracodawcy w odniesieniu do wniosku złożonego w trybie art. 67¹⁹ zapisanymi w ustawie znalazły się jeszcze dwie dodatkowe: sposób wykonywania pracy zdalnej oraz umiejętności pracownika.

Proponowano, by ten fragment przepisu brzmiał następująco: „Pracodawca jest obowiązany uwzględnić wniosek pracownika, o którym mowa w art. 142¹ § 1 pkt 2 i 3, pracownicy w ciąży, pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4 roku życia, a także pracownika sprawującego opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, o wykonywanie pracy zdalnej, chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika, sposób jej wykonywania przez pracownika, czy umiejętności pracownika”¹³.

W uzasadnieniu do proponowanej poprawki napisano m.in.: „(...) już w trakcie wykonywania pracy w formule zdalnej może się okazać, że pracownik nie gwarantuje odpowiedniego zaangażowania, efektywności, taka formuła współpracy nie okazała się skuteczna”.

Ustawodawca jednak nie uwzględnił wnioskowanej zmiany w treści projektowanego art. 67¹⁹. Jej odrzucenie wyraźnie wskazuje, że nie jest i nie było wolą ustawodawcy umożliwienie odwołania z pracy zdalnej lub niewyrażenia na nią zgody np. z powodu niezadowolenia ze sposobu wykonywania pracy zdalnej przez pracownika lub jego umiejętności. W myśl obowiązujących literalnie przepisów takie uzasadnienie nie stanowi podstawy do odrzucenia wniosku. Ponadto z przebiegu procesu legislacyjnego wynika, że pracodawca wyraźnie sprzeciwił się możliwości zaistnienia przesłanek odmowy w postaci oceny pracy czy sposobu jej wykonywania przez pracownika wykonującego pracę zdalnie.

Żadna z pozostałych instytucji, w tym Główny Inspektor Pracy, nie wniósł żadnych zastrzeżeń ani propozycji poprawek do treści art. 67¹⁹ § 6. Skłania to do przekonania, że wola ustawodawcy w zakresie związania pracodawcy koniecznością udzielenia zgody na złożony wniosek uprawnionego pracownika była niemal bezdyskusyjnie jednogłówna.

Należy wskazać, że – wprowadzając zmiany w zakresie wykonywania pracy na odległość – ustawodawca zdecydował się na uprzywilejowaną pozycję niektórych pracowników, którzy mogą złożyć do pracodawców wiążący wniosek o zastosowanie wobec nich pracy zdalnej (co zostało już wprowadzone nowelizacją z 2018 r.). Do tej grupy pracowników należą (art. 67¹⁹ § 6 i 7 k.p.):

- 1) kobiety w ciąży;
- 2) pracownicy wychowujący dziecko do ukończenia przez nie 4. roku życia;
- 3) pracownicy – rodzice dzieci niepełnosprawnych, spełniających warunki wynikające z przepisu art. 142¹ § ust. 3 k.p., także po ukończeniu przez dzieci 18. roku życia;
- 4) pracownicy sprawujący opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.

¹³ Opinia Konfederacji Pracodawców Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks Pracy z 2022 r. (druk 2335), s. 8.

Zakres związania wnioskiem pracownika i zgoda pracodawcy

Zdaniem G. Spytek-Bandurskiej: „Pracodawca jest obowiązany uwzględnić wniosek o wykonywanie pracy zdalnej składany niezależnie przez pracowników mających **szczególne sytuacje rodzinne**, dla których ta forma zatrudnienia stanowi duże ułatwienie w godzeniu spraw prywatnych z zawodowymi. (...) **Zasadą jest przyjęcie wniosku, gdyż ma on wiążący charakter**” (Spytek-Bandurska 2024).

Przepisy artykułu art. 67¹⁹ § 6 oraz ich konstrukcja dają pracownikowi prawo do roszczenia wobec pracodawcy, które wynika z woli ustawodawcy, a pracodawca co do zasady nie może odrzucić wniosku pracownika w zakresie pracy zdalnej, o ile pracownik spełnia przesłanki wymienione w tym artykule.

A. Sobczyk w komentarzu do ustawy Kodeks pracy mówi wprost o nakazie uwzględnienia wniosku uprawnionego pracownika o wykonywanie pracy zdalnej w wymienionych w § 5 i 6 przypadkach, co jest związane z realizacją polityki prorodzinnej (Sobczyk 2024). „Ustawa nie zastrzega formy takiego wniosku. Wydaje się, że mając na uwadze cele, które służą przyznaniu pracownikom prawa do żądania wykonywania pracy w formie zdalnej, pracodawca powinien, co do zasady, uwzględnić każde miejsce wskazane przez pracownika”¹⁴.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w publikacji z 2024 r. pt. *Praca zdalna. Obowiązki i uprawnienia pracowników i pracodawców. Niezbędnik Kadrowo-płacowy* pracodawca samodzielnie decyduje o przyjęciu lub odrzuceniu pracowniczego wniosku o pracę zdalną. Musi natomiast go uwzględnić, gdy składającym jest pracownik wymieniony w art. 67¹⁹ § 6 i § 7 k.p. (Praca zdalna. Obowiązki 2024).

Przesłanki odmowy uwzględnienia wniosku pracownika

Z analizy piśmiennictwa wynika, że wniosku składanego w trybie art. 67¹⁹ § 6 w zw. ze 141¹ §§ 1, 2, 3 pracodawca nie może odrzucić, a z woli ustawodawcy ma nakaz jego przyję-

cia i wdrożenia. Od tej naczelnej zasady ustawodawca przewidział dwa wyjątki wskazane w treści art. 67¹⁹ § 6.

Art. 67¹⁹ KP § 6. Pracodawca jest obowiązany uwzględnić wniosek pracownika, o którym mowa w art. 142¹ § 1 pkt 2 i 3, pracownicy w ciąży, pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4. roku życia, a także pracownika sprawującego opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, o wykonywanie pracy zdalnej, **chyba że nie jest to możliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika**.

W doktrynie podkreśla się, że są to jedyne dwie przesłanki, które uprawniają pracodawcę do odmowy uwzględnienia wniosku zgodnie z przepisami prawa. Tylko wystąpienie jednej z nich lub obu przesłanek jednocześnie daje pracodawcy możliwość odrzucenia (co wynika wprost z treści przepisu i procesu legislacyjnego).

Pracodawca może odmówić uwzględnienia wniosku, jedynie w przypadku, gdy wykonywanie pracy zdalnej jest niemożliwe ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. Takie samo rozwiązanie przyjęto w art. 182^{1e} § 2 k.p. odnośnie do wniosku pracownika w sprawie łączenia urlopu rodzicielskiego z pracą. Względny organizacji pracy to np. świadczenie pracy w ruchu ciągłym [na taśmie produkcyjnej – przyp. aut.] czy w inny ściśle skoooperowany sposób, w którym pracownik musi wykonywać pracę w tym samym wymiarze co pozostali pracownicy (Latos-Milkowska 2020) 2), czy świadczenie pracy przez lektora języka obcego, chyba że szkoła prowadzi kursy online (Suknarowska-Drzewiecka 2023).

Z kolei rodzaj pracy, który wyłączałby możliwość świadczenia pracy zdalnej, to przykładowo: sprzedaż (z wyjątkiem sklepu internetowego), sprzątanie, praca przy produkcji [...], praca chirurga, pielęgniarki, opiekuna w domu

¹⁴ A. Sobczyk w: A. Sobczyk red., „Kodeks Pracy. Komentarz”, (Warszawa: C.H.Beck 2023), *system legalis*, [dostęp: 13.10.2024], <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3danbsg42tsny&refSource=search&ols=arkadiusz%20sobczyk&searchType=near&searchScope=all>,

pomocy społecznej, listonosza, instalatora, maszynisty kolei i wiele innych. Są to zawody, w których pracownicy muszą być obecni fizycznie w siedzibie pracodawcy ze względu na rodzaj lub organizację pracy. „W praktyce wnioski mogą składać przede wszystkim pracownicy administracyjno-biurowi, przedstawiciele handlowi”¹⁵.

Inny komentarz do przepisów kodeksu pracy także potwierdza takie rozumienie oraz interpretację przesłanek do odrzucenia wniosku wiążącego pracodawcę.

Organizacja pracy dotyczy procesu zarządzania i często wiąże się profilem prowadzonej działalności. Zgodnie z *Encyklopedią zarządzania*: „najprostszą definicją organizacji pracy jest określenie co należy zrobić oraz kto ma to zrobić”¹⁶. Rodzaj pracy to pojęcie języka prawnego, które najczęściej oznacza zajmowane przez pracownika stanowisko. Jest oczywiste, że niektórych prac nie da się wykonywać zdalnie (np. kierowcy, piekarza, sprzątaczkę, listonosza itp.). W takiej sytuacji wniosek pracownika nie może być uwzględniony, ponieważ wiązałby się z koniecznością powierzenia pracownikowi innej pracy (Gładoch 2023).

Mimo że instytucja pracy zdalnej jest instytucją stosunkowo młodą, w piśmiennictwie znaleźć już można nawet konkretne kazusy na poparcie tego, co powyżej. Dla przykładu: „Pracownik jest rodzicem dziecka niepełnosprawnego w stopniu znacznym. Pracuje na stanowisku listonosza. Złożył wniosek o pracę zdalną o poniższej treści (zgodny ze wzorem przygotowanym przez pracodawcę), lecz pracodawca nie uwzględnił go, uzasadniając to rodzajem pracy, który wyklucza jej zdalne wykonywanie. Takie postępowanie pracodawcy jest prawidłowe” (Praca zdalna. Obowiązki 2024).

Zasadność podstawy do odmowy

A. Sobczyk w komentarzu do treści przepisu art. 67¹⁹ w zakresie przesłanek odrzucenia wiążącego wniosku o pracę zdalną wskazuje wprost, że: „Pracodawca może odmówić uwzględnienia wniosku wtedy, gdy praca «nie

jest możliwa» ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika. Ów brak możliwości to coś więcej niż utrudnienie, które wiąże się z każdym przypadkiem pracy zdalnej” (Sobczyk 2023).

Z komentarza tego wynika dodatkowo pewna oczywistość w zakresie konieczności liczenia się zarówno przez pracownika, jak i pracodawcę z pojawieniem się okazjonalnych utrudnień w komunikacji podczas pracy zdalnej. Jednak nie dyskwalifikują one możliwości jej świadczenia i nie stanowią podstawy do odrzucenia wniosku wiążącego pracodawcę. Wydaje się zatem, że pracodawca powinien wykazywać zrozumienie dla sytuacji, w których pracownik oddzwania na połączenie po powrocie do biurka, czy odczytania maila z opóźnieniem w stosunku do momentu, w którym został wysłany. Również udzielenie odpowiedzi, która nie jest natychmiastowa może być uzasadniona przyczynami, takimi jak zakończenie pracy i pozostawanie offline, udzielenie odpowiedzi może wymagać zastanowienia, pracownik mógł oddalić się na przerwę przysługującą zgodnie z Kodeksem Pracy i tym samym pozostawać w danym momencie poza ekranem monitora, a po powrocie nie zająć w pierwszej kolejności do zminimalizowanej na ekranie komputera poczty – lecz powrócić bezpośrednio do pracy otwartej na ekranie monitora).

Takie przesłanki nie stanowią podstaw do odmowy złożonego wiążącego wniosku pracownika. Wydaje się bowiem, że wola ustawodawcy jest bowiem odwrotna – w wyniku zachodzących zmian – ustawodawca nie tylko wprowadził ją niedawno do polskiego porządku prawnego uelastyczniając obowiązującą wcześniej formę pracy na odległość, jaką była telepraca, ale także celował tą decyzją w możliwość godzenia ról: zawodowej i rodzinnej, co również może okazjonalnie wpływać na pojawianie się pewnych krótkotrwałych utrudnień w kontakcie, a czego ustawodawca był z pewnością świadom.

Podstawą odmowy przyjęcia przez pracodawcę wiążącego wniosku nie może być wąt-

¹⁵ tamże, system legalis, [dostęp: 27.10.2024] <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi-3danbtga3tcny&refSource=search&ols=kodeks%20pracy%20komentarz&searchType=near&searchScope=all>

¹⁶ https://mfiles.pl/pl/index.php/Organizacja_pracy, [dostęp: 18.10.2022 r.].

pliwość w czas reakcji pracownika na komunikację z nim. Pracodawca ma prawo odmowy tylko i wyłącznie w dwóch przypadkach wskazanych w ustawie – praca w formie zdalnej całkowitej nie jest fizycznie możliwa ze względu na rodzaj lub organizację pracy.

W przypadku wątpliwości pracodawcy odnośnie kontaktu z pracownikiem wykonującym pracę zdalnie, ustawodawca przewidział instrumenty dla pracodawcy mające na celu potencjalną weryfikację wątpliwości przełożonego w postaci mechanizmów kontrolnych ujętych w przepisach prawa pracy. Zgodnie z treścią art. 67²⁸ pracodawca ma prawo przeprowadzać kontrolę:

- wykonywania pracy zdalnej przez pracownika,
- w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy,
- przestrzegania wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji, w tym procedur ochrony danych osobowych, na zasadach określonych w poleceniu, porozumieniu lub regulaminie¹⁷.

Kontrolę przeprowadza się w porozumieniu z pracownikiem w miejscu wykonywania pracy zdalnej w godzinach pracy pracownika. Pracodawca ma obowiązek dostosować sposób przeprowadzania kontroli do miejsca wykonywania pracy zdalnej i jej rodzaju. Wykonywanie czynności kontrolnych nie może naruszać prywatności pracownika wykonującego pracę zdalną i innych osób ani utrudniać korzystania z pomieszczeń domowych w sposób zgodny z ich przeznaczeniem¹⁸.

Jeżeli pracodawca w trakcie kontroli pracy zdalnej stwierdzi uchybienia w przestrzeganiu przepisów i zasad w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy określonych w informacji lub w przestrzeganiu wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji, w tym procedur ochrony danych osobowych, zobowiązuje pracownika do usunięcia stwierdzonych uchybień we wskazanym terminie albo cofa zgodę na wykonywanie pracy zdalnej przez tego

pracownika. W przypadku wycofania zgody na pracę zdalną pracownik rozpoczyna pracę w dotychczasowym miejscu pracy w terminie określonym przez pracodawcę¹⁹.

Zobowiązanie do zachowania terminu ustawowego dla odmowy

Zgodnie z art. 67¹⁹ §6 k.p. o przyczynie odmowy uwzględnienia wniosku pracodawca informuje pracownika w postaci papierowej lub elektronicznej w terminie 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez pracownika. Wprowadzenie określonego terminu podania przyczyny odmowy ma charakter motywujący pracodawcę. W przypadku przepisów dotyczących telepracy nie było takiego uściślenia. Sugeruje to, że ustawodawcy zależało na tym, aby pracodawcę zobowiązać do szybkiego zajęcia stanowiska w sprawie i nie przedłużać utrzymywania pracownika w niepewności prawnej.

Odmowa uwzględnienia wiążącego wniosku po wyznaczonym przez ustawodawcę terminie 7 dni jest informacją złożoną bez zachowania formy przewidzianej dla odmowy dla wniosku składanego na podstawie art. 67¹⁹ § 6 k.p. Stanowi to naruszenie przepisów prawa pracy przez pracodawcę. W piśmiennictwie dot. 67¹⁹ § 6 przyjmuje się, że nie przekazanie odmowy w ustawowym terminie 7 dni, tj. zachowanie milczenia w sprawie do czasu upływu terminu, który ustawodawca wyznaczył pracodawcy, jest formą uwzględnienia wniosku pracownika ze względu na fakt, że wniosek pracownika był dostatecznie precyzyjny (Sobczyk 2023)²⁰.

Nauka prawa wyróżnia wieloraką kategorizację terminów, gdzie fundamentalna dystynkcja wskazuje na terminy materialnoprawne (inkorporujące instytucje takie jak przedawnienie czy zasiedzenie, niepodlegające modyfikacji ani restytucji) oraz terminy proceduralne (obejmujące terminy ustawowe, instrukcyjne oraz sądowe), przy czym kwalifikacja terminu

¹⁷ Art. 67²⁸ §1 w zw. z art. 67¹⁹ par. 5, art. 67²⁰ Kodeksu Pracy.

¹⁸ Art. 67²⁸ §2 Kodeksu pracy.

¹⁹ Art. 67²⁸ §3 Kodeksu Pracy.

²⁰ A. Sobczyk w: A. Sobczyk red., „Kodeks Pracy. Komentarz”, (Warszawa: C.H.Beck 2023), *system legalis*, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3danbsg42tsny&refSource=search&ols=arkadiusz%20sobczyk&searchType=near&searchScope=all> [dostęp: 27.10.2024].

determinowana jest przez konsekwencje prawne jego upływu – w przypadku gdy skutkuje on kreacją, modyfikacją bądź derogacją prawa podmiotowego, kwalifikowany jest jako termin materialnoprawny, natomiast gdy warunkuje możliwość realizacji czynności procesowej, przyjmuje charakter proceduralny.

Nieuwzględnienie wiążącego wniosku po upływie siedmiodniowego terminu stanowi odpowiedź udzieloną z naruszeniem wymogów formalnych statuowanych dla odmowy wniosku składanego w trybie art. 67¹⁹ § 6 k.p., co konstytuuje delikt prawa pracy po stronie podmiotu zatrudniającego.

Termin przewidziany na doręczenie pracownikowi decyzji odmownej odnośnie przedłożonego przez niego wiążącego wniosku stanowi materialnoprawny termin ustawowy i wykazuje dystynktywne cechy względem terminu proceduralnego w zakresie faktu, iż odnosi się on *expressis verbis* do *essentialia negotii* prawa podmiotowego (jego kreacji, modyfikacji bądź ekstynkcji), konsekwencją jego upływu jest *ipso iure* utrata uprawnienia materialnoprawnego, nie podlega on restytucji ani proлонgacji.

Analogiczny konstrukt normatywny implementowano w art. 112 kodeksu pracy w odniesieniu do terminu na wniesienie przez pracownika sprzeciwu od zastosowanej kary porządkowej, gdzie jego przekroczenie, jak akcentuje M. Gładoch (Gładoch 2023), zwalnia pracodawcę z obowiązku rozpatrzenia sprzeciwu, niezależnie od okoliczności faktycznych, które uniemożliwiły pracownikowi wniesienie środka zaskarżenia, a niemożność restytucji tego terminu wynika bezpośrednio z braku stosownej regulacji w Kodeksie pracy.

Podążając za przedstawioną linią argumentacji należy konstatować, że implementując do nowych przepisów zobowiązanie wobec pracodawcy do zachowania ustawowego terminu siedmiodniowego na odmowę uwzględnienia wiążącego wniosku pracownika, legislator zamierzał uregulować i skonkretyzować sytuację, które uprzednio mogły generować różnorodne komplikacje, tj. brak terminu granicznego na dezaprobatę pracodawcy względem takiego wniosku (w okresie obowiązywania regulacji o telepracy ustawodawca nie determinował żadnego

terminu ustawowego dla odmowy uwzględnienia wniosku pracownika).

W świetle inicjatywy legislacyjnej określenia precyzyjnego terminu dla pracodawcy oraz w kontekście materialnoprawnego charakteru siedmiodniowego terminu na dezaprobatę, a także w świetle analizy literatury przedmiotu w przedmiotowym zakresie należy przyjąć, że termin siedmiodniowy z art. 67¹⁹ § 6 ma charakter peremptoryjny, którego przekroczenie przez pracodawcę siedmiodniowego terminu na dostarczenie odmowy uwzględnienia wniosku wiążącego pracodawcę, skutkuje **bezskutecznością odmowy pracodawcy**.

Za przyjęciem takiego stanowiska stoi wykładnia celowościowa nowo uchwalonych przepisów. Wynika z niej, że skoro ustawodawca związał pracodawcę terminem – ale tylko w przypadku odrzucenia wniosku (nie ma terminu na przyjęcie/akceptację wiążącego wniosku pracownika) – to jego przekroczenie powoduje bezskuteczność odmowy i uznanie, że miała miejsce milcząca zgoda pracodawcy. Zaniedbanie pracodawcy w zakresie przekroczenia terminu na odrzucenie wniosku nie może działać na niekorzyść pracownika i prowadzić do stanu niepewności prawnej trwającego dalej po tym terminie, a zasada słuszności w prawie przeciwdziałać ma sytuacji, w której pracodawca będzie czerpać korzyści z własnego zaniedbania (przekroczenia terminu), a pracownik ponosić negatywne konsekwencje nieterminowego działania pracodawcy.

Wolę ustawodawcy wyrażoną w zobowiązaniu pracodawcy do dochowania ustawowego terminu na odrzucenie wniosku należałoby także rozpatrywać w kontekście zasady milczącej zgody (*Qui tacet consentire videtur*) na złożony przez pracownika wniosek wiążący pracodawcę.

Mając na uwadze dobrze pojęty interes pracodawcy, również pracownik, składając wniosek, powinien stosować zasady dobrej współpracy i nie stawiać pracodawcy nagle przed koniecznością udzielenia mu zgody na pracę zdalną z dnia na dzień. Może to bowiem spowodować przejściowe trudności dla pracodawcy. Ustawodawca nie określa konkretnego terminu (np. minimalnego okresu karencji od złożenia wniosku do jego faktycznej realizacji).

W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że taka postawa pracownika byłaby pożądana.

Dla przykładu E. Suknarowska-Drzewiecka wyraża w tym względzie następujące zdanie: „Pracownik, z uwagi na obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy nie powinien żądać wprowadzenia pracy zdalnej z dnia na dzień. De lege ferenda dobrym rozwiązaniem wydaje się termin nie krótszy niż 21 dni przed rozpoczęciem wykonywania telepracy. Taki termin przyjęto m.in. odnośnie wniosku o łączenie urlopu rodzicielskiego z pracą (art. 182^{1e} § 2 k.p.). (Suknarowska-Drzewiecka, 2023). Podzielam takie stanowisko. W mojej ocenie brak takiej regulacji może prowadzić do niepotrzebnych nieporozumień i napięć między pracownikiem a pracodawcą.

Podsumowanie

Geneza powstania i wprowadzenia pracy zdalnej w trybie art. 67¹⁹ § 6 i 7 w zw. z art. 142¹ do kodeksu pracy dotyczy wybranej grupy osób. W ten sposób ustawodawca stworzył dla wskazanych pracowników możliwość łączenia ról zawodowych i społecznych oraz ułatwił ochronę zdrowia i życia własnego i ich rodzin.

Pracownikowi, który spełnia przesłanki z art. 67¹⁹ § 6 i 7, pracodawca nie może odmówić zgody na wniosek o pracę zdalną, poza

dwoma ściśle określonymi w kodeksie pracy przesłankami – wyłącznie ze względu na organizację pracy lub rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika.

Ponadto ustawodawca zobowiązał pracodawcę do zachowania 7-dniowego terminu odpowiedzi w przypadku odmowy przyjęcia takiego wniosku. Przekroczenie tego terminu czyni odmowę bezskuteczną.

Termin siedmiodniowy liczy się od dnia złożenia wniosku przez pracownika u pracodawcy w formie papierowej lub elektronicznej. Za formę elektroniczną złożenia wniosku uważa się złożenie wniosku w systemie teleinformatycznym, będącym oficjalnym kanałem komunikacji oraz narzędziem do procedowania spraw pracowniczych, jak np. urlopy i zwolnienia od pracy, wnioski o podróże służbowe, świadczenia socjalne oraz inne sprawy pracownicze w zakładzie pracy.

Potencjalna wątpliwość odnośnie do dynamiki komunikacji między pracownikiem a przełożonym nie stanowi podstawy do odrzucenia wiążącego wniosku. Jest to przesłanka do podjęcia działań w kierunku poprawienia komunikacji, sprawdzenia czy przyczyną nie jest wadliwy sprzęt elektroniczny czy teleinformatyczny, który pracodawca jest zobowiązany zapewnić pracownikowi świadczącemu pracę zdalnie, za inicjowanie naprawy sprzętu lub poprawy jego funkcjonowania.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Binder Piotr, „Praca zdalna w czasie pandemii i jej implikacje dla rodzin z dziećmi – badanie jakościowe”, *Przegląd Socjologii Jakościowej* tom 18, nr 1/2022, (Wydawnictwo UŁ, Łódź 2022).
- Gładoch Monika, *Praca zdalna w praktyce. Zagadnienia prawne*, Wyd. Pedagogium WSNS, Warszawa 2020.
- Walczak Krzysztof, Wojewódka Marcin (red.), *Prawo pracy dla sędziów i pełnomocników*, C.H.Beck, seria Praxis, Warszawa, 2023.
- Gładoch, Monika, *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości. Nowelizacja Kodeksu pracy*. Komentarz, Warszawa 2023.
- Karasek, Aneta, „Praca zdalna w trakcie pandemii Covid-19”, w: Mędryk I. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowej przestrzeni fizycznej i społecznej*, Warszawa: Difin, 2021.
- Król, Małgorzata, *Praca zdalna, cechy, uwarunkowania, implikacje dla procesu pracy*. Katowice, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2022.
- Mędrala, Małgorzata (red.), *Praca zdalna w polskim systemie prawnym*. Warszawa, Wolters Kluwer, 2021.
- Moczydłowska, Joanna, *Nowe trendy na rynku pracy – praca w systemie home office w percepcji polskich menedżerów*. Marketing i Rynek 4, 2021.
- Praca zdalna. Obowiązki i uprawnienia pracowników i pracodawców*, Niezbędnik Kadrowo-płacowy, INFOR 2024.
- Prusik, Adrian, *Praca zdalna. Praktyczny przewodnik po nowych przepisach*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2023.
- Sobczyk Arkadiusz (red.) *Kodeks Pracy. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 2023,
- Spytek-Bandurska, Grażyna, w: Muszański Wojciech, Walczak Krzysztof (red.) *Kodeks Pracy. Komentarz*, 2024, *system legis*, [dostęp: 27.12.2024].
- Suknarowska-Drzewiecka Ewa, w: Walczak Krzysztof (red.), *Kodeks Pracy, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Walczak Krzysztof (red.), *Kodeks Pracy, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Muszański, Wojciech, Walczak Krzysztof, *Kodeks pracy. Komentarz* 2024, wyd. 14, Warszawa 2024.

AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz.U. 1974 Nr 24 poz. 141).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100, z późn. zm.).

Ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw z dn. 10 maja 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1076).

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 (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.).

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 (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.).

Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 240).

PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH ORAZ OPINIE DO PROJEKTÓW

Opinia do projektu ustawy druk 2335– stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia do projektu ustawy druk 2335– stanowisko Konfederacji Pracodawców Polskich Lewiatan

Opinia do projektu ustawy druk 2335 – stanowisko Głównego Inspektora Pracy

Projekt nowelizacji ustawy Kodeks Pracy z 2022 r., druk 2335

Uzasadnienie do projektu nowelizacji ustawy Kodeks Pracy z 2022 r., druk 2335

STRONY INTERNETOWE/WEBSITES

<https://sip.legalis.pl>

https://mfiles.pl/pl/index.php/Organizacja_pracy

Contemporary differences in pensions between Member States of the European Union*

Współczesne różnice między państwami członkowskimi Unii Europejskiej
w zakresie emerytur

PAWEŁ KALETA

ORCID: 0000-0002-1851-3889

European Parliament / Parlament Europejski**

kaleta.pawel@gmail.com

Summary: Pensions, considered as an instrument to provide means of living for persons who are no longer working (or in a more general sense - not on the labour market anymore) due to their reaching of a certain age, continue to prove their valor in contemporary societies, including in particular in Europe (and the European Union). Issues concerning them are therefore of obvious importance for the entire EU, and not only for its Member States, making it worthwhile to try to synthetically consider important current differences between pensions inside the Union, through outlining their financing, analysing pension benefits, and presenting their contemporary evolution (reforms). These analyses of the extent to which pension systems ensure adequate income in retirement – that is, prevent old-age poverty and maintain the income of men and women for the duration of their retirement – suggest that, at the EU level, a strengthened coordination among the reporting on i.a. adequacy of pensions and on sustainability of age-related expenditure can facilitate the necessary holistic-approach response to addressing demographic challenges, safeguarding both adequacy and sustainability of social protection and supporting intergenerational fairness.

Key words: European Union, EU Member States, pensions

Streszczenie: Emerytury, rozumiane jako instrument zapewniający środki do życia osobom, które już nie pracują (lub w szerszym rozumieniu – nie są już obecne na rynku pracy) wskutek osiągnięcia pewnego wieku (emerytalnego), nadal dowodzą swojej wartości dla współczesnych społeczeństw, w szczególności w Europie (oraz w Unii Europejskiej). Zagadnienia ich dotyczące posiadają oczywiste znaczenia dla UE jako całości, a nie tylko dla jej państw członkowskich. Warto zatem podjąć próbę syntetycznego rozważenia istotnych współczesnych różnic między emeryturami w UE przez zarysowanie sposobu ich finansowania, analizę świadczeń emerytalnych oraz przedstawienie ich obecnej ewolucji (reform). Te analizy stopnia, w jakim świadczenia emerytalne zapewniają odpowiedni dochód na emeryturze – to znaczy zapobiegają ubóstwu osób starszych oraz zapewniają dochód kobietom i mężczyznom nimi objętymi – prowadziłyby do wniosku, że w skali całej UE wzmocniona koordynacja między sprawozdawczością dotyczącą m.in. adekwatności emerytur oraz zrównoważenia wydatków związanych z wiekiem może ułatwić zastosowanie niezbędnego całościowego podejścia do stawienia czoła wyzwaniom demograficznym, zapewnienia adekwatnej i trwałej ochrony socjalnej oraz wspierania solidarności międzypokoleniowej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, państwa członkowskie UE, emerytury

* This text represents personal views of its author.

** Wiertzstraat / Rue Wiertz 60, B-1047 Brussel/Bruelles, België/Belgique, Tel. +32 2 284 21 11

Introduction

In 2022, older people (i.e. those aged more than 65 years) represented about 21 per cent of the population of the European Union. There has been more than 94 million of them in total, made up of 53.5 million women and 40.5 million men. Of these, 45.5 million lived in couples, with or without children, while 8.5 million older men and 21 million older women lived single. There have been 107.5 million persons drawing an old-age or survivor pension in 2020 (latest available data), up from 102.7 million in 2012 (i.e. an increase of slightly less than 5 per cent). Over the same period, the number of people aged more than 65 in the EU increased by 16 per cent, from 18 to the aforementioned 21 per cent of the population.¹

The increase in life expectancy has been slowing down in the EU over the last decade. This longer-term trend was exacerbated by excess mortality during the Covid-19 pandemic, as the number of older people declined between 2020 and 2022 and life expectancy at age 65 fell. The share of healthy years in the remaining life expectancy in old-age has, however, remained stable in overall terms across the EU since the beginning of the century – but women live longer in ill health than men. The income of older people in the EU remains below 90 per cent of working-age income on average, with significant differences between women and men and between countries. Pension benefits amount, on average, to around three fifths of late-career work income. Income inequality among older people has receded since 2019, possibly reflecting the widespread measures to protect lower-income pensioners during the recent crises.²

The rights to adequate old-age income and pensions in the European Union have been proclaimed in the Principle 15 of the European Pillar of Social Rights (EPSR)³, and are being implemented through its action plan⁴. The issues concerning pensions are therefore of obvious importance for the entire EU, and not only for its Member States. This article is an attempt at synthetically considering current important differences between pensions inside the Union. To this end, it is in turn outlining the financing of pensions in Europe, analysing pension benefits in the EU to a certain extent, and last but not least presenting contemporary evolution (reforms) of pensions in the Union's Member States. Some conclusions are then proposed.

Pension financing

If pensions are to be considered as an instrument to provide means of living for persons who are no longer working (or in a more general sense – not on the labour market anymore)⁵ due to their reaching of a certain (retirement or pensionable) age,⁶ then the core phases of the underlying process can be described as the following:

- 1) pay-in – accumulation of pension savings (before reaching retirement age),
- 2) pay-out – payment of old-age pensions (in retirement).⁷

From this point of view, chronologically first question to solve is of course providing a source of funding for or financing of such old-age pensions (hereinafter referred to as 'pensions'; Fig. 1).⁸

In general, pensions are financed by contributions (a percentage of a salary or a wage)

¹ European Commission and Social Protection Committee, *2024 Pension adequacy report. Current and future income adequacy in old-age in the EU* (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2024), Vol. 1, 19.

² *Supra*, 11–12.

³ Jointly proclaimed by the European Parliament, EU Council and the European Commission on 17 November 2017; OJ C 428, 13.12.2017, pp. 10–15.

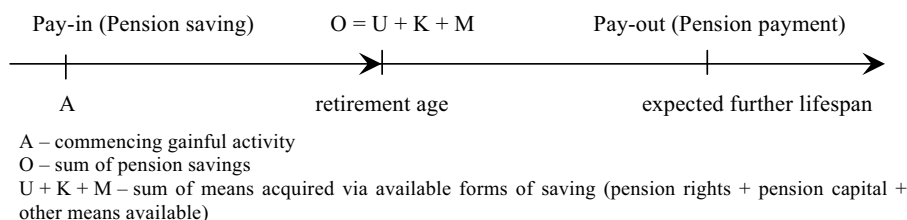
⁴ *Supra*, 15.

⁵ This is underlined e.g. in: Bernd von Maydell, Katja Burchardt, K.-D. Henke, R. Leitner, Ruud Muffels, Michael Quanta, Pirrko-Liisa Rauhala, Gert Verschraegen, Maciej Żukowski, *Enabling Social Europe* (Berlin: Springer, 2006), 201.

⁶ Wojciech Muszalski, 'Przemiany wieku emerytalnego', *Polityka Społeczna* 3 (2009), 7.

⁷ Tadeusz Szumlicz, 'Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia społecznego', in: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, ed. Tadeusz Szumlicz, Maciej Żukowski (Warsaw: Twigger, 2004), 10–12.

⁸ See e.g. Jörg Huffschnid, *Economic Policy for a Social Europe* (Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan, 2005), 244–245.

Figure 1. *General timeline of pensions*

Source: Tadeusz Szumlicz, 'Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia społecznego', in: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, ed. Tadeusz Szumlicz, Maciej Żukowski (Warsaw: Twigger 2004), 9–12.

paid in parts by an employee and their employer, as well as contributions (or premiums) paid to a pension fund or scheme by a person enrolled in it.⁹ However, in practice this is heavily supplemented by the general government (tax) revenue, with taxation estimated to account for ca 25 per cent of pension financing in the European Union.¹⁰

More specifically, pension financing is organised under one of two model solutions (or a combination of both):

1. Pay-as-you-go (redistribution / repartition / social insurance), where pensions are financed by contributions paid by the current employees and employers on the basis of an 'intergenerational solidarity pact' (and *de facto* also by taxes).¹¹ This solution is considered costly in absolute numbers, in relation to GDP, or in proportion of the pension system to the entire social security

system in a given state alike,¹² but on the other hand resilient in the face of e.g. inflation-related shocks.¹³

2. Funded (compulsory saving schemes), where pensions are financed by savings acquired from contributions of persons (future pensioners) enrolled, when economically active, in such funds or schemes, which then in turn invest them in the various financial markets.¹⁴ This is a more individualised and, in principle, transparent solution¹⁵ than the previous one, while also being arguably more resilient to negative demographic trends and risky political decisions.¹⁶

These solutions have been as well summarised as constituting, respectively, a solidarity-based 'tax on wage mass', and an individualised 'tax on capital'.¹⁷ As to their resilience, it might be pointed out that during the Covid-19 pandemic the incomes of older people rema-

⁹ Cf. e.g. Paul Bridgen, Traute Meyer, 'The British pension system and social inclusion', in: *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*, ed. Paul Bridgen, Traute Meyer, Barbara Riedmüller (Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, 2007), 49; Barbara Riedmüller, Michaela Willert, 'The German pension system and social inclusion', in: *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*, ed. Paul Bridgen, Traute Meyer, Barbara Riedmüller (Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, 2007), 130 and ff.; Marek Benio, Joanna Ratajczak-Tucholka, 'The Polish pension system and social inclusion', in: *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*, ed. Paul Bridgen, Traute Meyer, Barbara Riedmüller (Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, 2007), 194.

¹⁰ 2024 *Pension adequacy report*, 58–59.

¹¹ Ch. de Neubourg, J. Castonguay, 'Ranking Orders: Performance Indicators for Social Protection Systems', in: *International Cooperation in Social Security*, ed. B. Cantillon, I. Marx (Antwerp-Oxford-New York: Intersentia 2005), 100–105; Hufschmid, *Economic Policy*, 246, 252–253.

¹² See e.g.: Neubourg, Castonguay, *Ranking orders*, 100–105; Marek Góra, 'Preserving social models while regaining competitiveness: can Europe do both?', *European View* 1 (2012), 59–61.

¹³ Krzysztof Ślebzak, 'Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki', in: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, ed. Teresa Bińczycka-Majewska (Cracow: Zakamycze, 2004), 130.

¹⁴ Cf. von Maydell et al., *Enabling*, 199; Małgorzata Olszewska, 'Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia', in: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, ed. Teresa Bińczycka-Majewska (Cracow: Zakamycze, 2004), 221.

¹⁵ E. Overbye, 'Everyone Has the Right to Social Security' – Yeah, in Your Dreams', in: *International Cooperation in Social Security*, ed. B. Cantillon, I. Marx (Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2005), 258.

¹⁶ Ślebzak, *Prawo*, 130; Aleksandra Tragaki, 'Demographics: the vulnerable heel of the European Achilles', *European View* 2 (2014), 281–282.

¹⁷ Ślebzak, *Prawo*, 131; see also e.g. Urszula Kalina-Prasznic, 'Ochrona ryzyka starości a odrzucone paradygmaty społecznego ubezpieczenia emerytalnego', *Polityka Społeczna* 4 (2011), 7–8.

ined protected, while the currently employed continued to build up their pension rights, but ‘funded pension schemes were subject to strong volatility during this period’.¹⁸

Another typology of financing pensions are the ‘three pillars’ representing, to put it in most general terms, pensions provided (in principle alternatively) by the state, the employer and the (prospective) pensioner themselves.¹⁹ When elaborating on this concept, it can be presented as follows:

1. ‘The first pillar’ is ‘the statutory, basic, universal-in-principle, compulsory’ system.²⁰
2. ‘The second pillar’ is ‘the occupational system, based on professional relations between an employer and all or some categories of their employees, which is to provide those employed or self-employed in the course of a given economic activity, or some professional sectors or groups of such sectors, with benefits to supplement those from the basic system, or to replace the latter, and which is organised on the basis of either compulsory or voluntary enrolment.’²¹
3. ‘The third pillar’ consists of ‘private schemes, including life and old-age insurance, private health and pension funds’.²²

It is worth noting, that in (continental) Europe it has been ‘the first pillar’ taking clear

precedence over the others,²³ even though it only provides for very basic security.²⁴ In connection to that fact, it is being synthetically described as a ‘basic pension scheme’ – and in all of the Member States of the European Union it is of a redistributive character.²⁵ The ‘second’ and ‘third’ pillars are in turn described as ‘supplementary pension schemes’,²⁶ and these are of funded nature in principle. As a consequence, enrolment in basic pension schemes is obligatory²⁷ at least for employees, with their contributions being then deducted as a percentage from their wages,²⁸ while enrolment in supplementary pension schemes can be voluntary.

This typology is not universally accepted – for example, there are classifications that assign the basic and some of the supplementary pension schemes as described above into the ‘first’ and ‘second’ pillar of a ‘public pension system’, depending on whether the enrolment is compulsory, and whether entitlement to benefits is dependent on the fact and duration of having been in employment, while adding the remaining ‘second pillar’ schemes to the above-described ‘third pillar’.²⁹ However, it remains uncertain if there can be a clean-cut division of pension systems into ‘public’ and ‘private’,³⁰ given that qualifying some of the existing systems as part of one of the ‘three pillars’ can

¹⁸ 2024 *Pension adequacy report*, 7, 12–14, 108–109.

¹⁹ Inetta Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, 6th ed. (Warsaw: Wolters Kluwer Poland, 2014), 191–192; von Maydell et al., *Enabling*, 200–202; Stanisława Golinowska, „Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie”, in: *Bazowe systemy emerytalne*, ed. Stanisława Golinowska (Warsaw: Institute of Labor and Social Affairs, 1993), vol. I, 21–22.

²⁰ Gertruda Uścińska, ‘Regulacje UE oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie równego traktowania w systemach emerytalnych’, *Polityka Społeczna* 10 (2012), 12. Golinowska, *Ewolucja*, 17–21.

²¹ Uścińska, *Regulacje*, 12; Golinowska, *Ewolucja*, 21–22; Fabio Ravelli, ‘The ECJ and supplementary pensions discrimination in EU law’, *European Journal of Social Law* 1 (2012), 53.

²² Uścińska, *Regulacje*, 12.

²³ See von Maydell et al., *Enabling*, 200–202.

²⁴ Golinowska, *Ewolucja*, 21.

²⁵ See e.g. *Supra*, 17 and ff.

²⁶ F. Ravelli, *The ECJ*, 53–54; Golinowska, *Ewolucja*, 21 and ff.

²⁷ Paul Bridgen, Traute Meyer, ‘Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy’, in: *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*, ed. Paul Bridgen, Traute Meyer, Barbara Riedmüller (Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, 2007), 16.

²⁸ von Maydell et al., *Enabling*, 201–202.

²⁹ Steven A. Nyce, Sylvester J. Schieber, *The Economic Implications of Aging Societies. The Costs of Living Happily Ever After* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), Polish ed. *Ekonomiczne konsekwencje starzenia się społeczeństw*, transl. by A. Kliber, P. Kliber (Warsaw: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2011), 91–92, 94–98.

³⁰ Stanisława Golinowska, ‘Podobieństwa i różnice uzupełniających i dodatkowych systemów emerytalnych w świecie’, in: *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, ed. S. Golinowska (Warsaw: Institute of Labor and Social Affairs, 1994), 23.

be disputed in any case³¹ – and it in fact is, as the very classification attempts described above would show.

Chronologically second phase of the analysed process (Fig. 1), i.e. when pensions are paid out, is retirement. The duration of retirement can then be defined as the (average) expected lifespan after the exit from the labour market. This is distinct from the duration of pension payment itself, in particular since an increasing number of European Union Member States allow drawing pensions and other old-age benefits and working activity to be combined. In turn, the exit from the labour market is the moment when a person is no longer considered employed in official statistics (not having worked for at least one hour during a short reference period). Applying this method means that job-seekers are excluded from the measure of working-life duration.

In 2022, the average lifespan in retirement in the EU was expected to last 21 years. It had slightly fallen since 2019, when it was 21.3 years. The Covid-19 pandemic impact on life expectancy was a driver in this fall, even if by 2022 life expectancy had almost recuperated the 2020 losses. Duration of retirement is very diverse across the EU. The shortest retirement duration was expected in Bulgaria and Latvia (17.5 years), with a majority of countries close to the EU average.

While the average retired life in the EU is expected to last about 21 years, as mentioned above, some of its Member States (e.g. Belgium, France, Luxemburg, Latvia, Lithuania or Hungary) have comparatively short retirement durations. In countries such as the Netherlands, Sweden, Denmark and Ireland, with basic flat-rate pensions complemented by occupational pension schemes, working lives tend to be long compared to countries with more 'Bismarckian'-type repartition funding of pension systems, i.e. public and earnings-based. Inequalities in old-age life expectancy

have an impact on pension wealth (estimated to be from about 4.5 to 7.5 per cent of projected replacement rate – see remarks on adequacy of pension benefits below – across EU Member States) – and, more broadly, on pensions in general.³²

The duration of pension payment is understood as life expectancy at the average age at which people receive their first pension. In 2022, all types of old-age benefits were expected to be paid for 21 years on average, ranging from 15 to 25 years across the EU.

Between 2019 and 2022, the average duration of pension payment fell in most countries, and only increased significantly in Sweden. This fall may (mostly) be an effect of the Covid-19 pandemic and excess mortality, especially among older people. Luxemburg and France displayed the highest values for both men (23.6 years in the earlier, 22.1 in the latter case) and women (ca 25–26 years), while women (and men) started to receive their pension benefits about one year later in France than in Luxemburg.

At the other end of the scale, Bulgaria's short duration (14 years for men and 18.9 years for women) seems to be due to the low life expectancy at pension age.

In Hungary and Lithuania, the low values for men (14.3 and 14.7 years, respectively) resulted from a combination of a relatively late start of pension payments and short life expectancy at that age.

As for Denmark, it displayed the second-shortest duration for women and the shortest duration for men (16.9 years and 13.3 years, respectively), both relating to the highest average age for starting to receive an old-age pension, but with i.a. a caveat, that occupational pension schemes are not taken into account when determining the average age at first pension payment, whereas their inclusion would lower the average age (therefore increasing the retirement duration).³³

³¹ See e.g. Uścińska, *Regulacje*, 16–17.

³² 2024 *Pension adequacy report*, 39–41, 146–147.

³³ *Supra*, 43.

Pension benefits

Benefits have been described as ‘the raison d’être and the core’ of any social security system.³⁴ These benefits can be in-kind (such as healthcare)³⁵ or pecuniary, with pensions being a clear example of the latter.³⁶

In Member States of the European Union contemporary pension benefits include old-age³⁷ (as well as invalidity) pensions for the persons who have been enrolled in the system (and, to an extent, their closest relatives, if these have not been enrolled themselves), dependent not only on their age, but also on the length of their enrolment or other ‘qualifying’ periods equivalent to that³⁸ (and, in consequence, the sum of the contributions paid), thus showing characteristic features of defined benefit schemes³⁹ (see below). It is therefore important in this context, that in practice the retirement age in the European Union, now between 60 and 67 years,⁴⁰ will have to be raised to 70 and beyond⁴¹ (with Nordic countries paving the way),⁴² even if ‘mandatory retirement age’ is in the meantime abolished as a legal notion, as it happened e.g. in the United

Kingdom (then an EU Member State) already in 2011, and in Poland in 2016.⁴³

This is due to the need of simultaneously maintaining the adequacy of pension benefits as well as the financial sustainability of the existing pension systems described earlier,⁴⁴ as there remains a broader fact, that social security systems of EU Member States, including pensions, are subject to various pressures, such as demographic trends (longer life expectancy and lower birth rates, throwing societies off-balance in terms of old-age-dependency ratios, i.e. share of pensioners to working-age adults),⁴⁵ or the growing mobility of employees, hard to link with the ‘classic’ formula, where one person was a party to one labour contract subject to social security (including pension) contributions.⁴⁶

In reference to the ‘three-pillar’ typology of pension system financing it has to be pointed out that – while in the ‘first pillar’ there is the limitation to the provision of only the aforementioned ‘basic security’, although rarely in such a consistent flat-rate approach as the now non-EU United Kingdom represents⁴⁷ – within the ‘second pillar’ of pension

³⁴ Gertruda Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich* (Warsaw: Institute of Labour and Social Affairs, 2005), 34.

³⁵ See e.g. Gertruda Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej* (Warsaw: Wolters Kluwer Poland, 2013), 287 and ff.; cf. e.g. 2024 *Pension adequacy report*, 155 on the importance of this type of benefits to pensioners.

³⁶ Uścińska, *Świadczenia*, 78 and ff.

³⁷ See e.g. Wojciech Muszalski, *Prawo socjalne*, 4th ed. (Warsaw: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004), 122, or M. Olszewska, *Prawo do emerytury*, 224.

³⁸ Cf. Jedrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje*, 123 and ff.

³⁹ Cf. e.g. Riedmüller, Willert, *The German pension system*, 140.

⁴⁰ Cf. e.g. Susanna Kochskaemper, Jochen Pimpertz, *Live Long and Prosper? Demographic Change and the Implications of Europe's Pensions Crisis* (Brussels: Wilfried Martens Center for European Studies, 2015), 44–46.

⁴¹ Cf. Muszalski, *Przemiany*, 8–10; Gertruda Uścińska, ‘Problemy współczesnych systemów emerytalnych – kierunki rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego’, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 4 (2011), 3–4.

⁴² See 2024 *Pension adequacy report*, 67, 76–77, 147.

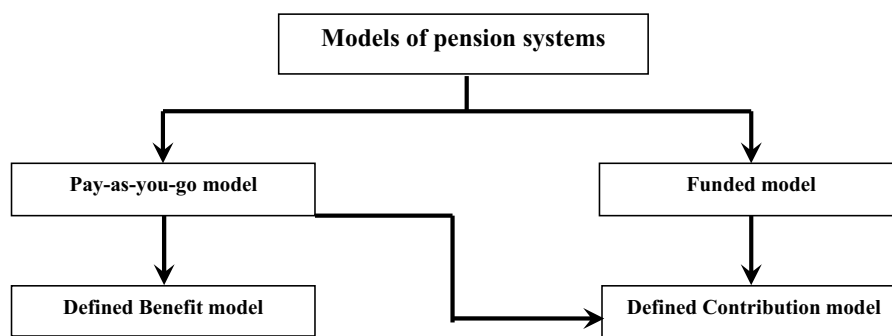
⁴³ Cf. Wiesław Koczur, ‘Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Kluczowe zagadnienia i rekomendacje. Podsumowanie’, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 2 (2017), 8–9; Gertruda Uścińska, ‘Kierunki ewolucji wieku emerytalnego’, *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka* 1(7) (2018), 13; <https://www.gov.uk/government/news/default-retirement-age-to-end-this-year>, access 22.12.2024.

⁴⁴ See e.g. Agnieszka Chłoń-Domińczak, ‘Impact of retirement age changes on the old-age pension take up in Poland after 1990’, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 3 (2019), 62.

⁴⁵ Juhana Vartiainen, ‘The future of the European welfare states: the intriguing role of demography?’, *European View* 1 (2017), 132–133; Kochskaemper, Pimpertz, *Live Long and Prosper?*, 23–29.

⁴⁶ See e.g. Kyra Borg, Hans van Meerten, Andrea Minto, ‘The EU’s Regulatory Commitment to a European Harmonized Pension Product (PEPP): The Portability of Pension Rights vis-à-vis the Free Movement of Capital’, *Journal of Financial Regulation* 2 (2019), 150–151, 153–154.

⁴⁷ Cf. e.g. Bridgen, Meyer, *The British pension system*, 49.

Figure 2. *Models of pension systems (schemes)*

Source: M. Olszewska, 'Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia', in: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, ed. Teresa Bińczycka-Majewska (Cracow: Zakamycze, 2004), 229; Krzysztof Ślebzak, 'Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki', in: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, ed. Teresa Bińczycka-Majewska (Cracow: Zakamycze, 2004), 124.

systems of many EU Member States (such as Germany, France or Belgium, but also Poland) an evolution is occurring, from schemes being based on prescribing the benefit level by law (defined benefit – DB) to its linking with the level of contributions paid (defined contribution – DC).⁴⁸ There is then no full dichotomy between these two approaches (Fig. 2).

It might also be worthwhile to compare the current amounts of the 'flat-rate' basic pension (or minimum income benefits for persons aged 65 and more) across the European Union (Table 1):

As to the notion of adequacy of pension benefits (pensions) introduced above, the newest, 2024 Pension Adequacy Report ('PAR 2024') by the European Commission and the Social Protection Committee of the Council of the European Union, follows the concept of adequacy developed in its previous editions, distinguishing three main dimensions of adequacy:

- a) poverty protection;
- b) income maintenance; and
- c) pension/retirement duration.

First, the adequacy of pensions is measured by their ability to prevent and mitigate the risk of poverty in old age, considering income poverty risks as well as material and social deprivation (MSD) among women and men aged

65 or more. While older people's households also have other income sources, pensions account for four fifths of household income in the 65+ age group.

Second, the adequacy of pensions is measured by their capacity to replace income earned before retirement, thus helping to maintain people's standard of living. This can be measured either by comparing the income of the same individuals before and after retirement or, as a proxy, by comparing the income of the older/retired population with that of the younger/working population.

Third, pension duration (i.e. whether people can spend a reasonable share of their life in retirement and/or receiving a pension) can be considered in the respect in question. Furthermore, PAR2024 also explores how adequacy changes during the time spent in retirement, reflecting changes in income levels, household composition, and need for care.⁴⁹

The second of the above-mentioned dimensions of pension adequacy, the capacity of pension systems to maintain income in old-age (i.e. to replace income earned before retirement) seems to be of particular interest here. Pension replacement rates for a given career are projected to decrease over the next four decades, reaffirming the previous analysis.

⁴⁸ Cf. e.g. Golinowska, *Podobieństwa i różnice*, 32–33; Eberhard Eichenhofer, 'Fundamental social rights: New forms of regulation and governance', *European Journal of Social Law* 2 (2013), 168; Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje*, 44, 61–62, 135; Ślebzak, *Prawo do emerytury*, 121 and ff.

⁴⁹ 2024 Pension adequacy report, 16–17.

Table 1. *Share of recipients of minimum income benefits in the population aged 65+ by benefit (current situation and change since 2021) and benefit amount among EU Member States (per a single non-disabled person)*

EU Member State	Benefit name	Share of beneficiaries among the population aged 65 or more				Benefit amount as of 1 July 2023	
		Latest data (per cent)		Change compared to 2021 (per cent)			
		Men	Women	Men	Women	EUR per month	Notes
		BE	Guaranteed minimum pension	34.9	39.5	+6.8	+8.3
BG	Minimum right per calendar year	-	-	-	-	2,522	Monthly wage (salary) for a full-time employee is raised to this amount.
	Guaranteed income for older people	3.8	5.8	-	-	1,460	For a person living alone. The pension is topped up to this amount.
	Minimum pension (full career)	8.3	38.6	+4.8	+7.4	239	Excludes statutory funded pensions.
	Minimum pension (15-year career)	6.3	6.9	+2.6	-0.4	103	85 per cent of the full-career benefit. Excludes statutory funded pensions.
	Social old-age pension (means-tested)	0.5	0.2	+0.1	-0.1	127	
CZ	Allowance for living	7.26		6.96		192	Excludes housing supplement.
DK	Public old-age pension	Not applicable (universal coverage)				847	+ Means-tested supplement of EUR 927 or EUR 462 per person (for singles/couples) + Means-tested supplementary amount linked to length of residence + Minimum statutory funded pension of EUR 33
DE	Means-tested basic social assistance in old-age	3.7	3.8	+0.6	+0.5	502	Excludes housing, heating and allowance for additional and one-off requirements.
EE	National pension	1	0.3	+0.69	-0.07	295.34	Excludes statutory funded pensions, housing and other allowances.
	Pension supplement for pensioners living alone	14.3	20.1			16.67	Supplement of EUR 200 (16.67 per month) per year for pensioners living alone.
IE	State pension (contributory)	78.1	48	-3.2	+3.2	1,149.63	Maximum amount. Paid weekly. Benefit varies from EUR 106 to EUR 265.30 per week, depending on contribution record. Excludes the qualified adult / child allowance.
EL	State pension (non-contributory)	10.6	13.9	-	-	1,100.66	Maximum rate of EUR 254 per week as of 2023. Means-tested payment.
	National pension	1.12	1.77	-	-	413.76	Maximum amount. It is paid in full once at least 20 years of insurance have been completed. The amount of the national pension is reduced by 2 per cent for each year of insurance that falls short of 20 years, as long as at least 15 years of insurance have been completed.
ES	Social solidarity allowance for uninsured people	-		-		387.9	Also rent allowance of up to EUR 362.
	Minimum contributory pension	13.24	22.54	-2.85	-2.38	913.60	Paid in 14 monthly instalments; means-tested.
	Non-contributory old-age pension	1.82	3.54	+0.12	-0.13	565.4	Paid in 14 monthly instalments of EUR 392 Also housing, maximum EUR 525 per year.

Continuation of Table 1.

EU Member State	Benefit name	Share of beneficiaries among the population aged 65 or more				Benefit amount as of 1 July 2023	
		Latest data (per cent)		Change compared to 2021 (per cent)			
		Men	Women	Men	Women	EUR per month	Notes
FR	Minimum contributory pension	22	44	-5.4	-5.7	684	Complex calculation
	Solidarity allowance for older people	3.8	3.5	-0.1	-0.3	961	
HR	Minimum pension	31.6	34.4	+13.8	+15	317	Average benefit in payment is reported. The individual minimum pension amount depends on the individual contributory period and the moment of retirement (penalty/bonus is applied).
	National benefit for older people	0.7	0.9	-	-	120.71	
IT	Minimum pension supplement	-	-	-	-	619.9	Paid in 13 monthly instalments of EUR 572.20 each.
	Social increase	-	-	-	-	709.4	Paid in 13 monthly instalments of EUR 82.64 in addition to the minimum pension supplement – refers to a beneficiary aged 65-69 – higher if aged 70 or more.
CY	Social allowance	4.91	6.43	+4.6	+6.15	545.2	Paid in 13 monthly instalments of EUR 503.27.
	Minimum pension	-	-	-	-	395.8	Paid in 13 monthly instalments.
	Social pension	-	-	-	-	377.18	Paid in 13 monthly instalments.
LV	Minimum old-age pension	-	-	-	-	149,60 (with 15 years of insurance record)	Depending on career length (from 15+ years) EUR 172.70 from 1 July 2023 for a pensioner with 15 years of insurance record, upon reaching standard retirement age.
	State social security benefit	-	-	-	-	109	EUR 125 from 1 July 2023.
LT	Pension supplement	0.12	1	-7.74	-11.59	24.95	Depending on career length (from 15 to 33 or more years); maximum amount of pension the person gets together with pension supplement set at 100 per cent of minimum consumption needs.
	Social assistance pension	0.51	1.19	-0.56	-0.18	184	Possibly also housing costs.
LU	Minimum pension	4.59	23.25	-0.4	-0.92	2,061.25	Requires 40 years of insurance career (including credited noncontributory periods), otherwise reduced proportionally.
	Guaranteed minimum income	2.06	2.41	+0.21	+0.09	1,675.1	
HU	Minimum old-age pension	0	0	-0.5	-0.7	71	Maximum, conditional on 20 years of contributions. Paid in 13 instalments per year.
	Old-age allowance	0.2	0.2	0	0	94-126	Higher if aged 75 or more.

Continuation of Table 1.

EU Member State	Benefit name	Share of beneficiaries among the population aged 65 or more				Benefit amount as of 1 July 2023	
		Latest data (per cent)		Change compared to 2021 (per cent)			
		Men	Women	Men	Women	EUR per month	Notes
MT	National minimum pension	5.98	10.9	-8.62	-7.1	712	Maximum amount, conditional on 50 contribution weeks per year. Reduced for less intensive contributions.
	Non-contributory old-age pension	2.03	5.81	-	-	683.32	Includes means-tested maximum energy allowance, supplements and bonuses.
NL	General old-age pension	92	93	-	-	1,215.81	Full pension payable after 50 years of insurance; proportional deduction for shorter insurance period.
	Income and other supplements for older people	-		-		Variable	Means-tested and related to actual cost of rent and health insurance.
AT	Equalisation supplement to pension	4.9	8.95	-0.1	+3.35	1,110.26	Conditional on 15 years of insurance; higher amounts for more than 30 and 40 years.
PL	Minimum old-age pension	6.3	6.3	+5.1	+0.5	356	Requires 25/20 qualifying years (for men/women), including noncontributory.
	Additional annual benefit for pensioners – ‘13th pension’	-		-		356	Paid once a year (in April) to all pensioners, regardless of the amount of the basic pension benefit. The additional annual benefit is entitlement to the amount of the lowest old-age pension in force from 1 March of a given year.
	Extra additional annual benefit for pensioners – ‘14th pension’	-		-		594	Paid once a year. The full amount is paid to people with a pension or disability pension not exceeding PLN 2,900. Above this amount, this additional benefit is reduced. The amount and date of payment of this extra additional benefit is determined by the Council of Ministers.
PT	Minimum pension (contributory)	31.13		-4.47		340.492	Paid in 14 monthly instalments. Depends on at least 30 contribution years.
	Social old-age pension (non-contributory)	1.48	3.95		+1.19	262	Paid in 14 monthly instalments of EUR 224, plus EUR 10-39 if aged 70 or over.
	Solidarity supplement for older people	3.83	7.28	-1.77	-1.92	488	Paid in 12 monthly instalments. Maximum amount depending on means test. Average amount paid is EUR 143 monthly.
RO	Social indemnity for pensioners	3.19	15.79	-2.71	-5.28	227	Maximum, paid in addition to the individual pension.
SI	Guaranteed pension	-	-	0.7	0.6	687.75	Conditional on 40 years of pension -qualifying period and 60 years of age or less due to the lowering of the age limit. New rule from May 2021: it is indexed as other pensions, e.g. EUR 653.75 in April 2022. Including the annual allowance, the monthly amount is EUR 714.
	Minimum pension	-	-	-	-	310.11	Conditional on 15-year insurance period and 60 years of age.
	Minimum invalidity pension	-	-	-	-	413	
	Supplementary allowance	3	3.4	-	-	214.71 (maximum)	Including the annual allowance, the monthly amount is EUR 450.92.

Completion of Table 1.

EU Member State	Benefit name	Share of beneficiaries among the population aged 65 or more				Benefit amount as of 1 July 2023	
		Latest data (per cent)		Change compared to 2021 (per cent)		EUR per month	Notes
		Men	Women	Men	Women		
SK	General social assistance	-	-	-	-	465.34 (maximum)	The amount of supplementary allowance depends on the census for this right and the individual's own income.
	Minimum pension	2.3	7.8	-6.31	-6.7	334.30	Increases after 30 years of pension contributions.
	Assistance in material need	-	-	-	-	74	Plus EUR 83 housing allowance and EUR 75.70 protection allowance
FI	National pension	24.8	40.8	-1.5	-3.6	654.13	Amount depends on marital status. Reduced for shorter residence periods. 50 per cent of the total amount of pension income that exceeds the income limit (EUR 743 per year in 2023) is deducted from the full amount of the national pension. If the old-age pension starts before or after 65, an early reduction/or deferred increase is calculated.
SE	Guarantee pension	2.7	4.8	+0.6	+0.4	922.42	Other pension income deducted from the full amount. Guarantee pension is paid only in Finland.
	Housing allowance for pensioners	7.5	12.9	+0.3	-0.1	-	
	Guarantee pension	27	65	+11.2	+17.5	953	Maximum amount. Reduced with other pension income.
	Maintenance support for older people	1	1	-0.1	-0.3	602	Maximum amount. Reduced with other income. Excludes housing costs up to a ceiling.
	Housing supplement	8	18	0	-1.3	653	Maximum amount. Depends on housing costs and is reduced with income.

‘-’ – no data.

Source: Commission and Social Protection Committee, 2024 Pension adequacy report. Current and future income adequacy in old-age in the EU (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024), 158-162.

Even accounting for projected career length gains and legislated increases in the pensionable age, replacement rates are set to fall for both women and men in most countries, even if the projected size of the fall varies greatly. This is consistent with simulations showing that per capita pension income is projected to decline. The age of retirement remains a key factor explaining current and future pension benefits. While retiring two years before pensionable age mostly results in temporary or mild pension reductions, working beyond pensionable age generally brings substantial replacement rate gains. In short, income inequality in old-age is projected to remain stable in the decades to come.⁵⁰

As one of the aims of PAR 2024 would be to assess the ‘income transition’ around retirement age, a measure of this could be to compare the median pension income of people aged 65 to 74, who are assumed to have retired more recently, with the median work income of people aged 50 to 59 (i.e. late in their career). This measure is called the aggregate replacement ratio (ARR). It compares the pension income in the first years of retirement (ages 65 to 74) with the work earnings in late working years (for those aged 50 to 59). The incomes of both age groups are measured in the same year, and thus they refer to two separate 10-year cohorts. Pension benefits for people aged 65 to 74 amount on average to around three fifths of the work income of those aged 50 to 59. Over the ten-year period between 2012 and 2022, the ARR in the EU slightly increased, from 0.54 in 2012 to 0.58 in 2022, with a maximum of 0.59 in 2017. The ratio was increasing until 2017, then fell slightly until 2020 before increasing again in 2021. The difference between men and women also slightly in-

creased (to 6 percentage points) up until 2017, then narrowed to 4 percentage points in 2020 as the ratio for women was falling slightly less rapidly than for men.

Looking beyond the EU level to individual countries, however, reveals a wide range of situations, both in the change over time of the indicator, and in the difference between women and men.

Indeed, over the 2012–2022 period, the ARR increased in more than half of EU Member States, while it fell by 10 per cent or more in eight Member States, and with very diverse paths. The level of the ratio in 2022 ranged from less than 0.4 in Lithuania, Ireland, Bulgaria and Croatia to 0.75 and more in Greece, Italy, Spain and Luxemburg. In nearly two thirds of the Member States, the ARR for men was higher than that for women.⁵¹

A key duration aspect of pension adequacy is how this adequacy evolves as people grow older, and an important point to be highlighted when discussing pensions as pecuniary benefits is adjusting their value to the evolving income situation of society. The problem here is the diminishing purchase power of pensioners, caused by the more general increase in price levels – inflation,⁵² such as experienced e.g. in the years 2022–2023⁵³ – as well as differences in value between median wages and social security benefits in general.⁵⁴

Thus caused difficulties are attempted to be overcome by valorisation of benefits, i.e. re-adjustment of their value either in reference to prices of basic consumer goods (e.g. in France, Spain and Italy – or in the United Kingdom), or to wages (e.g. in Germany and the Netherlands), or a mix of solutions (e.g. in Poland and Belgium), through indexation (adjustment of nominal value) of the bene-

⁵⁰ Supra, 12.

⁵¹ Supra, 30, 35–37. Et al.

⁵² *2024 Pension adequacy report*, 44; Elżbieta Jantoń-Drozdowska, ‘Niestabilność ekonomiczna’, in: *Kompendium wiedzy o gospodarce*, ed. Edwarda Cyrson, 3rd ed. pod red. Edwarda Cyrsona [aut. Edward Cyrson, Mieczysław Gulcz, Elżbieta Jantoń-Drozdowska, Jerzy Malecki, Marek Tarka, Kazimierz Zimniewicz, Mirosław Hamrol, Henryk Paszke, Andrzej Wąsiewicz, Jacek Sójka] (Warsaw-Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000), 89; Julitta Koćwin, ‘Inflacja’, in: *Leksykon polityki gospodarczej*, ed. Urszula Kalina-Prasznicek, 2nd ed. (Cracow: Oficyna Ekonomiczna, 2005), 87 and ff.

⁵³ *2024 Pension adequacy report*, 14, 113–114.

⁵⁴ See e.g. Golinowska, *Ewolucja*, 22.

fits,⁵⁵ or – as it is described in Germany – their ‘dynamisation’, mostly on the basis of more- or less-detailed legislation.⁵⁶

These mechanisms remain ‘a key policy lever to protect pensioners against the erosion of their income during retirement and maintain adequate pensions.’⁵⁷ While price indexation is meant to stabilise the purchasing power of retirees, in normal times wage indexation is more beneficial to pensioners in the medium term, as productivity gains typically translate into positive real wage growth.

However, in the face of a sudden increase in prices and falling real wages, the purchasing power of pensioners is not protected by wage indexation, reversing the standard way of thinking about pension indexation. More frequent adjustments in price indexation mechanisms minimise the temporary loss of purchasing power when inflation surges. Indexation can be carried out according to a fixed frequency and/or when an index exceeds a fixed threshold.

Almost all EU Member States apply fixed-frequency indexation, typically indexing once per year in a specific month, most often January. Croatia, Hungary and the Netherlands index twice per year, and Cyprus has a second indexation moment if the consumer price index (CPI) increases by more than 1 per cent in the first half of the year.

Fixed-threshold indexation, triggered when an index exceeds a certain level, can be applied instead of regular indexation or as a secondary indexation mechanism to protect pensioners at a time of high inflation. In Belgium, pensions are increased by 2 per cent whenever the CPI exceeds the level it had at the time of the previous indexation by 2 per cent. Luxemburg has the same rule in steps of 2.5 per cent and combines it with fixed-frequency

indexation for adjustments to real wage growth. Czechia and Slovakia (as of 2024) also use fixed-threshold indexation as a secondary mechanism. Pensions are typically indexed to the average growth of the chosen indicator over a defined period (‘smoothing’), to avoid indexation being too much affected by monthly fluctuations.

Most countries use a twelve-month smoothing period, either comparing the last year with the previous one or averaging monthly year-on-year inflation rates, while some others use periods of three to nine months. Lithuania uses a very long smoothing period, indexing pensions to the average growth of the national wage bill over a seven-year period. Some countries index pensions based on projections of how inflation and/or wages will develop and implement corrections afterwards to adjust for the difference between projected and observed changes. This is the case, for instance, in Greece, Italy, Hungary, Norway and Sweden.⁵⁸

Lower salaries, as well as greater number of women than men employed part-time and experiencing career breaks (see below) are still decisively contributing to the differentiation of pensions by gender (‘gender pension gap’; GPG).⁵⁹ The PAR2024 gives particular emphasis to the gender dimension of pensions, analysing the inequalities between men and women, including the gender pension gap as well as the gender gap in pension coverage, which result from multiple gaps during working lives and which persist despite the higher educational attainment of women.⁶⁰ The majority of older people are women, making gender gaps in old-age a particular social challenge. Being single in old age further increases the poverty risk for women compared with men.

⁵⁵ Julitta Koćwin, ‘Indeksacja’, in: *Leksykon polityki gospodarczej*, ed. Urszula Kalina-Prasznica, 2nd ed. (Cracow: Oficyna Ekonomiczna, 2005), 86; 2024 *Pension adequacy report*, 48; cf. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje*, 154–159.

⁵⁶ Golinowska, *Ewolucja*, 22–25, 33–34.

⁵⁷ 2024 *Pension adequacy report*, 14, 48.

⁵⁸ Supra, 49, 115–116.

⁵⁹ See e.g. P. Kaleta, ‘Przeciwdziałanie nierównościom w dochodach i „luce emerytalnej” między płciami na poziomie Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu pandemii COVID-19, w świetle aktualnych danych statystycznych i dokumentów programowych UE’, *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka* 1(14) (2021), 20; 2024 *Pension adequacy report*, 128–129.

⁶⁰ 2024 *Pension adequacy report*, 19; Kaleta, *Przeciwdziałanie*, 20.

Although the difference between the average pensions of men and women continues to narrow, and different retirement rules for men and women, which were widespread in the past and promoted earlier labour market exit by women, have disappeared today in almost all EU Member States,⁶¹ the remaining gender gaps in old-age poverty, pension amount and pension coverage testify to persistent inequalities.

The gender pension gap, which in 2022 was still at 26 per cent on the EU level (although down from 30 per cent in 2019), has its roots in accumulated differences along the professional career: lower pay for women, shorter and/or interrupted careers, including due to care obligations; and more part-time work. Lower financial literacy can hamper women's retirement planning, calling for financial education and pension transparency measures.⁶²

The gender pension gap encompasses older people who receive a pension. This is only part of the picture however, as fewer women have been qualifying for a pension than men, creating a gap in pension coverage. In some countries, it concerns mostly women married to men who do receive a pension, implying that the man's pension should cater for both, and may be increased for that reason. It may be an increase for a dependent spouse, as in Ireland or Spain, or a bonus awarded if the person with the lower pension waives their pension rights, as in Belgium. Hence, this gap does not necessarily reflect women's real access to pension income.

However, this household-level view ignores possible gender inequality within households and may not capture the real economic (in)dependence of older women. And in all other cases, even if old-age minimum income provision tends to fill the gap, this leaves too many women with insufficient income for a dignified life in old-age. The gender coverage rate

in pensions (GCRP) measures this gap, also for the 65–79 age group. The 2022 GCRP was negative or below 1 percentage point in 15 EU Member States, while it was largest in Spain, Greece and Italy, followed by Ireland, Luxembourg and Belgium. Greece and Spain displayed a GPG around the EU average, while in Ireland, Italy and Luxembourg the GPG was well above the EU average. With the Netherlands as the most notable exception, countries with a negative GCRP (i.e. more older men than women do not receive a pension) also displayed a GPG lower than the EU average.

However, a reduced coverage gap does not imply a reduced pension (income) gap. Indeed, the latter indicator may be mechanically widened if broadening coverage gives rise to numerous (very) low pension benefits, which still tend to concern women much more than men.⁶³

The majority of older people, as noted in the beginning of this text, are women. This makes gender gaps in old age a particular social challenge. While the income replacement rate has slightly increased in the EU over the ten year period for both sexes, convergence between women and men also in this respect has been slow and incomplete.⁶⁴ If the hitherto trends were to continue, women could be threatened by further lowering of their future pensions, in turn further exacerbating the resulting inequalities in the next decades.⁶⁵

Additional reason for this are career-development differences, including especially 'career breaks',⁶⁶ as well as the death of a spouse, which can significantly affect the income situation of the surviving partner, particularly in retirement when it may no longer be possible to compensate for household income loss through professional activity, with a significant gender dimension present also in this case, since situation of a widow is much more common than that of a widower, due to gender

⁶¹ 2024 *Pension adequacy report*, 170.

⁶² 2024 *Pension adequacy report*, 13; Kaleta, *Przeciwdziałanie*, 20.

⁶³ 2024 *Pension adequacy report*, 121–122.

⁶⁴ *Supra*, 117–119.

⁶⁵ 2024 *Pension adequacy report*, 119–120; European Commission, *2024 report on gender equality in the EU* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024), 32.

⁶⁶ 2024 *Pension adequacy report*..., 12–13, 119–120.

differences in life expectancy and age differences within couples. The widow is entitled to part of the acquired benefits of the deceased spouse in most countries, which can sometimes be cumulated with her own pension.

All EU Member States provide survivor benefits for spouses, and these can have a considerable impact on income redistribution in old age, especially for women, who make up the majority of recipients. Survivor benefits tend to play a key role in reducing gender gaps in pension entitlement, and can thus be considered an essential solidarity mechanism.

In most of the EU Member States, these are compulsory social insurance schemes financed by contributions, with the level of pensions depending on (and being calculated as a percentage of) the pension rights of the deceased person. In the vast majority of countries, these schemes cover both workers and the self-employed (though with different modalities in some cases) in a compulsory manner. The level of the survivor's pensions most often varies between 50% to 80% of the actual or hypothetical retirement pension of the deceased spouse, depending on the underlying calculations and conditions, including family composition. While minimum contributory requirements generally apply to the deceased spouse, in a few Member States with residence-based flat public pensions all residents are protected by these schemes. Lithuania, Cyprus, Spain and Portugal stand out as granting the highest survivor benefits.

Comparing the benefits of the surviving spouse with the woman's own entitlements, six countries (Denmark, Ireland, Croatia, Poland, Slovenia, Sweden) granted no additional pension to the surviving woman's own in 2022, among those for which values are available, while Cyprus, Portugal, Greece and Spain in 2022 also granted a large top-up from the deceased husband's pension. At the other end of the scale, two countries (Denmark and Sweden) did not grant any supplement to the widow in 2022.⁶⁷

As to the career breaks, while non-worked periods often lead to non-accrual of pension

rights, some of these periods are considered justified for social reasons and therefore valorised by pension systems. People can find themselves unemployed or in a situation where they must stop working, or reduce their working time, because of family obligations, such as caring for children (including part time) or other family care; they can also become disabled and unable to work. Salaried workers often receive pension credits (or equivalent benefits) in such circumstances. Such credits can dampen the impact of a (limited) absence from work and, in some countries, can even raise the pension benefit to a level above that of an uninterrupted career.

Childcare is a frequent reason for discontinuing work. In most countries, the impact on the replacement rate of a three-year break for childcare is limited to a few per cent, with notable exceptions for Greece and Romania, where these could range from ca 6 to ca 18 per cent. A childcare break followed by working part time leads to a benefit loss in all countries, but credits limit the impact. In most EU Member States, the benefit loss is less than 9 per cent (for a threeyear complete break followed by a 10-year period of part-time work at 66 per cent of the average salary, and a childcare period that is equivalent to 16 per cent of the working career duration).

Most countries combine some benefit reduction (or at least, no bonus) from the childcare break with a further reduction due to part-time working. Large benefit reductions due to a part-time working period are shown in Malta (for a total loss of 11.1 percentage points, or 14.8 per cent), Croatia, Hungary, Belgium and Italy. In Germany and France, the reduction for 10 years of part-time work is offset by the child bonus, resulting in a benefit (slightly) higher than the uninterrupted career base case. In Sweden, Luxembourg, Austria and Spain, the benefit reduction related to part-time work outweighs the child bonus.

Unemployment gives rise to slightly larger pension reductions than childcare. In order to protect women's pensions rights the European Commission could however, together with EU

⁶⁷ Supra, 100–102, 163–164.

Member States and other concerned parties, follow the recommendations of its high-level group of experts on pensions by proposing to equate certain types of career breaks (those devoted to care duties) to employment periods in terms of pension contributions to occupational pension schemes⁶⁸.

Improvements in financial literacy would also be welcome, as it remains key to understanding statutory pension systems, and plays a particularly important role in supplementary pension saving, since available evidence suggests that the gender gap may be wider where supplementary (voluntary) pension schemes play a greater role.

Last but not least, disability can also cause people to leave the labour market.⁶⁹

Pension evolution

Evolution of pensions is another important element, and it could be understood as reforms of pensions over a period of time.⁷⁰ These reforms are usually made necessary by the need to keep up with relevant demographic, economic and social changes in contemporary societies,⁷¹ which at present result in an increased number of pensioners and a diminished pension financing base (i.e. a smaller number of contribution- and taxpayers),⁷² taking place against a broader and more long-term background of chronic financial deficits.⁷³

Old-age pension systems, by their very definition, operate in a long-term horizon that

requires anticipating future demographic and labour market developments and projecting outcomes for future retirees decades ahead.⁷⁴

The reforms in question, depending on their scope and pace, are usually classified either as more 'parametric' (partial, slower) or more 'paradigmatic' (holistic) ones.⁷⁵ This classification is rather fluid, however, and especially in the European Union it is also made additionally complex by the approaches of particular Member States to pension reforms, rather widely ranging from frequent adjustments following changes in needs, possibilities and limitations in some cases, to somewhat more rare and 'less invasive' changes elsewhere.⁷⁶

When discussing contemporary evolution of pensions, it is somewhat hard to sketch out its general direction. It can be claimed, that in developed countries pensions move towards being less and less provided for by the state.⁷⁷ However, it might be more appropriate to say, the e.g. various Member States of the EU try each to chart their own course of these reforms in the 'new world of work', where the demographic changes mentioned above are combined with work's increasing precarisation (including a significant share of employment being constituted by part-time or temporary contract employment as well as self-employment) and automation.⁷⁸

More specifically, income inequality, disparities in standards of living, the emergence of non-standard forms of employment mentio-

⁶⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*, COM 2020/152/final, 11.

⁶⁹ Supra, 92–99, 129–133.

⁷⁰ Cf. Patrik Marier, *Pension Politics. Consensus and social conflict in ageing societies* (London-Florence: Routledge/European University Institute, 2008), 16–19.

⁷¹ von Maydell et al., *Enabling*, 80–81.

⁷² Golinowska, *Ewolucja*, 21; Góra, *Preserving*, 55 and ff.; Renata Gabryszak, 'Wyzwania demograficzne dla europejskiej polityki społecznej', in: *Europejska polityka społeczna*, ed. Renata Gabryszak, Dariusz Magierek (Warsaw: Difin, 2011), 54 and ff.; Łukasz Jurek, 'Zmienność systemów zabezpieczenia emerytalnego: porównanie międzynarodowe', *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 1 (2021), 4 (3 and ff.).

⁷³ See e.g. Golinowska, *Ewolucja*, 20.

⁷⁴ *2024 Pension adequacy report*, 17.

⁷⁵ Cf. von Maydell et al., *Enabling*, 160–161, 217–220; Kalina-Prasznica, *Ochrona ryzyka starości*, 7–8; Marier, *Pension*, 18–19; Roland Poirier Martinsson, 'The demise of the driving forces behind the liberal and social democratic welfare state', *European View* 1 (2012), 52 (47 and ff.)

⁷⁶ Jurek, *Zmienność systemów*, 4–5.

⁷⁷ Bridgen, Meyer, *Private pensions*, 3–7.

⁷⁸ *2024 Pension adequacy report*, 170–171; Jurek, *Zmienność systemów*, 4.

ned above, and the increase in precarious employment raise questions over how to provide adequate social protection in old-age.

Long-term demographic changes, as well as recent economic and social shocks such as the Covid-19 pandemic and the energy crisis and inflation period, triggered and exacerbated by Russia's war of aggression against Ukraine, have an asymmetrical impact on different population groups.⁷⁹

Pension reforms are therefore taking place against the background of these significant events. Though there was a continuation, and even reinforcement, of certain reform trends (see below), the new crisis-related context temporarily shifted the reform dynamics as all EU Member States implemented exceptional temporary measures. In the field of pensions, several Member States introduced exceptional increases and indexations of old-age benefits to maintain pension income and mitigate the risk of poverty.

Although the temporary measures might be more visible, there has been an overall trend towards permanently enhancing adequacy mechanisms, such as improvements to indexation, higher minimum pension levels, and protection for (potentially) vulnerable people.

Furthermore, although previous broad policy goals such as longer working lives and individualisation of pension entitlements endured, Member States shifted the emphasis from raising pensionable ages and tightening early retirement rules towards providing incentives to stay in work longer and to combine work with retirement.

Examining pension reforms in more detail, four main trends can be identified.

The first trend involves measures aimed at improving income maintenance and making pension systems more socially resilient and equitable through enhancing access and accruing entitlements. This includes revising accrual rates, adapting calculation and indexation mechanisms, increasing tax exemptions, promoting savings in supplementary occupational or personal schemes, and improving access

to pension schemes for specific categories of workers. Increased attention has been paid to improving the current or future pension accruals of the self-employed, carers and women. The gender dimension of pension reforms, already notable during the previous years, has become even more pronounced.

The second trend focuses on promoting longer working lives and later retirement through positive incentives and greater flexibility in retirement pathways. Over the past decade, significant increases in the pensionable age have been legislated for the coming two or three decades. Looking specifically at the last three years, Member States have continued to take steps to increase the period spent in work, but this time mainly by making it easier to combine a pension and employment, incentivising work beyond the pensionable age and extending the qualifying period for the pension entitlement.

Thirdly, poverty reduction remains firmly on Member States' reform agendas, with a focus on promoting access to basic old-age benefits and increasing the level of minimum pensions. In order to address the social and financial distress created by the Covid-19 pandemic, energy crisis and high inflation, national policy-makers assessed and adapted the adequacy of the national social benefits, including minimum income schemes and pension levels.

Fourth and final trend is towards enhancing the role of funded pension schemes and fostering individual entitlements has become more prominent – either through enhancing the role of collective occupational plans or by strengthening the role of statutory funded schemes. However, the latter have been subject to various (and sometimes even contradictory) changes over the past decade, indicating that these policies are still in a process of maturing.⁸⁰

In several countries, there are ongoing and planned reforms confirming these trends. Some Member States are planning to improve the level of benefits (e.g. Romania), to make it easier for the self-employed to combine work with employment (e.g. Luxemburg) or to improve occupational pension entitlements (e.g. Cyprus).

⁷⁹ 2024 *Pension adequacy report*, 7, 11.

⁸⁰ *Supra*, 60–61.

Germany is currently preparing a reform to introduce mandatory old-age provision for self-employed people, which is currently the case only for certain categories of them. New self-employed people will be insured in the statutory pension system unless they choose an equivalent private pension product ('opt-out'). Positive incentives (e.g. bonuses, and more flexible rules on combining work and retirement) to encourage longer working lives remain firmly on the pension reform agenda (e.g. in Belgium or Luxemburg).

Finally, improving pension system awareness and enhancing knowledge about entitlements through digital tools is also on the agenda of some Member States (e.g. Germany, Poland).⁸¹

Recent reforms in the financing modes of old-age pensions, conversely, show no clear common trend. A general long-term shift towards more tax-based pension financing was expected to be seen in the reforms, but in the last three years, there has rather been a trend towards increasing social security contributions and the phasing-out of special pensions, without major overhauls of the way pensions are financed. Pension financing reforms related mostly to changes in the contribution rates (e.g. Spain, Croatia, Hungary, Portugal, Slovakia), and contributory periods were extended in very few cases (e.g. in France).

Notably, several Member States have increased the share of social security contributions in the pension financing mix by increasing contribution rates or establishing minimum contribution bases (e.g. Spain, Finland, Croatia, Latvia, Slovakia [statutory funded scheme]). In some countries, diversification of the pension financing mix has been achieved through levying new taxes (e.g. Hungary, Portugal).

On the other hand, some reductions in contributions have been granted to people in

specific groups or with specific work statuses, such as low-income earners (e.g. in Germany) and certain self-employed categories (Poland) or parents (Slovakia).

Conclusions

Pensions continue to prove their valor in contemporary societies, including in particular in Europe (and the European Union), i.a. due to the improving length and quality of life, which is transforming the old age into the so-called 'third age' of human lifespan,⁸² with an increasing number of references also to the 'fourth age', concerning the 80+ persons⁸³ and separate from earlier 'active' retirement.

On the EU level, pensions are an integral part of EPSR implementation, which has been recently reiterated as a process by the Terhulpen Declaration of EU Member States of 16th April 2024,⁸⁴ and which the authors of PAR2024 also consider as needing to continue. Inclusive and robust labour markets are key to maintaining adequate pensions in an ageing society.

The EU should therefore continue to support national efforts to ensure adequate pensions through a broad policy mix, including by tackling gender inequalities during working life, mitigating the impact of care tasks, and ensuring social protection in respect of care needs, including supporting and monitoring action within the Social Protection Committee framework, thus making an important contribution to maintaining high living standards for older Europeans.

EU and national policies should help ensure that people in Europe can fulfill their aspirations, including by empowering older generations and sustaining their welfare.⁸⁵ In the European Union, pension systems on average offset one quarter of the earnings inequality cumulated over working lives. However,

⁸¹ Supra, 72.

⁸² Cf. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje*, 217–219; Janusz Żarnowski, *Spółczesność XX wieku* (Wrocław: Ossolineum, 1999), 5–7, 91–92.

⁸³ See e.g. Janusz Czapiński, Piotr Błędowski, *Aktywność społeczna osób starszych w kontekście percepcji Polaków* (Warsaw: Ministry of Labour and Social Policy, Centre for Human Resource Development, 2014), 10.

⁸⁴ Access: 30.12.2024, <https://europeanunion.diplomatie.belgium.be/en/la-hulpe-declaration-shaping-future-social-europe>.

⁸⁵ 2024 *Pension adequacy report*, 15.

pensions for the self-employed are projected to be on average a third lower than those of full-time employees with a similar career, due to differences in rules and in average earnings.

In addition, workers in non-standard forms of employment may in some countries struggle to access pensions due to minimum earnings or working time requirements or limited options to accumulate entitlements.⁸⁶

The analyses, including the PAR2024, of the extent to which pension systems ensure adequate income in retirement – that is, pre-

vent old-age poverty and maintain the income of men and women for the duration of their retirement, both currently and in the future – suggest that, at the EU level, a strengthened coordination among the reporting on i.a. adequacy of pensions and on sustainability of age-related expenditure can facilitate the necessary holistic-approach response to addressing demographic challenges, safeguarding both adequacy and sustainability of social protection and supporting intergenerational fairness.⁸⁷

REFERENCES/BIBLIOGRAFIA

- Benio, Marek, Joanna Ratajczak-Tucholka. 'The Polish pension system and social inclusion'. In: *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*, ed. Paul Bridgen, Traute Meyer, Barbara Riedmüller. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, 2007.
- Borg, Kyra, Hans van Meerten, Andrea Minto. 'The EU's Regulatory Commitment to a European Harmonized Pension Product (PEPP): The Portability of Pension Rights vis-à-vis the Free Movement of Capital', *Journal of Financial Regulation* 2 (2019).
- Bridgen, Paul, Traute Meyer. 'Private pensions versus social inclusion? Citizens at risk and the new pensions orthodoxy'. In: *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*, ed. Paul Bridgen, Traute Meyer, Barbara Riedmüller. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, 2007.
- Bridgen, Paul, Traute Meyer. 'The British pension system and social inclusion'. In: *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*, ed. Paul Bridgen, Traute Meyer, Barbara Riedmüller. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, 2007).
- Chłoń-Domińczak, Agnieszka. 'Impact of retirement age changes on the old-age pension take up in Poland after 1990', *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 3 (2019).
- Commission and Social Protection Committee, 2024 *Pension adequacy report. Current and future income adequacy in old-age in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020–2025*, COM 2020/152/final.
- Czapiński, Janusz, Piotr Błędowski. *Aktywność społeczna osób starszych w kontekście percepcji Polaków*. Warsaw: Ministry of Labour and Social Policy, Centre for Human Resource Development, 2014.
- de Neubourg Ch., J. Castonguay. 'Ranking Orders: Performance Indicators for Social Protection Systems', in: *International Cooperation in Social Security*, ed. Bea Cantillon, Ive Marx. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia 2005.
- Eichenhofer, Eberhard. 'Fundamental social rights: New forms of regulation and governance'. *European Journal of Social Law* 2 (2013).
- European Commission and Social Protection Committee, 2024 *Pension adequacy report. Current and future income adequacy in old-age in the EU*. Vol. 1, 19. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.
- European Commission, 2024 *report on gender equality in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.
- Gabryszak, Renata. 'Wyzwania demograficzne dla europejskiej polityki społecznej'. In: *Europejska polityka społeczna*, ed. Renata Gabryszak, Dariusz Magierek. Warsaw: Difin, 2011.
- Golinowska, Stanisława. 'Podobieństwa i różnice uzupełniających i dodatkowych systemów emerytalnych w świecie'. In: *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, ed. S. Golinowska. Warsaw: Institute of Labor and Social Affairs, 1994.
- Golinowska, Stanisława. 'Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie'. In: *Bazowe systemy emerytalne*, vol. I, ed. Stanisława Golinowska. Warsaw: Institute of Labor and Social Affairs, 1993.
- Góra, Marek. 'Preserving social models while regaining competitiveness: can Europe do both?'. *European View* 1 (2012).
- Hufschmid, Jörg. *Economic Policy for a Social Europe*. Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights, OJ C 428, 13.12.2017.
- Jantoń-Drozdowska, Elżbieta. 'Niestabilność ekonomiczna'. In: *Kompendium wiedzy o gospodarce*, ed. Edwarda Cyrson, 3rd ed. Warsaw-Poznań: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000.
- Jędrasik-Jankowska, Inetta. *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, 6th ed. Warsaw: Wolters Kluwer Poland, 2014.
- Jointly proclaimed by the European Parliament, EU Council and the European Commission on 17 November 2017; OJ C 428, 13.12.2017, pp. 10–15.
- Jurek, Łukasz. 'Zmienność systemów zabezpieczenia emerytalnego: porównanie międzynarodowe'. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 1 (2021), 4.
- Kaleta, Paweł. 'Przeciwdziałanie nierównościom w dochodach i „luce emerytalnej” między państwami na poziomie Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu pandemii COVID-19, w świetle aktualnych danych statystycznych i dokumentów programowych UE'. *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka* 1(14) (2021).

⁸⁶ Supra, 13.

⁸⁷ Supra, 7, 11.

- Kalina-Prasznica, Urszula. 'Ochrona ryzyka starości a odrzucone paradygmaty społecznego ubezpieczenia emerytalnego'. *Polityka Społeczna* 4 (2011).
- Kochskaemper, Susanna, Jochen Pimpertz. *Live Long and Prosper? Demographic Change and the Implications of Europe's Pensions Crisis*. Brussels: Wilfried Martens Center for European Studies, 2015.
- Koćwin, Julitta. 'Indeksacja'. In: *Leksykon polityki gospodarczej*, ed. Urszula Kalina-Prasznica, 2nd ed. Cracow: Oficyna Ekonomiczna, 2005.
- Koćwin, Julitta. 'Inflacja'. In: *Leksykon polityki gospodarczej*, ed. Urszula Kalina-Prasznica, 2nd ed. Cracow: Oficyna Ekonomiczna, 2005.
- Koczur, Wiesław. 'Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Kluczowe zagadnienia i rekomendacje. Podsumowanie'. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 2 (2017).
- Marier, Patrik. *Pension Politics. Consensus and social conflict in ageing societies*. London-Florence: Routledge/European University Institute, 2008.
- Martinsson, Roland Poirier. "The demise of the driving forces behind the liberal and social democratic welfare state", *European View* 1 (2012).
- Muszalski, Wojciech. 'Przemiany wieku emerytalnego'. *Polityka Społeczna* 3 (2009).
- Muszalski, Wojciech. *Prawo socjalne*, 4th ed. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.
- Nyce, Steven A., Sylvester J. Schieber. *The Economic Implications of Aging Societies. The Costs of Living Happily Ever After*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. Polish ed. *Ekonomiczne konsekwencje starzenia się społeczeństw*, transl. by A. Kliber, P. Kliber. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2011.
- Olszewska, Małgorzata. 'Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia'. In: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, ed. Teresa Bińczycka-Majewska. Cracow: Zakamycze, 2004.
- Overbye, E. "Everyone Has the Right to Social Security" – Yeah, in Your Dreams'. In: *International Cooperation in Social Security*, ed. Bea Cantillon, Ive Marx. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2005.
- Ravelli, Fabio. 'The ECJ and supplementary pensions discrimination In EU law'. *European Journal of Social Law* 1 (2012).
- Riedmüller, Barbara, Michaela Willert. 'The German pension system and social inclusion'. In: *Private pensions versus social inclusion? Non-state provision for citizens at risk in Europe*, ed. Paul Bridgen, Traute Meyer, Barbara Riedmüller. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, 2007.
- Ślebzak, Krzysztof. 'Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki'. In: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, ed. Teresa Bińczycka-Majewska. Cracow: Zakamycze, 2004.
- Szumlicz, Tadeusz. 'Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia społecznego'. In: *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, ed. Tadeusz Szumlicz, Maciej Żukowski. Warsaw: Twigger, 2004.
- Tragaki, Aleksandra. 'Demographics: the vulnerable heel of the European Achilles'. *European View* 2 (2014).
- Uścińska, Gertruda. 'Kierunki ewolucji wieku emerytalnego'. *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, prawo, praktyka* 1(7) (2018).
- Uścińska, Gertruda. 'Problemy współczesnych systemów emerytalnych – kierunki rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego'. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 4 (2011).
- Uścińska, Gertruda. 'Regulacje UE oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie równego traktowania w systemach emerytalnych'. *Polityka Społeczna* 10 (2012).
- Uścińska, Gertruda. *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich*. Warsaw: Institute of Labour and Social Affairs, 2005.
- Uścińska, Gertruda. *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*. Warsaw: Wolters Kluwer Poland, 2013.
- Vartiainen, Juhana. 'The future of the European welfare states: the intriguing role of demography?'. *European View* 1 (2017).
- von Maydell, Bernd, Katja Burchardt, K.-D. Henke, R. Leitner, Ruud Muffels, Michael Quanta, Pirrko-Liisa Rauhalä, Gert Verschraegen, Maciej Żukowski. *Enabling Social Europe*. Berlin: Springer, 2006.
- Żarnowski, Janusz. *Spółczesność XX wieku*. Wrocław: Ossolineum, 1999.

WEBSITES/STRONY INTERNETOWE

Access 30.12.2024. <https://europeanunion.diplomatie.belgium.be/en/la-hulpe-declaration-shaping-future-social-europe>.

Access 22.12.2024. <https://www.gov.uk/government/news/default-retirement-age-to-end-this-year>.

<https://doi.org/10.31971/2299-2332.2024.19.7>

Piotr Szukalski, Justyna Wiktorowicz (red. – tom 1)

Piotr Szukalski, Dariusz Zalewski (red. – tom 2)

*Nowi biedni emeryci. O osobach uzyskujących świadczenia emerytalne
niższe niż emerytura minimalna*

The poor new pensioners: Persons receiving old-age pensions below the statutory guarantee

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2023

Tom 1 – stron, 339 ISBN 978-83-64581-50-2, Tom 2 – stron 225, ISBN 978-83-64581-51-9

Recenzja/Prepared by BOGUSŁAWA URBANIAK

Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Uniwersytet Łódzki/Chair of Labour and Social Policy, Faculty of Economics and Sociology,
University of Lodz*

ORCID: 0000-0003-0202-499X

e-mail: boguslawa.urbaniak@eksoc.uni.lodz.pl

Summary: *The article discusses the contents of a two-volume monograph published in 2023. The publication was the result of a scientific project titled „The Poor New Pensioners.” The aim of the project was to investigate the situation of the retired persons receiving old-age pensions below the statutory guarantee from the scheme reformed in 1999, identify the causes behind this phenomenon, and develop recommendations to reduce the scale of their poverty. The findings of this research are presented in the two discussed volumes.*

Key words: *old-age pension scheme, minimum pension, pensions lower than statutory guarantee, poor new pensioners, poverty*

Streszczenie: *Tekst omawia zawartość dwutomowej monografii, wydanej w 2023 r. Jest to pokłosie projektu naukowego pt. „Nowi biedni emeryci”. Celem tego projektu było zbadanie sytuacji emerytów o niskich świadczeniach emerytalnych, sprawdzenie przyczyn ich występowania oraz wypracowanie rekomendacji służących zmniejszeniu skali ich ubóstwa. Wyniki tych badań zaprezentowano w omawianych dwóch tomach.*

Słowa kluczowe: *system emerytalny, emerytura minimalna, emerytura niższa niż minimalna, nowi biedni emeryci, ubóstwo*

W szerokiej dyskusji toczącej się w świecie medialnym na temat warunków kształtujących sytuację dochodową emerytów i rencistów nie powinno zabraknąć rozważań na temat tej grupy osób, która z różnych przyczyn otrzymuje bardzo niskie świadczenia emerytalne z systemu ubezpieczeń społecznych, nie gwarantujące im godnego życia.

Zgodnie z obowiązującymi zasadami wysokości świadczenia emerytalnego¹, wypłacana po osiągnięciu wieku emerytalnego jest oparta na długości stażu ubezpieczeniowego². Minimalny staż i spełnienie warunku ukończenia wymaganej liczby lat życia dają prawo do wypłaty świadczenia na poziomie minimalnej emerytury.

* ul. Rewolucji 1905 r. nr 3, 90-214 Łódź, tel. 608 607 387

¹ Od 1 marca 2024 r. minimalna emerytura wynosi 1780,96 zł.

² Minimalny staż ubezpieczeniowy, wynikający z udokumentowanego stażu pracy, wynosi 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.

Co dzieje się w sytuacji, gdy faktyczny staż ubezpieczeniowy jest niższy od poziomu wymaganego do emerytury minimalnej? Pojawia się wówczas problem związany z zabezpieczeniem bytu tej społeczności osób starszych, która uzyskuje bardzo niskie świadczenia, poniżej poziomu emerytury minimalnej.

Jak liczna jest ta zbiorowość? Czy otrzymywane przez nich świadczenie jest daleko niższe niż emerytura minimalna, a przede wszystkim, co wydarzyło się w życiu tych osób, że ich staż ubezpieczeniowy, wynikający ze stażu pracy objętego składkami emerytalnymi, jest tak niski, że nie uprawnia ich do otrzymywania minimalnych świadczeń? Czy zdają sobie sprawę z tego, zbliżając się do wieku emerytalnego, że z uwagi na zbyt niski staż ubezpieczeniowy podstawowy system emerytalny nie będzie w stanie zaoferować im środków zapewniających zaspokojenie istotnych potrzeb? Jaką motywacją się kierowali, decydując się na wybór ścieżki niskiej aktywności zawodowej, nie gwarantującej minimalnej emerytury?

Pojawienie się w polskim społeczeństwie osób, które otrzymują świadczenia emerytalne poniżej minimum, skłoniły zespół 9 badaczy z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych do przeprowadzenia szeroko zakrojonych eksploracji, które zaowocowały powstaniem dwutomowej publikacji³.

Jak zauważają autorzy, udział niskich świadczeń wśród nowo przyznanych emerytur wzrósł z 9,8% w 2015 r. do 14,7% w 2022 r. Ta powiększająca się zbiorowość osób zagrożonych lub pozostających w kręgu ubóstwa zasługuje na specjalną uwagę badaczy i decydentów. Ci, którzy otrzymują świadczenia poniżej minimalnych, zostali nazwani przez autorów publikacji „nowymi biednymi emerytami”, natomiast osoby starsze, które są zagrożone tym statusem to „potencjalni nowi biedni emeryci”. Kim są osoby obejmujące społeczność, która z wysokim prawdopodobieństwem będzie pograżać

się w ubóstwie, stając się klientami pomocy społecznej? Nie bez znaczenia jest także kwestia etyczna oceny mechanizmów, które doprowadziły do powstania takiej sytuacji.

Autorzy przeprowadzili wieloetapowe badania, obejmujące badania ilościowe i jakościowe w trzech grupach podmiotów:

- 1) osób pobierających świadczenia emerytalne poniżej poziomu emerytury minimalnej,
- 2) osób zagrożonych uzyskiwaniem świadczeń poniżej minimum, tj. tych w wieku około-emerytalnym, którzy legitymują się krótkim stażem pracy zawodowej, powiązanej z krótkim okresem składowym,
- 3) przedstawicieli instytucji rynku pracy i pomocy społecznej.

W tomie pierwszym, pod redakcją Piotra Szukalskiego i Justyny Wiktorowicz, zaprezentowane zostały wyniki badania kwestionariuszowego, obejmującego dwie grupy osób starszych, tj. nowych biednych emerytów oraz tę społeczność osób starszych, która w niedługim czasie z dużym prawdopodobieństwem zasili szeregi biednych emerytów z uwagi na zbyt krótki staż ubezpieczeniowy. Osoby z tej ostatniej grupy, które uczestniczyły w badaniach, dzielił okres nie dłuższy niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego (nazwano ich potencjalnymi nowymi biednymi emerytami).

W kolejnych rozdziałach autorzy poszukiwali odpowiedzi na pytania, skąd się wzięli nowi biedni emeryci, jaki jest ich stan zdrowia, sytuacja materialna, czy są zaangażowani w opiekę nad innymi członkami rodziny. W przypadku zbiorowości osób zagrożonych niskimi świadczeniami emerytalnymi, które były w okresie przedemerytalnym, próbowano określić nie tylko ich stan dochodowy, lecz także zdolność do pracy.

W świetle napływających informacji z Głównego Urzędu Statystycznego o wzroście zainteresowań aktywnością zawodową osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe⁴

³ Monografia powstała jako rezultat projektu, realizowanego w latach 2022-2023, dofinansowanego z programu „Nauka dla Społeczeństwa” MFiN.

⁴ Według GUS na koniec stycznia 2024 r. w gospodarce narodowej pracowało 767 831 emerytów i rencistów, w tym 76,6% w sektorze prywatnym; kobiety stanowiły 50,6% (Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Rynek pracy / Pracujący. Zatrudnieni. Wynagrodzenia. Koszty pracy / Pracujący w gospodarce narodowej w Polsce w styczniu 2024 r. – Tablice); Pod koniec 2015 r. pracowało 237 155 (66,0% w sektorze prywatnym; kobiety stanowiły 41,8%) (GUS, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2015*, s. 76). W ciągu minionych lat liczba aktywnych zawodowo emerytów i rencistów wzrosła ponad trzykrotnie.

ważny jest stosunek do pracy zarówno tych, którzy już stali się biednymi emerytami, jak i tych potencjalnie biednych emerytów.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły autorom odrzucić wcześniejsze uproszczone założenia jakoby sytuacja, w której znaleźli się nowi biedni emeryci, była efektem ich niechęci do pracy zarobkowej, uwarunkowanej wykonywaniem obowiązków domowych, czy wysokimi dochodami partnera, ewentualnie pracą „na czarno”, czy też nieewidencjonowaną pracą za granicą. Najczęściej sytuacja, w której się znaleźli, była rezultatem splotu wielu niekorzystnych czynników, takich jak wysokie bezrobocie początków okresu transformacji systemowej z lat 90. ubiegłego wieku⁵. Wybory dokonywane przez nowych biednych emerytów i potencjalnych nowych biednych emerytów uwarunkowane były określoną sytuacją historyczną i charakterystycznym dla tego okresu kontekstem ekonomicznym i społecznym. Jak zauważyli autorzy, to zbiorowość „dzieci swoich czasów” (s. 263).

Przeszkodą w podejmowaniu pracy była konieczność sprawowania opieki nad dziećmi oraz innymi członkami rodziny, niesamodzielnymi ze względu na wiek⁶ czy stan zdrowia. W przeszłości osoby te nie mogły liczyć na systemowe metody wsparcia, gdy występowała konieczność sprawowania opieki nad domownikami, takie jak świadczenie pielęgnacyjne czy specjalny zasiłek opiekuńczy.

Odmienne były uwarunkowania powstałej sytuacji w przypadku kobiet i mężczyzn. Autorzy zwrócili uwagę na wpływ „różnicowania normatywnego modelu przebiegu życia i rozumienia moralnego przebiegu życia” (tom 1, s. 260), który w przypadku mężczyzn określał ich główną rolę żywiciela rodziny, zaś w odniesieniu do kobiet koncentrację na obowiązkach domowych. Jeśli następowała kolizja obowiązków zawodowych i rodzinnych, kobiety decydowały się na dezaktywację zawodową.

Zarówno nowi biedni emeryci, jak i potencjalni nowi biedni emeryci to zbiorowość

osób słabiej wykształconych oraz mniej zaможных, jeśli chodzi o własność zasobów, np. mieszkaniowych. Są zmuszeni do oszczędnego trybu życia (prawie 90% badanej zbiorowości); co trzecia osoba liczyła się z przymusem ograniczania wydatków. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się osoby mieszkające samotnie – co czwarta osoba spośród potencjalnie nowych biednych emerytów i co trzecia z grupy nowych biednych emerytów była zmuszona ograniczać wydatki na zaspokajanie podstawowych potrzeb.

Z drugiej strony raczej nie przejawiały gotowości do podjęcia pracy, aby osiągnąć wymagane 20/25 lat stażu pracy uprawniającego do uzyskania świadczenia minimalnego, i to nawet wówczas, gdy już relatywnie krótki okres pracy pozwoliłby im zmienić sytuację. Przeszkodą, na którą zwracali uwagę ludzie starsi, było ich wykluczenie komunikacyjne, a także aktualny stan zdrowia (36% niepracujących nowych biednych emerytów oraz 47% biernych zawodowo potencjalnych nowych biednych emerytów była zdania, że ich obecny stan zdrowia uniemożliwia im podjęcie pracy zawodowej). Przyczyna zdrowotna obok odpowiedzi wskazującej na brak potrzeby bycia zatrudnionym pojawiała się najczęściej w tej grupie osób.

Emerytura z systemu powszechnego ubezpieczenia, niższa niż minimalna, nie stanowiła głównego źródła utrzymania tylko dla co piątej badanej osoby. Stała się w pewnym sensie dodatkiem do środków na utrzymanie oferowanych przez współmałżonka, partnera, innego członka rodziny oraz do własnych oszczędności bądź dochodów z własności. Jednak w dyspozycji zdecydowanej większości nowych biednych emerytów i potencjalnych nowych biednych emerytów pozostawało wyłącznie świadczenie emerytalne poniżej minimalnego poziomu.

W tekście drugiego tomu monografii, pod redakcją Piotra Szukalskiego i Dariusza Zalewskiego, autorzy skoncentrowali się na przygotowaniu instytucji rynku pracy i pomocy spo-

⁵ Nie zauważono, aby tereny enklaw wysokiego i długotrwałego bezrobocia notowanego w ciągu ostatnich trzech dekad (obszary popegeerowskie, pogranicze województw mazowieckiego i świętokrzyskiego) wyróżniały się licznější zbiorowością „nowych biednych emerytów”.

⁶ Co trzynasty badany opiekuje się aktualnie członkiem rodziny z pokolenia swoich rodziców.

lecznej do wsparcia badanych dwu grup osób starszych, ich gotowości do kontynuowania bądź podjęcia pracy oraz stosunku pracodawców do ich zatrudnienia. To jedyne dostępne aktualnie działania, które mogłyby wpłynąć na los i sytuację ekonomiczną nowych biednych emerytów i potencjalnych nowych biednych emerytów. Badania dotyczyły rekomendacji pożądaných instrumentów wsparcia kierowanych do tej grupy osób starszych, którymi dysponowałyby instytucje rynku pracy i pomocy społecznej.

Niezbędne dane pozyskano, wykorzystując metody jakościowe, takie jak indywidualne wywiady pogłębione (IDI) i zogniskowane wywiady grupowe (FGI).

Na szczególną uwagę zasługuje analiza wywiadów z osobami starszymi – zarówno tymi, którzy już otrzymują świadczenia poniżej minimum, jak i z potencjalnie zagrożonymi bardzo niskimi świadczeniami emerytalnymi na temat przebiegu ich ścieżki życia. Dzięki nim uzyskano większy wgląd m.in. w motywacje, którymi kierowały się aktywne zawodowo osoby starsze z grona nowych biednych emerytów i potencjalnie nowych biednych emerytów. Ci pierwsi pracowali często „na czarno” lub na podstawie umowy zlecenia. Natomiast osoby, które jeszcze nie uzyskały statusu emeryckiego, były zatrudnione na podstawie umowy o pracę objętej składkami na ubezpieczenie społeczne, i – co dość ważne – około 90%

tej grupy nie chciałoby zmieniać swego statusu na rynku pracy. Osoby, które były zainteresowane podjęciem pracy, miały niestety relatywnie niską zdolność do pracy, niższą niż ogół pracowników w wieku 50 i więcej lat.

Cenne są wypracowane przez autorów propozycje zmian w działaniach instytucji rynku pracy, pomocy społecznej, służby zdrowia czy zachęty dla pracodawców, które wsparłyby emerytów otrzymujących świadczenia poniżej minimalnej emerytury. Jak choćby ta dotycząca wypracowania nowych rozwiązań systemowych dotyczących m.in. subsydiowania zatrudnienia. Dzięki temu można byłoby wzmocnić skłonności do pracy osób w wieku poprodukcyjnym.

Kolejnym postulatem jest zaangażowanie środków publicznych w finansowanie rozwoju starszych pracowników (szkolenia, treningi), wzrost możliwości pracy w formach elastycznych, w częściowym wymiarze czasu. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia postulowali powrót do specjalnych programów adresowanych do osób starszych

Wyniki przeprowadzonych badań rozwiewają niektóre obiegowe opinie, wypełniając lukę badawczą na temat mechanizmów powstawania sfer ubóstwa wśród najstarszej generacji polskiego społeczeństwa. Jednocześnie unaoczniają ogrom wyzwań stojących przed systemem pomocy społecznej, kierowanej do osób starszych w sferze ubóstwa.

Przegląd krajowych i zagranicznych nowości wydawniczych

Review of polish and foreign new publications

BEATA KACZYŃSKA

ORCID: 0000-0002-4563-2293

Zakład Ubezpieczeń Społecznych / Social Insurance Institution*

e-mail: beata.kaczynska@gmail.com

Summary: *The article presents selected analyses the readers Polish and foreign literature, books and articles in the area of social policy, labour and social security that appeared recently in the publishing market.*

Key words: *social security, social policy, new publications, job, law*

Streszczenie: *Artykuł prezentuje wybrane polskie i zagraniczne publikacje, w tym książki i artykuły dotyczące obszaru polityki społecznej, pracy i zabezpieczenia społecznego, które zostały wydane w ostatnich dwóch latach.*

Słowa kluczowe: *zabezpieczenie społeczne, polityka społeczna, praca, prawo, nowości wydawnicze*

Wybrane publikacje książkowe

Świat na miarę seniora 2024. Jakość życia – relacje – aktywności

pod redakcją Elżbiety Bojanowskiej i Ryszarda Czekalskiego

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,

Warszawa 2024, stron 456,

ISBN 978-83-8281-536-8 (wersja drukowana),

ISBN 978-83-8281-537-5 (wersja elektroniczna)

Publikacja prezentuje wyniki projektu badawczego „Świat na miarę seniora – sytuacja osób starszych w Polsce”, finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W projekcie brali udział badacze skupieni w Centrum Badań nad Starością i Starzeniem się Społeczeństwa. Referencyjnym Ośrodkiem Badawczym Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

Celem projektu było wieloaspektowe przedstawienie sytuacji osób starszych w różnych wymiarach życia: społeczno-ekonomicznym, zdrowotnym, rodzinnym, dostępności i korzystania z usług społecznych, relacji międzypokoleniowych, włączenia cyfrowego, wartości istotnych dla seniorów z perspektywy ich jakości życia, potrzeb osób w wieku senioralnym, możliwości i stopnia ich zaspokojenia oraz realizowanych przez seniorów działań w kontekście ich przeszłych doświadczeń życiowych i obecnych możliwości.

Badania ilościowe przeprowadzono w okresie lipiec–sierpień 2024 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie osób powyżej 60 roku życia. W ramach badania przeprowadzono 3000 wywiadów kwestionariuszowych techniką CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing), a narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu.

* ul. Szamocka 3, 5; 01-748 Warszawa, tel. +48 22 667 13 45

Wyniki badań zostały zaprezentowane w zbiorowej monografii, składającej się z trzynastu rozdziałów zebranych w czterech blokach tematycznych: sytuacja osób starszych w Polsce, jakość życia, relacje i aktywności.

Opracowania w pierwszym bloku odnoszą się do sytuacji materialnej, społecznej i ekonomicznej osób starszych oraz ich potrzeb. Drugi blok tematyczny poświęcono zagadnieniom jakości życia osób starszych. Trzeci blok odnosi się do relacji osób starszych. Ostatni blok tematyczny omawia różną aktywność osób starszych – kulturalną, społeczną, religijną, w internecie i mediach społecznościowych.

Opracowania zawarte w monografii pokazują złożoność i różnorodność sytuacji polskich seniorów zarówno pod względem zdrowotnym, ekonomicznym, rodzinnym, jak i realizowanych aktywności. Pokazują jednocześnie, że seniorzy to zbiorowość dysponująca ogromnym potencjałem w postaci bogatego kapitału ludzkiego. Dlatego tak ważne jest właściwe adresowanie działań wspierających wykorzystanie tego potencjału, wzmacnianie aktywności, poszerzanie wiedzy i doświadczenia.



Prawo zatrudnienia. Komentarz do rozporządzeń

Reakcja naukowa: Krzysztof Wojciech Baran

Krzysztof W. Baran, Maria Bosak-Sojka, Dominika Dörre-Kolasa, Tomasz Duraj, Izabela Florczak, Agnieszka Górnicz-Mulcahy, Anna Kosut, Ewelina Kumor-Jezierska, Mariusz Lekston, Marzena Łabędź, Dariusz Makowski, Jakub Rumian, Iwona Sierocka, Krzysztof Stefański, Elżbieta Ura, Mirosław Włodarczyk, Marcin Wujczyk, Teresa Wyka

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2024, stron 1284

ISBN: 978-83-8358-398-3

Książka to zbiór komentarzy do kilkudziesięciu rozporządzeń precyzujących przepisy indywidualnego i zbiorowego prawa pracy. Przedstawiono w nim analizę aktów wykonawczych regulujących m.in. kwestie: ustalania wynagrodzenia pracowników za okres urlopu wypoczynkowego i inne okresy niewykonywania pracy, obowiązków pracodawcy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, podróży służbowych, odpowiedzialności materialnej pracowników, przygotowania zawodowego młodocianych, wymogów w zakresie prowadzenia akt osobowych i dokumentacji pracowniczej, zasad wystawiania świadectwa pracy.

Wszystkie zagadnienia zostały omówione w ścisłej korelacji z normami rangi ustawowej, w szczególności przepisami Kodeksu pracy. Wiele miejsca poświęcono również aktom wykonawczym z obszaru zbiorowego prawa pracy. Przedmiotem analizy są też rozporządzenia dotyczące dofinansowania z budżetu państwa związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz akty wykonawcze z pogranicza prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, m.in. określające zasady postępowania w razie wypadku przy pracy.

Publikacja zawiera komentarze uwzględniające najnowsze zmiany w prawie, w tym obowiązujące od 2023 r. rozporządzenia w sprawie badań na obecność alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu w organizmie pracownika oraz wniosków dotyczących uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem (zmienionych na skutek przyjęcia tzw. dyrektywy *work-life balance*) i dokumentów dołączanych do takich wniosków. W opracowaniu omówiono także zagadnienia stricte praktyczne, takie jak kwestie związane z statystyczną kartą wypadku przy pracy czy wzorem protokołu ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy.

Autorami komentarzy do poszczególnych aktów są wybitni przedstawiciele nauki i praktyki prawa pracy. Publikacja jest przeznaczona zarówno dla prawników zajmujących się prawem pracy, jak i osób, które w swojej działalności spotykają się z zawiłościami indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy. Ze względu na szeroką gamę komentowanych przepisów będzie przydatna również przedstawicielom nauki prawa pracy.



Łukasz Jurek, Krystyna Gilga, Stanisław Kamiński,
Joanna Szczepaniak-Sienniak, Paweł Żuk

Moralność socjalna

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu,
Wrocław 2023, stron 142, ISBN 978-83-67899-41-3

Monografię poświęcono zagadnieniu moralności socjalnej. Autorzy dokonali oryginalnej konceptualizacji pojęć oraz opracowali ramy teoretyczne dla badań jednego z kluczowych aspektów korzystania ze świadczeń socjalnych.

Główną część pracy poświęcono analizie wyników autorskiego badania empirycznego. Zostały one przedstawione w kontekście szerokiego przeglądu dotychczasowych – prowadzonych zarówno w Polsce, jak i w skali międzynarodowej – badań postaw socjalnych.

Publikacja powstała w ramach realizacji projektu „Społeczne, ekonomiczne i kulturowe uwarunkowania korzystania ze świadczeń socjalnych: analiza problemu w kontekście moralności socjalnej”, finansowanego ze środków programu doskonałości naukowo-badawczej INTEREKON.



Raport

„Badanie potrzeb społecznych seniorów 2024”

Stowarzyszenie MANKO – Głos Seniora, Kraków 2024, stron 44,
<https://glosseniora.pl/2024/12/12/potrzeby-spoeczne-seniorow-raport/>

W raporcie dokonano analizy sytuacji osób starszych w Polsce. Raport skupia się na czterech istotnych obszarach wpływających na codzienne życie seniorów: uczestnictwo w życiu społecznym, dostęp do technologii, dostęp do usług społecznych i zdrowotnych oraz bezpieczeństwo finansowe i społeczne.

Dokument zawiera konkretne rekomendacje dla władz lokalnych i organizacji społecznych. Wnioski płynące z raportu wskazują na konieczność tworzenia programów aktywizacyjnych, zwiększania dostępu do usług zdrowotnych i społecznych oraz edukacji cyfrowej.

Dokument stanowi źródło wiedzy dla samorządów, organizacji społecznych i wszystkich, którzy pragną poprawić jakość życia seniorów w naszym kraju.

Wybrane artykuły

Gertruda Uścińska

Kto ma zagwarantować dochody na starość?

„Polityka Społeczna” 2024, nr 2 tematyczny, s. 2–7

ISSN: 0137-4729, DOI: 10.5604/01.3001.0054.8606

W polskim systemie ubezpieczenia społecznego wysokość świadczenia emerytalnego wynika z wysokości kapitału emerytalnego (kwoty odprowadzonych składek emerytalnych w czasie całej kariery zawodowej) i przewidywanej długości średniego dalszego trwania życia. Większość dochodów na emeryturze pochodzi z publicznego filaru ubezpieczeń społecznych, gwarantowanych przez państwo. Istnieje możliwość powiększania kapitału emerytalnego przez uczestnictwo w dodatkowych programach oszczędzania organizowanych przez pracodawców oraz instrumentów własnej zapobiegliwości.

Zróżnicowanie źródeł dochodów na okres starości, dłuższa praca, z której odprowadzane są składki oraz dodatkowe oszczędzanie są elementami korzystnie wpływającymi na wysokość dochodów na okres starości.

Wyniki badania „Świat na miarę seniora – sytuacja osób starszych w Polsce” pokazują, że seniorzy mają świadomość, że wysokość ich świadczenia emerytalnego jest skutkiem wcześniejszej kariery zawodowej.



Alicja Wejdner

Luka emerytalna w Polsce i krajach Unii Europejskiej.

Wielkość, przyczyny, konsekwencje

„Rynek Pracy” 2024, nr 2, s. 82–99

ISSN 1233-4103, DOI: 10.5604/01.3001.0054.6710

W artykule dokonano analizy przyczyn luki emerytalnej wśród osób pobierających świadczenia emerytalne w latach 2012–2023 na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Eurostatu. Główne obszary analizy obejmowały wpływ wieku emerytalnego, aktywności zawodowej kobiet oraz luki płacowej na wysokość świadczeń emerytalnych. W Polsce poziom luki emerytalnej od lat oscyluje wokół 30%, co podkreśla wagę tego problemu.

W tekście przedstawiono konsekwencje ekonomiczne i społeczne różnicy w emeryturach między kobietami a mężczyznami, koncentrując się na Polsce, ale uwzględniając także porównania na tle Unii Europejskiej.

Na zakończenie opracowania sformułowano rekomendacji i propozycje rozwiązań mających na celu zmniejszenie różnicy w luce emerytalnej.



Justyna Maliszewska-Nienartowicz

*Zakres stosowania dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe
równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – uwagi na tle orzecznictwa*

Trybunału Sprawiedliwości UE

„Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 3, s. 5–13

ISSN 0032-6186, DOI: 10.33226/0032-6186.2024.3.2

Celem artykułu było pokazanie wpływu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE na zakres stosowania dyrektywy 2000/78/WE. Badania w tym obszarze oparto na hipotezie, iż postanowienia tej dyrektywy dotyczące zakresu jej stosowania podlegają szerokiej, funkcjonalnej interpretacji TSUE, dzięki której przyczynia się on do rozwijania unijnych standardów równego traktowania. Istotne znaczenie dla omawianego zagadnienia mają rozstrzygnięcia dotyczące wyznaczenia kręgu odniesienia na potrzeby porównań, które są przeprowadzone w celu ustalenia, czy miała miejsce dyskryminacja, jak i orzecznictwo dotyczące art. 3 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE.

W artykule przedstawiono regulacje tego aktu prawa wtórnego UE oraz dokonano analizy rozstrzygnięć Trybunału uznanych za istotne dla rozszerzenia zakresu jego stosowania, w tym wydanych w latach 2021–2023. Uwagi końcowe koncentrują się na najważniejszych aspektach rozstrzygnięć, które mogą być pomocne przy stosowaniu polskich przepisów prawnych stanowiących implementację dyrektywy 2000/78/WE.

Noty o autorach

MARTA BOŻEWICZ – doktor nauk społecznych w zakresie socjologii (2018), pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Zajmuje się metodologią badań społecznych, socjologią rodziny i religii oraz problematyką sondażu. W szczególności interesuje się godzeniem ról zawodowych z rodzinnymi, a także sposobami zadawania pytań ankietowych i ich wpływem na odpowiedzi badanych. Poza działalnością akademicką zajmuje się badaniami opinii publicznej.

BEATA KACZYŃSKA – magister nauk politycznych, ze specjalnością polityka społeczna; absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowe: polityka społeczna, zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia społeczne. Uczestniczka i sekretarz wielu krajowych i międzynarodowych projektów badawczych z zakresu polityki społecznej. W latach 1999–2020 sekretarz redakcji miesięcznika „Polityka Społeczna”.

PAWEŁ KALETA – doradca w Parlamencie Europejskim. Absolwent prawa (2004) i nauk politycznych (2006) na Uniwersytecie Warszawskim. W 2013 r. obronił z wyróżnieniem doktorat z zakresu nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim. Uczestnik „Master of European Politics and Policies Programme” na Katolickim Uniwersytecie w Leuven w Belgii (2004). Ukończył Centrum Prawa Angielskiego i Europejskiego prowadzone przez Uniwersytet w Cambridge (2003). Członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Zainteresowania naukowe: prawo Unii Europejskiej, systemy zabezpieczenia społecznego.

BARTOSZ MARCZUK – członek zarządu i ekspert ds. polityki społecznej Instytutu Sobieskiego; były wiceprezes Polskiego Funduszu Rozwoju odpowiedzialny m.in. za wdrożenie pracowniczych planów kapitałowych, tarcz finansowych dla małych i średnich przedsiębiorców oraz Centralnej Informacji Emerytalnej. W latach 2015–2018 podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzialny za politykę rodzinną.

MARZENA PIOTROWSKA – doktorantka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie; prawnik specjalizujący się w badaniach naukowych w ramach koncepcji “law in action”. W pracy naukowej koncentruje się na praktycznym zastosowaniu prawa, analizie jego działania w rzeczywistych sytuacjach oraz wypracowywaniu postulatów mających na celu poprawę jakości życia ludzi. W swojej działalności naukowo-badawczej współpracuje z ekspertami z różnych dziedzin, takich jak socjologia, psychologia i ekonomia, aby lepiej zrozumieć społeczny kontekst funkcjonowania prawa.

BEATA SAMORAJ-CHARITONOW – prawnik i politolog, absolwentka studiów doktorskich na kierunku politologia i na kierunku prawo na Uniwersytecie Warszawskim. Adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Sekretarz Centrum Badań nad Zabezpieczeniem Społecznym UW. Pracownik i kierownik w kilkudziesięciu projektach naukowo-badawczych. Autorka ponad 40 publikacji naukowych.

BOGUSŁAWA URBANIAK – prof. dr hab. nauk ekonomicznych; pracownik naukowy na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Jej zainteresowania naukowe dotyczą dziedziny ekonomii i finansów, w szczególności zagadnień z zakresu ekonomii rynku pracy. W swoich badaniach zajmuje się zagadnieniami z pogranicza ekonomii i polityki społecznej oraz zarządzania zasobami ludzkimi. Szczególne miejsce w jej dorobku naukowym zajmują badania i publikacje na temat wielowymiarowych uwarunkowań aktywności zawodowej osób starszych. Od wielu lat uczestniczy

w krajowych i międzynarodowych projektach badawczych. Jest członkiem z wyboru Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego, Łódzkiego Towarzystwa Naukowego. Pełni funkcję redaktorki naczelnej dwumiesięcznika „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” wydawanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, współpracuje m.in. z redakcjami „Polityki Społecznej”, „Problemów Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”.

ANDRZEJ SZYBKIE – doktor nauk prawnych, specjalizujący się w prawie zabezpieczenia społecznego, prawie Unii Europejskiej oraz prawie publicznym międzynarodowym. Adiunkt w Katedrze Prawa Ubezpieczeniowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor ponad sześćdziesięciu publikacji naukowych i ekspertyz w obszarze zabezpieczenia społecznego. Członek polskiego zespołu negocjacyjnego dla umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym, ekspert grup roboczych przy Komisji Europejskiej oraz członek Komitetu Sterującego Platformy zwalczania błędów i nadużyć transgranicznych w ramach UE. W ZUS dyrektor departamentu odpowiedzialny za realizację przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze emerytur, rent oraz ustalania właściwego ustawodawstwa.

GERTRUDA UŚCIŃSKA – profesor doktor habilitowany, prawnik, pracownik naukowy i wykładowca na Uniwersytecie Warszawskim, profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Przewodnicząca Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk oraz wielu ciał naukowych, opiniotwórczych i zespołów eksperckich. W latach 2016–2024 prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Od 2024 r. rektor Szkoły Głównej Mikołaja Kopernika. Specjalizuje się w prawie Unii Europejskiej i międzynarodowym prawie socjalnym. Uznany autorytet w kraju i za granicą w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego, koordynacji systemów zabezpieczenia i swobody przepływu osób; ekspert europejski w programach badawczych uczelni wyższych i instytutów naukowo-badawczych państw członkowskich Unii Europejskiej w związku z realizacją programów unijnych (Consensus, Special, LAW, trESS, FreSso, MoveS). Autorka licznych publikacji z zakresu polityki społecznej, zabezpieczenia społecznego, prawa europejskiego, porównawczej polityki społecznej. Posiada wieloletnie doświadczenie w stosowaniu prawa ubezpieczeń społecznych i międzynarodowego prawa socjalnego. Uhonorowana odznaczeniami międzynarodowymi i krajowymi. Laureatka wielu nagród i wyróżnień przyznawanych przez instytucje publiczne, uczelnie, gremia naukowe i organizacje społeczne.

Informacje dla autorów publikacji

Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka to periodyk na naukowym rynku wydawniczym. Wersja papierowa jest pierwotną wersją czasopisma. Artykuły są recenzowane.

PROCEDURA RECENZYJNA

Nadesłany tekst (artykuł naukowy) jest recenzowany w trybie *double-blind review proces*, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznaczным wnioskiem o dopuszczeniu artykułu do publikacji bez poprawek, o dopuszczeniu artykułu do publikacji z poprawkami lub o jego odrzuceniu. Recenzja sporządzana jest na formularzu recenzyjnym.

ZASADY PUBLIKOWANIA W CZASOPIŚMIE

1. Do redakcji należy przesłać pocztą elektroniczną w jednym pliku:

- **pismo do redakcji**, w którym autor zwraca się o wydrukowanie tekstu w czasopiśmie, podaje pełne imię i nazwisko, tytuł naukowy (zawodowy) lub stopień naukowy, nr ORCID, dokładny adres do korespondencji, adres poczty elektronicznej, numer telefonu kontaktowego (tel. kom.), tylko jedną uczelnię / miejsce pracy, adres uczelni z telefonem i mailem korespondencyjnym oraz krótką notkę o sobie (ok. 150 wyrazów ze spacjami);
- **oświadczenie** o tym, że nadesłany materiał nie był dotąd publikowany i został przedłożony wyłącznie do redakcji Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka.
- **tekst** w edytorze Word; w tekście prosimy używać wyłącznie koloru czarnego (dotyczy czcionki, tabel, wykresów, aneksów).

2. Złożenie tekstu do publikacji jest równoważne z oświadczeniem, że autor posiada pełne prawa autorskie do tekstu, oraz z wyrażeniem zgody na publikację artykułu w wersji papierowej miesięcznika, która jest wersją pierwotną, oraz w Internecie.

3. Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia recenzentów potwierdzona decyzją redaktor naczelnej oraz uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów i redaktor naczelną uwag i poprawek. Decyzja o publikacji tekstu jest niezawisłą decyzją redakcji.

4. Za recenzję i publikację tekstu autorzy nie ponoszą żadnych kosztów finansowych. Za publikację nie są wypłacane honoraria autorskie. Redakcja nie zapewnia weryfikacji językowej tekstu w języku angielskim.

5. Uniwersytet Warszawski zawiera z każdym autorem umowę licencyjną na wykorzystanie artykułu w czasopiśmie.

6. W przypadku tekstu dwojga lub więcej autorów prosimy o dokładne podanie, na czym polegał wkład każdego z autorów oraz jaki jest jego procentowy udział w tekście. Redakcja powinna uzyskać również informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów.

7. Odpowiedzialność wynikającą z praw wydawniczych i praw autorskich (cytowanie, przedruk ilustracji, grafik, zdjęć, tabel i wykresów z innych źródeł) ponosi autor.

8. *Ghostwriting* i *ghost authorship* są przejawem nierzetelności i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów.

9. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych, zmian tytułu i innych zgodnie z wymaganiami czasopisma bez porozumienia z autorem. Jeżeli autor nie odeśle w terminie korekty autorskiej, oznacza to jego zgodę na publikację tekstu w przesłanej postaci.

10. Redakcja nie zwraca przesłanych tekstów oraz materiałów niezamówionych.
11. Autorzy opublikowanych artykułów otrzymają bezpłatnie jeden egzemplarz czasopisma przesłany pod wskazany adres korespondencyjny.

SPOSÓB PRZYGOTOWANIA MATERIAŁÓW DO PUBLIKACJI

1. Objętość tekstu nie powinna przekraczać 1 arkusza wydawniczego (40 tys. znaków ze spacjami z bibliografią, źródłami internetowymi i aktami prawnymi).
2. Podstawowy tekst artykułu powinien być pisany Times New Roman **12 pkt. z półtora odstępem i z wcięciami akapitowymi**. Tekst powinien mieć ponumerowane strony.

STRUKTURA TEKSTU

1. **Tytuł w języku polskim** (w przypadku recenzji: autor publikacji, tytuł publikacji, ewentualnie redaktor/redaktorzy publikacji, wydawca, miejsce wydania, rok wydania, liczba stron, ISBN lub ISSN).
2. **Tytuł w języku angielskim** (w przypadku recenzji: autor publikacji, tytuł publikacji w języku angielskim, ewentualnie redaktor/redaktorzy publikacji, wydawca, miejsce wydania, rok wydania, liczba stron, ISBN lub ISSN).
3. **Imię i nazwisko autora tekstu** (w przypadku recenzji dodanie przed nazwiskiem słowa RECENZJA. W przypadku wywiadów: imię i nazwisko autora oraz informacja z kim jest przeprowadzony wywiad, kilka zdań o rozmówcy oraz data przeprowadzenia rozmowy).
4. Numer ORCID
5. **Afiliacja** autora tekstu w języku polskim.
6. **Afiliacja** autora tekstu w języku angielskim.
7. **Adres, tel. i e-mail** korespondencyjny uczelni/miejsca pracy.
8. **Streszczenie w języku angielskim** zaczynające się od słowa Summary: (ok. 200 słów).
9. **Słowa kluczowe w języku angielskim** zaczynające się od słów Key words: (ok. 5 słów).
10. **Streszczenie w języku polskim** zaczynające się od słowa Streszczenie: (ok. 200 słów).
11. **Słowa kluczowe w języku polskim** zaczynające się od słów Słowa kluczowe: (ok. 5 słów).
12. **Właściwy tekst** z podziałem na **śródtytuły** I, II i III rzędu, które powinny mieć zróżnicowany stopień i wyróżnienie; przypisy na dole strony). Tekst powinien mieć wstęp, cel pracy, metodologię, wyniki badań i analiz, podsumowanie, **bibliografię załącznikową w stylu Chicago (tylko przywoływaną w tekście)**, przywoływane strony internetowe, wymieniane akty prawne. **Przypisy w stylu Chicago powinny być zamieszczone na tej samej stronie co odnośniki do nich.**
13. **Bibliografia załącznikowa w stylu Chicago** (według kolejności alfabetycznej; tylko przywoływana w tekście).
14. Prosimy o podawanie kompletnych opisów bibliograficznych pozycji cytowanych w przypisach i zamieszczonych w bibliografii oraz przytaczanie sprawdzonych cytatów.
15. **Strony internetowe** z datą dostępu.
16. **Akty prawne** (w podziale na międzynarodowe i polskie, a następnie wg ważności aktu i daty opublikowania), jeżeli w tekście autor powołuje się na dokumenty prawne.
17. **Orzecznictwo** wg ważności i daty opublikowania.
18. **Notka o autorze** (ok. 150 wyrazów) zawierająca głównie informacje o autorze: tytuł/stopień naukowy, zajmowane stanowisko, zainteresowania naukowe, udział w projektach, publikacje (ogólnie). W przypadku tekstu w języku angielskim notka powinna być także w języku angielskim.
19. **Przypisy** – komentarze, objaśnienia, uwagi dodatkowe autorów lub wydawcy odnoszące się do wskazanych wyrazów, zwrotów lub fragmentów tekstu umieszczamy na dole strony. Przypisy powinny mieć numerację liczbową. W przypadku tylko dwóch przypisów należy stosować dla oznaczenia znaki graficzne (jedna gwiazdka i dwie gwiazdki).

20. PRZYPISY BIBLIOGRAFICZNE W STYLU CHICAGO prosimy umieszczać na dole strony według następującego schematu:

- 1) **Autor, dwóch lub więcej autorów; w przypadku 4 autorów tylko pierwszy z informacją: i in. lub et al.** Jeśli publikacja była już cytowana w tekście, to stosuje się zapis: nazwisko autora, początek tytułu kursywą, ewentualnie strona lub zakres stron (bez skrótu s.).

Dagmara Lewicka, *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach* (Warszawa: PWN, 2010), 227.

Lewicka, *Zarządzanie*, 54–56.

Desmond Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 4th ed. (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010), 431.

Rafał Bakalarczyk, Przemysław Potocki, *Państwo dobrobytu wobec zmian demograficznych* (Warszawa: Fundacja Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Fundacja im. Friedricha Eberta, 2022), 17.

Danuta Koradecka i in., *Opracowanie zasad monitorowania stanu narażenia na czynniki szkodliwe i uciążliwe w środowisku pracy spełniających standardy obowiązujące w krajach UE w ramach działalności Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy* (Warszawa: CIOP-PIB, 2003).

- 2) **Praca zbiorowa pod redakcją/tłumaczenie**

Anna Szczęśniak, red., *Raport. Dobre praktyki w zarządzaniu wiekiem i zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem pracowników 50+* (Warszawa: Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”, 2013), 24.

Richmond Lattimore, tłum. *The Iliad of Homer* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), 82–85.

- 3) **Rozdział w książce**

Bogusława Urbaniak, „Starzejąca się generacja pracowników na rynku pracy”, w: *Problemy społeczne. Trwałość i zmienność w dynamicznej rzeczywistości. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesor Jolanty Grotowskiej-Leder*, red. Andrzej Kacprzak, Marcin Gońda, Iwona Kudlińska-Chróścicka (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022), 223–240.

- 4) **Elektroniczna wersja książki**

Jarosław Jagura, *Domy pomocy społecznej w dobie pandemii. Doświadczenia, potrzeby, wyzwania* (Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2020), dostęp 28.02.2023, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/Domy-pomocy-spolesczonej-w-dobie-pandemii-19-11.pdf>.

- 5) **Artykuł w wydrukowanym czasopiśmie**

Jan Rzepecki, „Zasady różnicowania stopy procentowej składki na społeczne ubezpieczenie wypadkowe”, *Bezpieczeństwo Pracy: nauka i praktyka* 6 (2009): 12.

Witold Gacek, Katarzyna Majchrzycka, „Środki ochrony indywidualnej”, *Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy* 3 (2004): 57–60.

- 6) **Artykuł w czasopiśmie online (podaje się nr DOI albo adres strony internetowej)**

Coleen A. Boyle et al., “The public health response to the COVID-19 pandemic for people with disabilities”, *Disability and Health Journal* No. 100943, Vol. 13, Issue 3 (2020), DOI: 10.1016/j.dhjo.2020.100943.

Kamil Berrahal, „Przyczyny i proponowane rozwiązania problemu niekorzystnych zasad obliczania emerytury w czerwcu”, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka* 1 (2021), 8–24, dostęp 20.05.2023, <https://ustip-journal.com.pl/resources/html/article/details?id=215368>.

- 7) **Artykuł w gazecie**

Steve Fleming, David Hindley, “Brussels faces unease among capitals over minimum wage initiative”, *Financial Times*, 28.10.2020.

- 8) **Publikacja bez autora lub publikacja instytucji**

Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2021 r. (Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2022), 23.

European Commission, *2021 report on gender equality in the EU* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021).

OECD, *Governance for youth, trust and intergenerational justice. Fit for all generations?* (Paris: OECD Publishing, 2020), 4, dostęp 12.11.2022, <http://www.oecd.org/gov/fit-for-generations-global-youth-report-highlights.pdf>.

Eurostat, dostęp 30.12.2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190621-1>.

9) Źródła internetowe

Dostęp 27.11.2022, <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/pit/5394884,PIT0-dla-seniora-zwolnienie-z-PIT-pracujacych-emerytow-Wzor-oswiadczenia.html>.

21. W przypadku powoływania **polskiego aktu prawnego** prosimy stosować zapis:

Ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. 1991, nr 7, poz. 24, z późn. zm.

22. W przypadku powoływania **unijnego aktu prawnego** prosimy stosować zapisy:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9.03.2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Dz. Urz. L 88, 4.4.2011, s. 45.

23. W przypadku powoływania **orzeczeń sądowych** prosimy stosować zapisy:

Wyrok TS UE z 22.05.2008 w sprawie C-499/06 Nerkowska przeciwko ZUS.

Wyrok SN z 12.02.2010, I CSK 430/07.

24. TWORZENIE BIBLIOGRAFII W STYLU CHICAGO:

1) Autor, dwóch lub więcej autorów (podajemy nazwiska i imiona wszystkich autorów)

Lewicka, Dagmara. *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach*. Warszawa: PWN, 2010.
Dinan, Desmond. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 4th ed. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.

Bakalarczyk, Rafał, Przemysław Potocki. *Państwo dobrobytu wobec zmian demograficznych*. Warszawa: Fundacja Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Fundacja im. Friedricha Eberta, 2022.

Koradecka, Danuta, Danuta Augustyńska, Agnieszka Młodzka-Stybel, Grzegorz Dudka. *Opracowanie zasad monitorowania stanu narażenia na czynniki szkodliwe i uciążliwe w środowisku pracy spełniających standardy obowiązujące w krajach UE w ramach działalności Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy*. Warszawa: CIOP-PIB, 2003.

2) Praca zbiorowa pod redakcją/tłumaczenie

Szcześniak, Anna, red. *Raport. Dobre praktyki w zarządzaniu wiekiem i zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem pracowników 50+*. Warszawa: Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”, 2013.

Latimore, Richmond, tłum. *The Iliad of Homer*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.

3) Rozdział w książce

Urbaniak, Bogusława. „Starzejąca się generacja pracowników na rynku pracy”. W: *Problemy społeczne. Trwałość i zmienność w dynamicznej rzeczywistości. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesor Jolanty Grotowskiej-Leder*, red. Andrzej Kacprzak, Marcin Gońda, Iwona Kudlińska-Chróścicka, 223–240. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2022.

4) Elektroniczna wersja książki

Jagura, Jarosław. *Domy pomocy społecznej w dobie pandemii. Doświadczenia, potrzeby, wyzwania*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2020. Dostęp 28.02.2023. <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/Domy-pomocy-spoecznej-w-dobie-pandemii-19-11.pdf>.

5) Artykuł w wydrukowanym czasopiśmie (podaje się zakres stron dla całego artykułu)

Rzepecki, Jan. „Zasady różnicowania stopy procentowej składki na społeczne ubezpieczenie wypadkowe”. *Bezpieczeństwo Pracy: nauka i praktyka* 6 (2009): 20–23.

Witold Gacek, Katarzyna Majchrzycka. „Środki ochrony indywidualnej”. *Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy* 3 (2004): 53–60.

6) Artykuł w czasopiśmie online (podaje się zakres stron dla całego artykułu). Podaje się identyfikator, a jeśli jest on niedostępny, to adres strony internetowej

Boyle, Coleen A., Michael H. Fox, Susan M. Havercamp, Jennifer Zubler. “The public health response to the COVID-19 pandemic for people with disabilities”. *Disability and Health Journal* No. 100943, Vol. 13, Issue 3 (2020), DOI: 10.1016/j.dhjo.2020.100943.

Berrahal, Kamil. „Przyczyny i proponowane rozwiązania problemu niekorzystnych zasad obliczania emerytury w czerwcu”. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka* 1 (2021): 1–43. Dostęp 20.05.2023. <https://ustip-journal.com.pl/resources/html/article/details?id=215368>.

7) **Artykuł w gazecie**

Fleming, Steve, David Hindley. "Brussels faces unease among capitals over minimum wage initiative". *Financial Times*, 28.10.2020.

8) **Publikacja bez autora lub publikacja instytucji**

Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2021 r. Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2022.

European Commission. *2021 report on gender equality in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

OECD. *Governance for youth, trust and intergenerational justice. Fit for all generations?*. Paris: OECD Publishing, 2020. Dostęp 12.11.2022. <http://www.oecd.org/gov/fit-for-generations-global-youth-report-highlights.pdf>.

Eurostat. Dostęp 30.12.2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190621-1>.

9) **Źródła internetowe**

Dostęp 27.11.2022. <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/pit/5394884,PIT0-dla-seniora-zwolnienie-z-PIT-pracujacych-emerytow-Wzor-oswiadczenia.html>.

10) **Akty prawne**

Rozporządzenie UE nr 883/2004 z 29.04.2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dz.U.UE.L.2004.166.1.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9.03.2011 w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej. Dz. Urz. UE L 88, 4.4.2011.

Ustawa z 20.12.1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dz.U. 1991, nr 7, poz. 24, z późn. zm.

11) **Orzecznictwo**

Wyrok TS UE z 22.05.2008 w sprawie C-499/06 Nerkowska przeciwko ZUS.

Wyrok SN z 12.02.2010. I CSK 430/07.

CENA: 25 ZŁ (W TYM 8% VAT)

UNIwersYTET WARSZAWSKI

ISSN 2299-2332