

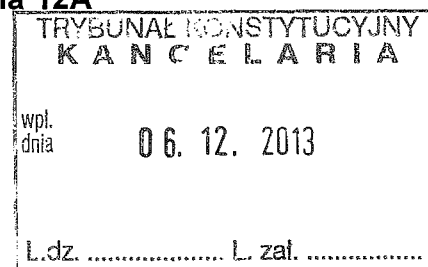
Opole, dnia 15 listopada 2013 roku

Do

Trybunału Konstytucyjnego

Al. Jana Christiana Szucha 12A

00-918 WARSZAWA



Sygn. akt: SK 18/13

Skarżąca: J D zam. , ul.

reprezentowana przez:

radcę prawnego Waldemara Leśniewskiego – Kancelaria Prawna Waldemar Leśniewski – ul. Koraszewskiego 7-9, 45-011 Opole, nr wpisu na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Opolu OP - 855/2008.

STANOWISKO SKARŻACEJ

w sprawie o sygn. akt: SK 18/13

Działając na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, po zapoznaniu się z przesłanymi przez Trybunał Konstytucyjny następującymi dokumentami:

- 1) stanowiskiem Prokuratora Generalnego RP (Znak: PG VIII TK 35/13) z dnia 09 października 2013 r.,
- 2) pismem Sądu Najwyższego Biura Studia i Analiz (Znak: BSA III – 055-151/13) z dnia 24 września 2013 r.

informuję, iż skarżąca podtrzymuje dotychczasowe stanowisko wyrażone we wniesionej skardze konstytucyjnej.

Ad. 1

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego z dnia 9 października 2013 r. cyt. „*art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do zasiłku chorobowego, zgodnie z zaleceniami lekarskimi,*

w ograniczonym zakresie, wykonywał pracę zarobkową, uzasadnioną względami terapeutycznymi, realizując w ten sposób cel zwolnienia lekarskiego, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” - Skarżąca zgadza się z pkt 1 tego stanowiska, jak również w pełni podziela przedstawioną przez Prokuratora Generalnego argumentację.

Co do zasady, trudno byłoby zarzucić art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, przysługującego w czasie niezdolności do pracy z powodu choroby, z tego powodu, że przewiduje on utratę prawa do zasiłku chorobowego w przypadku wykonywania pracy zarobkowej w czasie zwolnienia lekarskiego lub w wypadku wykorzystywania takiego zwolnienia niezgodnie z jego celem. Takie rozwiązanie jest racjonalnie uzasadnione.

Jednak odmiennie należy ocenić instytucję utraty prawa do zasiłku chorobowego w aspekcie przedstawionym przez Skarżącą ocenić należy odmiennie tj. nieuwzględnienia w art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej szczególnej sytuacji tych osób korzystających ze zwolnienia lekarskiego, **dla których pewne inne formy aktywności zarobkowej w czasie zwolnienia lekarskiego stanowią formę terapii, służącej poprawie zdrowia i umożliwiającej im w ten sposób kontynuowanie zatrudnienia, czy wręcz powrót na rynek pracy.**

Pominięcie opisanej wyżej szczególnej sytuacji i w konsekwencji potraktowanie omawianej grupy ubezpieczonych w zakresie utraty prawa do zasiłku chorobowego w taki sam sposób, jak ubezpieczonych nadużywających prawa do świadczenia – **stanowi nierówne i niesprawiedliwe potraktowanie ubezpieczonych w obrębie prawa do świadczenia z zabezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy na skutek choroby.**

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasada równości zakłada, że podmioty charakteryzujące się cechą relewantną powinny być traktowane w taki sam sposób. Cechę wspólną stanowić może zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a wyznacza się ją z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Z zasady równości – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09 „wynika dyrektywa różnego traktowania podmiotów różnych, a więc niemających relewantnej cechy wspólnej w podanym wyżej rozumieniu” [OTK, ZU(A) z 2010 r. Nr 9, poz. 109].

Nieuwzględnienie przez ustawodawcę w art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej szczególnej sytuacji omawianej grupy ubezpieczonych i potraktowanie jej w taki sam sposób, jak potraktowano osoby nadużywające prawa do zwolnienia lekarskiego, ocenić należy jako nierealizujące celów, dla których wprowadzona została instytucja utraty prawa do zasiłku chorobowego.

Jeśli bowiem przyjąć, że celem tej instytucji jest zapobieżenie wypłaty nienależnego świadczenia, z uwagi na to, że nie zachodzi sytuacja chroniona (cecha relewantna), to cel taki nie uzasadnia regulacji, na mocy której prawo do świadczenia traci te osoby, które incydentalnie wykonują czynności zarobkowe, i to wyłącznie z przyczyn medycznych, stosownie do zaleceń lekarskich i w celu powrotu na rynek pracy. Pewne formy aktywności zarobkowej dla tych osób stanowią bowiem formę terapii, mającej na celu przywrócenie im zdolności zarobkowania, utraconej z powodu doznanych urazów psychicznych. Z tego względu, rozwiązanie przyjęte w art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej, w omawianych zakresie, ocenić należy jako naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej.

Wypada w tym miejscu odnotować, że Trybunał Konstytucyjny szczegółowo omawiając w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. P 24/10 zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) wskazał, że „ograniczenia swobody prawodawcy w zakresie identycznego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów różnych są mniej rygorystyczne niż analogiczne ograniczenia w zakresie odmiennego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów równych (...) z naruszeniem omawianej zasady w razie równego potraktowania podmiotów o odmiennych cechach mielibyśmy do czynienia tylko wyjątkowo. Przykładem takiego uchybienia zasadzie sprawiedliwości społecznej byłaby sytuacja, w której określone podmioty charakteryzowałyby cechy – z prawnie relewantnego punktu widzenia – istotnie przeciwstawne, a sama regulacja nie dałaby się uzgodnić z wartościami konstytucyjnymi” [OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 7, poz. 79]. Taki przypadek ma miejsce w niniejszej sprawie.

Istnieje bowiem zasadnicza różnica między sytuacją faktyczną grupy osób, które podobnie jak Skarżąca, podjęły pewne formy aktywności zarobkowej w celach terapeutycznych i osób, które nadużywają prawa do zwolnienia lekarskiego, a tym samym – zasiłku chorobowego. Można zatem powiedzieć, że podmioty te charakteryzują się „cechą przeciwstawną”.

W tej sytuacji, biorąc pod uwagę omówione wyżej cele zasiłku chorobowego, zwolnienia lekarskiego oraz instytucji utraty prawa do zasiłku chorobowego, za uzasadniony należy uznać pogląd, że zasada sprawiedliwości społecznej wymaga zróżnicowania prawnego adresatów art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej, zależnego od wskazanych różnic sytuacji faktycznej osób podejmujących pracę zarobkową w celach terapeutycznych i osób, które wykorzystują zwolnienie lekarskie bądź w celach zarobkowych, bądź innych, niesłużących poprawie ich zdrowia.

Ponadto Skarżąca podtrzymuje zarzut podniesiony w skardze konstytucyjnej, tj. zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie skarżącej, art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej – 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. Ponadto przepis ten narusza zasadę proporcjonalności, godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

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 proporcje te zostały zachwiane na korzyść ochrony interesu publicznego.** Zasady demokratycznego państwa prawnego powinny gwarantować jednostce bezpieczeństwo prawne, a zatem 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.

Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem, a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela - ubezpieczonego, który wykorzystuje zwolnienie lekarskie zgodnie z jego przeznaczeniem, stosuje się do zaleceń lekarskich oraz podejmuje wszelkie starania, aby w miarę możliwości skrócić okres niezdolności do pracy, a mimo to zostaje pozbawiony prawa do zasiłku, tj. konstytucyjnie zagwarantowanego zabezpieczenia społecznego przysługującego w czasie niezdolności do pracy z powodu choroby – tak jak w przypadku Skarżącej.

Ad. 2

Z pisma Biura Studia i Analiz Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2013 r. przedstawiającego wyjaśnienia co do treści art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) bezspornie wynika, iż prawo do zasiłku chorobowego jest prawem wynikającym z art. 67 Konstytucji, który nakłada na państwo obowiązek zabezpieczenia obywatelom środków utrzymania niezyskanych wskutek określonych zdarzeń losowych. W piśmie tym trafnie zauważono, iż ustawy dotyczące problematyki ubezpieczeń społecznych zawierają z reguły konstrukcje mające na celu **przeciwdziałanie nadużywaniu uprawnień** przez ubezpieczonych. Przepisem realizującym taki cel jest art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Zrozumiała jest intencja ustawodawcy, aby **przeciwdziałać wypłacie świadczeń w okolicznościach, które oceniane są jako nadużycie prawa**. Zatem można stwierdzić, że *ratio legis* art. 17 ww. ustawy jest przeciwdziałanie nadużywaniu uprawnień przez ubezpieczonych. **Tymczasem w niniejszym przypadku nie mamy do czynienia z nadużyciem prawa**. Skarżąca korzystała ze zwolnienia w zakładzie pracy, ponieważ faktycznie nie była zdolna do pracy. Niezdolności do pracy nie kwestionował między innymi ZUS, czego wyrazem były badania kontrolne i zamieszczone w aktach rentowych wyniki tych badań. **Była to zatem sytuacja chroniona prawem w ramach tego konkretnego stosunku ubezpieczenia wynikającego z umowy o pracę**. Jednocześnie zaś Skarżąca podjęła intensywny proces leczenia, między innymi opierający się na kontakcie z ludźmi – była to forma ergoterapii w warunkach naturalnych, co potwierdzają opinie biegłych oraz

opinia uzupełniająca (w aktach sprawy), jak również zeznania świadków – lekarza (w aktach sprawy). Nadmienić przy tym należy, iż Skarżąca czyniła wszelkie starania, aby w miarę możliwości skrócić okres niezdolności do pracy – co potwierdzają dowody zgromadzone w aktach sprawy.

Biuro Studiów i Analiz SN wskazuje, że orzecznictwo Sądu Najwyższego odpowiada w zasadzie przedstawionym założeniom konstrukcyjnym. Jednak należy podkreślić, iż są to orzeczenia dotyczące przypadków, gdy ubezpieczony ma **dwa tytuły do ubezpieczenia chorobowego** (np. dwie umowy o pracę) i powstrzymuje się od wykonywania tylko jednej z tych prac, a drugą wykonuje. Skarżącej nie dotyczą te przypadki, bowiem podlegała ubezpieczeniu tylko z jednego tytułu – umowy o pracę, natomiast umowa zlecenia w żaden sposób nie była rekompensowana zasiłkiem, a to z tego względu, że umowa ta nie podlegała składkom na ubezpieczenia społeczne. Taką możliwość daje ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych w art. 9 ust. 1, 1a i ust. 2. Skarżąca nie została objęta ubezpieczeniami społecznymi z tytułu umowy zlecenia i w tej sytuacji niezależnie od okoliczności organ rentowy nie rekompensowałby utraconych zarobków ze stosunku zatrudnienia nie podlegającego składce na ubezpieczenie chorobowe, czyli z umowy zlecenia. W związku z tym zbędne było składanie zwolnienia lekarskiego również u zleceniodawcy, skoro przez fakt złożenia takiego zwolnienia wnioskodawczyni nie nabywałaby u zleceniodawcy żadnych uprawnień. Dla tego stosunku prawnego zwolnienia lekarskie nie miały żadnego znaczenia.

Pojawiające się w orzecznictwie interpretacje użytego w art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej pojęcia „wykonywanie innej pracy zarobkowej”, były wynikiem różnych stanów faktycznych, na tle których dochodziło do rozstrzygnięć sądowych w sprawach dotyczących utraty prawa do zasiłku chorobowego. Na tle tego orzecznictwa można stwierdzić, że **obecnie wykonywanie każdej pracy zarobkowej jest traktowane jako przesłanka utraty prawa do zasiłku chorobowego, a tylko sporadyczne wykonywanie pewnych czynności nie jest traktowane jako „praca zarobkowa” w rozumieniu art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej.**

Mając na uwadze orzecznictwo SN w przedmiotowym zakresie – należy podkreślić, że w niniejszym przypadku przedstawiony przez Skarżącą problem nie wiąże się ze stosowaniem prawa - jak trafnie zauważył w stanowisku Prokurator

Generalny - zatem art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej może podlegać konstytucyjnej ocenie.

Nadto należy dodać, że Skarżącej znane są orzeczenia SN przytoczone przez Biuro Studia i Analiz SN, jak również zawarte w nich konkluzje, które – na co wskazano również w skardze – w znacznej mierze stoją w opozycji do sposobu rozumienia i interpretacji przepisu, który zaprezentowany został w skardze. Mając na względzie orzeczenia Sądu Najwyższego, między innymi powoływane w piśmie Biura Studia i Analiz SN, Skarżąca zdecydowała się na wniesienie skargi konstytucyjnej, albowiem **przyjmowana dotychczas interpretacja powołanego przepisu, nie uwzględnia specyficznej sytuacji w której znalazła się Skarżąca**. Nie odnosi się zatem do zagadnienia postawionego w postępowaniach przed sądami powszechnymi, a ostatecznie poddanego osądowi Trybunału. **W tym też znaczeniu problem stawiany w niniejszej skardze konstytucyjnej, jest problemem całkowicie nowym, który nie był jeszcze rozpoznawany przez sądy**. Niemniej jednak dotychczasowe orzecznictwo sądowe traktowało kwestie interpretacji art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w sposób rygorystyczny i nie pozwalający na uwzględnienie koniecznego sposobu interpretacji reguły wyrażonej w tym przepisie, **w taki sposób, aby odbyło się to bez uszczerbku dla podstawowych praw i wolności jednostki**. Gdyby prezentowana przez Sąd Najwyższy linia orzecznicza dawała Skarżącej przekonanie, że ewentualna skarga kasacyjna ma szansę na uwzględnienie, niewykluczone że wykorzystałaby tę drogę postępowania. Jednakże z uwagi na charakter zagadnienia, jego całkowitą nowość w orzecznictwie, oraz wobec kategorycznego stanowiska Sądu Najwyższego, **Skarżąca wniosła skargę konstytucyjną, licząc na to, że Trybunał, jako sąd konstytucyjny, odniesie się do treści zagadnienia według wzorców konstytucyjnych, wynikających przede wszystkim z ochrony podstawowych praw i wolności, w szczególności zaś tych, na które wyraźnie powołano się w treści skargi**.

Reasumując wnoszę i wywodzę, jak wyżej.

RADCA PRAWNY

Waldemar Leśniewski