

62/6/A/2014

WYROK

z dnia 17 czerwca 2014 r.

Sygn. akt P 6/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 czerwca 2014 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Gliwicach, sygn. akt VI U 194/11, 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 (Dz. U. Nr 60, poz. 636, ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji,
- 2) Sądu Rejonowego w Płocku, sygn. akt IV U 98/13, czy art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
- 3) Sądu Rejonowego w Gliwicach, sygn. akt VI U 234/13, czy art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 13 ust. 1 pkt 1 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) jest zgodny z art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 lipca 2014 r. w Dz. U. poz. 898.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 8 grudnia 2011 r. (sygn. akt VI U 194/11) Sąd Rejonowy w Gliwicach VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 159; dalej: ustawa zasiłkowa) jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sprawie nadana została sygnatura P 6/12.

Postanowieniem z 8 lipca 2013 r. (sygn. akt IV U 98/13) Sąd Rejonowy w Płocku IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Sprawie nadana została sygnatura P 41/13.

Postanowieniem z 31 października 2013 r. (sygn. akt VI U 234/13) Sąd Rejonowy w Gliwicach, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sprawie nadana została sygnatura P 53/13.

1.1. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2013 r. oraz z 17 grudnia 2013 r. wskazane powyżej pytania prawne, z uwagi na tożsamość ich przedmiotu, zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą P 6/12.

1.2. Zawisłe przed sądami pytającymi sprawy dotyczą następujących stanów faktycznych:

Tocząca się przed Sądem Rejonowym w Gliwicach sprawa dotyczy nieprzyznania przez organ rentowy prawa do zasiłku chorobowego po wygaśnięciu stosunku pracy. J. Z. pobiera emeryturę z FUS od sierpnia 2009 r. Jednocześnie podjął zatrudnienie na podstawie umowy o pracę. W okresie od 28 lutego 2011 r. do 30 kwietnia 2011 r. był niezdolny do pracy z powodu choroby. W okresie niezdolności do pracy, 4 marca 2011 r., jego stosunek pracy wygasł z powodu zgonu pracodawcy. Z tym dniem wygasł też obowiązek ubezpieczenia społecznego po jego stronie. Decyzją z 17 maja 2011 r. ZUS odmówił mu prawa do zasiłku chorobowego po 4 marca 2011 r., powołując się na art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej. W uzasadnieniu organ rentowy podał, że w okresie objętym sporem miał on ustalone prawo do emerytury, a jego stosunek pracy ustał. J. Z. nie zgodził się z decyzją organu rentowego i wniósł odwołanie do Sądu Ubezpieczeń Społecznych. Sąd ten zwrócił się z kolei z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (P 6/12).

Sprawa Sądu Rejonowego w Płocku wiąże się z decyzjami z 1 lutego oraz 12 lutego 2013 r., w których ZUS odmówił T. P. prawa do zasiłku chorobowego za okres od 27 grudnia 2012 r. do 27 lutego 2013 r. W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, że odwołujący się ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (świadczenie pobiera) i w związku z tym, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej, za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego nie przysługuje mu zasiłek chorobowy. Sąd pytający ustalił, że odwołujący się od 20 października 2003 r. ma przyznane prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem na stałe. Jednocześnie od 8 czerwca 2010 r. odwołujący się był zatrudniony na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku pracownika

produkcyjnego. Jego stosunek pracy ustał 31 grudnia 2012 r. w wyniku upływu okresu, na jaki została zawarta umowa o pracę. Sąd zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (P 41/13).

Kolejna rozpatrywana przez Sąd Rejonowy w Gliwicach sprawa także dotyczy nieprzyznania prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu stosunku pracy. J. D. od 2006 r. ma ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. Jednocześnie podjęła zatrudnienie na podstawie umowy o pracę na czas określony. Decyzją z 20 czerwca 2013 r. ZUS odmówił jej prawa do zasiłku chorobowego za okres od 29 maja do 13 lipca 2013 r. powołując się na art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej. Uzasadniając swoje stanowisko, organ rentowy wskazał, że J. D. nie ma prawa do zasiłku chorobowego we wnioskowanym okresie, ponieważ ma ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, a jej tytuł ubezpieczenia ustał. J. D. nie zgodziła się z decyzją organu rentowego i wniosła odwołanie do Sądu Ubezpieczeń Społecznych. Sąd ten zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (P 53/13).

Sądy pytające powzięły wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, powołując się na następujące argumenty:

Regulacja, która pozbawia świadczenia ubezpieczonego, zobowiązanego do uiszczenia składki, budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia sprawiedliwości materialnej, a przez to burzy zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wszyscy pracownicy podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, w tym także ubezpieczeniu chorobowemu. Składki na ubezpieczenie chorobowe finansowane są w całości z własnych środków pracownika. Zdaniem sądów, jednakowe traktowanie pracowników w tym zakresie nie znajduje zastosowania w wypadku wypłaty świadczenia chorobowego. Nie przysługuje ono bowiem osobom uprawnionym do renty i emerytury. Emeryci i renciści są uprawnieni do podjęcia zatrudnienia na mocy odrębnych przepisów i są zobowiązani do płacenia obowiązkowych składek na ubezpieczenie. Z drugiej strony nie przysługuje im świadczenie z funduszu utworzonego m.in. z ich składek (brak ekwiwalentności świadczenia).

Kwestionowany przepis narusza zasadę równości w związku z nieuprawnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej kilku kategorii podmiotów. W pytaniach prawnych porównano ze sobą następujące grupy:

Po pierwsze, niezdolnych czasowo do pracy z powodu choroby pracowników pobierających świadczenia rentowe z pracownikami, którzy takich świadczeń nie pobierają. Obie grupy zobowiązane są do płacenia składek, ale tylko jedna otrzymuje ekwiwalent. Zasada równości oznacza zarówno równość obowiązków, jak i uprawnień, a otrzymywanie świadczenia emerytalnego bądź rentowego nie jest przesłanką do uznania, że pracownicy z obu grup znajdują się w innej sytuacji faktycznej, uzasadniającej zróżnicowanie sytuacji prawnej.

Po drugie, niezdolnych czasowo do pracy z powodu choroby emerytów, którzy pozostają w stosunku pracy, z emerytami, którzy w okresie niezdolności do pracy utracili status ubezpieczonego w następstwie ustania stosunku pracy. Wychodząc z założenia, że prawo do zasiłku chorobowego nie przysługuje, gdy osoba niezdolna do pracy ma inne źródło dochodu, sądy pytające uznały, iż zakwestionowany przepis niesprawiedliwie różnicuje emerytów. Niezdolny do pracy emeryt mimo pobierania świadczenia emerytalnego otrzyma w okresie zasiłkowym zasiłek chorobowy, jeżeli podlega ubezpieczeniu chorobowemu, mimo że ma inne źródło dochodu. Natomiast emeryt, którego niezdolność do pracy powstała przed ustaniem ubezpieczenia chorobowego i była kontynuowana po ustaniu tego ubezpieczenia, otrzyma po ustaniu tytułu ubezpieczenia wyłącznie emeryturę.

Po trzecie, pracowników uprawnionych do emerytury lub renty, przyznawanych na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach z FUS), z osobami otrzymującymi świadczenia z tytułu niezdolności do służby, przewidzianymi dla służb mundurowych na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu). Zdaniem sądów pytających celem zaskarżonego przepisu jest uniknięcie sytuacji, w której dublują się świadczenia przyznawane ubezpieczonemu. Jednak w praktyce (w związku z wyrokiem Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II UK 168/11) dochodzi do sytuacji, w której ubezpieczonemu wypłacane są dwa świadczenia w pełnej wysokości. We wskazanym wyroku SN uznał, że pobieranie renty III grupy na podstawie ustawy o zaopatrzeniu nie wyłącza prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego. Należy uznać, że zaskarżony przepis nie zawiera rozstrzygnięcia systemowego, ujednolicającego sytuację prawną ubezpieczonych, ale generuje podstawy do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji ubezpieczonych.

Pozbawienie emeryta lub rencisty prawa do zasiłku chorobowego w razie gdy niezdolność do pracy trwa po ustaniu ubezpieczenia chorobowego godzi także w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Pracownik-emeryt (pracownik-rencista), mimo uiszczania składki na ubezpieczenie chorobowe, jest pozbawiony prawa do tego świadczenia po ustaniu stosunku pracy. Skoro pracownik-emeryt „uiszcza składki na ubezpieczenie chorobowe od tzw. ryzyka chorobowego, to jest zdarzenia losowego, jakim jest choroba”, to ochrona czasowej niezdolności do pracy powinna obejmować także emeryta, którego niezdolność do pracy trwa po ustaniu ubezpieczenia chorobowego. W przeciwnym razie zostaje naruszona istota prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę.

2. Marszałek Sejmu przedstawiła swoje stanowisko w pismach z 12 kwietnia 2012 r. i 30 października 2013 r. Zdaniem Marszałek Sejmu zakwestionowany art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej jest zgodny z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Swoje stanowisko Marszałek Sejmu uzasadniła następująco:

Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez zakwestionowany przepis jest bezzasadny. Powołując obszerne fragmenty z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Marszałek Sejmu wskazała, że konstytucyjnie dopuszczalne jest osłabienie ścisłego związku pomiędzy wielkością opłaconych składek a wysokością świadczenia socjalnego. Zasada solidarności społecznej w obszarze prawa do zabezpieczenia społecznego pozwala na wprowadzanie do porządku prawnego instytucji redystrybucji środków finansowych, która w korzystniejszy sposób określa pozycję prawną osób w trudniejszej sytuacji finansowej.

Marszałek nie zgodziła się także z poglądem, że osoba, która pobiera rentę lub emeryturę, jest uprawniona jednocześnie do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia. Jej zdaniem, wypłata zasiłku w przypadkach wskazanych w art. 13 ustawy zasiłkowej byłaby sprzeczna z *ratio legis* omawianej regulacji, sprowadzającej się do dostarczenia środków utrzymania ubezpieczonemu, który z powodu ustania pracy zarobkowej traci dotychczasowe dochody.

Oceniając zakwestionowany przepis z zasadą równości, Marszałek Sejmu dokonała porównania osób mających ustalone prawo do emerytury i pozostających w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę z emerytami, którzy utracili tytuł do ubezpieczenia wskutek wygaśnięcia umowy o pracę, a niezdolność do pracy powstała u nich w okresie zatrudnienia. W jej opinii pomiędzy tymi podmiotami nie występuje cecha relewantna, która uprawniałaby do równego traktowania wskazanych wyżej podmiotów. Osoby te posiadają pewne cechy wspólne, jednak nie mają one znaczenia „pierwszoplanowego”. Sady pytające nie dostrzegły bowiem okoliczności, która w istotny sposób różnicuje sytuację obu kategorii podmiotów. Cechą tą jest utrata statusu pracownika, którego posiadanie jest decydujące dla konstrukcji zasiłku chorobowego.

Zdaniem Marszałek Sejmu, zasady równości nie narusza także zróżnicowanie prawa do zasiłku chorobowego w zależności od rodzaju pobieranego świadczenia rentowego. Zakwestionowany art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej nie dotyczy osób, którym przyznano rentę inwalidzką na podstawie ustawy o zaopatrzeniu. W opinii Marszałek Sejmu renta inwalidzka przyznana na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu oraz renta z tytułu niezdolności do pracy nie są świadczeniami podobnymi. System zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego przywileju. Dlatego też należy uznać, że osoby pobierające rentę inwalidzką i osoby pobierające rentę z tytułu niezdolności do pracy podlegają różnym reżimom prawnym.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji i wynikającego z niego prawa do zabezpieczenia społecznego Marszałek Sejmu przypomniała, że przepis ten gwarantuje jedynie zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych. W pozostałym zakresie ustawodawca ma pełną swobodę w stanowieniu praw socjalnych, a odpowiedzialność za urzeczywistnianie tych praw odbywa się przed obywatelami w akcie wyborczym. Przyznając wyjątkowo zasiłek chorobowy osobom, które utraciły zatrudnienie, pracodawca kierował się ważnym celem społecznym, jakim jest zabezpieczenie bytu materialnego osobom pozostającym bez pracy, które nie mogą podjąć zatrudnienia z powodu choroby. Jednocześnie, ustawodawca wyłączając z kręgu adresatów zasiłku chorobowego beneficjentów prawa do emerytury, których stosunek pracy ustał w czasie niezdolności do pracy, nie naruszył konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Emerytura jest bowiem świadczeniem pieniężnym, które zapewnia minimalny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie można więc uznać, że przyjął on rozwiązanie prawne, które narusza nakaz zagwarantowania praw socjalnych na poziomie zaspakajającym minimalne potrzeby człowieka.

3. Prokurator Generalny przedstawił swoje stanowisko w pismach z 14 lutego 2012 r. i 6 marca 2014 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego zakwestionowany art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny, analizując czy zakwestionowany przepis narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej, a przez to także zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przypomniał, że Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Kształtując system ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby ustawodawca związał ściśle prawo do zasiłku chorobowego z powstaniem niezdolności do pracy w okresie składkowym. Zasiłek chorobowy przysługujący po ustaniu tytułu ubezpieczeniowego jest świadczeniem wyjątkowym. *Ratio legis* tego rozwiązania sprowadza się do dostarczenia środków utrzymania ubezpieczonemu, który z powodu ustania pracy zarobkowej traci

dotychczasowe dochody. Wspólną cechą i uzasadnieniem wszystkich przyczyn wyłączających prawo do zasiłku po ustaniu tytułu ubezpieczenia jest okoliczność, że dotyczą one sytuacji, gdy osoba niezdolna do pracy ma inne źródło dochodu. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej, jako adresatów norm prawnych. Biorąc pod uwagę powyższe, nie można uznać, że doszło do jej naruszenia. Tym bardziej, że zasiłek chorobowy nie urzeczywistnia w sposób absolutny zasady wzajemności składki i prawa do świadczeń. Uzyskanie prawa do niego nie jest bowiem uzależnione od wysokości wniesionego wkładu. Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej.

Jednocześnie Prokurator Generalny wskazał, że regulacja ta nie pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej jest bowiem precyzyjny i obowiązuje w zakwestionowanym przez sądy pytające brzmieniu od 1 lipca 2004 r. Nie można więc uznać, że przepis ten stanowi pułapkę i że rencista czy emeryt, którzy podejmowali pracę, nie mogli przewidzieć, jakie skutki prawne wyrzuci on na ich sytuację w zakresie prawa do zasiłku chorobowego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał, że zakwestionowany przepis nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ przewidziane w nim pozbawienie prawa do szczególnej formy zasiłku chorobowego dotyczy jedynie podmiotów, które mają zapewnione środki z innego tytułu – otrzymują emerytury lub renty. Jednocześnie zauważył, że zasiłek chorobowy, po ustaniu tytułu ubezpieczenia, wypłacany jest osobie już nieubezpieczonej, a więc bez ekwiwalentu w składce.

Prokurator Generalny nie uznał za zasadny także zarzut naruszenia zasady równości. Podobnie jak Marszałek Sejmu wskazał na brak cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi kategoriami osób. Jednocześnie zauważył, że nawet w razie przyjęcia, iż ustanie tytułu ubezpieczenia nie wyklucza możliwości przyjęcia istnienia istotnej cechy wspólnej, rozwiązania przewidziane w art. 13 ustawy zasiłkowej i tak nie naruszałyby zasady równości. Ustawodawca, jako kryterium określenia podmiotów, którym nie przysługuje prawo do zasiłku, przyjął, zasadniczo, posiadanie przez te osoby względnie stałego źródła dochodu. Kryterium to pozostaje w bezpośrednim związku z przedmiotem regulacji, a nieprzyznanie prawa do zasiłku podmiotom określonym w art. 13 ustawy zasiłkowej nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami udzielania świadczeń.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali swe pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

1.1. Trybunał w niniejszej sprawie rozpoznał trzy pytania prawne, które z uwagi na tożsamość przedmiotową, zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą P 6/12. Dwa pytania prawne przedstawione zostały przez Sąd Rejonowy w

Gliwicach (sygn. P 6/12 oraz sygn. P 53/13), jedno przez Sąd Rejonowy w Płocku (sygn. P 41/13).

Zgodnie z art. 193 Konstytucji „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 sądem”. Unormowanie to zostało powtórzone w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym ma charakter kontroli konkretnej, czyli ściśle związanej z indywidualną sprawą zawisłą przed sądem pytającym. Konstytucja dopuszcza kwestionowanie w trybie pytań prawnych tylko tych przepisów, których ocena przez Trybunał Konstytucyjny może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Jest to tzw. przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

W pytaniach prawnych zakwestionowany został art. 13 ust. 1 pkt 1 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). Zgodnie z tym 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, jeżeli osoba niezdolna do pracy: ma ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy”.

Sprawy, zawisłe przed sądami pytającymi, dotyczą sytuacji osób, którym odmówiono zasiłku chorobowego za okres po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego zarówno z uwagi na ustalone prawo do emerytury (sygn. P 6/12), jak i prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (sygn. P 41/13 i sygn. P 53/13). Sądy pytające wskazały, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej pozwoli na zmianę zaskarżonych decyzji organów rentowych i przyznania odwołującym się zasiłku chorobowego za ten okres. Połączenie pytań prawnych umożliwia więc dokonanie oceny zakwestionowanego przepisu w pełnym zakresie, zarówno w sytuacji ustalonego prawa do emerytury, jak i prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

1.2. W sprawie o sygn. P 41/13 sąd pytający jako wzorzec kontroli wskazał cały art. 32 Konstytucji. Z analizy tego pytania wynika jednak, że niezgodność kwestionowanego przepisu sąd upatruje w naruszeniu zasady równości. Sąd pytający nie wskazał, na czym miałyby polegać niezgodność art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Także w pozostałych dwóch pytaniach prawnych (sygn. P 6/12 oraz sygn. P 53/13) jako wzorzec kontroli wskazany został art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, postępowanie w zakresie oceny art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

2. Zasiłek chorobowy po ustaniu tytułu ubezpieczenia.

Art. 13 ust. 1 ustawy zasiłkowej, którego fragment został zakwestionowany w niniejszym pytaniu prawnym, zawiera katalog przyczyn wyłączających prawo do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego. Do przyczyn tych poza posiadaniem ustalonego prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy (pkt 1) zalicza się także: kontynuowanie lub podjęcie działalności zarobkowej stanowiącej tytuł do objęcia obowiązkowo lub dobrowolnie ubezpieczeniem chorobowym albo zapewniającą prawo do świadczeń za okres niezdolności do pracy z powodu choroby (pkt 2), brak okresu wyczekiwania (pkt 3), uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku

przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego (pkt 4), podleganie obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu rolników (pkt 5). Zasiłek chorobowy nie przysługuje również za okres niezdolności do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli ubezpieczenie to ustało po wyczerpaniu prawa do zasiłku chorobowego (art. 13 ust. 2).

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie podkreśla się, że prawo do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia ma charakter wyjątkowy (zob. A. Rzetecka-Gil, *Komentarz do ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, Warszawa 2009; wyrok SN z 4 czerwca 2012 r., sygn. akt I UK 13/12, Lex nr 1218583). Co do zasady bowiem, celem zasiłku chorobowego, określonego w ustawie zasiłkowej, jest zapewnienie środków finansowych ubezpieczonemu, którzy w wyniku zaistnienia zdarzeń objętych ryzykiem ubezpieczenia chorobowego nie mogą uzyskiwać dochodu ze swojej działalności zarobkowej (art. 6 ustawy zasiłkowej, zob. też wyrok TK z 16 listopada 2010 r., sygn. P 86/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 101). W wypadku zasiłku chorobowego ryzykiem ubezpieczeniowym nie jest, jak twierdzi sąd pytający (sygn. P 6/12, s. 7 uzasadnienia pytania), samo wystąpienie zdarzenia losowego w postaci choroby, ale skutek tego zdarzenia, czyli czasowa niezdolność do pracy. Zasiłek chorobowy rekompensuje zarobek utracony przez ubezpieczonego. Z tego względu ustawodawca wyraźnie wyłącza prawo do zasiłku za te okresy niezdolności do pracy, w których ubezpieczony zachował prawo do wynagrodzenia (art. 12 ust. 1 ustawy zasiłkowej). Wspomniany przepis wprowadza normę kolizyjną wskazującą, że prawo do zasiłku chorobowego nie może być nabyte w sytuacji, w której odrębne przepisy gwarantują danej osobie prawo do wynagrodzenia (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 332).

Charakterystyczną cechą zasiłku chorobowego jest także to, że przysługuje on ubezpieczonemu, którego niezdolność do pracy powstała w trakcie trwania ubezpieczenia chorobowego, czyli okresu w którym ubezpieczony ma obowiązek opłacania składki (ewentualnie czas zwolnienia z tego obowiązku). Tytułem podlegania ubezpieczeniu chorobowemu jest zatrudnienie albo działalność rodząca uprawnienie do dobrowolnego objęcia nim (art. 3 pkt 1 ustawy zasiłkowej). Z tego względu prawo do zasiłku nie powstaje w sytuacji, w której niezdolność do pracy przypada w okresie pozostawania ubezpieczonego na urlopie bezpłatnym, urlopie wychowawczym bądź też jego tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności (art. 12 ust. 2 ustawy zasiłkowej). Okoliczności te dotyczą sytuacji, w których ubezpieczony nie ma prawa do wynagrodzenia, a co za tym idzie nie ma też obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie chorobowe. W efekcie brak zarobku utraconego przez pracownika powoduje, że nie uzyskuje on również prawa do zasiłku.

W tym kontekście zasiłek chorobowy po ustaniu tytułu ubezpieczenia jest świadczeniem wyjątkowym. Przysługuje on bowiem osobom niepodlegającym ubezpieczeniu, a więc bez ekwiwalentu w składce i to z tytułu zdarzeń nieobjętych ryzykiem ubezpieczenia chorobowego. Przyczyną utraty zarobku w tym wypadku nie jest bowiem czasowa niezdolność do pracy, ale zaprzestanie wykonywania działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia.

Prawo do tego świadczenia uzasadnia się koniecznością ochrony wytworzonej przez chorobę przerwy w pracy oraz niemożnością wykonywania (kontynuowania lub podjęcia) nowego zatrudnienia (zob. uchwała SN z 30 sierpnia 2001 r., sygn. akt III ZP 11/01, Lex nr 48400, wyrok SN z 18 lutego 2013 r., sygn. akt II UK 196/12, Lex nr 1400098). Ustawodawca, decydując się na taką ochronę ze względów społecznych, wskazał w art. 13 ustawy zasiłkowej negatywne przesłanki, których zaistnienie powoduje

wylączenie tej ochrony. Wspólną cechą przesłanek wyłączających prawo do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia jest posiadanie przez osobę niezdolną do pracy innego źródła dochodu (z wyjątkiem przesłanek zawartych w art. 13 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2, które wiążą się z ogólnymi zasadami dotyczącymi zasiłku chorobowego, tj. koniecznością upływu tzw. okresu wyczekiwania oraz istnieniem okresu zasiłkowego).

Jedną z przyczyn wyłączających prawo do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego jest posiadanie przez osobę niezdolną do pracy ustalonego prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej). W doktrynie podkreśla się, że *ratio legis* takiego unormowania jest założenie, iż taki zasiłek ma na celu zapewnienie środków utrzymania – w przypadku, gdy osoba otrzymuje przychód z ubezpieczenia emerytalnego lub rentowego, brak jest podstaw dla przyznania omawianego świadczenia (zob. W. Ostaszewski, komentarz do art. 13 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, [w:] *Społeczne ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, Warszawa 2012, s. 499-501).

Sądy pytające zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy tego typu wylączenie prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia wobec emerytów i rencistów, którzy zachorowali w okresie trwania ubezpieczenia, nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

3. Ocena zgodności art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Sądy pytające wskazały art. 67 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec związkowy z art. 32 ust. 1 Konstytucji (dwa pytania prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach). W uzasadnieniach pytań prawnych zawarte zostały jednak autonomiczne zarzuty związane z prawem do zabezpieczenia społecznego. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny odrębnie ocenił zgodność zakwestionowanego przepisu z każdym ze wskazanych wzorców kontroli.

Przystępując do merytorycznej oceny zarzutów przedstawionych w pytaniach prawnych Trybunał Konstytucyjny zrezygnował z zachowania kolejności rozważań, jaka wynikałaby z miejsca każdego z powołanych wzorców kontroli konstytucyjnej w systematyce ustawy zasadniczej. Trybunał uznał bowiem, że w ocenie regulacji z zakresu praw socjalnych znaczenie pierwszoplanowe ma art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten statuuje bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego, w którym umocowanie znajduje także prawo do zasiłku chorobowego w razie niezdolności do pracy.

Zawarte w pytaniach prawnych szcątkowe uzasadnienie naruszenia przez art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego sprowadza się do twierdzenia, że godzi on w istotę tego prawa. Naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego sądy pytające widzą w pozbawieniu pracownika-emeryta (pracownika-rencisty) ochrony czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby po ustaniu ubezpieczenia chorobowego. W ich opinii, uiszczenie składki na ubezpieczenie chorobowe od tzw. ryzyka chorobowego oznacza, że w razie zaistnienia zdarzenia losowego, jakim jest choroba, emeryt powinien otrzymać zasiłek chorobowy pomimo tego, iż w trakcie trwania niezdolności do pracy ustał jego tytuł ubezpieczenia społecznego. Skoro ustawodawca oszacował, że kwota umożliwiająca leczenie i rekonwalescencję to 80% średniego wynagrodzenia pobieranego w okresie poprzedzającym zachorowanie, to pozbawienie chorego emeryta/rencisty tego świadczenia narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

Odnosząc się do powyższego, należy zwrócić uwagę na szczególny charakter konstytucyjnych praw socjalnych. 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”. W ugruntowanym już stanowisku Trybunału podkreśla się, że swoboda ustawodawcy kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych, w tym także prawa do zasiłku chorobowego, jest daleko idąca. Przesądza o tym sama natura praw socjalnych sprowadzających się do obowiązku świadczenia, która wymaga zharmonizowania potrzeb i oczekiwań oraz możliwości ich zaspokojenia. W praktyce zakres realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest uzależniony od sytuacji gospodarczej państwa, relacji liczby osób pracujących do płacących składki, liczby świadczeniobiorców oraz ich zamożności, utrwalonych w danym społeczeństwie schematów zabezpieczania sobie egzystencji w okresie starości lub osłabienia sił witalnych, a także przewidywanych trendów gospodarczych i społecznych, zwłaszcza demograficznych (wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136 i powołane tam orzecznictwo).

Z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego nie wynikają więc uprawnienia dla obywatela o określonej treści. Konstytucja nie determinuje ani form zabezpieczenia społecznego, ani jego zakresu. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia. Wprawdzie przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie znajdują swą podstawę prawną w normie konstytucyjnej, jednak to one, a nie – art. 67 ust. 1 Konstytucji – stanowią podstawę ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę, zasiłek chorobowy, czy inną formę zabezpieczenia społecznego (wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu tego prawa nie jest jednak nieograniczona. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że regulując prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego ustawodawca nie może abstrahować od założeń obowiązującego systemu ubezpieczenia społecznego, którymi związał się w ramach przyznanej mu swobody legislacyjnej, a tym bardziej naruszyć istoty tego prawa (zob. wyrok TK z 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138, i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że nakaz zachowania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego to w istocie minimalny zakres tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować (zob. wyrok TK o sygn. K 9/12). Rozumie się przez to konieczność zabezpieczenia podstawowych potrzeb jednostki, wynikających z takich wartości państwa demokratycznego, jak godność człowieka, wolność oraz równość.

Analizując w tym kontekście art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej Trybunał uznał, że nie narusza on istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Przepis ten nie przyznaje prawa do zasiłku chorobowego osobom, które, po pierwsze – nie opłacają już składki na ubezpieczenie chorobowe, a co za tym idzie nie posiadają statusu ubezpieczonego, a po drugie – pobierają świadczenia z tytułu ubezpieczenia powszechnego, które co do zasady odpowiadają gwarancjom z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Rozwijając tę myśl należy wskazać, że prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest powiązane z systemem składek ubezpieczeniowych, a niespełnienie ustawowych wymogów dotyczących ubezpieczenia wyklucza korzystanie ze świadczeń. Stanowi to o istocie instytucji ubezpieczenia. Przyznanie prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu zatrudnienia, a więc po ustaniu tytułu ubezpieczenia, stanowi rozszerzenie

ochrony ubezpieczeniowej poza tę wynikającą ze składki. Dlatego też może być ono ustanowione na innych warunkach.

Jednocześnie, obowiązek urzeczywistnienia wynikających z Konstytucji gwarancji socjalnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Konstytucja gwarantuje jedynie pewne minimum, poniżej którego ustawowa realizacja prawa socjalnego nie może się uplasować. Nie można uznać, że ustawodawca, wyłączając z kręgu adresatów zasiłku chorobowego osoby pobierające emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, których stosunek pracy ustał w czasie niezdolności do pracy, pozbawił je tych minimalnych gwarancji. Celem emerytury jest zapewnienie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Z kolei renta z tytułu niezdolności do pracy jest świadczeniem na wypadek utraty zdolności do zarabkowania przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Zarówno emerytura, jak i renta z tytułu niezdolności do pracy są świadczeniami z założenia zapewniającymi gwarancje wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się także z twierdzeniem sądu pytającego, że oszacowanie kwoty zasiłku chorobowego na 80% średniego wynagrodzenia pobieranego w roku poprzedzającym zachorowanie oznacza, iż wszelkie niższe świadczenia, otrzymywane w trakcie choroby, stanowią naruszenie istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Przyznanie zasiłku chorobowego na tym poziomie wiąże się z wynikającą z art. 67 ust. 1 Konstytucji swobodą ustawodawcy w zakresie kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych. Nie oznacza to natomiast, że ustawodawca określił ten poziom świadczenia chorobowego na minimalnym poziomie, wynikającym z istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Konkludując, art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

4. Ocena zgodności art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Omawiana zasada nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę oraz podmiotom, które jej nie mają.

Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej równe traktowanie adresatów danej normy (orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K 17/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 37). Ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33). Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów charakteryzujących się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania sprzecznych z zasadą równości. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, jakie wymagania musi spełnić kryterium różnicujące sytuację prawną podmiotów podobnych, aby nie zostało uznane za sprzeczne z Konstytucją. Kryterium to musi mieć charakter relewantny (musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i

zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści). Ponadto musi mieć charakter proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych). Musi też pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70).

Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości powinna być poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych (zob. wyroki TK z: 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46 i powołane tam orzecznictwo).

Treść zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji, jest ogólniejsza i bogatsza od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK o sygn. K 9/12 i powołane tam orzecznictwo).

W pierwszym wskazanym aspekcie zasada sprawiedliwości społecznej w zasadzie pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. Nie ulega zatem wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. W wypadku obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, związek zasady sprawiedliwości społecznej z zasadą równości przejawia się odmiennie. Trybunał Konstytucyjny uznaje za dopuszczalne odstępstwa od zasady równości w razie spełnienia trzech wymogów, a mianowicie: relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Szczególne znaczenie dla uznania wyjątków od zasady równości mają właśnie wartości współkonstituujące zasadę sprawiedliwości społecznej, takie jak solidarność społeczna i bezpieczeństwo socjalne.

4.2. Do oceny zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy podmioty te charakteryzują się wspólną cechą relewantną.

Trybunał Konstytucyjny nie po raz pierwszy ocenia przepisy dotyczące zasiłku chorobowego z punktu widzenia zasady równości. Trybunał oceniając inne regulacje ustawy zasiłkowej dotyczące zasiłku chorobowego wskazał na istotne cechy relewantne, które z punktu widzenia celu tej ustawy wyznaczają klasę podmiotów podobnych. Do cech tych Trybunał zaliczył niezdolność do pracy z powodu choroby oraz posiadanie statusu osoby ubezpieczonej w razie choroby (zob. wyroki TK z: 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22; 24 maja 2012 r., sygn. P 12/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 52).

Zdaniem Trybunału, ustalenia te pozostają aktualne także w niniejszej sprawie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że cel ustawy zasiłkowej pozostaje ten sam. Cel ten ma swoje źródło w art. 67 ust. 1 Konstytucji, w którym ustrojodawca zagwarantował obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego, m.in. w razie „niezdolności do pracy ze względu na chorobę”, w granicach wyznaczonych przez ustawę. Zakres i formę zabezpieczenia społecznego w sytuacji niezdolności do pracy z powodu choroby ustawodawca określił przede wszystkim w ustawie zasiłkowej. Należy przypomnieć, że kształtując system ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby ustawodawca związał prawo do zasiłku z posiadaniem statusu osoby ubezpieczonej. W świetle art. 6 ust. 1

ustawy zasiłkowej „zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego”. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że podmiotem uprawnionym do zasiłku chorobowego jest osoba ubezpieczona. Na gruncie ustawy zasiłkowej podstawowym kryterium nabycia prawa do zasiłku chorobowego jest zatem posiadanie statusu „ubezpieczonego”.

4.3. Zarzucając naruszenie zasady równości w niniejszej sprawie sądy pytające porównały sytuację emerytów/rencistów, którzy w okresie czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby utracili status ubezpieczonego w związku z ustaniem stosunku pracy, z dwoma grupami podmiotów:

1) z czasowo niezdolnymi do pracy z powodu choroby emerytami/rencistami, którzy pozostają w stosunku pracy;

2) z osobami, które w okresie czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby utraciły status ubezpieczonego w związku z ustaniem stosunku pracy, ale nie posiadają prawa do innych świadczeń.

Ponadto, sądy pytające odniosły się także do sytuacji rencistów, którzy uzyskali świadczenie na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu) i których tytuł ubezpieczenia ustał w okresie czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby, w związku z ustaniem stosunku pracy.

4.4. W pierwszym wypadku sądy pytające porównały sytuację emerytów/rencistów, którzy, w okresie czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby, utracili status ubezpieczonego w związku z ustaniem stosunku pracy z emerytami/rencistami czasowo niezdolnymi do pracy z powodu choroby, którzy nadal pozostają w stosunku pracy. Jako kryterium różnicowania sądy wskazały posiadanie innego źródła dochodu. Wychodząc z założenia, że prawo do zasiłku chorobowego nie przysługuje, gdy osoba czasowo niezdolna do pracy ma inne źródło dochodu, sądy pytające uznały, że zakwestionowany przepis niesprawiedliwie różnicuje emerytów/rencistów. Czasowo niezdolny do pracy emeryt/rencista otrzyma w okresie zasiłkowym zasiłek chorobowy, jeżeli podlega ubezpieczeniu chorobowemu, pomimo pobierania świadczenia emerytalnego/rentowego. Natomiast emeryt/rencista, którego czasowa niezdolność do pracy powstała przed ustaniem ubezpieczenia chorobowego i była kontynuowana po ustaniu tego ubezpieczenia, po ustaniu tytułu ubezpieczenia otrzyma wyłącznie emeryturę/rentę.

Zdaniem sądów pytających, z powyższego wynika, że sytuacja prawna emeryta/rencisty czasowo niezdolnego do pracy z powodu choroby, którego stosunek pracy ustał i tym samym ustał także jego tytuł ubezpieczenia społecznego, jest podobna do sytuacji emeryta/rencisty, czasowo niezdolnego do pracy z powodu choroby, który nadal pozostaje w stosunku pracy i z tego tytułu podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. W związku z tym ich sytuacja w zakresie prawa do zasiłku chorobowego powinna być ukształtowana jednakowo.

Trybunał nie zgodził się z powyższym rozumowaniem. Nie ulega wątpliwości, że porównywane podmioty mają pewne cechy wspólne. Do cech tych zaliczyć należy posiadanie przez nie ustalonego prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy czy też powstanie czasowej niezdolności do pracy w trakcie trwania zatrudnienia

stanowiącego tytuł do objęcia ubezpieczeniem społecznym. Posiadanie tych cech nie przesądza jednak o uznaniu ich za podobne w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jak słusznie zauważyła Marszałek Sejmu, porównując ze sobą dwie kategorie emerytów/rencistów, sąd pytający „nie dostrzegł okoliczności”, która w istotny sposób różnicuje ich sytuację prawną. Okolicznością tą jest utrata statusu pracownika, z którym powiązany jest tytuł do ubezpieczenia chorobowego. Trybunał wskazał już, że podstawowym kryterium nabycia prawa do zasiłku chorobowego jest posiadanie statusu „ubezpieczonego”. Status ten wiąże się ściśle z zatrudnieniem. Zależność ta wynika z celu i istoty zasiłku chorobowego, który z założenia ma rekompensować wynagrodzenie utracone przez pracownika z powodu niemożności świadczenia pracy wskutek choroby. Utrata statusu pracownika przekłada się więc bezpośrednio na status ubezpieczonego. W sytuacji utraty statusu pracownika, także przez emeryta lub rencistę, ubezpieczyciel powinien być zwolniony z obowiązku wypłaty zasiłku chorobowego. Zasiłek nie zastępuje już bowiem wynagrodzenia, będącego istotnym elementem stosunku pracy. Zasiłek chorobowy w tym okresie jest świadczeniem wyjątkowym, z tytułu innego ryzyka ubezpieczeniowego, a przyznanie prawa do niego stanowi rozszerzenie ochrony ubezpieczeniowej poza tę, wynikającą ze składki.

Inna jest natomiast sytuacja emeryta/rencisty, pozostającego w stosunku pracy, który stał się czasowo niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia. W jego wypadku, zasiłek rekompensuje utracone wynagrodzenie.

W związku z powyższym należy uznać, że z uwagi na występującą pomiędzy porównywanymi podmiotami różnicę w ich statusie pracowniczym, która jest decydująca dla konstrukcji zasiłku chorobowego, mamy do czynienia z dwiema odrębnymi kategoriami podmiotów. W tym wypadku zasiłek chorobowy przyznawany jest na podstawie różnych zdarzeń ubezpieczeniowych. Dlatego też pomiędzy emerytami-pracownikami (rencistami-pracownikami) niezdolnymi do pracy z powodu choroby, a emerytami/rencistami, którzy utracili status pracowników w trakcie czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby brak jest właściwie cechy relewantnej, która pozwoliłaby na uznanie ich za podmioty podobne w rozumieniu konstytucyjnej zasady równości. W tej sytuacji brak jest podstaw do uznania, że ich sytuacja prawna powinna być ukształtowana jednakowo.

4.5. Kolejną grupę, porównywaną przez sądy pytające z emerytami/rencistami, którzy w okresie czasowej niezdolności do pracy utracili status ubezpieczonego w następstwie ustania stosunku pracy, stanowią osoby, które także w okresie czasowej niezdolności do pracy utraciły pracę i nie posiadają prawa do innych świadczeń. Osoby takie, w przeciwieństwie do emerytów/rencistów, nie otrzymują żadnych innych świadczeń socjalnych, dlatego w razie ustania stosunku pracy w trakcie choroby nie tracą prawa do zasiłku chorobowego. Zdaniem sądu pytającego otrzymywanie świadczenia emerytalnego/rentowego nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że emeryci/renciści (niewłaściwie nazwani przez sąd pytający pracownikami, skoro ich stosunek pracy ustał) znajdują się w innej sytuacji faktycznej, uzasadniającej inne ukształtowanie ich sytuacji prawnej. Tym samym nie powinni oni zostać pozbawieni prawa do zasiłku chorobowego.

Obie porównywane ze sobą kategorie podmiotów są czasowo niezdolne do pracy z powodu choroby, w obu wypadkach w trakcie pobierania zasiłku chorobowego ustał stosunek pracy i w związku z tym podmioty te nie posiadają tytułu do ubezpieczenia chorobowego. Obie kategorie podmiotów nie spełniają więc podstawowego warunku uzyskania zasiłku chorobowego. Nie można jednak uznać ich za podmioty podobne w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał nie podzielił twierdzenia sądów pytających, że fakt pobierania świadczenia emerytalnego/rentowego nie uzasadnia różnego traktowania wskazanych wyżej kategorii podmiotów.

Ratio legis omawianej regulacji jest dostarczenie środków utrzymania byłemu pracownikowi, który z powodu ustania pracy zarobkowej traci dotychczasowe dochody, a któremu choroba przeszkodziła w znalezieniu i podjęciu nowej pracy zarobkowej, a tym samym nowego źródła dochodu. Przyznanie prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia uzasadnione jest więc względami społecznymi. W kontekście ogólnego celu zasiłku chorobowego, zasiłek po ustaniu tytułu ubezpieczenia jest świadczeniem wyjątkowym. Stanowi on rozszerzenie ochrony ubezpieczeniowej poza tę wynikającą z logiki ubezpieczeń chorobowych.

Natomiast cel ten nie występuje w razie pobierania przez byłego pracownika emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. W stosunku do tych osób cele określone w art. 67 ust. 1 Konstytucji realizowane są bowiem innymi instrumentami zabezpieczenia społecznego. Biorąc 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 nierówne czy niesprawiedliwe.

Z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej mamy do czynienia w sytuacji, w której oczekiwanie przez jednostkę przysporzeń od społeczeństwa ma konstytucyjne uzasadnienie w zasadzie solidaryzmu społecznego lub w zasadzie słuszności. W pierwszym wypadku jednostka może liczyć na wsparcie współobywateli, gdy sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi wyraz solidaryzmu członków całego społeczeństwa. W drugim, gdy wszyscy członkowie wspólnoty, współtworzący dobro wspólne jakim jest państwo, oddają jednostce to, co jej się należało. W tym wypadku stanowi realizację odpowiedzialności za działanie państwa wobec jednostki (zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 14).

W niniejszej sprawie żadna z powyższych sytuacji nie występuje.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w sferze ubezpieczeń społecznych Konstytucja gwarantuje jedynie pewien dostateczny poziom zabezpieczenia. W pozostałym zakresie, to możliwości finansowe państwa wymuszają stosowanie przez ustawodawcę różnych kryteriów różnicujących lub ograniczających zakres podmiotowy i stopień ich realizacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nieprzyznanie prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczeniowego osobom o ustalonym prawie do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy nie stanowi rozwiązania, które można uznać za oczywiście niesprawiedliwe w świetle art. 2 Konstytucji.

Określone w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej ograniczenie podmiotów uprawnionych do zasiłku chorobowego nie może być postrzegane jako niezgodne z zasadą solidaryzmu społecznego. Dotyczy ono bowiem tych osób, wobec których spełnione zostały, co do zasady, podstawowe gwarancje wynikające z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. część III, pkt 3 niniejszego uzasadnienia). Ograniczenie to nie narusza także zasady słuszności. Ocena ta wiąże się bezpośrednio z zarzutem sądu pytającego, że nieprzyznanie prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczeniowego osobom o ustalonym prawie do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy narusza zasadę sprawiedliwości społecznej w związku z brakiem ekwiwalentności (wzajemności) składki i prawa do świadczenia.

Nie ulega wątpliwości, że opłacanie składek na ubezpieczenie chorobowe warunkuje prawo do zasiłku. Składka na ubezpieczenie chorobowe jest osobistym wkładem ubezpieczonego, z przeznaczeniem na tworzenie ogólnego funduszu, z którego prawo do świadczeń czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się ryzyko socjalne. Jednak wielkość wkładu wniesionego przez ubezpieczonego do funduszu nie ma wpływu ani na przyznanie prawa do świadczenia ani na jego wysokość (poza koniecznością upływu okresu wyczekiwania). Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy zasiłkowej, wysokość świadczenia jest ustalana od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wypłacanego za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy. A zatem powiązana jest ona z wysokością wynagrodzenia, a nie z wysokością indywidualnego wkładu.

Zasiłek chorobowy z zasady nie ma cech świadczenia wzajemnego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Obowiązek opłacania składek stanowi warunek objęcia ochroną ubezpieczeniową, ale nie można uznać, że są to elementy równoważne. Wiąże się to z ogólną logiką systemu ubezpieczeń społecznych, która ma swoje źródło w zasadzie solidarności społecznej oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości.

Biorąc pod uwagę powyższe Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowany art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej nie wprowadza niedopuszczalnego konstytucyjnie zróżnicowania między emerytami/rencistami, którzy w okresie czasowej niezdolności do pracy utracili status ubezpieczonego w następstwie ustania stosunku pracy, a osobami, które w okresie czasowej niezdolności do pracy pracę tę utraciły, ale nie posiadają prawa do innych świadczeń.

4.6. Na zakończenie Trybunał odniósł się do powołanego w pytaniach prawnych wyroku Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II UK 168/11 (Lex nr 1133923). W wyroku tym SN stwierdził, że policyjna renta inwalidzka III grupy, przyznawana na podstawie ustawy o zaopatrzeniu, nie pozbawia prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego. Zdaniem sądów pytających, tak określony przez Sąd Najwyższy stan prawny generuje podstawy do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji ubezpieczonych. Różnicuje on bowiem prawo do zasiłku chorobowego w zależności od rodzaju pobieranego świadczenia rentowego przez byłego pracownika.

Jak wynika z powyższego, naruszenie zasady równości w tym zakresie sądy pytające ściśle wiążą ze sposobem rozumienia zakwestionowanego przepisu ustawy zasiłkowej, przyjętym we wskazanym wyroku Sądu Najwyższego. Wyrok ten dotyczył policyjnej renty inwalidzkiej III grupy. Jednocześnie sąd pytający (Sąd Rejonowy w Gliwicach) podkreśla, że „przytoczony pogląd” Sądu Najwyższego, na zasadzie analogii, należy odnieść także do emerytur, przyznawanych na podstawie ustawy o zaopatrzeniu.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, nie zaś „sądem faktów” i zasadniczo problematyka stosowania prawa nie mieści się w zakresie jego kognicji. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowany został pogląd, że przedmiot kontroli konstytucyjności może stanowić norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką, ale jest to możliwe tylko, jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa bezspornie ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego (zob. np. wyrok z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85 i powołane w nim postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 z odwołaniem do wcześniejszego orzecznictwa). Ocena taka wymaga więc każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą

wykładni określonego przepisu (postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

Sądy pytające zarzut naruszenia zasady równości w analizowanym zakresie oparły na jednostkowym wyroku Sądu Najwyższego. Tym samym nie ma podstaw do przyjęcia, by wykładnia zakwestionowanego przepisu dokonana przez Sąd Najwyższy miała cechy wykładni stabilnej, utrwalonej i powszechnej, a tylko istnienie utrwalonej wykładni zakwestionowanych przepisów mogłoby stworzyć Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość wypowiedzenia się co do konstytucyjności takiego ich rozumienia. W związku z powyższym, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.