



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2013 r.

Sygn. akt SK 18/13

BAS-WPTK-944/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	13. 12. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J D (sygn. akt SK 18/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku nieumorzenia postępowania w całości, wnoszę o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do wykonywania pracy zarobkowej, jako przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, oraz art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny**

1. W dniu 12 kwietnia 2013 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK) w sprawie skargi konstytucyjnej (dalej: skarga) J D (dalej: skarżąca) z 2 listopada 2010 r. (sygn. akt SK 18/13).

Przedmiotem kontroli jest art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach albo u.ś.p.). Kwestionowany przepis stanowi: „Ubezpieczony wykonujący w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystujący zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres tego zwolnienia”.

Zaskarżony art. 17 ust. 1 u.ś.p. normuje przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego (dalej: zasiłek, świadczenie). Według przepisu, ubezpieczony traci powyższe uprawnienie w dwóch alternatywnie określonych sytuacjach: wykonywania pracy zarobkowej w okresie niezdolności do pracy lub wykorzystywania zwolnienia w sposób niezgodny z jego celem. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym, do utraty zasiłku chorobowego wystarczy, że ubezpieczony wykonuje pracę zarobkową i nie jest niezbędne badanie, czy była ona niezgodna z celem zwolnienia lekarskiego. Wykonywanie pracy zarobkowej niezależnie od jej wpływu na stan zdrowia stanowi samodzielną negatywną przesłankę prawa do zasiłku (wyrok SN z 6 lutego 2008 r., sygn. akt II UK 10/07).

2. Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżąca J D była w okresie od października 2007 r. do marca 2008 r. niezdolna do pracy z powodu choroby i z tego tytułu pobierała zasiłek chorobowy. Ze względów zdrowotnych i terapeutycznych powrót do pracy był niemożliwy. W związku z tym przedstawiała pracodawcy ( ) kolejne zwolnienia lekarskie, których prawidłowość była kontrolowana przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). W tym samym czasie wykonywała odpłatnie

umowę zlecenia na rzecz

, polegającą na poradnictwie prawnym, a konkretnie na udzielaniu porad prawnych członkom organizacji związkowych. W ramach umowy zlecenia pełniła w tygodniu dyżury trwające około minut i pobierała wynagrodzenie w wysokości zł. miesięcznie (brutto). Ta okoliczność stała się podstawą wydania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Odział w O ) decyzji o zwrocie zasiłku chorobowego w kwocie zł. Skarżąca wniosła odwołanie od tej decyzji, do Sądu Rejonowego w O IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd I instancji), który wyrokiem z marca 2010 r. utrzymał w mocy rozstrzygnięcie ZUS-u. (sygn. akt ). Następnie złożyła apelację do Sądu Okręgowego w O Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd II instancji), który nie podzielił argumentacji powódki i wyrokiem z lipca 2010 r. oddalił jej apelację w całości. W konsekwencji, decyzja ZUS nakazująca zwrot nienależnie pobranego zasiłku chorobowego stała się prawomocna.

W postępowaniu przed sądem I i II instancji, skarżąca podnosiła, iż: po pierwsze – nie wykorzystywała zwolnienia lekarskiego w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem, ponieważ była niezdolna do świadczenia pracy na rzecz swojego pracodawcy z powodu stanu zdrowia. Po drugie – świadczenie pracy na podstawie umowy zlecenia miało cel terapeutyczny i rehabilitacyjny. Stosowała się do zaleceń lekarzy specjalistów, pod których opieką medyczną pozostawała („Obydwaj leczący skarżącą specjaliści namawiali ją, aby skorzystała z możliwości wykonywania czynności w ramach umowy zlecenia, bowiem to należało potraktować jako element terapii. W przeciwnym razie stan psychiczny skarżącej nadal pogarszałby się, [...] nastąpiłaby «inwalidyzacja pacjenta» [...] Skarżąca podjęła intensywny proces leczenia, między innymi opierający się na kontakcie z ludźmi – była to forma ergoterapii w warunkach naturalnych”; skarga, s. 7). Po trzecie – wykonywanie czynności w ramach umowy zlecenia miało charakter incydentalny, zaś kwestia zarobkowania w ogóle nie miała dla niej istotnego znaczenia; podstawowym celem był cel terapeutyczny (skarga, s. 7). Po czwarte – „umowa zlecenia w żaden sposób nie była rekompensowana zasiłkiem, a to i z tego względu, że nie podlegała składkom na ubezpieczenia społeczne [...]. W związku z tym zbędne było składanie zwolnienia lekarskiego również u zleceniodawcy, skoro przez fakt złożenia takiego

zwolnienia skarżąca nie nabywałaby u zleceniodawcy żadnych uprawnień. Dla tego stosunku prawnego zwolnienia lekarskie nie miały żadnego znaczenia” (skarga, s. 9).

## **II. Zarzuty skarżącej**

Zdaniem skarżącej, art. 17 ust. 1 u.ś.p. „stoi w sprzeczności z istotą podmiotowego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy w związku z: jego prawem do własności i innych praw majątkowych, zasadą proporcjonalności, zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa” oraz zasadą równości wobec prawa (skarga, s. 2). Tym samym zaskarżony przepis narusza: art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 2, art. 31 ust. 3, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji (skarga, s. 1).

Jak podnosi skarżąca „Swoboda pozostawiona przez ustrojodawcę ustawodawcy zwykłemu, wynikająca z konstytucyjnego stwierdzenia «zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa», nie oznacza bowiem ani całkowitej dowolności regulacji, ani też dopuszczalności jej kształtowania w sposób wewnętrznie sprzeczny. Wolą ustawodawcy jest zapewnienie choremu pracownikowi środków umożliwiających leczenie, rekonwalescencję i powrót do pracy, co pozostaje również w interesie pracodawców. Natomiast regulację prawną skutkującą utratą prawa do zasiłku w sytuacji, gdy świadczeniobiorca wykorzystuje zwolnienie lekarskie zgodnie z jego celem i przeznaczeniem, a praca (nieobjęta ubezpieczeniem społecznym), wykonywana w niewielkim wymiarze dostosowanym do wydolności organizmu ma charakter terapeutyczny (tak jak w przypadku skarżącej) – uznać trzeba za godzącą w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w związku z konstytucyjnym prawem do własności, naruszającą zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę proporcjonalności” (skarga, s. 2-3).

W opinii skarżącej, „Ustawodawca dokonując ograniczeń w zakresie i formach prawa do zabezpieczenia społecznego powinien kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony, a ograniczeniem ingerencji w prywatność świadczeniobiorcy i jego prawo do własności i innych praw majątkowych – wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej i wynikającą też z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasadą proporcjonalności. W przypadku skarżącej te proporcje zostały zachwiane na korzyść ochrony interesu publicznego [...]” (skarga, s. 3). Ponadto „Kształtując zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca winien uwzględniać wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných i sprawiedliwych proporcji w odniesieniu do tych świadczeniobiorców, którzy nadużywają zwolnień lekarskich i wykorzystują je niezgodnie z ich celem, wykonując inną pracę zarobkową z tymi, którzy wykonują inną pracę zarobkową w niewielkim wymiarze dla celów terapeutycznych i zgodnie z zaleceniami lekarskimi. Ochrona praw wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji powinna się przejawiać w kształtowaniu rozwiązań ustawowych optymalnie realizujących treść prawa konstytucyjnego” (skarga, s. 4). Nadto, „z zasady proporcjonalności, wyrażającej zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki wynika, że ustawodawca w regulacji określającej zakres prawa do zabezpieczenia społecznego nie może przedkładać interesu publicznego nad interes jednostki, ingerując w prawo do własności i innych praw majątkowych obywatela – wynikających z art. 64 ust.1 i 2 Konstytucji RP” (skarga, s. 5).

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podniesiono, iż art. 17 ust. 1 u.ś.p. zrównuje świadczeniobiorców nadużywających prawa do zasiłku ze świadczeniobiorcami – którzy wykonują pracę w niewielkim wymiarze ze względów terapeutycznych, zgodnie z zaleceniami lekarskimi – godzi w zasady sprawiedliwości społecznej oraz w zasadę prawa do równego traktowania” (skarga, s. 4). Skarżąca podnosi więc naruszenie „art. 32 Konstytucji RP. Najbardziej generalne sformułowanie tej zasady znalazło wyraz w stwierdzeniu, iż «wszyscy są wobec prawa równi». Oznacza to prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków” (skarga konstytucyjna, s. 5).

Jako *ultima ratio*, skarżąca podnosi, iż art. 17 ust. 1 u.ś.p. „jest niezgodny z powołanymi normami konstytucyjnymi również i z tego powodu, że naruszona jest równowaga i związek pomiędzy uprawnieniem do świadczenia z ubezpieczenia

społecznego w razie choroby, a obowiązkiem odprowadzenia składek od pracownika wskutek istnienia konkretnego tytułu ubezpieczenia chorobowego, w ramach którego winno być rozpatrywane prawo do zabezpieczenia socjalnego” (skarga, s.15).

W związku z powyższym, „wbrew przyjmowanemu powszechnie rozumieniu przepisu art. 17 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, ujęta w jego treści przesłanka «wykonywania pracy zarobkowej», powinna być rozumiana w taki sposób, że należy ją ograniczyć jedynie do ram tego rodzaju tytułu ubezpieczenia chorobowego, który stanowi podstawę ubiegania się przez danego ubezpieczonego o pieniężne świadczenie ubezpieczeniowe z tytułu czasowej niezdolności do pracy. Za takim ujęciem omawianej przesłanki przemawia fakt, iż owo pieniężne świadczenie z tytułu czasowej niezdolności do pracy jest kompensatą «*in concreto*», tj. należną z uwagi na objęcie ubezpieczeniem nie jakiegokolwiek, lecz danego rodzaju pracy zarobkowej” (skarga, s. 14).

### **III. Analiza formalna**

1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przez nią wymogów formalnych, wynikających przede wszystkim z art. 79 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że badanie dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną dokonywane jest – w pierwszej kolejności – na etapie wstępnej kontroli, jednak nie wyklucza późniejszej (w istocie ponownej) oceny warunków jej wniesienia. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, badanie ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania (por. postanowienie TK z 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09).

Przyjęty przez ustrojodawcę model skargi konstytucyjnej zakłada, iż skierowana jest ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa. Skarżący nie może kwestionować ostatecznego orzeczenia sądu, czy też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna ani wprost, ani pośrednio nie jest zatem nadzwyczajnym

środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń, bowiem jest „zawsze «skargą na przepis», a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola sądowego stosowania prawa – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd, ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu. Stąd też skarga konstytucyjna na akty stosowania prawa jest niedopuszczalna.

W opinii Sejmu, niniejsza skarga konstytucyjna nosi wszelkie cechy tzw. skargi na stosowanie prawa. Świadczy o tym przede wszystkim uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności i argumenty odwołujące się wprost do stosowania prawa przez sądy orzekające w sprawie skarżącej. Problem, jaki wyłania się ze skargi, odnosi się do błędnej subsumpcji stanu faktycznego. Skarżąca jako źródło naruszenia konstytucyjnych wolności i praw wielokrotnie wskazuje, iż nie wykorzystywała swojego zwolnienia lekarskiego w sposób niezgodny z jego celem: „regulacja ta powoduje, że prawo do zasiłku tracą zarówno ci świadczeniobiorcy, którzy świadomie nadużywają tego prawa, wykorzystując zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia; jak również ci świadczeniobiorcy, którzy wykonują jakąś pracę zarobkową w niewielkim wymiarze (niejednokrotnie nie mając obowiązku podlegania z tego tytułu ubezpieczeniom społecznym), do której nie utracili zdolności, a praca ta – a ściślej pewne czynności podejmowane w ograniczonym zakresie – nie są niezgodne z celem tego zwolnienia” (skarga, s. 3); „Kształtując zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca winien uwzględniać wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznym i sprawiedliwym proporcji w odniesieniu do tych świadczeniobiorców, którzy nadużywają zwolnień lekarskich i wykorzystują je niezgodnie z ich celem, wykonując inną pracę zarobkową z tymi, którzy wykonują inną pracę zarobkową w niewielkim wymiarze dla celów terapeutycznych i zgodnie z zaleceniami lekarskimi. Ochrona praw wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji powinna się przejawiać w kształtowaniu rozwiązań ustawowych optymalnie realizujących treść prawa konstytucyjnego” (skarga, s. 4); „świadczeniobiorca, który wykorzystuje zwolnienie chorobowe zgodnie z jego przeznaczeniem oraz stosuje się do zaleceń lekarskich (tak jak w przypadku skarżącej) – powinien mieć ustawową gwarancję, że nie

zostanie pozbawiony prawa do zasiłku chorobowego i nie zostanie potraktowany na równi ze świadczeniobiorcą, który nadużywa prawa do zasiłku chorobowego, wykorzystując zwolnienie lekarskie niezgodnie z jego przeznaczeniem” (skarga, s. 4); „należy rozpatrywać sporną kwestię na podstawie przesłanki określającej wykorzystywanie zwolnienia lekarskiego stosownie do celu, dla którego to zwolnienie zostało udzielone” (skarga, s. 4); wykonywanie pracy zarobkowej „nie było sprzeczne z celem zwolnienia lekarskiego” (skarga, s. 7); „wykonywane przez nią incydentalnie w ramach zlecenia czynności, należałoby oceniać wyłącznie w kategoriach wykorzystywania udzielonego zwolnienia od pracy zgodnie albo niezgodnie z jego celem” (skarga, s. 14).

Należy zauważyć, iż zaskarżony przepis ustala dwie alternatywne przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego (na niezależność przesłanek wskazuje Sąd Najwyższy w wyroku z 3 marca 2010 r., sygn. akt III UK 71/09). Skarżąca wnosila w postępowaniu sądowym, aby rozpatrywać „sporną kwestię na podstawie przesłanki określającej wykorzystywanie zwolnienia lekarskiego stosownie do celu, dla którego to zwolnienie zostało udzielone” (skarga, s. 4). Innej oceny stanu faktycznego dokonał Sąd Okręgowy w O [redacted] przyjmując, iż podstawą utraty zasiłku chorobowego przez skarżącą był wyłącznie fakt wykonywania „pracy zarobkowej”. Świadczą o tym następujące fragmenty skargi konstytucyjnej, np. rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w O [redacted] „oparte zostało na ścisłej interpretacji art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. W ocenie Sądu, skarżąca udzielając odpłatnie porad prawnych w [redacted] – wykonywała pracę w okresie niezdolności do pracy, a tym samym zrealizowała jedną z przesłanek art. 17 ust. 1 ww. ustawy, powodujących utratę prawa do zasiłku chorobowego” (skarga, s. 2). Sąd II instancji w uzasadnieniu wyroku przyjął, iż „w oparciu o wynik wykładni gramatycznej przepis ten jest jednoznaczny, a jego odczytanie zaproponowane przez pełnomocnika wnioskodawczyni nie znajduje jednak oparcia w treści cyt. przepisu. W ocenie Sądu Okręgowego na płaszczyźnie obowiązujących przepisów brak jest podstaw do odstąpienia od ścisłego stosowania omawianej normy prawnej i wyjścia poza wskazane wyżej językowe znaczenie pojęcia «pracy zarobkowej»” (wyrok Sądu Okręgowego w O [redacted] Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z lipca 2010 r., sygn. akt [redacted], s. 15).



W opinii Sejmu, skarżąca – mimo zgłaszania zarzutów i wniosków dowodowych w postępowaniu przed sądem I i II instancji – nie mogła skutecznie obalić ustalenia polegającego na tym, iż w czasie pobierania zasiłku chorobowego wykonywała pracę zarobkową. Sąd Okręgowy w O oparł swoje rozstrzygnięcie na pierwszej przesłance utraty prawa do zasiłku chorobowego. Z tym skarżąca się nie zgadza i daje temu wyraz z uzasadnieniem skargi konstytucyjnej. Domaga się innej kwalifikacji prawnej („wykonywane przez nią incydentalnie w ramach zlecenia czynności, należałoby oceniać wyłącznie w kategoriach wykorzystywania udzielonego zwolnienia od pracy zgodnie albo niezgodnie z jego celem” – skarga, s. 14). Żąda zbadania, czy wykorzystywała zwolnienia lekarskie w sposób niezgodny z celem (druga przesłanka utraty zwolnienia) oraz czy zakres prawa do zabezpieczenia społecznego obejmuje „świadzeniobiorców, którzy nadużywają zwolnień lekarskich i wykorzystują je niezgodnie z ich celem” (skarga, s. 4). W opinii Sejmu, skarga nie zwraca się zatem przeciwko regulacji, na podstawie której sąd orzekł ostatecznie o prawie konstytucyjnym (pierwszej z wymienionych w art. 17 ust. 1 u.ś.p. przesłance utraty prawa do zasiłku), ale przede wszystkim przeciwko ostatecznym orzeczeniom zapadłym w sprawie skarżącej, i można ją odczytać jako próbę ich wzruszenia.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, iż niniejsza skarga nie spełnia wymogów formalnych i Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Na wypadek, gdyby TK nie umorzył postępowania ze względu na wskazane wyżej okoliczności, Sejm pragnie zwrócić uwagę na inne problemy natury formalnej, jakie wynikają z treści skargi konstytucyjnej.

2.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które – po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, po drugie – których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10).

Skarżąca kwestionuje art. 17 ust. 1 u.ś.p. w pełnym zakresie. O ile jednak nie budzi wątpliwości, że art. 17 ust. 1 u.ś.p. był podstawą ostatecznego orzeczenia

sądu o wolnościach lub prawach skarżącej, to jednak nie był on stosowany w pełnym zakresie swojego normowania. Jak już była o tym mowa, podstawą utraty zasiłku chorobowego przez skarżącą był fakt wykonywania „pracy zarobkowej”. A to oznacza, że sąd II instancji rozpatrując apelację powódki powołał tylko jedną z dwóch alternatywnie sformułowanych przesłanek utraty prawa do zasiłku chorobowego. Świadczy o tym następujący fragment wyroku sądu II instancji: „[...] wnioskodawczyni od października 2008 r. do marca 2008 r. regularnie, zwykle w kilkudniowych odstępach, udzielała porad prawnych po kilku pracownikom dziennie (od dwóch do pięciu osób). Przy tym podkreślić należy, że w każdym ze spornych okresów zasiłkowych wnioskodawczyni wykonywała tego rodzaju pracę. Nie było też sporne, że z tego tytułu wnioskodawczyni pobierała wynagrodzenie. Dlatego nie mogą stanowić podstawy zmiany zaskarżonego orzeczenia argumenty, że wnioskodawczyni świadczyła te porady przez krótszy czas niż to ustalił Sąd I instancji, kwestia zarobkowa w ogóle nie miała dla niej istotnego znaczenia a jej obecność motywowana była wyłącznie względami terapeutycznymi” (wyrok Sądu Okręgowego w Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z lipca 2010 r., sygn. akt , s. 14). A zatem okoliczność, czy skarżąca wykorzystywała zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z jego celem (np. przebywała za granicą na wczasach albo uczyła się do egzaminu zawodowego), nie miała znaczenia dla wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w jej sprawie.

W tym kontekście, przyjęty w *petitum* sposób ujęcia przedmiotu kontroli (cały art. 17 ust. 1 u.ś.p.) jest zbyt szeroki z punktu widzenia charakteru skargi konstytucyjnej, jako konkretnej formy kontroli konstytucyjności prawa. Nie uwzględnia on faktu, iż: sąd nie oceniał sytuacji prawnej skarżącej w oparciu o drugą przesłankę, odnoszącą się do wykorzystywania zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z jego celem, stąd kwestionowana w skardze przesłanka nie miała wpływu na rozstrzygnięcie sądowe. Z powyższego wynika więc konieczność sprecyzowania, a w konsekwencji zmodyfikowania ujęcia przedmiotu kontroli. Dostrzegając tę potrzebę, Sejm dał jej wyraz w odpowiednim sformułowaniu *petitum* niniejszego stanowiska.

2.2. Następnym problemem natury formalnej, jaki wyłania się z treści skargi, odnosi się do powołanych wzorców konstytucyjnych. W *petitum* skargi jako podstawę kontroli wskazano zasadę równości wobec prawa, której źródłem normatywnym jest

art. 32 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażone w art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli, w oderwaniu od innych praw i wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Zgodnie z powyższym, dopuszczalność przeprowadzania oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 Konstytucji mogłaby budzić wątpliwości. Z analizy uzasadnienia skargi wynika jednak, że stwierdzone uchybienie można sanować poprzez zmianę sposobu przywołania przepisów wymienionych w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli. Zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej i w praktyce Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. A więc o przedmiocie skargi konstytucyjnej decydują treści wyrażone w *petitum* i w jej uzasadnieniu (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

Sposób sformułowania przez skarżącą zarzutów, a w szczególności dobór argumentów przytaczanych na rzecz niekonstytucyjności, wskazują, że w rzeczywistości podnosi ona naruszenie przede wszystkim jej prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, poprzez nierówną jego dystrybucję. Naruszenie polegać by miało na zrównaniu skarżącej „ze świadczeniobiorcą, który nadużywa prawa do zasiłku chorobowego, wykorzystując zwolnienie lekarskie niezgodnie z jego przeznaczeniem. Jak już powyżej wskazano, regulacja zawarta w art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej, która w praktyce zrównuje świadczeniobiorców nadużywających prawa do zasiłku ze świadczeniobiorcami – którzy wykonują pracę w niewielkim wymiarze ze względów terapeutycznych, zgodnie z zaleceniami lekarskimi – godzi w zasady sprawiedliwości społecznej oraz w zasadę prawa do równego traktowania” (skarga, s. 4).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stawał na stanowisku, że na wniosek składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zgodnie z powyższym, ze względu na zasadę *falsa demonstratio non nocet* należy uznać, iż odpowiadającym intencjom skarżącej a przy tym poprawnie

określonym wzorcem kontroli – w niniejszej sprawie – będzie art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Ostatni problem natury formalnej odnosi się do wymogu należytego uzasadnienia zarzutu naruszenia „Prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) w związku z: – prawem obywatela do własności, innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)”. W rozpatrywanej skardze na kilkunastu stronach uzasadnienia skarżąca odniosła się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w sposób ogólny. Na poparcie tak sformułowanego zarzutu przytoczyła następujące stwierdzenia: „Natomiast regulację prawną skutkującą utratą prawa do zasiłku w sytuacji, gdy świadczeniobiorca wykorzystuje zwolnienie lekarskie zgodnie z jego celem i przeznaczeniem, a praca (nie objęta ubezpieczeniem społecznym), wykonywana w niewielkim wymiarze dostosowanym do wydolności organizmu ma charakter terapeutyczny (tak jak w przypadku skarżącej) – uznać trzeba za godzącą w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w związku z konstytucyjnym prawem do własności” (skarga, s. 3) lub „Z zasady proporcjonalności, wyrażającej zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki wynika, że ustawodawca w regulacji określającej zakres prawa do zabezpieczenia społecznego nie może przedkładać interesu publicznego nad interes jednostki, ingerując w prawo do własności i innych praw majątkowych obywatela – wynikających z art. 64 ust. 1 i 2” (skarga, s. 5).

Z treści skargi nie wynika, czy zarzut dotyczy wyłącznie naruszenia prawa własności, czy też innych praw majątkowych. Można jedynie zakładać, iż naruszenie prawa własności wiąże ona z obowiązkiem zwrotu pobranego zasiłku chorobowego („obowiązek zwrotu przez skarżącą otrzymanego zasiłku chorobowego, jako konsekwencji braku uprawnienia do jego otrzymania, jest rozwiązaniem krzywdzącym i godzącym w podstawowe zasady sprawiedliwości społecznej”, skarga, s. 15). Niemniej jednak zaskarżony przepis nie jest bezpośrednim źródłem tego obowiązku. Zgodnie z art. 66 ust. 2 u.ś.p. „Jeżeli świadczenie zostało pobrane nienależnie z winy ubezpieczonego lub wskutek okoliczności, o których mowa w art. 15–17 i art. 59 ust. 6 i 7, wypłacone kwoty podlegają potrąceniu z należnych ubezpieczonemu zasiłków bieżących oraz z innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji”. W tym przypadku decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowi tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 66 ust. 3 u.ś.p.). Tych przepisów skarżąca jednak nie przywołuje ani w *petitum* stanowiska, ani też nie odwołuje się do nich w treści skargi konstytucyjnej. Również argumentacja skarżącej zawarta w piśmie nie zmierza w kierunku podważania domniemania konstytucyjności art. 66 ust. 2 u.ś.p.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż skarżąca nie wykazała bezpośredniego i konkretnego charakteru naruszenia prawa własności lub innych praw majątkowych przez zakwestionowaną regulację, a tym samym nie spełniła wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Argumentacja skarżącej sprowadza się w zasadzie do stwierdzenia, że utrata prawa do zasiłku ogranicza jej prawo własności i inne prawa majątkowe. W tym świetle Sejm uznał, że jakkolwiek skarżąca wymienia w skardze wzorzec kontroli zawierający konstytucyjne prawo podmiotowe, to nie można uznać, iż zrealizowała ona obowiązek wyjaśnienia sposobu naruszenia tego prawa. Tym samym zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 64 Konstytucji nie został we właściwy sposób uprawdopodobniony. Obowiązek uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie wszczynającym postępowanie przed TK wynika z zasady domniemania konstytucyjności norm prawnych oraz z obowiązującej w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym zasady skargowości. „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07).

Z uwagi na brak uzasadnienia co do naruszenia przez art. 17 ust. 1 u.ś.p. wymienionego w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w tym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

#### IV. Wzorce kontroli

1. Zasada sprawiedliwości społecznej została wyrażona w art. 2 Konstytucji. „Na pojęcie sprawiedliwości, stosowane zarówno w języku potocznym, jak i w różnych dziedzinach wiedzy (filozofii, prawie, etyce) składa się niesłychanie złożona i rozległa sieć zachodzących na siebie znaczeń, których odniesienia przemieszczają się pomiędzy wieloma sferami ludzkiej aktywności. Często towarzyszy mu uwarunkowanie subiektywną oceną zabarwienie emocjonalne i tak bogata aura skojarzeniowa, że precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia okazuje się niezwykle skomplikowane” (M. Augustyniak, *Sprawiedliwość w myśli Arystotelesa* [w:] *Sprawiedliwość. Wybrane koncepcje*, red. P. Polaczuk i inni, Olsztyn 2010, s. 5; por. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 144 ). Bezpośrednim skutkiem tego stanu rzeczy jest wielość koncepcji filozoficzno-prawnych sprawiedliwości. Można je ująć w trzy zasadnicze kierunki. Pierwszy stanowią teorie sprawiedliwości odwołujące się do prawa naturalnego jako kryterium odróżnienia sprawiedliwości od niesprawiedliwości. Drugi kierunek wypełniają teorie utylitarystyczne pojmujące sprawiedliwość z punktu widzenia dobra wspólnego. Trzeci zaś stanowią teorie prawno-pozytywistyczne (zob. H. H. Steinvoth, *Sprawiedliwość* [w:] *Filozofia. Podstawowe pytania*, red. E. Martens, H. Schnadelbach, Warszawa 1995, s. 340-341). W znaczeniu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna jest celem, którego obowiązek urzeczywistniania ciąży na państwie demokratycznym. „Nie jest demokratycznym państwem prawne państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). W treść konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wpisany jest zakaz arbitralności państwa. Zróżnicowanie poszczególnych jednostek jest możliwe natomiast wtedy, gdy pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 62).

W konstytucyjnej koncepcji sprawiedliwości ważną rolę pełnią zasady równości i proporcjonalności. W orzecznictwie TK ukształtował sobie pogląd,

w myśl którego zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości, gdyż obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97). W wyroku z 20 października 1998 r. o sygn. akt K 7/98, Trybunał wywiódł, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Natomiast w wyroku z 15 października 2001 r. o sygn. akt K 12/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 czy też z art. 2 Konstytucji. Niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, ponieważ każde odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować głębokie uzasadnienie. Kryterium to powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych i mieć charakter proporcjonalny. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse uznania za konstytucyjne, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w tej zasadzie. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07).

Większość przedstawicieli nauki prawa analizuje zasadę sprawiedliwości społecznej przez pryzmat nakazu zachowania sprawiedliwości dystrybucyjnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 65). Ta koncepcja znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który nakazuje jednakowo traktować wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym – zdaniem TK – to tak samo traktować podmioty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi. Według sprawiedliwości rozdzielczej równe traktowanie nie oznacza otrzymania identycznych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz oznacza stosowanie tej samej miary wobec wszystkich podmiotów zainteresowanych otrzymaniem dzielonych dóbr (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2000 r., sygn. akt K 17/99, 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazywana jest także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. W. Sokolewicz *op. cit.*, s. 34 i wskazane tam orzecznictwo). Jej źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji.

W orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego „Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć” (wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01 i 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Istota tej zasady sprowadza się „do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 34, por. także wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że warunkiem demokratycznego państwa prawnego jest stabilność porządku prawnego. W konsekwencji, decyzje organów oraz rozstrzygnięcia prawodawcy nie mogą zaskakiwać adresata i powinny być przewidywalne. Wartością państwa prawa jest trwałość i pewność systemu prawnego (por. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 75).

3. Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu



naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania: czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka. Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

4. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

5. Skarżąca powołuje jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że:

1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecnictwem).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłym znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecnictwie zwraca się uwagę, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 5-6).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00, zob. także wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

## **V. Analiza zgodności**

### **1. Artykuł 17 ust. 1 u.ś.p. i jego otoczenie normatywne**

1. Analiza zarzutów wnioskodawcy musi być, zdaniem Sejmu, poprzedzona przedstawieniem otoczenia normatywnego, w którym obowiązuje art. 17 ust. 1 u.ś.p. Prawo do zasiłku chorobowego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę znajduje swoją podstawę w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca ustalił zakres i formę zabezpieczenia społecznego w sytuacji niezdolności do pracy z powodu choroby w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń

społecznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.; dalej: ustawa o systemie) oraz w ustawie o świadczeniach. W myśl art. 1 ustawy o systemie, ubezpieczenie społeczne obejmuje: 1) ubezpieczenie emerytalne, 2) ubezpieczenie rentowe, 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Podstawą wyodrębnienia poszczególnych ubezpieczeń są różne ryzyka socjalne, przed skutkami wystąpienia których dany subsystem chroni ubezpieczonych (tak D. Lach, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2011, komentarz do art. 1, s. 6). W katalogu ryzyk socjalnych znajduje się, co jest istotne z punktu widzenia analizowanej sprawy, okresowa niezdolność do pracy spowodowana chorobą. Jego ziszczenie nie jest jednak wystarczającym tytułem do nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Ustawodawca sformułował określone warunki, których dopiero łączne spełnienie uprawnia do świadczeń chorobowych, np. okres wyczekiwania, podleganie ubezpieczeniu (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 25). Przede wszystkim w art. 6 ust. 1 ustawy o świadczeniach ustawodawca wskazał, że zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego. Status ubezpieczonego – zgodnie z art. 11 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1, 3 i 12 ustawy o systemie – posiadają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są między innymi pracownikami (ustawa określa także inne formy aktywności zawodowej, które podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu, jednak z perspektywy przedmiotu niniejszej sprawy istotny jest status pracownika, bowiem skarżąca pobiera zasiłek chorobowy ze stosunku pracy), zaś w myśl art. 8 ust. 1 i ust. 2a ustawy o systemie, za pracownika uważa się osobę pozostającą w stosunku pracy. Ubezpieczonemu niezdolnemu do pracy z powodu choroby przysługują następujące rodzaje świadczeń: zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne oraz zasiłek wyrównawczy (art. 2 ustawy o świadczeniach). Świadczenia te mają zapewnić (ograniczone) środki utrzymania w okresie, kiedy ubezpieczony został pozbawiony faktycznej możliwości zarobkowania z powodu choroby. Tę funkcję zasiłku dostrzega TK stwierdzając, iż: „Celem ustawy o świadczeniach jest zatem zapewnienie środków finansowych ubezpieczonemu, którzy w wyniku zaistnienia zdarzeń objętych ryzykiem ubezpieczenia chorobowego nie mogą uzyskać dochodu ze swojej działalności

zarobkowej” (wyrok TK z 6 listopada 2010 r., sygn. akt P 86/08; zob. też W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 119).

2. Zakwestionowany przepis ustala przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej: SN) utrwalony jest pogląd, że wskazane w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach dwie sytuacje (przesłanki) utraty prawa do zasiłku chorobowego mają charakter niezależny i alternatywny. Do utraty zasiłku chorobowego wystarczy więc, że ubezpieczony wykonuje „pracę zarobkową” i nie jest konieczne badanie, czy była ona zgodna z celem zwolnienia lekarskiego. Wykonywanie pracy zarobkowej, niezależnie od jej wpływu na stan zdrowia, stanowi samodzielną negatywną przesłankę prawa do zasiłku (wyrok SN z 6 lutego 2008 r., sygn. akt II UK 10/07). Z drugiej strony, prawo do świadczeń zostanie wyłączone w każdej sytuacji, gdy dochodzi do wykorzystywania zwolnienia lekarskiego od pracy w sposób niezgodny z jego celem, bez potrzeby ustalania, czy takie niezgodne z celem wykorzystywanie zwolnienia miało charakter pracy zarobkowej, czy innych czynności, podejmowanych bez zarobkowego uzasadnienia.

W kwestii wykładni pojęcia „wykonywanie pracy zarobkowej”, mającej pierwszorzędne znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpatrywanego problemu konstytucyjnego, należy wskazać, że orzecznictwo Sądu Najwyższego przyjmuje literalną wykładnię tej przesłanki, uznając zasadniczo, że obejmuje ona wszelką aktywność zarobkową w okresie pobierania zasiłku. W orzecznictwie tym zarysował się pogląd, w myśl którego mogą istnieć wyjątki uzasadnione tylko sporadycznym i formalnym charakterem czynności ubezpieczonego lub ich niezbędnością dla kontynuacji działalności gospodarczej, np. niezbędne sprawy kadrowe – zatrudnianie pracowników, opłacanie czynszu, czy podpisywanie faktur. Nie dochodzi do utraty prawa do zasiłku chorobowego, w przypadku aktywności zmierzającej do osiągnięcia zarobku w czasie pobierania tego zasiłku, gdy ma ona charakter incydentalny i wymuszony okolicznościami (zob. wyroki SN z: 15 czerwca 2007 r., sygn. akt II UK 223/08; 3 marca 2010 r., sygn. akt III UK 71/09). Stanowisko dopuszczające tego rodzaju wyjątki jest już wyraźnie ukształtowane w orzecznictwie (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 lutego 1999 r., sygn. akt III AUa 1292/98; wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z 24 maja 2013 r., sygn. akt V Ua 10/13 i wyroki Sądu Najwyższego z: 17 stycznia 2002 r., sygn. akt II UKN

710/00; 7 października 2003 r., sygn. akt II UK 76/03; 15 czerwca 2007 r., sygn. akt II UK 223/06; 3 marca 2010 r., sygn. akt III UK 71/09).

Odnosząc się do „zarobkowego” charakteru pracy, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że przepisy ustawy o świadczeniach nie wymagają, aby praca była podjęta „w celu zarobkowym”. Decydujące znaczenie ma okoliczność, czy wykonywanie określonych czynności przynosi rzeczywisty dochód (zarobek). To, czy praca została podjęta „w celu” uzyskania tego dochodu jest drugoplanowy. „Nie ma też znaczenia kwestia, że określone czynności mogą być wykonywane odpłatnie lub nieodpłatnie. Ważne jest, jak były wykonywane w rzeczywistości” (wyrok SN z 20 stycznia 2005 r., sygn. akt I UK 154/04; por. też wyrok SN z 14 maja 2009 r., sygn. akt I UK 351/08).

## **2. Zgodność art. 17 ust. 1 u.ś.p. z art. 67 w związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji**

1. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, wiąże się przede wszystkim z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Oceniając zatem zgodność art. 17 ust. 1 u.ś.p. z przywołanymi na wstępie wzorcami konstytucyjnymi należy ustalić przede wszystkim, czy skarżąca mogła przewidzieć konsekwencje prawne swojego działania w sferze zabezpieczenia społecznego, a jeśli nie mogła przewidzieć skutku w postaci utraty zasiłku chorobowego, to czy oczekiwania, że nie narazi się ona na negatywne dla niej konsekwencje swoich działań bądź zaniechań, są usprawiedliwione.

2. Bezsporny jest w sprawie fakt, iż w okresie poprzedzającym wydanie decyzji ZUS o przyznaniu zasiłku chorobowego, a także w okresie jego pobierania oraz wydania orzeczeń sądów I i II instancji, nie miały miejsca żadne istotne

przekształcenia w zakresie ubezpieczenia chorobowego. Zmianie nie został poddany ani zaskarżony przepis, ani jego otoczenie normatywne. Przeobrażeniu nie uległy także warunki społeczne lub gospodarcze, które mogły wpłynąć w sposób zasadniczy na treść i znaczenie art. 17 ust. 1 u.ś.p. w praktyce jego stosowania. Na tej podstawie można sądzić, iż nie stracił na aktualności pogląd utrwalony w orzecznictwie SN, że do utraty prawa do zasiłku chorobowego wystarczy, aby ubezpieczony wykonywał „pracę zarobkową” i nie jest niezbędne badanie, czy była ona niezgodna z celem zwolnienia lekarskiego. „Wykonywanie pracy zarobkowej niezależnie od jej wpływu na stan zdrowia stanowi samodzielną negatywną przesłankę utraty prawa do zasiłku” (por. przywoływany już wcześniej wyrok SN z 6 lutego 2008 r., sygn. akt II UK 10/07). W opinii Sejmu, trwałość regulacji prawnej stanowi więc punktu wyjścia do pozytywnej oceny zaskarżonej regulacji. Dodatkowo, taką ocenę wzmacnia okoliczność, że przyjmowane przez SN rozumienie art. 17 ust. 1 u.ś.p., a w jego ramach pojęcia „praca zarobkowa”, nie uległo na przestrzeni lat istotnym zmianom, co byłoby równoznaczne z przekształceniem jego materialnej treści, mimo stabilności werbalnej formy. Czym innym jest okoliczność, że skarżąca na poparcie swojego stanowiska przywołuje uchwałę SN z 20 stycznia 1995 r., sygn. akt II UZP 38/94, która zapadła w innym stanie prawnym, bądź uchwałę SN, która nie ustaliła w sposób trwały znaczenia zaskarżonego przepisu w orzecznictwie SN (skarga, s.10 i 11). Mając powyższe na uwadze nie można twierdzić, iż zaszły w sprawie okoliczności podważające bezpieczeństwo prawne skarżącej, bowiem przepis kształtujący jej sytuację prawną obowiązywał w chwili powstania uprawnienia do zasiłku chorobowego i w czasie jego pobierania nie uległ ani formalnej, ani materialnej zmianie.

Nieuzasadnione jest także twierdzenie skarżącej, że źródłem niepewności prawnej jest brzmienie art. 17 ust. 1 u.ś.p., ustalającego przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego. Z jego treści *expressis verbis* wynika, iż prawo do zasiłku ustaje z powodu wykonywania pracy zarobkowej. Pojęcie „wykonywanie pracy zarobkowej” jest na tyle precyzyjne, że dla ustalenia jego znaczenia wystarczą reguły wykładni językowej. Dostateczny stopień komunikatywności art. 17 ust. 1 u.ś.p. wobec adresata (określoność analizowanej przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego) przekreśla ocenność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i eliminuje luz interpretacyjny, jaki może towarzyszyć aktom stosowania prawa. W realiach sprawy zawisłej przez TK, organy stosujące art. 17 ust. 1 u.ś.p. stwierdziły fakt

wykonywania pracy zarobkowej przez świadczeniobiorcę i w związku z tym dokonały weryfikacji prawa do zasiłku chorobowego. Tak więc ingerencja w sytuację prawną skarżącej nie miała związku z niepewnością, której źródłem jest treść przepisu, ale pozostawała w związku z istotnym dla sprawy stanem faktycznym, nieznanym w pełni organowi przed wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia lub powstałym po jej wydaniu. Innymi słowy, nowe dowody w sprawie wpłynęły na stabilność decyzji o przyznaniu zasiłku chorobowego, a w konsekwencji na sytuację prawną skarżącej.

W tym stanie rzeczy źródłem naruszenia stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego skarżącej nie był, w opinii Sejmu, zaskarżony przepis, ale zachowanie skarżącej, która wykonując pracę zarobkową przyczyniła się własnym działaniem do utraty prawa do zasiłku chorobowego. Decyzja stwierdzająca prawo do zasiłku chorobowego kształtuje sytuację świadczeniobiorcy, który w związku z jej realizacją musi podjąć istotne rozstrzygnięcie w sferze zawodowej polegające – w świetle art. 17 ust. 1 u.ś.p. – na rezygnacji z pracy zarobkowej. Uwypuklenia wymaga, iż to nie rezygnacja z pracy jako takiej (w tym pracy dla celów terapeutycznych), ale rezygnacja z zarobkowego jej charakteru jest warunkiem trwałości decyzji o przyznaniu zasiłku chorobowego. Przenosząc te ustalenia na grunt sprawy, należy stwierdzić, iż pewność i stałość sytuacji prawnej zależała w głównej mierze od zachowania skarżącej. W takiej sytuacji nie jest prawdziwe twierdzenie, że w skutek obowiązywania art. 17 ust. 1 u.ś.p. wpadła ona w „pułapkę prawną”.

3. Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia należy stwierdzić, iż art. 17 ust. 1 u.ś.p. ustalając przesłankę utraty prawa do zasiłku chorobowego w postaci „wykonywania pracy zarobkowej” nie godził w bezpieczeństwo prawne skarżącej. Umożliwił jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa i konsekwencji prawnych, jakie to postępowanie może za sobą pociągnąć.

W tym stanie rzeczy art. 17 ust. 1 u.ś.p. **jest zgodny** z art. 67 w związku zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.



### **3. Zgodność art. 17 ust. 1 u.ś.p. z art. 67 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji**

1. Skarżąca wiąże zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w razie choroby z zasadą sprawiedliwości społecznej. „Kształtując zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca winien uwzględniać wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných i sprawiedliwych proporcji w odniesieniu do tych świadczeniobiorców, którzy nadużywają zwolnień lekarskich i wykorzystują je niezgodnie z ich celem, wykonując inną pracę zarobkową z tymi, którzy wykonują inną pracę zarobkową w niewielkim wymiarze dla celów terapeutycznych i zgodnie z zaleceniami lekarskimi” (skarga, s. 4).

2. W opinii Sejmu, zarzuty skargi konstytucyjnej w tym zakresie są bezzasadne.

Po pierwsze, skarżąca podnosi, iż wykonywała pracę w celach terapeutycznych i w niewielkim rozmiarze, jednak minimalizuje znaczenie faktu otrzymywania wynagrodzenia w wysokości                      zł brutto. Nie jest to kwota symboliczna i drobna w porównaniu do: najniższego wynagrodzenia brutto w 2007 i 2008 r., które wynosiło odpowiednio 936 zł i 1126 zł.; najniższej emerytury w 2008 r. – 597,46 zł (wskaźnik obowiązujący do 29 lutego 2008 r.); najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy – 459,57 zł. (wskaźnik obowiązujący do 29 lutego 2008 r.). Na tle podanych danych statystycznych, otrzymywane wynagrodzenie jawi się jako wystarczająca podstawa do zabezpieczenia minimum socjalnego skarżącej w okresie jej choroby i niezdolności do pracy.

Po drugie, w opinii Sejmu, konstytucyjny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego w razie choroby nie sprzeciwia się możliwości uzależnienia wypłaty zasiłku chorobowego od przerwania wykonywania zarobkowej pracy w czasie niezdolności spowodowanej chorobą. Powyższą tezę wzmacnia fakt, iż kwestionowana przesłanka utraty prawa do zasiłku chorobowego jest w pełni zależna od woli ubezpieczonego. W konstrukcji prawa do zasiłku, ustawodawca pozostawia ubezpieczonemu pełną swobodę kształtowania swojego statusu, pozwalając mu wyważyć i uwzględnić osobisty interes majątkowy i zawodowy. Z tej konstrukcji nie wynika bowiem nakaz pobierania świadczenia w sytuacji zachowania zdolności do

wykonywania innej pracy zarobkowej ani też nakaz wykonywania innej pracy, w sytuacji niezdolności do określonej pracy Ta alternatywa, przed którą staje ubezpieczony, jest społecznie uzasadniona. Z jednej strony, pozwala na swobodne kształtowanie sytuacji zawodowej i majątkowej przez ubezpieczonego. Z drugiej zaś strony, każda wypłata zasiłku chorobowego osobom, posiadającym źródło utrzymania (praca zarobkowa), wiązać się musi ze zwiększeniem zaangażowania finansowego budżetu państwa, poprzez udzielenie Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych dotacji lub (nieoprocentowanej) pożyczki, czego – znając stan finansów publicznych – ustawodawca nie może marginalizować (zob. art. 52-56 ustawy o świadczeniach; w roku 2012 r. przewaga wydatków na świadczenia funduszu chorobowego nad jego dochodami wynosiła ponad miliard zł; zob. sprawozdanie finansowe funduszu ubezpieczeń społecznych za rok obrotowy zakończony 31 grudnia 2012 r. [http://www.zus.pl/bip/pliki/FUS\\_2012\\_bilans.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/FUS_2012_bilans.pdf)). Dlatego też musi on wywierać dobro jednostki i dobro ogółu, szczególnie w sferze socjalnej. „Jest to niezbędne w sytuacji, gdy chodzi o świadczenia nie pochodzące, jak np. emerytura z otwartych funduszy emerytalnych, ze składek w systemie kapitałowym, lecz ze środków publicznych, których wydatkowanie powinno być dokonywane z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej państwa” (zob. wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09).

Po trzecie, nie można się zgodzić ze skarżącą, że art. 17 ust. 1 u.ś.p. narusza równowagę i związek pomiędzy uprawnieniem do świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby, a obowiązkiem odprowadzenia składek od pracownika wskutek istnienia konkretnego tytułu ubezpieczenia chorobowego. Przesłankę utraty zasiłku chorobowego z powodu wykonywania pracy zarobkowej wprowadził sam ustawodawca. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „W sferze ubezpieczeń społecznych ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody kształtowania rozwiązań prawnych (art. 67 ust. 1 Konstytucji), choć, oczywiście, nie oznacza to dowolności, bo zawsze związany jest on zasadami Konstytucji. Ustawodawca mógł więc ogół obywateli ubezpieczyć od ryzyka czasowej niezdolności do pracy na takich samych zasadach [...]. Musiał przy tym ważyć różne wartości i interesy, ponadto zaś brać pod uwagę konieczność zapobieżenia nieszczelności systemu i długotrwałemu pobieraniu wysokich zasiłków, poprzedzonemu relatywnie krótkim okresem podlegania ubezpieczeniu i opłacania na nie składek” (wyrok TK z 24 maja 2012 r., sygn. akt P 12/10). Zakres i wysokość świadczeń socjalnych uzależniona jest

bowiem od poziomu dostępnych środków finansowych. W tym kontekście, należy wskazać, że celem ustawy o świadczeniach była racjonalizacja wydatków na zasiłki oraz ograniczenie rozmiarów dotacji z budżetu państwa na ten cel (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, druk sejmowy nr 840/III kad.).

Po czwarte, zaskarżony przepis nie sprzeciwia się także, wbrew twierdzeniom skarżącej, wykonywaniu pracy w celach terapeutycznych. Z treści art. 17 ust. 1 u.ś.p. nie można wyprowadzić normy zabraniającej pracy poprawiającej kondycję psychofizyczną. W świetle tego przepisu tylko odpłatny charakter świadczonej pracy stanowi przesłankę utraty prawa do zasiłku. Mając to na uwadze należy więc ustalić, czy skarżąca miała prawną możliwość świadczenia pracy w sposób nieodpłatny. Ze skargi konstytucyjnej wynika, iż zawarła ona umowę zlecenia z

, polegającą na poradnictwie prawnym, a konkretnie na udzielaniu porad prawnych członkom organizacji związkowych. Umowa zlecenia należy do umów o świadczenie usług, gdyż zgodnie z art. 734 ustawy z dnia 23 kwietnia 1963 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: k.c.) „przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie”. Określoną czynnością prawną może być – w zależności od woli stron – pojedyncza czynność, lecz mogą to być również czynności prawne oznaczone rodzajowo i w dodatku powtarzalne (zob. K. Ogiegło [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, komentarz do art. 734, Warszawa 2009, t. II, dostęp [on line] Legalis). Umowy zlecenia są zawierane w obrocie gospodarczym, jak i poza nim. Stronami umowy zlecenia mogą być osoby fizyczne lub prawne. Umowa zlecenia jest wykonywana odpłatnie lub nieodpłatnie. „Jeżeli ani z umowy, ani z okoliczności nie wynika, że przyjmujący zlecenie zobowiązał się wykonać je bez wynagrodzenia, za wykonanie zlecenia należy się wynagrodzenie” (art. 735 k.c.). Możliwość wykonywania zlecenia odpłatnie lub nieodpłatnie powoduje, że odpłatność nie należy do elementów przedmiotowo istotnych analizowanej umowy. To ustalenie jest istotne z punktu widzenia zarzutów skargi konstytucyjnej. Skarżąca wykonywała pracę na podstawie umowy zlecenia w wariantcie odpłatnym, jednakże nie istniały przeszkody prawne, aby wykonywać zlecenie nieodpłatnie. Praca, która miała w założeniach spełniać funkcję terapeutyczne, mogła być świadczona pod tytułem darmym. Zmiana postanowień umowy zlecenia w tym wąskim zakresie, jak się

wydaje, nie powinna wpływać w zasadniczy sposób na efektywność ergoterapii i zaleceń lekarskich ani też na jakość świadczonej usługi przez zleceniobiorcę.

Po piąte, z art. 17 ust. 1 u.ś.p. nie wynika, wbrew twierdzeniom skarżącej, obowiązek zwrotu pobranego zasiłku chorobowego („obowiązek zwrotu przez skarżącą otrzymanego zasiłku chorobowego, jako konsekwencji braku uprawnienia do jego otrzymania, jest rozwiązaniem krzywdzącym i godzącym w podstawowe zasady sprawiedliwości społecznej” – skarga, s. 15). Bezpośrednim źródłem normatywnym tego zobowiązania jest omawiany powyżej art. 66 ust. 2 u.ś.p., w myśl którego jeżeli świadczenie zostało pobrane nienależnie z winy ubezpieczonego lub wskutek okoliczności, o których mowa w art. 17 u.ś.p., wypłacone kwoty podlegają potrąceniu z należnych ubezpieczonemu zasiłków bieżących oraz z innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Treść art. 66 ust. 2 u.ś.p. odsyła do zaskarżonego przepisu jako podstawy żądania zwrotu wypłaconych świadczeń. Zatem orzeczenie rozstrzygające kwestię zwrotu świadczeń z ubezpieczenia społecznego na podstawie art. 66 ust. 2 u.ś.p. powinno zawierać w sobie rozstrzygnięcie o utracie prawa do zasiłku chorobowego. Niemniej jednak stwierdzenie zajścia okoliczności określonych w art. 17 ust. 1 u.ś.p. nie stanowi samodzielnej i bezpośredniej podstawy zwrotu pobranego zasiłku.

3. Już tylko jako *ultima ratio*, Sejm pragnie wskazać, że aby uznać regulację za sprzeczną z art. 2 Konstytucji nie wystarczy ogólne stwierdzenie, że: „Kształtując zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca winien uwzględniać wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznym i sprawiedliwym proporcji w odniesieniu do tych świadczeniobiorców, którzy nadużywają zwolnień lekarskich i wykorzystują je niezgodnie z ich celem, wykonując inną pracę zarobkową z tymi, którzy wykonują inną pracę zarobkową w niewielkim wymiarze dla celów terapeutycznych i zgodnie z zaleceniami lekarskimi”. W orzecznictwie TK ukształtował sobie drogę pogląd, w myśl którego w odniesieniu do zasady sprawiedliwości społecznej obowiązują szczególne kryteria stwierdzania niezgodności przepisów prawa z Konstytucją, a organ orzekający może interweniować tylko wtedy, gdy naruszenie tej zasady nie budzi wątpliwości (wyroki TK z: 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00). W świetle powyższego poglądu TK oraz dotychczasowej analizy problemu, Sejm nie

znajduje podstaw do uznania, że rozpatrywany przepis w sposób oczywisty i niebudzący wątpliwości narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

4. Reasumując, art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach **jest zgodny** z art. 67 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

#### **4. Zgodność art. 17 ust. 1 u.ś.p. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji**

1. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się w kwestii dopuszczalności wstrzymania, zawieszania lub ograniczania świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Ustalenia Trybunału odnosiły się wprawdzie do emerytur i rent, niemniej jednak mogą one stanowić, w pewnym zakresie, punkt odniesienia dla zasiłków chorobowych, które są również świadczeniami składającymi się na prawo do zabezpieczenia społecznego (zob. orzeczenia TK z: 3 listopada 1992 r., sygn. akt K 12/92; 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91; por. wyroki TK z: 27 listopada 1997 r., sygn. akt U 11/97; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01). Dotychczasowe poglądy TK można ująć w następujące tezy. Po pierwsze, ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy, jest co do zasady dopuszczalne. Zawieszenie lub ograniczenie tych świadczeń nie powinno jednak przekraczać określonej miary i podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności i niearbitralności. Po drugie, ustawodawca ma swobodę określenia konkretnych przesłanek zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalno-rentowych przez osoby uzyskujące dodatkowy dochód lub wynagrodzenie. Po trzecie, art. 67 Konstytucji nie wyklucza uzależnienia pobierania świadczeń emerytalnych od przerwania lub ograniczenia dotychczasowej działalności zawodowej. „Umożliwienie pobierania świadczeń emerytalnych bez przerwania działalności zawodowej u dotychczasowego pracodawcy wykracza poza konstytucyjny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zaskarżony przepis nie narusza zatem istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i nie pozbawia wymaganego przez konstytucję minimum życiowego osób, które osiągnęły wiek

emerytalny. Należy przy tym podkreślić, że przesłanka zawieszenia prawa do emerytury określona w zaskarżonym przepisie jest w pełni zależna od swobodnego wyboru dokonanego przez zainteresowanego. Ubezpieczony może zawsze doprowadzić do rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą, co umożliwi uzyskanie świadczeń emerytalnych. Osoby, które na gruncie przepisów ustawy nabyły prawo do emerytury, zachowują to prawo, jednakże realizacja uzależniona jest od rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego całkowite zawieszenie świadczeń w razie nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą nie ma charakteru arbitralnego i nie narusza zasady proporcjonalności, ponieważ odpowiada istocie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i ma na celu realizację zadań państwa w zakresie zapewnienia pełnego, produktywnego zatrudnienia" (wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

2. W ocenie skarżącej art. 17 ust. 1 u.ś.p. jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak podnosi skarżąca, swoboda wyboru przez ustawodawcę konkretnych rozwiązań prawnych nie jest nieograniczona. Dokonując wyboru w zakresie regulacji ustawowych na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca zwykły musi uwzględniać inne zasady konstytucyjne, a w szczególności zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego. W przypadku zaskarżonego przepisu, ustawodawca przyznał w sposób nieuzasadniony pierwszeństwo interesowi publicznemu. „Jeśli bowiem skarżąca pozostawała – na co wskazywały wszelkie przesłanki, w tym w szczególności medyczne – niezdolną do konkretnej pracy, z tytułu której była ubezpieczona ubezpieczeniami społecznymi, w tym ubezpieczeniem chorobowym; to z tytułu tego ubezpieczenia winno jej przysługiwać prawo do uzyskania zasiłku – świadczenia będącego ekwiwalentem utraconego wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia, do którego skarżąca bezsprzecznie utraciła zdolność” (skarga, s. 3).

3. Zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu – zgodnie z art. 6 u.ś.p. – który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia społecznego. Celem tego świadczenia jest zapewnienie ubezpieczonemu środków

utrzymania się w okresach niezdolności do pracy z powodu choroby. Nie można, jak chce tego skarżąca, przypisywać zasiłkowi chorobowemu funkcji kompensacyjnej i traktować go jako ekwiwalentu utraconego wynagrodzenia, choćby z tego powodu, iż – co do zasady – wypłaca się go w wysokości 80% wynagrodzenia. Zasiłek chorobowy nie jest świadczeniem zastępującym w całości utracone wynagrodzenie. „[U]gruntowana jest zasada, że ma on jedynie łagodzić skutki ryzyka niezdolności do pracy z powodu choroby, nie ma natomiast na celu pełnej kompensacji *sui generis* «szkody». Zasada ta wynika [...] z założenia prymatu wynagrodzenia za pracę przed świadczeniem ubezpieczeniowym i ustalenia możliwie niskiej składki, [...] ze względów prewencyjnych, utrzymania udziału własnego w ponoszeniu skutków ryzyka chorobowego, na którego rozmiary pewien wpływ ma sam ubezpieczony” (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06). Okres pobierania zasiłku chorobowego ma natomiast służyć przywróceniu sprawności organizmu, co w większości przypadków wiąże się z powstrzymaniem się od pracy zawodowej. *Ratio legis* normy prawnej, której źródłem jest art. 17 u.ś.p., jest więc wyeliminowanie sytuacji, w której osoba, pobierająca zasiłek chorobowy, wykonuje pracę zarobkową. Cel zaskarżonej normy nabiera ostrości w kontekście sprawy zawisłej przed TK, gdyż skarżącej został wypłacony z FUS zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do określonej pracy (niezdolność do pracy np. w charakterze radcy prawnego lub pracownika urzędu), chociaż wykonywała pracę zarobkową tożsamą rodzajowo (świadczenie pomocy prawnej) i otrzymywała wynagrodzenie wystarczające do zabezpieczenia minimum socjalnego. Poszukując więc właściwej formuły rozwiązania występującej antynomii (zaprzestanie wykonywania jednej pracy zarobkowej i wykonywanie innej pracy zarobkowej), ustawodawca przyjął w art. 17 ust. 1 u.ś.p. mechanizm polegający na swobodnym wyborze przez ubezpieczonego prawa do zasiłku chorobowego lub wykonywania pracy zarobkowej. W tym kontekście należy stwierdzić, iż zaskarżona regulacja jest przydatna z punktu widzenia celów, jakie ustawodawca wiąże zarówno z zasiłkiem chorobowym (zapewnienie środków utrzymania na czas niezdolności do pracy), jak i z celem ustawy o świadczeniach (racjonalizacja wydatków na zasiłki i ograniczenie dotacji z budżetu państwa na ten cel – uzasadnienie rządowego projektu ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, druk sejmowy nr 840/III kad.).

4. Choroba, jako ryzyko ubezpieczeniowe, jest zdarzeniem losowym, niezależnym od woli człowieka. Jej wystąpienie oddziałuje na bezpieczeństwo oraz indywidualny dobrobyt ubezpieczonego i jego rodziny. Z drugiej zaś strony, przebieg choroby, długość, intensywność, a także jej częstotliwość jest czynnikiem determinującym poziom wydatków z FUS, co nie zawsze pozostaje w odpowiedniej proporcji do środków zgromadzonych przez ubezpieczonego w funduszu. Uzyskanie prawa do świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie jest uzależnione od wysokości wniesionego wkładu ani też limitowane jego wysokością. Trzeba zaznaczyć, że część świadczeń jest wypłacanych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (przy wsparciu budżetu państwa) bez względu na wysokość tzw. wkładu własnego. W tym kontekście, choroba jest więc zjawiskiem mającym istotne znaczenie dla interesów ubezpieczonego, ale także całego społeczeństwa (wspólnoty ubezpieczonych). Zbyt liberalne zasady wypłaty świadczenia chorobowego muszą doprowadzić do wzrostu składki albo zwiększenia udziału budżetu państwa w ich finansowaniu i – w konsekwencji tego stanu – także do zwiększenia obciążeń podatkowych (co w globalnej gospodarce, w której państwa konkurują niskimi obciążeniami pracy, może nie przynieść zamierzonego efektu). Twierdzenie to przekłada się bezpośrednio na wymagania stawiane instrumentom prawnym składającym się na system zabezpieczenia społecznego. Muszą to być instrumenty zapewniające sprawiedliwy podział środków z FUS, oparte na solidaryzmie, wzajemności i powszechności – a więc w sposób obejmujący jak najszerszą liczbę ubezpieczonych. W warunkach polskich, skuteczność tych instrumentów jest w dużej mierze zależna od pomocy państwa, gdyż system ubezpieczeń społecznych wymaga wsparcia z budżetu państwa. Trzeba mieć na uwadze, że im szerszy i realny będzie zakres świadczeń z ubezpieczenia społecznego, tym w większym stopniu zostanie zrealizowany nakaz powszechności tego systemu i nakaz sprawiedliwości wyrównawczej, z której wynika obowiązek pomocy osobom najuboższym we wspólnocie. Upowszechnienie i urealnienie świadczeń społecznych, przy niezmienności poziomu dotacji państwowej, wymaga dokonywania tylko niezbędnych wydatków z FUS (racjonalizacja świadczeń; „uszczelnienie” systemu). Dlatego też zaskarżona regulacja powinna być oceniana w kontekście chronienia systemu ubezpieczeń społecznych przed nieuzasadnionymi (niekoniecznymi) wydatkami i żądaniami ubezpieczonych, wykonujących pracę zarobkową, a zatem osób, które mogą samodzielnie się utrzymać, w celu objęcia



ubezpieczeniem społecznym (wypłatą świadczeń chorobowych) jak najszerszej grupy osób potrzebujących, przy niezmienności dotacji budżetowej. Konieczne jest zatem zapewnienie systemowi ubezpieczenia chorobowego efektywności finansowej.

Sejm pragnie jeszcze raz podkreślić, iż ubezpieczenia społeczne wyrosły z solidaryzmu, który odwołuje się do poczucia jedności, współzależności oraz wspólnoty; osoby zdolne do wykonywania pracy płacąc składki finansują świadczenia osobom chorym, niezdolnym do samodzielnego zarobkowania. „Na centralnym miejscu stawia się solidarne i sprawiedliwe dostarczanie określonych świadczeń (...) niezależnie od okoliczności wyjaśniających wystąpienie konkretnych potrzeb i od indywidualnego wkładu wniesionego w pozyskanie odpowiedniego zabezpieczenia” (Ch. Sowada, *Łączenie solidaryzmu z wolnością w ubezpieczeniach zdrowotnych*, Warszawa 2013, s. 107 i 108). W solidaryzmie mieści się również element dobroczynności, np. wspólne poczucie odpowiedzialności za zapewnienie opieki osobom niepełnosprawnym, starszym, niezamożnym i chorym. Realizacja tych celów uzasadnia również racjonalizację wydatków z FUS.

Konkludując, *ratio legis* art. 17 ust. 1 u.ś.p. odwołuje się do powszechnie uznawanych wartości. Wartości te związane są z ochroną zdrowia, bezpieczeństwem obywateli, nakazem stabilizacji wydatków publicznych i solidaryzmem. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż norma prawna zawarta w art. 17 ust. 1 u.ś.p. jest konieczna w demokratycznym państwie prawnym.

5. Ustawodawca, dążąc do sprawiedliwego podziału środków z FUS, opartego na wzajemności, powszechności, solidarności, poszukiwał takiej formuły prawnej, która z jednej strony należycie zabezpieczy interes publiczny, zaś z drugiej strony – uwzględni potrzeby ubezpieczonego. W niniejszym przypadku ustawodawca należycie wyważył oba interesy. Artykuł 17 ust. 1 u.ś.p. ustalając przesłankę utraty prawa do zasiłku w postaci „wykonywania pracy zarobkowej” nie pozbawia ubezpieczonego bezpieczeństwa na wypadek choroby. Ubezpieczony ma bowiem zagwarantowane środki utrzymania z FUS na czas niezdolności do pracy, zaś okres pobierania zasiłku chorobowego służy rekonwalescencji, by w pełni sił wrócić do pracy. Prawo do zasiłku traci tylko ten ubezpieczony, który nie zaniechał lub podjął, mimo wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego, pracę zarobkową.

Utrata prawa do zasiłku stanowi niewątpliwie instrument oddziaływania na zachowanie jednostki i zmusza do dokonania wyboru między pracą zarobkową

a pobieraniem zasiłku. Nie stanowi jednak nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczony ma bowiem zapewnioną możliwość oceny swojej sytuacji materialnej i uwzględniając najkorzystniejsze dla siebie rozwiązania może podjąć najlepszą w określonych warunkach faktycznych oraz prawnych decyzję, czy pobierać zasiłek chorobowy, czy też wykonywać pracę zarobkową. W tych warunkach, jednostka zachowuje także możliwość kontynuowania nawet pracy zarobkowej w celach terapeutycznych pod warunkiem rezygnacji z zasiłku. Pełne uprawnienie do zasiłku chorobowego zachowuje z kolei pod warunkiem rezygnacji z pracy zarobkowej. W żadnym przypadku, zaskarżony przepis nie sprzeciwia się, jak twierdzi skarżąca, pracy w celach terapeutycznych.

Jak wynika ze uzasadnienia skargi, skarżąca korzystała z zasiłku chorobowego, a więc miała zapewnione środki utrzymania na czas choroby. ZUS nie odmówił jej wypłaty świadczenia chorobowego, ani też nie kwestionował prawdziwości zwolnień lekarskich. Nie można więc twierdzić, iż pozbawiona została prawa do zabezpieczenia społecznego. ZUS dokonał natomiast weryfikacji tego uprawnienia, bowiem skarżąca świadczyła odpłatnie pracę. Z uzasadnienia skargi wynika, iż zatrudnienie na umowę zlecenie miało znaczenie wyłącznie terapeutyczne. Z punktu widzenia *ratio legis* zasiłku chorobowego, nie ma jednak znaczenia, czy wykonywana praca miała cel terapeutyczny, społeczny lub reprezentacyjny, ale istotny jest jej zarobkowy charakter. Praca świadczona w okresie zwolnienia lekarskiego dostarczała skarżącej wystarczających środków utrzymania w okresie choroby (minimum socjalne). Nie było więc podstaw, w opinii Sejmu, do korzystania z zasiłku chorobowego.

6. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że ustawodawca należycie wyważył interes publiczny i interes prywatny osób znajdujących się w położeniu skarżącej, a więc wynikająca z zakwestionowanego przepisu ustawy o świadczeniach ingerencja w prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby jest proporcjonalna.

Tym samym, w ocenie Sejmu, art. 17 ust. 1 u.ś.p. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### **4. Zgodność art. 17 ust. 1 u.ś.p. z art. 67 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji**

1. W opinii skarżącej, „świadczeniobiorca, który wykorzystuje zwolnienie chorobowe zgodnie z jego przeznaczeniem oraz stosuje się do zaleceń lekarskich (tak jak w przypadku skarżącej) – powinien mieć ustawową gwarancję, że nie zostanie pozbawiony prawa do zasiłku chorobowego i nie zostanie potraktowany na równi ze świadczeniobiorcą, który nadużywa prawa do zasiłku chorobowego, wykorzystując zwolnienie lekarskie niezgodnie z jego przeznaczeniem. [...] Regulacja zawarta w art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej, która w praktyce zrównuje świadczeniobiorców nadużywających prawa do zasiłku ze świadczeniobiorcami – którzy wykonują pracę w niewielkim wymiarze ze względów terapeutycznych, zgodnie z zaleceniami lekarskimi – godzi w zasady sprawiedliwości społecznej oraz w zasadę prawa do równego traktowania” (skarga, s. 4). Argumentacja uzasadniająca niezgodność art. 17 ust. 1 u.ś.p. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest, zdaniem Sejmu, nieadekwatna treściowo, gdyż odnosi się wyłącznie do wykorzystywania zwolnienia lekarskiego niezgodnie z jego celem jako przesłanki utraty prawa do zasiłku. Wydaje się, że w niniejszej sprawie, uwzględniając intencje skarżącej oraz stan prawny i faktyczny, należałoby raczej postawić pytanie, czy zrównanie świadczeniobiorcy wykonującego pracę zarobkową w celach terapeutycznych ze świadczeniobiorcą wykonującym pracę zarobkową w innych celach jest zgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji? Skarżąca zarzuca więc art. 17 ust. 1 u.ś.p. brak różnicowania prawnego podmiotów, których sytuacja faktyczna jest odmienna.

2. Zdaniem Sejmu, porównanie sytuacji faktycznej i prawnej ubezpieczonego, który wykonuje pracę zarobkową w celach terapeutycznych, z sytuacją ubezpieczonego, który wykonuje pracę zarobkową w innych celach, prowadzi do wniosku, że występuje istotna (relewantna) cecha uprawniająca do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tych sytuacjach.

Nie ulega wątpliwości, że do cechy wspólnej można zaliczyć posiadanie statusu osoby ubezpieczonej. Artykuł 17 ust. 1 u.ś.p. adresowany jest do ubezpieczonego, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia społecznego. Najogólniej, ubezpieczony nabywa prawo do

zasiłku chorobowego po upływie 30 dni nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego – jeżeli podlega obowiązkowo temu ubezpieczeniu lub po upływie 90 dni nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego – jeżeli jest ubezpieczony dobrowolnie.

Kolejną wspólną cechą jest to, że podmioty należące do obu kategorii uiszczają składki na ubezpieczenie chorobowe w całości ze środków własnych. A zatem ubezpieczyły się od ryzyka chorobowego.

Następną wspólną cechą jest okoliczność wystąpienia choroby, a więc ryzyka ubezpieczeniowego. Zaistnienie tego ryzyka stwierdza się za pomocą zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby. Zaświadczenie zawiera między innymi informacje identyfikujące ubezpieczonego, któremu zostało ono wystawione, jego płatnika składek, a przede wszystkim okres orzeczonej czasowej niezdolności do pracy, numer statystyczny choroby ustalonej według Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych, a także wskazania lekarskie (art. 55 u.ś.p.).

Kolejną wspólną cechą ubezpieczonych jest ustalenie prawa do zasiłku chorobowego. Prawo do zasiłku ustala płatnik składek na ubezpieczenie chorobowe, który zgłasza do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych, a w pozostałych przypadkach ZUS. Wypłata zasiłku przez płatnika składek następuje w terminach przyjętych dla wypłaty wynagrodzeń lub dochodów, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonuje wypłat na bieżąco po stwierdzeniu uprawnień, jednak nie później niż w ciągu 30 dni od daty złożenia dokumentów niezbędnych do ustalenia prawa.

Wspólną cechą jest wykonywanie pracy zarobkowej w warunkach ustalonego prawa do zasiłku chorobowego. Ta cecha powinna, zdaniem skarżącej, uwzględniać zamiar, jakim kierował się ubezpieczony wykonujący pracę zarobkową. W przypadku skarżącej, kierowała się ona pobudkami czysto medycznymi, a więc jej zamiarem nie było nadużycie prawa do zasiłku chorobowego. W opinii Sejmu, z punktu widzenia *ratio legis* zaskarżonej normy nie ma podstaw do różnicowania ubezpieczonych wykonujących pracę zarobkową według kryterium wskazanego przez skarżącą.

Po pierwsze, zasiłek chorobowy nie jest świadczeniem zastępującym w całości utracone wynagrodzenie.

Po drugie, przesłanka utraty zasiłku chorobowego z powodu wykonywania pracy zarobkowej wpisuje się zasadę prymatu wynagrodzenia za pracę przed świadczeniami ubezpieczeniowymi. Skoro ubezpieczony zachował zdolność do

świadczenia innej pracy i ją faktycznie wykonuje w sposób zarobkowy, to odpada, zdaniem Sejmu, *causa* zasiłku chorobowego. W tym przypadku, zaistniałe ryzyko ubezpieczeniowe nie spowodowało utraty zdolności do wykonywania pracy w ogóle, ale tylko pracy określonego rodzaju.

Po trzecie, cel terapeutyczny, czy każdy inny cel ważny z punktu widzenia ubezpieczonego, polegający na wykonywaniu pracy zarobkowej z pobudek społecznych, moralnych lub naukowych, nie może być uznany za cechę relewantną w kontekście art. 17 ust. 1 u.ś.p. Każda z powyżej wskazanych pobudek znajduje usprawiedliwienie w ważnym interesie ubezpieczonego, a nawet w ważnym interesie publicznym i żadnej z nich nie można zarzucić, że jest niezgodna z celem zwolnienia lekarskiego. Twierdzenie to nabiera ostrości w przypadku świadczenia innej rodzajowo pracy (np. odpłatne uczestnictwo w akcjach pożarowych ubezpieczonego niezdolnego do pracy w charakterze nauczyciela lub przyjmowanie odpłatnie leków w ramach programu badawczego przez osobę okresowo niezdolną do pracy z powodu choroby w charakterze kierowcy). Zamiar ubezpieczonego nie zmienia charakteru wykonywanej pracy. Istotne jest natomiast, czy ubezpieczony rzeczywiście wykonuje pracę w sposób zarobkowy.

Po czwarte, rozważanie pobudek, jakimi kieruje się ubezpieczony wykonujący pracę zarobkową, nie sprowadza się tylko i wyłącznie do ustalenia faktów. Wymaga od organów stosujących prawo przeprowadzenia procesów psychologicznych i badania stanu świadomości ubezpieczonego. W tym konkretnym przypadku, organ stosujący prawo powinien, jak chce tego skarżąca, uwzględnić cel terapeutyczny pracy, a w innych potencjalnych przypadkach należałoby każdorazowo rozważać, czy ubezpieczony kierował się pobudkami społecznymi lub moralnymi, podejmując pracę zarobkową. W konsekwencji, dla obalenia domniemania, jakie wynika z art. 17 ust. 1 u.ś.p. wystarczyłby sam zamiar (motyw) skarżącego, a nie okoliczność, że określone czynności były wykonywane nieodpłatnie. Taki stan rzeczy mógłby generować poważne problemy na płaszczyźnie stosowania prawa.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż z punktu widzenia *ratio legis* zasiłku chorobowego nie ma znaczenia motyw, którym kierował się ubezpieczony wykonujący odpłatnie pracę w czasie zwolnienia lekarskiego, ale istotny jest fakt, czy praca była wykonywana w sposób zarobkowy. A zatem ustawodawca potraktował podmioty odznaczające się wspólną cechą relewantną według tej samej miary.

W opinii Sejmu art. 17 ust. 1 u.ś.p. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

## **5. Spójność systemu prawnego**

Zdaniem skarżącej „Skoro zatem istnieje możliwość posiadania więcej niż jednego tytułu ubezpieczenia, stanowiących osobne źródła osiąganych dochodów to w ramach spójnego systemu prawnego, odpowiednie regulacje powinny być tak tworzone i interpretowane, ażeby uprawnienia osoby ubezpieczonej nie zostały w sposób pośredni ograniczone lub wyłączone. Jeżeli zatem zasiłek chorobowy rekompensuje utracone z powodu choroby wynagrodzenie z jednego tylko źródła, to fakt jego pobierania nie powinien wywierać negatywnych skutków na ewentualną możliwość osiągnięcia wynagrodzenia z drugiego źródła posiadanego przez ubezpieczonego. W przeciwnym bowiem razie ubezpieczony tracąc wszystkie swoje wynagrodzenia, a otrzymując w formie zasiłku jedynie rekompensatę jednego z nich, byłby «poszkodowany» o wysokość pozostałych źródeł dochodów, których go pozbawiono. Stąd też, w konkretnej sytuacji posiadania przez ubezpieczonego kilku źródeł dochodów, przesłanka «wykonywania pracy zarobkowej» według art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej nie może oznaczać jakiegokolwiek możliwej odpłatnie wykonywanej pracy. Zatem, w sytuacjach, kiedy ubezpieczony posiadający różne tytuły ubezpieczenia, korzysta wyłącznie z zasiłku chorobowego z jednego z tytułów, przesłanka niezdolności do pracy w rozumieniu art. 6 ust.1 ustawy zasiłkowej powinna być rozumiana jako niezdolność do wykonywania konkretnej pracy, a nie jako jakaś ogólna niezdolność do pracy uniemożliwiająca ubezpieczonemu świadczenie każdego zatrudnienia. W wielu bowiem sytuacjach, choroba będąca podstawą orzeczonej niezdolności do pracy może pozostawać bez wpływu na możliwość wykonywania innych czynności w ramach innego zatrudnienia czy innej określonej działalności” (skarga, s. 12).

Argumentacja przytoczona w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie ma znaczenia dla sprawy zwisłej przed TK, bowiem odwołuje się ona po części do kwestii związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń chorobowych takich, jak prawo do zasiłku chorobowego a zatrudnienie w kilku miejscach, obowiązek ubezpieczenia chorobowego a zatrudnienie w kilku miejscach. W opinii Sejmu,

skarżąca podnosi wątki celowościowe, których właściwym adresatem są organy władzy ustawodawczej, a nie Trybunał Konstytucyjny, powołany do oceny przepisów prawnych jedynie z punktu widzenia ich zgodności z normami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie skonstruowanym systemie prawnym. Ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii, nie leży w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego. Racjonalność i celowość rozwiązań prawnych w obszarze ubezpieczeń społecznych należy do sfery objętej swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, których członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób i efekty korzystania z kompetencji prawotwórczych (orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 20 listopada 1995 r., sygn. akt K 23/95, zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz