

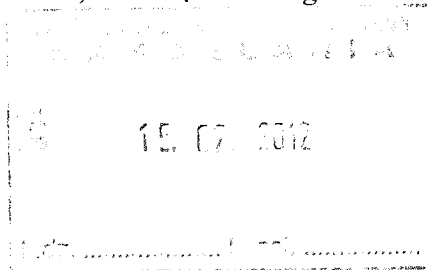


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 14 lutego 2012 r.

PG VIII TK 6/12

P 6/12



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach, czy art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 77, poz. 512 ze zm.) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do zasiłku chorobowego osobie, która ma ustalone prawo do emerytury, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Uzasadnienie

1.1. Postanowieniem z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt _____, Sąd Rejonowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach (dalej: Sąd pytający) zwrócił się z pytaniem prawnym, „ (...) czy art. 13 ustęp 1 punkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 1999 roku, Nr 60, poz. 636 ze zm.) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Odnosząc się do kwestii formalnych należy zauważyć, że Sąd pytający podał nieaktualny adres publikacyjny zakwestionowanego aktu prawnego. W dniu 10 maja 2010 r., w Dzienniku Ustaw Nr 77, jako pozycja 512, został opublikowany tekst jednolity ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Ogłoszenie tekstu jednolitego nie spowodowało jednak zmiany treści normatywnej ustawy, ani też nie wpłynęło na numerację jej jednostek redakcyjnych w zakresie dotyczącym przedmiotowego pytania prawnego. Z podanych wyżej powodów w *petitum* stanowiska powołano aktualne dane o publikacji aktu.

1.2. Prawnokonstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego co do zaskarżonych przepisów powstały na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

J Z _____, pobierający od dnia _____ sierpnia 2009 r. emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, podjął zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. Jako pracownik został objęty obowiązkiem ubezpieczenia społecznego

w pełnym zakresie, a więc emerytalnego i rentowego oraz chorobowego i wypadkowego.

Od dnia stycznia 2011 r. do dnia stycznia 2011 r. oraz od dnia stycznia 2011 r. do dnia lutego 2011 r. ubezpieczony był niezdolny do pracy i – zgodnie z art. 92 Kodeksu pracy – wynagrodzenie za okresy te zostało mu wypłacone przez pracodawcę.

Kolejny okres niezdolności do pracy trwał od lutego 2011 r. do kwietnia 2011 r., jednakże, w dniu marca 2011 r., stosunek pracy J Z wygasł z powodu zgonu pracodawcy – *vide* art. 63² § 1 Kodeksu pracy. Tym samym, zgodnie z art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), z dniem tym (tj. z dniem marca 2011 r.) automatycznie ustał tytuł ubezpieczenia społecznego.

J Z wystąpił do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z o wypłacenie zasiłku chorobowego za okres od dnia marca 2011 r. do dnia kwietnia 2011 r.

Decyzją z dnia maja 2011 roku, nr , organ ten – na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa) – odmówił zainteresowanemu prawa do zasiłku chorobowego.

Jako uzasadnienie organ podał, iż w okresie objętym sporem wnioskodawca miał ustalone prawo do emerytury, a jego stosunek pracy wygasł z mocy prawa, co skutkowało ustaniem tytułu ubezpieczenia chorobowego. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem, zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do pracy powstałej w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego, jak i z tytułu niezdolności do pracy powstałej po ustaniu tytułu ubezpieczenia, nie przysługuje za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego

m. in. wtedy, gdy osoba niezdolna do pracy ma ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy.

Nie zgadzając się z decyzją organu ubezpieczenia społecznego, J. Z. wniósł odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. W uzasadnieniu tego środka podał, iż zasiłek chorobowy jest świadczeniem należnym, albowiem w okresie świadczenia pracy były odprowadzane składki na ubezpieczenie chorobowe, a ponadto, że nie miał wpływu na ustanie stosunku pracy, gdyż jego pracodawca zmarł. Podniósł, że gdyby nie nastąpił zgon pracodawcy, to on pozostawałby w stosunku pracy i nabyłby prawo do zasiłku chorobowego.

W trakcie rozpoznania sprawy Sąd pytający powziął wątpliwości w przedmiocie zgodności z Konstytucją przepisów będących podstawą orzekania, co skutkowało skierowaniem pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. Stawiając zarzut niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej Sąd pytający podniósł, że w jego ocenie uregulowanie to narusza zasadę równości wobec prawa, i jako podstawowy wzorzec kontroli wskazał art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W ocenie Sądu pytającego, dochodzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej niezdolnych czasowo do pracy emerytów, którzy pozostają w stosunku pracy, oraz emerytów, którzy w okresie niezdolności do pracy utracili status ubezpieczonego w następstwie ustania stosunku pracy.

Jako drugi z wzorców kontroli Sąd pytający powołał – związkowo – art. 67 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. W ocenie Sądu pytającego, „regulacja skutkująca niewypłaceniem emerytowi lub renciście zasiłku chorobowego (tylko dlatego, że w czasie trwania niezdolności do pracy ustał tytuł ubezpieczenia

społecznego), godzi w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (...)” (str. 7 uzasadnienia pytania). W kontekście niezgodności z art. 67 ust. 1 Konstytucji podniesiona została ponadto – istniejąca zdaniem Sądu pytającego – swego rodzaju asymetria między obowiązkiem płacenia przez pracownika-emeryta składki na ubezpieczenie chorobowe, a zakresem świadczeń, do których pracownik ten jest uprawniony.

2.1. Artykuł 13 ust. 1 ustawy zasiłkowej, którego fragment został zakwestionowany przez Sąd pytający, ma następujące brzmienie:

„Art. 13. 1. Zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do pracy powstałej w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego, jak i z tytułu niezdolności do pracy powstałej po ustaniu tytułu ubezpieczenia nie przysługuje za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli osoba niezdolna do pracy:

- 1) ma ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy;
- 2) kontynuuje działalność zarobkową lub podjęła działalność zarobkową stanowiącą tytuł do objęcia obowiązkowo lub dobrowolnie ubezpieczeniem chorobowym albo zapewniającą prawo do świadczeń za okres niezdolności do pracy z powodu choroby;
- 3) nie nabyła prawa do zasiłku w czasie ubezpieczenia, w przypadkach określonych w art. 4 ust. 1;
- 4) jest uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego;
- 5) podlega obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu rolników określonemu w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników.”

Zgodnie z art. 6 ustawy zasiłkowej, prawo do zasiłku chorobowego przysługuje z tytułu niezdolności do pracy powstałej w czasie trwania ubezpieczenia, co oznacza, że zasiłek chorobowy zastępuje utracony zarobek. Według art. 7 ustawy – prawo do tego zasiłku przysługuje również wyjątkowo

osobie, która stała się niezdolna do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, pod warunkiem jednak, że niezdolność do pracy była długotrwała (co najmniej 30 dni) i powstała nie później niż w ciągu 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia lub w ciągu 3 miesięcy w wypadku choroby, której objawy ujawniają się po dłuższym czasie.

W literaturze i orzecznictwie Sądu Najwyższego (ukształtowanym w części na tle poprzednio obowiązującego przepisu art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143 ze zm.) jednoznacznie podnosi się, że konstrukcja prawna zasiłku chorobowego, udzielanego po ustaniu tytułu ubezpieczenia – jest odmienna od ogólnych zasad nabywania prawa do zasiłku chorobowego, przewidzianych w art. 6 ustawy zasiłkowej.

Zasiłek ten jest świadczeniem wyjątkowym, udzielanym osobie nieubezpieczonej, a więc bez ekwiwalentu w składce. Odmienne jest też ryzyko, które ustawodawca zdecydował się finansować bez takiego ekwiwalentu, gdyż elementem tego ryzyka – oprócz choroby – jest również zaprzestanie wykonywania działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia. Ustawodawca uznał, że w okolicznościach, opisanych w art. 13 ustawy zasiłkowej, nie zachodzą względy natury społecznej, uzasadniające objęcie wskazanych w tym przepisie osób uprawnieniem do pobierania szczególnej formy zasiłku chorobowego. Nie jest kwestionowane, że *ratio legis* wskazanych wyżej rozwiązań jest zapewnienie środków utrzymania w tych sytuacjach, gdy nieobjęta już ubezpieczeniem chorobowym osoba niezdolna do pracy nie ma innego źródła dochodu (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 1996 r., II UZP 23/95, OSNAPiUS 1996 nr 24, poz. 37; uchwała SN z dnia 30 sierpnia 2001 r., III ZP 11/01, OSNP 2002, nr 1, poz. 18 oraz Agnieszka Rzetecka-Gil, *Komentarz do ustawy o świadczeniach pieniężnych*

z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Oficyna 2009, str. 56-65).

3.1. Artykuł 193 Konstytucji przyznaje każdemu sądowi prawo do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, pytanie prawne powinno 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 z powołaniem dowodów na jego poparcie. Rozwijając regulację konstytucyjną, w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewidziano obowiązek wykazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą sąd pytający zainicjował postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Warunkiem wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym jest łączne spełnienie trzech przesłanek: (A) podmiotowej, (B) przedmiotowej, (C) funkcjonalnej (*vide* – postanowienie z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09, OTK ZU Nr 6/A/2009, poz. 93 i wskazana w nim literatura).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w przypadku kontroli konkretnej jego kognicja zdeterminowana jest łącznym wystąpieniem tych przesłanek, a „[n]iespełnienie wymogów przewidzianych w art. 79 lub art. 193 Konstytucji stanowi (...) przeszkodę formalną dla merytorycznego rozpoznania przedłożonej skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego i skutkuje umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku” (*ibidem*).

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że dwie pierwsze przesłanki zostały spełnione.

Powstaje jednak wątpliwości, czy określony przez Sąd pytający zakres pytania prawnego pozwala na przyjęcie, iż jest ono w pełni relewantne. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „sens przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym wyraża zależność rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy od treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wydanego w trybie kontroli zainicjowanej pytaniem prawnym. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego musi zatem wywierać wpływ na treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, która stanowi tło przedstawionego pytania prawnego” (powołane wyżej postanowienie z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09 oraz wskazane w nim orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i literatura).

W tym postanowieniu oraz w szeregu innych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w wypadku pytania prawnego przedmiotem kontroli może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku (wydanego przez Trybunał) wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym (zob. np. wyrok z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06, OTK ZU Nr 1/A/2008, poz. 5). Ewentualne rozstrzygnięcie o zgodności lub niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą przepisu wskazanego w pytaniu prawnym, winno więc spowodować, że sąd pytający wyda odmienne orzeczenie w wypadku stwierdzenia zgodności tej normy z przyjętym wzorcem kontroli, a inne w wypadku stwierdzenia niezgodności (zob. np. wyrok z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, OTK ZU Nr 10/A/2008, poz. 178 oraz postanowienie z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00, OTK ZU Nr 8/2000, poz. 302).

W doktrynie jednoznacznie i trafnie wskazano, iż tłem kontroli konkretnej powinien być indywidualny przypadek stosowania prawa (zob. powołane wyżej postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt P 4/09, odwołujące się do: J. Trzcinski, M. Wiącek, uwaga 4 do art. 193,

[w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3).

Uwzględniając przedstawione wyżej poglądy należy zauważyć, że zakwestionowany przez Sąd pytający art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej swoją hipotezą obejmuje dwie sytuacje, w których osobie niezdolnej do pracy nie przysługuje zasiłek chorobowy po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego. Wskazano w nim bowiem, że zasiłek taki nie przysługuje osobie, która ma ustalone prawo do emerytury oraz osobie posiadającej ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. Z kolei przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie prowadzonej przed Sądem pytającym jest prawo do zasiłku chorobowego w przypadku osoby, która ma ustalone prawo do emerytury. W tej sytuacji nie może budzić wątpliwości, że dla rozpoznania sprawy J.Z. znaczenie ma jedynie rozstrzygnięcie w zakresie konstytucyjności pozbawienia prawa do zasiłku chorobowego osoby mającej ustalone prawo do emerytury, a co za tym idzie, jedynie taki może być zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Należy więc uznać, że w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4.1. Jako jeden z wzorców kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu Sąd pytający wskazał art. 67 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do zabezpieczenia społecznego. Choć w *petitum* pytania prawnego przepis ten powołano związkowo z przepisem art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, to jednak autonomiczne uzasadnienie zarzutów, związanych z prawem do zabezpieczenia społecznego, wydaje się wskazywać na zasadność odrębnego ustosunkowania się do każdego z wzorców kontroli, powołanych przez Sąd pytający.

Pojęcie „zabezpieczenie społeczne” ma ustalone znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i obejmuje całokształt świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi, będącemu

w potrzebie (zob. wyrok z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU Nr 8/2001, poz. 252). Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednak w wielu orzeczeniach, że pozostawienie określenia zakresu i formy zabezpieczenia społecznego regulacjom ustawowym ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanych rozwiązań prawnych. Tak więc „[n]ałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń” (wyrok z dnia 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 107).

Urzeczywistnienie to – według Trybunału Konstytucyjnego – winno być realizowane w taki sposób, „aby, z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia” (*ibidem*).

Trybunał Konstytucyjny podzielił więc wyrażone w doktrynie przekonanie, że Konstytucja nie przesądza o konkretnym kształcie prawa do zabezpieczenia społecznego, wskazując, że szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego należy do ustawy zwykłej.

Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, wypowiadając się, że uregulowania obowiązujące w tym zakresie powinny zapewniać minimum egzystencji każdemu obywatelowi, znajdującemu się w jednej z sytuacji przewidzianych w art. 67 Konstytucji RP (por. powołany wyrok z dnia 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, a ponadto wyroki: z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04, OTK ZU Nr 2/A/2006, poz. 15 i z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07, OTK ZU Nr 1/A/2010, poz. 5). Ponadto wszelkie regulacje z zakresu zabezpieczenia społecznego muszą być zgodne z ogólnymi zasadami i wartościami wynikającymi z Konstytucji, takimi jak: zasada równości, zasada sprawiedliwości społecznej czy zasada poprawnej legislacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K. 9/00, OTK ZU Nr 8/A/2010, poz. 82).

Przedstawione wyżej poglądy pozwalają na krytyczne odniesienie się do argumentacji, przedstawionej przez Sąd Rejonowy w Gliwicach w uzasadnieniu pytania prawnego, a dotyczącej istniejącej – zdaniem tego Sądu – niezgodności art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Zakwestionowany przepis nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, albowiem przewidziane w nim pozbawienie prawa do szczególnej formy zasiłku chorobowego dotyczy jedynie podmiotów, które mają zapewnione środki utrzymania z innego tytułu. Takiej regulacji nie można zarzucić niekonstytucyjności, skoro do istoty uprawnień wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie należy zagwarantowanie świadczeń na poziomie wyższym, niż to wynika z konieczności zabezpieczenia minimum egzystencji. Jak już wskazano, zasiłek przewidziany w art. 13 ustawy zasiłkowej przysługuje wyłącznie po ustaniu tytułu ubezpieczenia, a więc w sytuacji, w której osoba uprawniona nie otrzymywałaby już wynagrodzenia za pracę. Nie można więc przyjąć, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę pogarsza sytuację pracownika-emeryta, którego stosunek pracy wygasł w okresie niezdolności do pracy, w porównaniu z sytuacją, gdy stosunek ten wygasł w trakcie świadczenia pracy.

Odnosząc się do twierdzeń Sądu pytającego o istniejącej nieekwiwalentności zakresu uprawnień przysługujących pracownikowi-emerytowi w stosunku do nałożonego na niego obowiązku uiszczania składki na ubezpieczenie chorobowe, należy przywołać tezę (*vide* str. 6 stanowiska), że zasiłek chorobowy, po ustaniu tytułu ubezpieczenia, wypłacany jest osobie już nieubezpieczonej, a więc bez ekwiwalentu w składce.

Ponadto, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który powołał się na powszechną opinię nauki prawa, uprawnienia do świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie można zaliczyć do praw obligacyjnych. Stosunek ubezpieczeniowy nie jest pełnym stosunkiem zobowiązaniowym. Element wzajemności nie występuje tutaj w postaci ścisłej zależności świadczenia

ubezpieczeniowego od uiszczenia składki. W stosunku ubezpieczeniowym nie ma synalagmatyczności, charakterystycznej dla zobowiązań wzajemnych w znaczeniu cywilnoprawnym (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. akt K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 131 i wyrok z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt K. 37/98, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 112).

Wszystkie te okoliczności pozwalają na przedstawienie jednoznacznego stanowiska, że art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do zasiłku chorobowego osobie niezdolnej do pracy, która ma ustalone prawo do emerytury, jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

4.2. Jako podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej Sąd pytający wskazał art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażający zasadę równości.

Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Trybunał Konstytucyjny stwierdził przy tym, że „aby zarzut naruszenia zasady równości się ostał, w pierwszej kolejności musi zostać skutecznie wyodrębniona cecha relewantna grupy, w ramach której do nierówności dochodzi” (wyrok z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt P 88/08, OTK ZU Nr 10/A/2009, poz. 146).

Konstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego opierają się na tezie o istotnym podobieństwie pomiędzy sytuacją prawną emeryta pozostającego w stosunku pracy, podlegającego obowiązkowi ubezpieczenia społecznego

i czasowo niezdolnego do pracy, a emeryta, również czasowo niezdolnego do pracy, ale niepozostającego już w stosunku pracy, wobec którego ustał tytuł ubezpieczenia społecznego. Rozstrzygnięcie problemu zgodności kwestionowanego przepisu ustawy zasiłkowej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zależy zatem od ustalenia, czy rzeczywiście istnieje istotna cecha wspólna, łącząca kategorie osób wskazanych przez Sąd pytający, pozwalająca na uznanie tych podmiotów za podobne. Należy zauważyć, że Sąd pytający nie wskazuje w sposób spójny i jednoznaczny na wspólne cechy relewantne wskazanych wyżej kategorii osób. Uzasadniając swoje stanowisko, nie tyle koncentruje się na podobieństwach, lecz raczej akcentuje różnice między tymi podmiotami, podnosząc: „W ocenie Sądu Pytającego dochodzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej niezdolnych czasowo do pracy emerytów, którzy pozostają w stosunku pracy, jak i emerytów, którzy w okresie niezdolności do pracy utracili status ubezpieczonego w następstwie ustania stosunku pracy” (str. 5 uzasadnienia pytania prawnego).

Wobec braku jednoznacznego określenia, jaką cechą obu porównywanych przez siebie grup uznaje Sąd pytający za istotną cechę wspólną, zajęcie stanowiska w przedmiocie zgodności zaskarżonego przepisu z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości jest w znacznym stopniu utrudnione.

Różnice w sytuacji prawnej porównywanych podmiotów są istotne. W szczególności należy zauważyć, że w sytuacji pozostawania czasowo niezdolnego do pracy emeryta w stosunku pracy, emeryt taki nadal pozostaje w stosunku ubezpieczenia społecznego. Jest też oczywiste, że – w przeciwieństwie do osoby, której stosunek pracy wygasł – przysługujący takiemu pracownikowi zasiłek chorobowy zastępuje utracony przez niego zarobek.

Różnice te wydają się na tyle ważkie, że uprawniają do wyrażenia poglądu, iż grupy te stanowią dwie odrębne kategorie podmiotów,

co w konsekwencji powoduje, iż ich sytuacja może być unormowana w odmienny sposób (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10, OTK ZU Nr 3/A/2011, poz. 9).

Mając na uwadze powyższe względy, należy przedstawić stanowisko, że art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do zasiłku chorobowego osobie niezdolnej do pracy, która ma ustalone prawo do emerytury, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

4.3. Marginalnie należy podnieść, że nawet w wypadku przyjęcia, że ustanie tytułu ubezpieczenia nie wyklucza możliwości przyjęcia istnienia istotnej cechy wspólnej osób, mogących być beneficjentami świadczeń przewidzianych w ustawie zasiłkowej, rozwiązania przewidziane w art. 13 tej ustawy nie naruszałyby zasady równości.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że – nawet w sytuacji uznania danych grup podmiotów za podobne – samo odstępstwo od równego traktowania nie daje podstaw do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Według Trybunału, „[n]ierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania”, a w konsekwencji powodować niezgodność z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji RP (wyrok z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U. 17/97, OTK ZU Nr 3/1998). Dla ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności danego rozwiązania konieczna jest nadto ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, bowiem wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą:

– po pierwsze, mieć charakter istotny (relewantny), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których

zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter obiektywny i racjonalnie uzasadniony;

– po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

– po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. zamiast wielu wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, OTK ZU Nr 6/A/2010, poz. 60).

Za jedną z takich zasad konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny uznał zasadę sprawiedliwości społecznej (dawniej art. 1 przepisów konstytucyjnych, obecnie art. 2 Konstytucji). W ocenie Trybunału, różnicowanie przez ustawodawcę sytuacji prawnej podmiotów podobnych może być uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli służy urzeczywistnianiu zasad sprawiedliwości społecznej, a przynajmniej nie pozostaje z nimi w sprzeczności. W przeciwnym wypadku taka dyferencjacja winna zostać uznana za niekonstytucyjną dyskryminację (lub uprzywilejowanie). W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 280-281).

Odnosząc te rozważania do okoliczności wskazanych w przedmiotowym pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Gliwicach, należy zauważyć, że istotnym kryterium, przyjętym przez ustawodawcę dla określenia podmiotów, którym – zgodnie z art. 13 ustawy zasiłkowej – nie przysługuje prawo do zasiłku, jest (zasadniczo) posiadanie przez te osoby względnie stałego źródła dochodu (emerytury, renty, zasiłku dla bezrobotnych, prowadzenia działalności gospodarczej i.t.p.). Kryterium to pozostaje w bezpośrednim związku

z przedmiotem regulacji ustawowej, a mimo nieprzyznania prawa do zasiłku chorobowego cele określone w art. 67 ust. 1 Konstytucji są realizowane wobec tej grupy innymi instrumentami zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście odmowa przyznania podmiotom, wskazanym w art. 13 ustawy zasiłkowej, uprawnienia do pobierania szczególnej formy zasiłku chorobowego nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami udzielania wskazanych wyżej świadczeń.

Oceniając zgodność zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej należy – za Trybunałem Konstytucyjnym – przypomnieć, że zasada ta nie ma jednorodnego charakteru. Według Trybunału, niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli, a więc elementy mające istotny wpływ na ocenę konstytucyjności rozwiązań przewidzianych w art. 13 ustawy zasiłkowej (powołany wyrok z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K. 9/00).

Odnosząc uregulowania art. 13 ustawy zasiłkowej do przedstawionych wyżej poglądów Trybunału należy zauważyć, że uregulowania te są zgodne z komponentami zasady sprawiedliwości społecznej, albowiem nie naruszają zasady równości praw i nie są sprzeczne z zasadą solidarności społecznej, a jednocześnie wprowadzone ograniczenia prawa do zasiłku chorobowego dotyczą osób mających zapewniony minimalny poziom bezpieczeństwa socjalnego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał przy tym na konieczność zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości przy dokonywaniu oceny rozwiązań normatywnych w kontekście sposobu realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Uznanie kwestionowanych przepisów za niekonstytucyjne może nastąpić wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości. Według Trybunału, wykładnia tej zasady nie może nastąpić w oderwaniu od treści szczegółowych

norm konstytucyjnych, „a jej stosowanie wymaga respektowania szerokiego zakresu swobody, pozostawionej ustawodawcy przy realizacji praw socjalnych” (*ibidem*).

Należy więc przyjąć, że nawet gdyby problem poruszony w pytaniu prawnym mógł zostać rozpoznany w szerszym kontekście, nie byłoby podstaw do zakwestionowania zgodności rozwiązań przewidzianych w art. 13 ustawy zasiłkowej z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hornand
Zastępca Prokuratora Generalnego