



PG VIII TK 22/15

P 34/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	18. 09. 2015
L.dz.	L. zat.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych:

„Czy art. 18 ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 roku, poz. 159) w zakresie, w jakim pozbawia ubezpieczonego – mającego ustalone decyzją organu rentowego prawo do emerytury, której wypłata została zawieszona z powodu kontynuowania zatrudnienia – świadczenia rehabilitacyjnego jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

- na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) -

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 18 ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 roku, poz. 159) w zakresie, w jakim nie

przyznaje prawa do świadczenia rehabilitacyjnego osobie uprawnionej do emerytury, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, postanowieniem z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt _____, (dalej: „Sąd pytający” lub „Sąd”) przestawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone we wstępie pytanie prawne.

Wątpliwości Sądu pytającego, dotyczące zaskarżonego przepisu, powstały na tle następującego stanu faktycznego oraz prawnego.

M _____ P. był zatrudniony na podstawie stosunku pracy w K _____ Spółce Akcyjnej w K. _____ w okresie od dnia _____ lutego 2003 r. do dnia _____ lipca 2014 r. W dniu _____ marca 2012 r. M _____ P. złożył w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. _____ (dalej: ZUS) wniosek o emeryturę, w którym podał, iż nadal pracuje.

Decyzją z dnia _____ kwietnia 2012 r. ZUS przyznał M _____ P. prawo do emerytury _____ od dnia _____ marca 2012 r., tj. od daty nabycia uprawnienia emerytalnego w wieku _____ lat. Wypłata emerytury została zawieszona, ponieważ M _____ P. kontynuował zatrudnienie. Sąd wskazał, iż M _____ P. został pouczone o tym, że warunkiem wypłaty emerytury będzie przedłożenie organowi rentowemu świadectwa pracy potwierdzającego rozwiązanie stosunku pracy.

W dniu _____ października 2013 r. M _____ P. uległ wypadkowi przy pracy, a potem, z powodu niezdolności do pracy, w okresie od dnia _____ października 2013 r. do dnia _____ kwietnia 2014 r., pobierał zasiłek chorobowy.

Następnie M P. złożył w ZUS oświadczenie w celu uzyskania świadczenia rehabilitacyjnego, w którym nie podał, że posiada prawo do emerytury.

Decyzją z dnia maja 2014 r., ZUS przyznał M P. prawo do świadczenia rehabilitacyjnego na okres od dnia kwietnia 2014 r. do dnia sierpnia 2014 r.

W toku przeprowadzonej kontroli ZUS ujawnił, że M P. posiada od dnia marca 2012 r. prawo do emerytury. W związku z tym ustaleniem, ZUS wydał w dniu lipca 2014 r. decyzję, w której odmówił M P. prawa do świadczenia rehabilitacyjnego za okres od dnia kwietnia 2014 r. do dnia sierpnia 2014 r. i uchylił swoją decyzję z dnia maja 2014 r.

W tej sytuacji, M P. i jego pracodawca rozwiązali, z dniem lipca 2014 r., umowę o pracę na podstawie porozumienia stron.

W dniu lipca 2014 r. M P. złożył w ZUS wniosek o przeliczenie i wypłatę emerytury. Decyzją z dnia lipca 2014 r. ZUS ustalił nową wysokość emerytury, począwszy od dnia 1 lipca 2014 r. oraz termin jej wypłaty. Sąd pytający podał, że organ rentowy wypłaca M P. świadczenie emerytalne.

Sąd wskazał też, iż zaskarżoną decyzją z dnia sierpnia 2014 r., ZUS zobowiązał M P. do zwrotu – jako nienależnego – pobranego z funduszu wypadkowego świadczenia rehabilitacyjnego w kwocie zł, za okres od dnia kwietnia 2014 r. do dnia czerwca 2014 r., bowiem uznał, iż świadczenie to nie przysługiwało osobie, która była uprawniona do emerytury.

M P. nie zgodził się z tą decyzją i złożył do Sądu Rejonowego w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych odwołanie, w którym domagał się zmiany zaskarżonej decyzji poprzez zwolnienie z obowiązku zwrotu kwoty zł, która została mu wypłacona tytułem świadczenia rehabilitacyjnego za okres od dnia kwietnia 2014 r. do dnia czerwca 2014 r. W uzasadnieniu odwołania M P. podał, że w spornym okresie nie

pobierał emerytury, a wypłacone świadczenie rehabilitacyjne było jedynym źródłem dochodu.

Natomiast ZUS wniósł o oddalenie odwołania M P., argumentując, iż zaskarżona decyzja wydana została między innymi na podstawie art. 18 ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 159; dalej: ustawa zasiłkowa). ZUS wskazał też, że jego stanowisko ma uzasadnienie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt I UK 41/10 (OSNP 2011/23-24/308), z którego wynika, że, zgodnie z art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej, nie nabywa prawa do świadczenia rehabilitacyjnego osoba uprawniona do emerytury, której prawo do emerytury zostało zawieszony z powodu nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą.

Sąd pytający, przedstawiając stan prawny, na podstawie którego sformułowane zostało pytanie prawne, wskazał, że art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej stanowi, że świadczenie rehabilitacyjne nie przysługuje osobie uprawnionej między innymi do emerytury. Sąd, podobnie jak ZUS, powołał się w zakresie interpretacji pojęcia osoby uprawnionej do emerytury na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt I UK 41/10 (*op. cit.*), z którego wynika, że taką osobą jest ta, której prawo do emerytury zostało ustalone decyzją organu rentowego, nawet jeśli uległo ono zawieszeniu w powodu kontynuowania zatrudnienia. Sąd pytający stwierdził, że intencją ustawodawcy, który przyjął to rozwiązanie, było wyłączenie ochrony ubezpieczeniowej osoby, która utraciła zarobek z powodu niezdolności do pracy, ponieważ była ona w tym czasie materialnie zabezpieczona z innych źródeł [*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. akt I UK 405/07 (OSNP z 2009 r. nr 19-20, poz. 269)].

Sąd powziął wątpliwość, czy art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji, mającym „pierwszoplanowe znaczenie w zakresie praw socjalnych”, i który statuuje konstytucyjne prawo podmiotowe do

zabezpieczenia społecznego, w tym prawo do świadczenia rehabilitacyjnego w razie niezdolności do pracy.

Sąd wskazał, że treścią – określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji – prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczenia na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę albo inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego, przy czym wyliczenie to jest enumeratywne, co oznacza, że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się do sytuacji w nim niewymienionych. Sąd pytający zauważył, że określenie pozostałych kwestii dotyczących zabezpieczenia społecznego, takich jak zakres i forma świadczeń, powierzone zostało ustawodawcy zwykłemu. Sąd pytający podkreślił, że wprowadzenie ustawodawca ma dużą swobodę regulacyjną prawa do zabezpieczenia społecznego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, to jednak nie może naruszyć istoty tego prawa i pozbawić obywatela świadczenia, które gwarantuje mu uzyskanie przynajmniej minimum życiowego.

Sąd wskazał też, że wszelkie regulacje z zakresu zabezpieczenia społecznego muszą być zgodne z ogólnymi zasadami i wartościami wynikającymi z Konstytucji, takimi jak: zasada równości, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada poprawnej legislacji. Nadto Sąd zauważył, że nakaz zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego związany jest z zagwarantowaniem jednostce podstawowych potrzeb, wynikających z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość.

Sąd pytający – w ramach dalszej argumentacji – uzasadniał, że ustawodawca związał prawo do zasiłku chorobowego oraz świadczenia rehabilitacyjnego z posiadaniem statusu osoby ubezpieczonej, której w okresie czasowej niezdolności do pracy należy zapewnić środki do życia oraz do kontynuowania leczenia lub rehabilitacji leczniczej. Sąd stwierdził, że M. P. pozostawał w zatrudnieniu pracowniczym i z tego tytułu podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu chorobowemu. W tym czasie nabył prawo do

emerytury, ale wypłata świadczenia została zawieszona, ponieważ stosunek pracy nie uległ rozwiązaniu. Źródłem jego utrzymania pozostawało wynagrodzenie za pracę. W następstwie wypadku przy pracy M P. został pozbawiony wynagrodzenia za pracę i uzyskał jego surogat w postaci zasiłku chorobowego z funduszu wypadkowego. Sąd zauważył, że ustawa zasiłkowa nie pozbawiła M P. zasiłku chorobowego, pomimo że posiadał on status emeryta. Dalej Sąd przyjął, że skoro świadczenie rehabilitacyjne jest przedłużeniem zasiłku chorobowego, to M P. winien je otrzymać, chyba że wcześniej uległ rozwiązaniu jego stosunek pracy, a wówczas otrzymałby świadczenie emerytalne. Sąd podkreślił, że świadczenie rehabilitacyjne było dla M P. jedynym źródłem utrzymania. Nie mógł on otrzymać emerytury, ponieważ stosunek pracy trwał, a świadczenie rehabilitacyjne zostało udzielone na czas niezbędny do przywrócenia zdolności do pracy. Sąd pytający wskazał, że gdyby M P. odzyskał zdolność do pracy, to nadal pracowałby, a emerytura w dalszym ciągu byłaby zawieszona. Sąd podkreślił, że z uwagi na treść art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej, na podstawie którego M P. został pozbawiony świadczenia rehabilitacyjnego, był on zmuszony rozwiązać umowę o pracę celem uzyskania dochodów z emerytury.

W ocenie Sądu, zakwestionowany art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej w zakresie, w jakim pozbawia świadczenia rehabilitacyjnego osobę uprawnioną do emerytury, której wypłata została zawieszona na czas trwania stosunku pracy, narusza istotę praw socjalnych, które są gwarantowane w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający wskazał też, że przepis ten godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji. Sąd, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 18/13 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15), stwierdził, że z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej mamy do czynienia, gdy oczekiwanie przez jednostkę przysporzeń od całego społeczeństwa może mieć konstytucyjne uzasadnienie jedynie w zasadzie

solidaryzmu społecznego lub słuszności. Sąd uznał, że nieprzyznanie świadczenia rehabilitacyjnego osobie mającej zawieszony prawo do emerytury na czas trwania stosunku pracy, jest pozbawieniem tej osoby należnego i słusznego wsparcia i przez to godzi we wskazane zasady. Sąd podkreślił, że nie neguje dopuszczalności wyłączenia ochrony ubezpieczeniowej, w sytuacji istnienia innych od zasiłku chorobowego oraz świadczenia rehabilitacyjnego źródeł gwarantujących utrzymanie. Sąd pytający podniósł jednak, że niedopuszczalne jest tworzenie iluzorycznego źródła zabezpieczenia dochodu, jak w stanie faktycznym objętym pytaniem prawnym.

Nadto Sąd pytający stwierdził, że ustawodawca w art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej naruszył zasadę poprawnej legislacji, ponieważ pozbawił faktycznie ubezpieczonego środków utrzymania. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd pytający wskazał, iż regulacja ta nie przewiduje po wyczerpaniu okresu zasiłkowego, z uwagi na nierozwiązanie stosunku pracy, wypłaty osobie uprawnionej świadczenia emerytalnego, ani wypłaty świadczenia rehabilitacyjnego osobie uprawnionej do emerytury, w sytuacji zawieszenia prawa do emerytury.

Podsumowując, Sąd doszedł do wniosku, że ustawodawca nie może tak kształtować systemu zabezpieczenia społecznego, w którym osoby podlegające ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji zostaną pozbawione wsparcia finansowego ze strony państwa.

Odnosząc się do wpływu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na treść rozstrzygnięcia, Sąd wskazał, że w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej M P. nie będzie miał obowiązku zwrotu pobranego świadczenia rehabilitacyjnego.

Przed merytoryczną oceną zarzutów przedstawionych przez Sąd w pytaniu prawnym niezbędne jest ustalenie, czy pytanie to spełnia przesłanki warunkujące skuteczność jego przedstawienia.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pytanie prawne winno czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt, określenie kwestionowanego aktu lub jego części, sformułowanie zarzutu oraz uzasadnienie go ze wskazaniem dowodów na jego poparcie. W art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewidziany został obowiązek wykazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w której pytanie to zostało zadane.

Tak więc warunkiem wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym jest łączne spełnienie trzech przesłanek:

- podmiotowej – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd,
- przedmiotowej – przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz
- funkcjonalnej – wskazującej związek, jaki musi zachodzić między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której Sąd zadał pytanie prawne [*vide*: postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt P 12/12 (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 6) i powołane tam orzecznictwo].

Odnosząc się do kwestii etapu postępowania, na którym może być zadane przez Sąd pytanie, należy zauważyć, iż w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., w

sprawie o sygn. akt P 38/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[s]ąd może mieć wątpliwość konstytucyjną na różnych etapach rozpatrywania sprawy, w kwestiach wypadkowych, w postępowaniu rozpoznawczym albo odwoławczym. Wątpliwości może przedstawiać zarówno sąd orzekający merytorycznie (wyrokujący), jak i sąd (inny skład) rozpatrujący kwestię wypadkową” (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33).

Oceniając spełnienie wyżej przedstawionych przesłanek dopuszczalności pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd pytający, należy wskazać, że zarówno przesłanka podmiotowa jak i przesłanka przedmiotowa zostały zrealizowane. Nie budzi bowiem wątpliwości to, iż pytanie zostało zadane przez Sąd, a nadto że przedmiotem pytania prawnego jest kontrola konstytucyjności art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej, na podstawie którego wydana została zaskarżona przez M P. decyzja ZUS z dnia sierpnia 2014 r., dotycząca zwrotu świadczenia rehabilitacyjnego. Jeśli chodzi o przesłankę funkcjonalną, to należy zauważyć, że spór w rozpatrywanej sprawie dotyczy zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, unormowanego w art. 84 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.). Mając zaś na uwadze, że rozstrzygnięcie tej kwestii uzależnione jest od oceny konstytucyjności przepisu odnoszącego się do prawa do zasiłku rehabilitacyjnego, należy przyjąć, iż została ona spełniona, albowiem w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wadliwości art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej i derogowania go w zaskarżonym zakresie z porządku prawnego, odwołujący nie będzie miał obowiązku zwrotu pobranego świadczenia rehabilitacyjnego.

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej, świadczenie rehabilitacyjne nie przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego

świadczenia kompensacyjnego oraz do urlopu dla poratowania zdrowia, udzielonego na podstawie odrębnych przepisów.

Należy podkreślić, iż przy wykładni tego przepisu, w kontekście wskazanych przez Sąd wzorców kontroli konstytucyjnej, znaczenie ma istota świadczenia rehabilitacyjnego z art. 18 ust. 1 ustawy zasiłkowej, z którego wynika, że świadczenie to przysługuje ubezpieczonemu, który po wyczerpaniu zasiłku chorobowego jest nadal niezdolny do pracy, a dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokują uzyskanie zdolności do pracy.

Oznacza to, że świadczenie rehabilitacyjne przysługuje w czasie trwania ubezpieczenia i przyznawane jest po wyczerpaniu zasiłku chorobowego, który udzielany jest również z tytułu niezdolności do pracy z powodu choroby, w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego (art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej).

Tytułem ubezpieczenia chorobowego, które obejmuje świadczenie rehabilitacyjne, jest – zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy zasiłkowej – między innymi zatrudnienie, co oznacza, że świadczenie rehabilitacyjne dotyczy ubezpieczonych pracowników.

Z art. 18 ust. 1 ustawy zasiłkowej, jak i orzecznictwa sądowego, wynika, iż uprawnienie do świadczenia rehabilitacyjnego jest uzależnione od dalszego, nieprzerwanego występowania niezdolności do pracy, spowodowanej tą samą lub inną chorobą, albo też kilkoma współistniejącymi chorobami [*vide*: wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 19 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 149/08 (OSNP 2010, nr 15-16, poz. 195) oraz 14 listopada 2013 r., sygn. akt II UK 135/13 (Lex nr 1396412)].

Jest to zatem świadczenie przewidziane dla pracownika na dokończenie leczenia lub rehabilitacji leczniczej, a jego zadaniem jest zapewnienie pracownikowi w tym okresie środków utrzymania, szczególnie, że może dojść do rozwiązania umowy o pracę (art. 53 Kodeksu pracy) [*vide*: wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 19 stycznia 2009 r., sygn. akt II UK 149/08 (*op. cit.*) oraz 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt I UK 41/10 (*op. cit.*)].

Świadczenie rehabilitacyjne udzielane jest gdy pracownik rokuje, że uzyska zdolność do pracy (art. 18 ust. 1 ustawy zasiłkowej). Ustawodawca określił maksymalny czas niezbędny do przywrócenia tej zdolności i wskazał, że nie może być dłuższy niż 12 miesięcy (art. 18 ust. 2 ustawy zasiłkowej).

Jeżeli leczenie lub rehabilitacja lecznicza doprowadzą do uzyskania zdolności do pracy, to pracownik, po powrocie do pracy, otrzymuje wynagrodzenie. Oznacza to, że świadczenie rehabilitacyjne jest surogatem wynagrodzenia, którego ubezpieczony nie otrzymuje, ponieważ – z uwagi na niezdolność do pracy – nie świadczy pracy. Zastępczy charakter świadczenia rehabilitacyjnego wynika też z treści art. 22 ustawy zasiłkowej, który nakazuje odpowiednie stosowanie do świadczenia rehabilitacyjnego między innymi art. 12 ust. 1 ustawy zasiłkowej dotyczącego nieprzysługiwania ubezpieczonemu zasiłku chorobowego, gdy zachowuje on prawo do wynagrodzenia.

Tak więc istota świadczenia rehabilitacyjnego polega na udzieleniu go ubezpieczonemu pracownikowi w zamian za utracone – z powodu niezdolności do pracy – wynagrodzenie.

Z treści art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej wynika, że świadczenie rehabilitacyjne nie przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego oraz do urlopu dla poratowania zdrowia.

Ze sformułowania „nie przysługuje” wywodzić należy, że świadczenie rehabilitacyjne w ogóle nie powstaje, gdy istnieje uprawnienie do świadczeń wymienionych w tym przepisie.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt I UK 212/13 (OSNP 2015/3/40) stwierdził, że regulacja z art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej jest jednoznaczna i ubezpieczony, mający prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy nie nabywa prawa do świadczenia rehabilitacyjnego.

Prawo do świadczeń wymienionych w zakwestionowanej normie prawnej powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia danego prawa, a uprawnionym jest ten, kto spełnił przewidziane ustawą warunki potwierdzone decyzją właściwego organu, wydaną na wniosek osoby zainteresowanej. Tak więc ustawodawca wiąże status uprawnionego z formalnie ustalonym prawem do świadczenia, a nie faktycznym pobieraniem świadczenia. Zawieszenie wypłaty świadczenie nie jest pozbawieniem uprawnienia do tego świadczenia, a jedynie *de facto* wstrzymaniem realizacji tego prawa, dokonywanym zgodnie z wolą zainteresowanego [*vide*: wyroki Sądu Najwyższego z dni: 3 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. akt I UK 405/07 (*op. cit.*) oraz 24 sierpnia 2010 r. w sprawie o sygn. akt I UK 41/10 (*op. cit.*)].

Za takim rozumieniem art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej przemawia również i to, że gdyby ustawodawca miał zamiar wykluczyć z grona osób ubiegających się o świadczenie rehabilitacyjne tylko tych, którym emerytura jest wypłacana, to użyłby określenia „osobie pobierającej emeryturę”, zamiast przyjętego w tym przepisie „osobie uprawnionej do emerytury” [*vide*: wyroki Sądu Najwyższego z dni: 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt I UK 41/10 (*op. cit.*) oraz 19 lutego 2014 r., sygn. akt I UK 331/13 (Lex nr 1446442)].

W rozpatrywanej przez Sąd pytający sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której osoba uprawniona do emerytury nadal pozostała w stosunku pracy, a wypłata świadczenia emerytalnego została zawieszona. W trakcie trwania zatrudnienia stała się czasowo niezdolna do pracy i z tego tytułu otrzymywała zasiłek chorobowy.

Po wyczerpaniu okresu zasiłkowego, na skutek zatajenia uprawnienia do emerytury przez osobę ubiegającą się o świadczenie rehabilitacyjne, zostało ono wypłacone, pomimo braku podstaw prawnych, o których mowa w art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej.

Argumentacja przedstawiona przez Sąd pytający, mająca uzasadnić niekonstytucyjność art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej, oparta jest na porównaniu zasiłku chorobowego ze świadczeniem rehabilitacyjnym.

W ocenie Sądu, zasiłek chorobowy i świadczenie rehabilitacyjne chronią skutki tego samego ryzyka socjalnego, jakim jest czasowa niezdolność do pracy, a ponadto realizują identyczne zadania – przywrócenie pełnej zdolności do pracy.

Pogląd Sądu budzi pewne wątpliwości.

Istotną przesłanką nabycia prawa do świadczenia rehabilitacyjnego – w myśl art. 18 ust. 1 i 3 ustawy zasiłkowej – są pomyślne rokowania co do odzyskania zdolności do pracy w wyniku leczenia lub rehabilitacji, stwierdzone przez lekarza orzecznika ZUS.

Natomiast zasiłek chorobowy – co do zasady – przysługuje z tytułu samej niezdolności do pracy.

Ponadto świadczenie rehabilitacyjne – jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym i doktrynie – ma charakter świadczenia przejściowego, a nie tylko służy przedłużeniu zasiłku chorobowego.

Jak zauważa Agnieszka Rzetecka - Gil, powołując się także na innych przedstawicieli doktryny, „[ś]wiadczenie rehabilitacyjne wypełnia lukę pomiędzy okresem po wyczerpaniu okresu zasiłkowego a przed stwierdzeniem trwałej niezdolności do pracy. Jest więc swego rodzaju świadczeniem przejściowym pomiędzy zasiłkiem chorobowym a rentą z tytułu niezdolności do pracy” (zob. Agnieszka Rzetecka – Gil, Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Komentarz, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, 2009 r., komentarz do art. 18, System Informacji Prawnej Lex).

Można zatem powiedzieć, że po wyczerpaniu zasiłku chorobowego lekarz orzecznik ZUS dokonuje oceny, czy osoba czasowo niezdolna do pracy rokuje odzyskanie zdolności do pracy, aby tym samym zapewnić jej byt materialny w

postaci świadczenia rehabilitacyjnego bądź uprawnienia rentowego, gdy rokowania co do odzyskania zdolności do pracy są niepomysłne.

W przypadku osób uprawnionych do emerytury, której przesłanką nabycia jest określony wiek, byt materialny po wyczerpaniu okresu zasiłkowego mają one zapewniony, bez ograniczenia czasowego, jak to ma miejsce w przypadku świadczenia rehabilitacyjnego

Poddawanie zatem ocenie zdolności do pracy osoby uprawnionej do emerytury, pod kątem zapewnienia jej środków utrzymania na czas niezdolności do pracy nie jest konieczne.

Nieuprawniony jest także zarzut Sądu pytającego, że po okresie zasiłkowym osoba, która zawiesiła wypłatę świadczenia emerytalnego pozostaje bez środków utrzymania. Zgodnie bowiem z art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 748) „[w] razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczenia, wypłatę wznowia się od miesiąca ustania tej przyczyny, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano z urzędu decyzję o jej wznowieniu”.

Wydaje się, iż w tej sytuacji pierwszoplanowe znaczenie ma art. 67 ust. 1 Konstytucji, który statuuje konstytucyjne prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego, w tym także prawo do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji 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.

Należy zauważyć, że choć pojęcie zabezpieczenia społecznego nie zostało zdefiniowane w Konstytucji, to ma ono ustalone znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stoi na stanowisku, że pojmowane jest

współcześnie jako system urzędzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy [*vide*: wyrok z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 252) oraz wyrok z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121)].

Dla oceny konstytucyjności zakwestionowanego art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej decydujące jest to, iż w art. 67 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca zagwarantował zachowanie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego i jednocześnie wskazał, że zakres i formy tego zabezpieczenia określa ustawa, co oznacza, że ustawodawcy pozostawiona została daleko idąca swoboda. Wynika ona ze społecznej i ekonomicznej złożoności problemu zabezpieczenia społecznego, co skutkuje tym, że nie da się konstrukcyjnie zadeklarować żadnego precyzyjnego modelu (*vide*: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r., uwagi do art. 67 Konstytucji, s. 5). O daleko idącej swobodzie w zakresie kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych przesądza również „sama natura praw socjalnych sprowadzających się do obowiązku świadczenia, która wymaga zharmonizowania potrzeb i oczekiwań oraz możliwości ich zaspokojenia” [*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12 (OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62)]. Oznacza to, że w praktyce zakres realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego uzależniony jest od sytuacji gospodarczej państwa, liczby świadczeniobiorców, przewidywanych trendów gospodarczych i społecznych, w tym demograficznych i innych [*vide*: wyrok w sprawie o sygn. akt P 6/12 (*op. cit.*)].

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się w swoim orzecznictwie do uregulowania zakresu i form zabezpieczenia społecznego w ustawie, stoi na stanowisku, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia gwarancji konstytucyjnych z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany

jako nakaz maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń [*vide*: wyroki z: 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09 (OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53), 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136), 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13 (*op. cit.*), 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12 (*op. cit.*)].

W wyroku o sygn. akt K 9/12 (*op. cit.*) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązek ten musi być rozumiany jako „nakaz urzeczywistnienia przez regulacje ustawowe treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniać istniejące potrzeby społeczne, z drugiej - możliwości ich zaspokojenia”.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że o konkretnym kształcie prawa do zabezpieczenia społecznego, tj. o jego zakresie i formie decyduje ustawodawca, jednak w swoim orzecznictwie wyznacza nieprzekraczalne granice dla tegoż ustawodawcy i wskazuje na konieczność zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego rozumianej jako zapewnienie minimalnego zakresu prawa do świadczeń tak, aby zawarte w ustawach rozwiązania były zgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji [*vide*: wyroki z dni: 8 maja 2000 r. w sprawie o sygn. akt SK 22/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107), 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04 (OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15), 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5), 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12 (*op. cit.*), 17 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 29/12 (OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138), 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12 (*op. cit.*)].

Dokonując wykładni znaczenia minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego Trybunał Konstytucyjny wskazał, że oznacza ono „konieczność zabezpieczenia podstawowych potrzeb jednostki, wynikających z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość” [*vide*: wyrok w sprawie o sygn. akt P 6/12 (*op. cit.*)].

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił też, iż naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego będzie miało miejsce wtedy, kiedy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji, podstawowych

potrzeb albo też minimum socjalnego [wyroki w sprawach: o sygn. akt SK 45/04 (*op. cit.*) oraz o sygn. akt SK 18/13 (*op. cit.*)].

Odnosząc powyższe uwagi do treści art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej należy wyrazić pogląd, że przepis ten nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ pozbawienie prawa do świadczenia rehabilitacyjnego dotyczy tylko tych osób, które mają zapewnione środki utrzymania m. in. z tytułu emerytury.

Jako kolejny wzorzec kontroli konstytucyjnej Sąd pytający wskazał art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę sprawiedliwości społecznej. Odwołując się do wyroku w sprawie o sygn. akt SK 18/13 (*op. cit.*) Sąd pytający zwrócił uwagę na to, że naruszenie tej zasady ma miejsce wtedy, gdy oczekiwanie przez jednostkę przysporzeń ze strony społeczeństwa ma uzasadnienie w zasadzie solidaryzmu społecznego lub słuszności. Zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego jednostka, która nie z własnej winy nie jest w stanie zabezpieczyć podstawowych potrzeb swoich lub rodziny może oczekiwać wsparcia ze strony współobywateli. Natomiast zasada słuszności oznacza, że wszyscy członkowie wspólnoty, współtworzący dobro wspólne jakim jest państwo, oddają jednostce to, co jej się należy.

W ocenie Sądu pytającego, nieprzyznanie świadczenia rehabilitacyjnego osobie, która ma zawieszane prawo do emerytury narusza obie te zasady i w związku z tym „należy uznać za niesprawiedliwe na gruncie art. 2 Konstytucji”.

Dokonując oceny zgodności art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej z zasadą sprawiedliwości społecznej należy w pierwszej kolejności zauważyć, że zasada ta nie ma jednolitego charakteru. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składają się między innymi obowiązki realizacji i ochrony takich wartości konstytucyjnych jak: solidarności społecznej, bezpieczeństwa socjalnego czy zabezpieczenia podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli [*vide*: wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 4

grudnia 2000 r., w sprawie o sygn. akt K 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 294), w sprawie o sygn. akt P 6/12 (*op. cit.*) oraz w sprawie o sygn. K 9/12 (*op. cit.*) i powołane tam orzecznictwo].

Odnosząc te poglądy do treści art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej należy stwierdzić, że nie narusza on żadnego z elementów składowych zasady sprawiedliwości społecznej, ponieważ świadczenie rehabilitacyjne nie przysługuje osobom mającym zabezpieczoną egzystencję, bo uprawnionym do emerytury.

Przy ocenie zgodności art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej z art. 2 Konstytucji należy też pamiętać o tym, że Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowany przepis za niezgodny z Konstytucją tylko wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości [orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K. 21/95 (OTK ZU nr 1/1997, poz. 7) oraz wyrok z dnia 4 grudnia 2000 r., w sprawie o sygn. akt K 9/00 (*op. cit.*)]. Związane jest to z tym, iż wykładnia ogólnego nakazu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej musi uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych, a jej stosowanie wymaga respektowania szerokiego zakresu swobody, pozostawionej ustawodawcy, w tym w obszarze zabezpieczenia społecznego, gdzie określenie zakresu i form pozostawione jest swobodzie ustawodawcy.

Należy też podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 6/12 (*op. cit.*) stwierdził, iż „[b]iorąc pod uwagę znaczną swobodę w zakresie ubezpieczeń społecznych, ustawodawca mógł uznać, że w takiej sytuacji nie ma już konieczności zapewnienia ze strony społeczeństwa tej dodatkowej i szczególnej ochrony. Tym samym określone w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej ograniczenie podmiotów uprawnionych do zasiłku chorobowego nie może być postrzegane jako (...) niesprawiedliwe”.

Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 18/13 (*op. cit.*), wyrażając pogląd, że jeżeli ustawodawca uzależnił przyznanie prawa do zasiłku chorobowego od braku jednoczesnego

pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł, to tak ukształtowane rozwiązanie, wyrażone w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

W kontekście powołanego wyżej wyroku, w sprawie o sygn. akt SK 13/18 (*op. cit.*), należy zauważyć, iż art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej uzależnił przyznanie świadczenia rehabilitacyjnego od braku środków z emerytury, co jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Sąd pytający stwierdził też, że art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji, ponieważ pozbawił faktycznie ubezpieczonego środków utrzymania. Zdaniem Sądu pytającego zakwestionowany przepis uniemożliwia, po wyczerpaniu okresu zasiłkowego, wypłatę świadczenia emerytalnego oraz wypłatę świadczenia rehabilitacyjnego z uwagi na uprawnienie do emerytury.

Odnosząc się do tej kwestii należy zauważyć, iż zasada poprawnej legislacji wywodzona jest z art. 2 Konstytucji, jako jeden z elementów zasady państwa prawnego. Funkcjonalnie związana jest z zasadami pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta nakazuje, aby „przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnospołecznych zasad i należnych aksjologicznych standardów” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13 (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 16)]. Ustawodawca realizując tę zasadę w odniesieniu do praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanowić ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności [wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08

(OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69) i z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13 (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 83)].

Przenosząc te uwagi na grunt art. 18 ust. 7 ustawy zasiłkowej należy stwierdzić, że przepis ten w sposób jasny i precyzyjny wskazuje, że osobie uprawnionej do emerytury nie przysługuje świadczenie rehabilitacyjne. W orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości określenie, w zakwestionowanym przepisie, adresata oraz rodzaj ograniczenia [*vide*: wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. akt I UK 405/07 (*op. cit.*) i z dnia 24 sierpnia 2010 r. w sprawie o sygn. akt I UK 41/10 (*op. cit.*)].

Stąd brak jest podstaw do twierdzenia, że naruszona została zasada poprawnej legislacji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego