

15/2/A/2014

WYROK

z dnia 25 lutego 2014 r.

Sygn. akt SK 18/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Wojciech Hermeliński

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Andrzej Wróbel

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 lutego 2014 r., skargi konstytucyjnej Jolanty Dudy o zbadanie zgodności:

art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.) z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 17 ust. 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) w zakresie, w jakim stanowi podstawę utraty prawa do zasiłku chorobowego ubezpieczonego, który w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonywał pracę zarobkową, uzyskując wynagrodzenie przekraczające minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz 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.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 marca 2014 r. w Dz. U. poz. 267.

1. W skardze konstytucyjnej z 2 listopada 2010 r. Jolanta Duda (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca była zatrudniona jako prawnik w Okręgowym Inspektoracie Pracy. W okresie od 15 października 2007 r. do 31 marca 2008 r. była nieprzerwanie niezdolna do pracy z powodu choroby, co dokumentowała kolejnymi zwolnieniami lekarskimi przedstawianymi pracodawcy. Za okres od 18 października 2007 r. do 31 marca 2008 r. skarżącej wypłacono zasiłek chorobowy w łącznej kwocie 12 577,82 zł.

Decyzją z 3 kwietnia 2008 r. (znak: 240000/604/K/1/2008/DSC) Zakład Ubezpieczeń Społecznych zażądał od skarżącej zwrotu nienależnie pobranego zasiłku chorobowego za cały okres jego pobierania. Organ stwierdził, że skarżąca nie spełniła przesłanek do uzyskania zasiłku chorobowego bowiem w okresie wykazywanej niezdolności do pracy wykonywała pracę zarobkową.

W odwołaniu od tej decyzji skarżąca powołała kilka okoliczności. Wskazywała, że świadczona przez nią praca nie była nakierowana na uzyskanie zarobku i miała charakter sporadycznej aktywności zawodowej. Praca ta nie mogła zostać zawieszona w momencie pójścia na zwolnienie lekarskie z uwagi na ciągłość spraw, w jakie skarżąca była zaangażowana jako doradca prawny. Skarżąca podkreślała przy tym, że podejmowana przez nią aktywność była rekomendowana przez lekarzy specjalistów, jako preferowana forma terapii, która wspomagała proces jej leczenia.

Wyrokiem z 5 marca 2010 r. (sygn. akt IV U 672/09) Sąd Rejonowy w Opolu, Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie skarżącej na decyzję ZUS. Z ustaleń faktycznych sądu wynikało, że skarżąca od 1 września 2004 r. w sposób nieprzerwany świadczyła usługi z zakresu poradnictwa prawnego członkom organizacji związkowych, działając na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z Radą Wojewódzką OPZZ. Kontynuowała wykonywanie tej pracy także w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim, tj. od 15 października 2007 r. do 31 marca 2008 r. W tym czasie realizowane przez nią działania polegały na odbywaniu dwóch półtoragodzinnych dyżurów poradnictwa prawnego dwa razy w tygodniu. Praca ta miała charakter zarobkowy, bowiem skarżąca otrzymywała z tego tytułu miesięczne wynagrodzenie w kwocie 1500 zł brutto.

Rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji opierało się na wykładni art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, stanowiącego podstawę decyzji ZUS wydanej w sprawie skarżącej. Sąd przyjął, że wskazany przepis wyraża podstawowy cel zasiłku chorobowego, jakim jest kompensata dochodu utraconego przez ubezpieczonego wskutek wystąpienia u niego czasowej, przejściowej niezdolności do zarobkowania. Celem zasiłku nie jest uzyskanie dodatkowej korzyści majątkowej przez ubezpieczonego, ale otrzymanie świadczenia, które – w pewnym okresie – zastępuje wynagrodzenie. Sąd Rejonowy w Opolu stwierdził, że skarżąca zrealizowała jedną z przesłanek utraty prawa do zasiłku chorobowego określonych w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Wykonywała bowiem pracę zarobkową w okresie niezdolności do pracy. W ocenie sądu praca wykonywana przez skarżącą miała charakter zarobkowy zarówno z uwagi na fakt uzyskiwania wynagrodzenia, jak również jej częstotliwość i cykliczność.

Wyrokiem z 22 lipca 2010 r. (sygn. akt V Ua 31/10) Sąd Okręgowy w Opolu V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację skarżącej od wyroku Sądu Rejonowego w Opolu. Sąd drugiej instancji podtrzymał i przyjął jako własne wszystkie ustalenia dotyczące stanu faktycznego poczynione na etapie postępowania w pierwszej instancji. Sąd nie podzielił przy tym argumentacji zaprezentowanej w apelacji, wskazującej

na sporadyczny charakter pracy wykonywanej przez skarżącą. Sąd podkreślił, że skarżąca prowadziła działalność doradztwa prawnego już w okresie zatrudnienia w Okręgowym Inspektoracie Pracy, a więc przed pójściem na zwolnienie lekarskie. Kontynuowała tę działalność także w okresie pozostawania na zwolnieniu. Jak wynikało z rejestru porad prawnych, skarżąca w okresie od 22 października 2007 r. do 30 marca 2008 r. odbyła 36 dyżurów w trakcie których udzielała porad członkom organizacji związkowych. Świadczyło to – zdaniem Sądu Okręgowego w Opolu – o regularności pracy świadczonej przez skarżącą. Bezsporny był przy tym zarobkowy charakter tej pracy niezależnie od tego, że – jak twierdziła skarżąca – praca ta miała również znaczenie terapeutyczne. Sąd Okręgowy w Opolu stwierdził, że w badanej sprawie znajduje zastosowanie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Zgodnie z treścią tego przepisu, każda praca zarobkowa wykonywana w okresie zwolnienia lekarskiego powoduje utratę prawa do zasiłku chorobowego. Sam fakt wykonywania tego rodzaju pracy i pobierania za to wynagrodzenia jest samodzielną negatywną przesłanką prawa do zasiłku.

1.2. Trybunał Konstytucyjny, jako sąd prawa, nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, a przez to także nie rozstrzyga o faktach dotyczących badanego problemu konstytucyjnego. W tym zakresie Trybunał opiera się w pełni na ustaleniach poczynionych przez sądy powszechne rozstrzygające w sprawie skarżącej. Ma to istotne znaczenie przede wszystkim z uwagi na wyraźne rozbieżności, jakie na etapie postępowań sądowych ujawniły się w odniesieniu do oceny działalności skarżącej oraz charakteru podejmowanej przez nią pracy. Zgodnie z argumentacją skarżącej wykonywana przez nią praca zarobkowa (poradnictwo prawne) miała charakter incydentalny, zaś kwestia zarobkowania miała wyłącznie znaczenie drugorzędne. Skarżąca podkreślała przy tym, że realizowana przez nią aktywność zawodowa służyła celom terapeutycznym, będąc ekwiwalentem tzw. terapii zajęciowej.

Twierdzenia te zostały zweryfikowane na etapie postępowania sądowego. Rozpatrując sprawę skarżącej sądy kolejnych instancji ustaliły, że w istocie rzeczy wykonywane przez nią poradnictwo prawne miało charakter zaplanowanej i regularnej aktywności zawodowej realizowanej w okresie kilku lat przed zwolnieniem lekarskim i kontynuowanej już w trakcie zwolnienia. W tym kontekście już na etapie postępowania sądowego wskazywano, że wykonywanie pracy zarobkowej nie było powodowane względami terapeutycznymi, chociaż wspierała ona proces leczenia skarżącej. Nie można jednak przypisać tej pracy wyłącznie celu terapeutycznego, skoro w okresie poprzedzającym pozostawanie na zwolnieniu lekarskim, skarżąca wykonywała ją od wielu lat w tym samym charakterze oraz w podobnym wymiarze. Jak wynika z ustaleń poczynionych w postępowaniu sądowym na podstawie opinii biegłych, skarżąca początkowo była na zwolnieniu lekarskim wystawionym przez lekarza pierwszego kontaktu. Dopiero po kilku tygodniach pozostawania na zwolnieniu udała się na wizytę do lekarza specjalisty, który diagnozował skarżącą pod kątem występowania zaburzeń psychicznych.

1.3. Skarżąca w okresie pozostawania na zwolnieniu lekarskim wykonywała pracę zarobkową (poradnictwo prawne). Praca ta miała – w ocenie skarżącej – charakter incydentalny; służyła przede wszystkim osiągnięciu celu terapeutycznego. Fakt pobierania przez skarżącą miesięcznego wynagrodzenia z tytułu świadczonych usług miał znaczenie drugorzędne. Udzielanie porad prawnych było zalecane przez lekarzy specjalistów, jako ekwiwalent tzw. terapii zajęciowej, wspierający w naturalny sposób proces leczenia skarżącej.

W skardze konstytucyjnej stwierdzono, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie jest „jednoznacznie niekonstytucyjny”, ale jego stosowanie przez sądy powszechne jest

niewłaściwe. Skarżąca zakwestionowała prezentowany w orzecznictwie ścisły sposób rozumienia tego przepisu pozbawiający prawa do zasiłku chorobowego osoby wykonujące pracę zarobkową w okresie orzeczonej niezdolności do pracy. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej stwierdzono, że pozbawienie prawa do zasiłku osób wykorzystujących zwolnienie lekarskie zgodnie z jego przeznaczeniem, podejmujących w ograniczonym zakresie pracę zarobkową mającą charakter terapeutyczny, godzi w istotę podmiotowego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego w związku z jego prawem do ochrony własności oraz zasadą proporcjonalności. Kwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach powinien być interpretowany w sposób umożliwiający realizację gwarancji przewidzianych w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Skoro zasiłek chorobowy pełni funkcję kompensacyjną w związku z czasową niezdolnością do wykonywania pracy i nie może stanowić dodatkowej korzyści (obok wynagrodzenia), to – zdaniem skarżącej – powinien być rozpatrywany wyłącznie w odniesieniu do konkretnego stosunku ubezpieczenia, w ramach którego świadczeniobiorca utracił możliwość zarobkowania. W rezultacie zdolność pracownika do pracy oraz przesłanki prawa do zasiłku chorobowego powinny być oceniane odrębnie w każdym miejscu pracy.

W ocenie skarżącej fakt wykonywania pracy zarobkowej na podstawie umowy zlecenia nie może stanowić negatywnej przesłanki prawa do zasiłku uzyskiwanego u innego pracodawcy. Zdaniem skarżącej, art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach narusza prawo do zabezpieczenia społecznego oraz jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości, zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Narusza równowagę między uprawnieniem do świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby, a obowiązkiem odprowadzenia składek od pracownika wskutek istnienia konkretnego tytułu ubezpieczeniowego.

Skarżąca sformułowała również zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Przyjęty sposób wykładni art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach prowadzi do sytuacji, w której prawo do zasiłku tracą zarówno świadczeniobiorcy świadomie nadużywający tego prawa ze względu na wykorzystywanie zwolnienia lekarskiego niezgodnie z jego celem, jak również ci, którzy wykonują pracę zarobkową w niewielkim wymiarze, a praca ta – podejmowana w ograniczonym zakresie i w sposób zgodny z celem zwolnienia – ma jednocześnie charakter terapeutyczny, umożliwiając obywatelowi leczenie i szybszy powrót do zdrowia. Zrównanie sytuacji prawnej obu tak wyróżnionych grup świadczeniobiorców narusza – zdaniem skarżącej – zasadę równego traktowania. Wynika z niej bowiem konieczność odmiennego ukształtowania sytuacji osób nadużywających prawa do zasiłku chorobowego oraz tych, którzy wykonują pracę zarobkową w celach terapeutycznych, wykorzystując zwolnienie lekarskie zgodnie z jego przeznaczeniem.

2. Marszałek Sejmu pismem z 13 grudnia 2013 r. przedłożył stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek wniósł jednocześnie – w wypadku nieumorzenia postępowania – o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim odnosi się do wykonywania pracy zarobkowej, jako przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Marszałek wniósł ponadto o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu analizowana skarga konstytucyjna nosi wszelkie cechy tzw. skargi na stosowanie prawa. Świadczy o tym przede wszystkim uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności i argumenty odwołujące się wprost do stosowania prawa przez sądy orzekające w sprawie. Problem opisany w skardze odnosi się – w ocenie Marszałka Sejmu – do błędnej subsumpcji stanu faktycznego. Skarga nie zwraca się przeciwko regulacji, na podstawie której sąd orzekł ostatecznie o prawie konstytucyjnym, ale przeciwko ostatecznym orzeczeniom zapadłym w sprawie skarżącej.

Niezależnie od tych powodów umorzenia postępowania przed Trybunałem, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na sposób ujęcia przedmiotu kontroli – art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Jest on zbyt szeroki z punktu widzenia charakteru skargi, jako konkretnej formy kontroli konstytucyjności. Ostateczne orzeczenie sądu w sprawie skarżącej odnosiło się bowiem wyłącznie do jednej z dwóch przesłanek utraty prawa do zasiłku chorobowego, określonych w kwestionowanym przepisie ustawy.

Zdaniem Marszałka Sejmu art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie obliguje ubezpieczonego do zaprzestania wykonywania czynności zawodowych. Utratę zasiłku łączy bowiem wyłącznie z pobieraniem wynagrodzenia. Zdaniem Marszałka kwestionowany przepis nie godzi w bezpieczeństwo prawne skarżącej. Umożliwił jej swobodne decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa i konsekwencji prawnych, jakie to postępowanie może za sobą pociągnąć. Marszałek podkreślił jednocześnie, że wykonywana przez skarżącą praca zarobkowa wiązała się z uzyskiwaniem wynagrodzenia (1500 zł brutto), które przekraczało – w tamtym okresie – zarówno kwotę najniższego wynagrodzenia (936 zł i 1126 zł), najniższej emerytury (597,46 zł), jak i najniższej renty (459,57 zł). Oznaczało to – w ocenie Marszałka – otrzymywanie wynagrodzenia wystarczającego do zabezpieczenia minimum socjalnego skarżącej w okresie jej choroby i niezdolności do pracy. Skarżąca mogła przy tym – biorąc pod uwagę cywilnoprawny charakter umowy, na podstawie której wykonywała pracę – zdecydować się na świadczenie porad prawnych pod tytułem darmym. Nie stało to w sprzeczności z zakładanym przez skarżącą terapeutycznym charakterem wykonywanej pracy. Zdaniem Marszałka Sejmu, zakres prawa do zabezpieczenia społecznego w razie choroby nie sprzeciwia się możliwości uzależnienia wypłaty zasiłku chorobowego od przerwania wykonywania pracy zarobkowej w czasie niezdolności spowodowanej chorobą. Tym bardziej, że przesłanka utraty prawa do zasiłku uzależniona jest w tym wypadku całkowicie od woli ubezpieczonego. Marszałek nadmienił również, że zakres i wysokość świadczeń socjalnych musi zawsze uwzględniać poziom środków, z których świadczenia te są pokrywane.

Zdaniem Marszałka Sejmu zasiłek chorobowy nie może być traktowany jako ekwiwalent utraconego wynagrodzenia. Tym bardziej, że w całości go nie zastępuje. Mechanizm przyjęty przez ustawodawcę w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach odpowiada zarówno celom zasiłku chorobowego (zapewnienie środków utrzymania na czas niezdolności do pracy), jak i celom całej ustawy (racjonalizacja wydatków budżetowych na świadczenia z ubezpieczenia społecznego). Ustawodawca należycie wyważył interes publiczny, związany z wprowadzeniem sprawiedliwego podziału środków, opierający się na zasadach wzajemności, powszechności i solidarności, z interesem ubezpieczonego, któremu należy zapewnić środki utrzymania w okresie jego niezdolności do pracy. Przesłanka utraty prawa do zasiłku ze względu na wykonywanie pracy zarobkowej nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego. Umożliwia dokonanie wyboru co do tego, czy pobierać zasiłek, czy też wykonywać pracę i pobierać z tego tytułu wynagrodzenie.

W ocenie Marszałka Sejmu potraktowanie przez ustawodawcę w jednakowy sposób wszystkich pracowników, którzy w okresie pozostawania na zwolnieniu lekarskim

wykonyują pracę zarobkową, niezależnie od motywów jej podejmowania, świadczy również o zgodności kwestionowanego art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

3. Prokurator Generalny pismem z 9 października 2013 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do zasiłku chorobowego dla ubezpieczonego, który w okresie pobierania zasiłku chorobowego, zgodnie z zaleceniami lekarskimi, w ograniczonym zakresie, wykonywał pracę zarobkową, uzasadnioną względami terapeutycznymi, realizując w ten sposób cel zwolnienia, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na zbędność orzekania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego problem przedstawiony w skardze konstytucyjnej nie wiąże się ze stosowaniem prawa i może podlegać ocenie konstytucyjnej. Jego zdaniem art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Tym niemniej przepis ustawy nie uwzględnia szczególnej sytuacji osób korzystających ze zwolnienia lekarskiego, dla których wykonywanie pracy zarobkowej stanowi formę terapii służącej poprawie stanu zdrowia. W rezultacie osoby te traktowane są w taki sam sposób jak ubezpieczeni, którzy nadużywają prawa do świadczenia podejmując działania niezgodne z jego celem.

W ocenie Prokuratora Generalnego utrata prawa do zasiłku chorobowego zapobiegać ma wypłacie nienależnego świadczenia w sytuacji nadużycia przez pracownika prawa do świadczeń. Pozbawienie tego prawa również takich osób, które podjęły pewne formy aktywności zarobkowej w celach terapeutycznych, nie realizuje tak definiowanego celu. Świadczy zatem – zdaniem Prokuratora Generalnego – o niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zasada ta wymaga bowiem zróżnicowania prawnego adresatów kwestionowanego przepisu ustawy o świadczeniach. Prokurator przychylił się przy tym do stanowiska skarżącej, zdaniem której realizowana przez nią działalność zarobkowa miała charakter incydentalny i była podejmowana wyłącznie z przyczyn medycznych, stosownie do zaleceń lekarskich.

W ocenie Prokuratora Generalnego prawo do zasiłku chorobowego ma wymiar majątkowy. Jakkolwiek przy ocenie regulacji objętych zakresem normowania art. 67 ust. 1 Konstytucji nie ma potrzeby odwoływania się równocześnie do art. 64 Konstytucji. Prokurator przyznał, że ocena kwestionowanego art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji jest wystarczająca dla ochrony praw skarżącej. Z tego względu Trybunał powinien – w ocenie Prokuratora Generalnego – umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 6 czerwca 2013 r. poinformował, że w związku z powiadomieniem o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Jolanty Dudy nie zgłasza udziału w tym postępowaniu.

5. W piśmie z 24 września 2013 r. Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego przedstawiło wyjaśnienia co do treści art. 17 ustawy o świadczeniach.

Zasiłek chorobowy jest świadczeniem z zabezpieczenia społecznego, który ma zastępować zarobek utracony wskutek czasowej niemożności świadczenia pracy z powodu choroby bądź też innej przeszkody wskazanej w ustawie. Kwestionowany w skardze art. 17 ustawy o świadczeniach ma na celu przeciwdziałanie nadużywaniu uprawnień przez

ubezpieczonych. Przewiduje utratę zasiłku chorobowego w sytuacjach uzasadniających domniemanie, że ryzyko ubezpieczeniowe nie zaszło mimo stwierdzonej przez lekarza niezdolności do pracy. W ocenie Biura Studiów i Analiz SN, wykonywanie pracy w okresie zwolnienia lekarskiego tylko wówczas nie doprowadzi do utraty prawa do zasiłku, jeżeli zostanie wykazane, że podjęte czynności miały charakter incydentalny.

6. W pismach z 15 listopada 2013 r. oraz 27 stycznia 2014 r. skarżąca odniosła się do stanowisk uczestników postępowania i podtrzymała wcześniejsze zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej. W jej ocenie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach nie uwzględnia szczególnej sytuacji osób, dla których aktywność zarobkowa podejmowana w czasie zwolnienia lekarskiego stanowi formę terapii, służącej poprawie zdrowia. Osoby te nie powinny być traktowane – w zakresie utraty prawa do zasiłku chorobowego – w taki sam sposób, jak ubezpieczeni nadużywający prawa do tego świadczenia. Konieczność zróżnicowania prawnego adresatów art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach wynika – zdaniem skarżącej – zarówno z zasady sprawiedliwości społecznej, jak i zasady równości. Skarżąca podtrzymała również zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niezgodność ta wynika z faktu naruszenia podmiotowego prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy w związku z jego prawem do własności i innych praw majątkowych.

II

Na rozprawie 25 lutego 2014 r. skarżąca, przedstawiciel Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi oraz stawiane zarzuty.

Wątpliwości sformułowane w skardze konstytucyjnej dotyczą art. 17 ust. 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 o świadczeniach). Zgodnie z tym przepisem, ubezpieczony, który w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonuje pracę zarobkową lub wykorzystuje zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z jego celem, traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres pozostawania na zwolnieniu.

Zdaniem skarżącej, wskazane rozwiązanie ustawowe nie realizuje konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego. Jest przez to sprzeczne z art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z gwarancjami ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Skarżąca stwierdza, że obowiązujące przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego nie uwzględniają szczególnej sytuacji osób, które w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonują pracę zarobkową wspomagającą jednocześnie proces ich leczenia. Przyjęcie jednakowego kryterium utraty prawa do zasiłku, jakim jest wykonywanie – w okresie pozostawania na zwolnieniu – jakiegokolwiek pracy mającej charakter zarobkowy, prowadzi w praktyce do pozbawienia świadczeń także tych osób, dla których aktywność zawodowa ma również znaczenie terapeutyczne, związane z celem zwolnienia lekarskiego.

Na tym tle skarżąca stawia także zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Twierdzi bowiem, że obowiązujące rozwiązanie ustawowe zrównuje sytuację prawną osób, które w okresie zwolnienia wykonują pracę zarobkową z pozostałymi osobami, które będąc na zwolnieniu lekarskim podejmują pracę wspomagającą proces leczenia. Jej zdaniem ustawodawca powinien odmiennie traktować dwie kategorie ubezpieczonych pozostających na zwolnieniu, w zależności od celu wykonywanej przez te osoby pracy zarobkowej.

2. Treść konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego.

Ocena zarzutów stawianych w badanej skardze konstytucyjnej wymaga – w pierwszej kolejności – ustalenia treści konstytucyjnego wzorca kontroli, z którego skarżąca wywodzi nakaz określonego działania po stronie ustawodawcy.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze 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 tego zabezpieczenia – w myśl zdania drugiego tego przepisu – określić ma ustawa. Źródłem konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego jest również art. 67 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Adresatem konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) jest obywatel, który nie ma możliwości wykonywania pracy, a przez to nie jest w stanie samodzielnie zdobywać środków na swoje utrzymanie. Brak możliwości wykonywania pracy może wynikać z przyczyn dotyczących kondycji fizycznej danej osoby. Może się wiązać z jej chorobą lub inwalidztwem. Może mieć miejsce również w sytuacji osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Oprócz tego ustrojodawca obejmuje zakresem powyższych gwarancji konstytucyjnych także te sytuacje braku możliwości wykonywania pracy, które mają charakter zewnętrzny względem jednostki, a przy tym są od niej niezależne. Chodzi tu o pozostawanie bez pracy po spełnieniu łącznie dwu dodatkowych przesłanek. Uprawnionym jest osoba będąca bez pracy nie z własnej woli i – jednocześnie – niemająca żadnych innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji).

Charakterystycznym elementem konstytucyjnej regulacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest przekazanie ustawodawcy kompetencji do określenia zakresu i form, w których zabezpieczenie to ma być realizowane. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie akcentowano ten element, wskazując na odsyłający charakter art. 67 Konstytucji (zob. wyroki z: 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 2; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 4.3.12). Ustawodawca, na podstawie wyraźnej delegacji konstytucyjnej, stał się podmiotem upoważnionym do określenia elementów treściowych prawa do zabezpieczenia społecznego. Ma w tym zakresie dosyć dużą swobodę, która nie może być jednak uznawana za nieograniczoną. Ustawodawca ma określić elementy prawa do zabezpieczenia społecznego. Związanie to obejmuje zarówno sferę podmiotową – wskazane prawo przyznano wyłącznie obywatelom, jak i sferę przedmiotową – dotyczyć ma okoliczności związanych z osiągnięciem wieku emerytalnego, niezdolnością do pracy, bądź pozostawaniem bez pracy. Ustrojodawca precyzuje jednocześnie, że chodzi ma tylko o taką niezdolność do pracy, która wynika z choroby lub inwalidztwa. Podobnie wskazuje, że chodzi o „pozostawanie bez pracy”, które wiąże się jednocześnie z brakiem innych środków utrzymania danej osoby. W obu sytuacjach określonych w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji prawo do zabezpieczania społecznego odnosi się – co do zasady – do osób,

które nie są zdolne bądź też nie mogą pracować, a przez to nie są w stanie same zdobywać w ten sposób jakichkolwiek środków na swoje utrzymanie.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wskazywano, że istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62, cz. III, pkt 3.2). Ustawodawca nie może w taki sposób kształtować systemu zabezpieczenia społecznego, w którym osoby wskazane w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji zostaną całkowicie pozbawione wsparcia finansowego ze strony państwa. Naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego będzie miało miejsce również wtedy, kiedy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum egzystencji (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, cz. III, pkt 3; 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214, cz. III, pkt 2; 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157, cz. III, pkt 5; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, cz. III, pkt 2; 5 października 2010 r., sygn. K 16/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 72, cz. III, pkt 4.1; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85, cz. V, pkt 1.3) podstawowych potrzeb (zob. wyrok z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102, cz. III, pkt 8) albo też minimum socjalnego (zob. wyroki z: 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15, cz. III, pkt 8.2 oraz 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5, cz. III, pkt 3.2).

Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca musi uwzględniać również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ostatecznie, ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy, wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego, jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych. Nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia gwarancji konstytucyjnych nie może być rozumiany jako nakaz maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń (zob. wyroki z: 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53, cz. III, pkt 5.2.7; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, cz. III, pkt 4.3.8).

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny. Może się wiązać z uznaniem, że ustawodawca nie przyznał osobom wskazanym w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji takich świadczeń, które zapewnią im utrzymanie przynajmniej na poziomie minimum życiowego.

Inaczej natomiast ocenić należy działalność ustawodawcy w tej sferze, w której może on swobodnie kształtować zakres uprawnień wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego i może – co do zasady – znosić uprawnienia wykraczające poza istotę tego prawa. W takim wypadku ocena konstytucyjności obowiązujących unormowań może dotyczyć tego, czy ustawodawca działał z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulowania realizując treść art. 67 Konstytucji. Przepis ten nie determinuje

bowiem zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

3. Regulacja ustawowa oraz funkcje zasiłku chorobowego.

Warunki nabycia prawa do zasiłku chorobowego oraz zasady wypłaty tego świadczenia uregulowano w rozdziale 2 ustawy o świadczeniach. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy zasiłek przysługuje ubezpieczonemu, który w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego stał się niezdolny do pracy z powodu choroby. Konstrukcja tego świadczenia wiąże się z wystąpieniem określonego zdarzenia losowego (choroba), które skutkuje zaistnieniem sytuacji chronionej, stanowiącej ryzyko ubezpieczeniowe (niezdolność do pracy). Tak określone zdarzenie ubezpieczenia chorobowego wiąże się z przyznaniem świadczenia wynikającego z faktu czasowego ograniczenia możliwości wykonywania pracy, a tym samym utraty wynagrodzenia z pracy. Należy dodać, że zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o świadczeniach, do kategorii sytuacji chronionych zaliczone są również inne okoliczności, które podobnie jak choroba, wyłączają na pewien czas możliwość wykonywania pracy, a tym samym zarobkowania. Chodzi tu o objęcie ubezpieczonego, diagnozowanego w kierunku choroby zakaźnej lub zakażenia, nakazem obowiązkowego leczenia, hospitalizacji bądź izolacji. Pozostałe sytuacje dotyczą poddania się przez ubezpieczonego leczeniu odwykowemu, leczeniu uzależnienia oraz badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów.

Istotą ochrony realizowanej w formie zasiłku chorobowego jest przyznanie świadczenia zastępującego zarobki utracone przez ubezpieczonego z powodu niezdolności do pracy. 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 o świadczeniach). 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). Wyłączenie prawa do zasiłku chorobowego na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach dotyczy także sytuacji, w której pracownik świadczył pracę w okresie niezdolności do pracy, a więc np. wówczas kiedy nie ujawnił zwolnienia lekarskiego bądź przedłożył je po dniu jego wystawienia. Ma on wówczas roszczenie o wypłatę wynagrodzenia za wykonaną pracę w związku z rezygnacją z prawa do wykorzystania zwolnienia lekarskiego (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 333).

Prawo do zasiłku nie powstaje również 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 o świadczeniach). 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.

Podstawowa funkcja zasiłku chorobowego jako świadczenia zastępującego utracone (nieuzyskane) wynagrodzenie za pracę ma swoje odzwierciedlenie również w art. 13 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Zgodnie z tym przepisem zasiłek chorobowy nie przysługuje w sytuacji, w której osoba niezdolna do pracy ma – już po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego – ustalone prawo do emerytury lub renty, kontynuuje działalność zarobkową, jest uprawniona do innego świadczenia bądź podlega obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 13 ust. 1 ustawy). Chodzi tu zatem o okoliczności, w których ubezpieczony ma źródło dochodu, a tym samym nie ma

konieczności zapewnienia mu ze strony całego społeczeństwa ochrony polegającej na wypłacie zasiłku chorobowego.

Ustawodawca odrębnie uregulował sytuacje, w których ubezpieczony traci prawo do zasiłku chorobowego. Wiąże się to zawsze z negatywną oceną zachowań podejmowanych przez samego ubezpieczonego. Może tu chodzić zarówno o te zachowania, które prowadzą do powstania ryzyka ubezpieczeniowego, jak i te, które mają miejsce już po wystąpieniu takiego ryzyka. W pierwszym wypadku prawo do zasiłku nie przysługuje, jeżeli niezdolność do pracy wynikała z popełnienia umyślnego przestępstwa lub wykroczenia bądź też jeżeli była związana z nadużyciem alkoholu przez ubezpieczonego (art. 15 i art. 16 ustawy o świadczeniach). Do drugiej kategorii zaliczają się działania polegające na wykonywaniu pracy zarobkowej w czasie zwolnienia lekarskiego oraz wykorzystywanie zwolnienia niezgodnie z jego celem (art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach). Pozbawienie prawa do zasiłku chorobowego następuje także z uwagi na odmowę podjęcia pracy zaproponowanej nosicielowi zarazków choroby zakaźnej (art. 14 ustawy o świadczeniach) oraz w związku ze sfalszowaniem zwolnienia lekarskiego (art. 17 ust. 2 ustawy o świadczeniach).

Utrata prawa do zasiłku chorobowego, na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, dotyczy dwóch, odrębnie ujmowanych sytuacji związanych z działaniami podejmowanymi przez ubezpieczonego pozostającego na zwolnieniu lekarskim. Pierwsza okoliczność dotyczy wykonywania w tym okresie pracy zarobkowej. Druga polega na wykorzystywaniu zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia. Stwierdzenie jednej z wymienionych okoliczności jest przesłanką utraty prawa do zasiłku chorobowego za cały okres zwolnienia lekarskiego.

Pracą zarobkową, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, jest każda aktywność ludzka, niezależnie od stosunku prawnego, w ramach której jest realizowana, skutkująca uzyskaniem dochodu. Na gruncie tej przesłanki nie ma natomiast znaczenia czy konkretna praca podejmowana jest w celu zarobkowym, a więc, czy osiągnięcie dochodu było głównym motywem jej podjęcia (zob. A. Rzetecka-Gil, Komentarz do art. 17 [w:] *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, Warszawa 2009, pkt 5). Spełnienie wspomnianej przesłanki było wielokrotnie przedmiotem oceny zarówno ze strony Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych. Na tym tle dominuje podejście przypisujące zarobkowy charakter każdej działalności przynoszącej jakikolwiek dochód. Nie dotyczy to jedynie sporadycznych, incydentalnych i wymuszonych okolicznościami przejawów aktywności zawodowej (por. m.in. wyroki SN z: 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt I UK 370/04, OSNP nr 21/2005, poz. 342; 12 maja 2005 r., sygn. akt I UK 275/04, OSNP nr 3-4/2006, poz. 59; 5 października 2005 r., sygn. akt I UK 44/05, OSNP nr 17-18/2006, poz. 279; 15 czerwca 2007 r., sygn. akt II UK 223/06, OSNP nr 15-16/2008, poz. 231; 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt II UK 186/11, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/II%20UK%20186-11-1.pdf>).

Na gruncie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach odrębnie ocenia się spełnienie przesłanki polegającej na wykorzystywaniu zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia. Chodzi tutaj – ogólnie rzecz ujmując – o takie działania, które są nieodpowiednie dla osoby chorej i mogą wydłużać okres pozostawania na zwolnieniu. Są to także wszelkie działania utrudniające proces leczenia i rekonwalescencję (por. wyrok SN z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt III UK 120/05, OSNP nr 21-22/2006, poz. 338).

4. Zakres kontroli konstytucyjnej w badanej sprawie.

Przedmiotem rozpatrywanej skargi konstytucyjnej jest art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, a więc przepis, który formułuje dwie przesłanki utraty prawa do zasiłku chorobowego. Skarżąca nie podważa faktu posłużenia się przez ustawodawcę

rozwiązaniem pozbawiającym ubezpieczonych prawa do zasiłku. Nie kwestionuje również istnienia dwóch przesłanek wymienionych w zaskarżonym przepisie ustawy o świadczeniach. Wątpliwości natury konstytucyjnej wiąże z okolicznościami konkretnej sprawy, w której pozbawiono ją prawa do zasiłku chorobowego z uwagi na podejmowanie pracy zarobkowej w okresie pozostawania na zwolnieniu lekarskim. Biorąc to pod uwagę przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego stanie się wyłącznie ta część normy wyrażonej w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, na podstawie której prawo do zasiłku chorobowego traci ubezpieczony wykonujący pracę zarobkową w okresie orzeczonej niezdolności do pracy.

Problem wskazany w badanej skardze konstytucyjnej dotyczy sposobu rozumienia ustawowego sformułowania „wykonywanie pracy zarobkowej”. Na tle konkretnej sprawy chodzi jednak nie tyle o samo posłużenie się przez ustawodawcę tak wyrażoną przesłanką, co o brak uwzględnienia – przy dokonywaniu oceny jej spełnienia – celu, w jakim ubezpieczony wykonuje pracę przynoszącą zarobek. Zdaniem skarżącej podejmowanie działania, które stanowi „wykonywanie pracy zarobkowej”, ale ma jednocześnie znaczenie terapeutyczne, wspomagające proces leczenia, nie powinno skutkować utratą prawa do zasiłku chorobowego. Stoi bowiem w sprzeczności z istotą prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz pozostałymi wzorcami wskazanymi w badanej skardze. Tak określony zarzut determinuje zakres kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem wypowiedzi Trybunału będzie zatem stwierdzenie, czy konstytucyjne ujęcie prawa do zabezpieczenia społecznego nakłada na ustawodawcę obowiązek przyznania świadczeń osobom, które pozostając na zwolnieniu lekarskim wykonują pracę zarobkową wspomagającą proces ich leczenia. Jednocześnie biorąc pod uwagę okoliczności badanej sprawy Trybunał Konstytucyjny dokona oceny kwestionowanego przepisu ustawy o świadczeniach w odniesieniu do pracownika, który w okresie orzeczonej niezdolności do pracy wykonywał osobiście pracę zarobkową, uzyskując środki finansowe przekraczające minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę.

5. Ocena zgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z art. 67 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Zarzut sformułowany w badanej skardze konstytucyjnej wskazuje na naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Jak już wyjaśniono (zob. cz. III, pkt 2 uzasadnienia), istotą prawa gwarantowanego w powołanym przepisie konstytucyjnym jest zapewnienie obywatelom ochrony w sytuacji wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego. Ustawodawca musi zatem przewidzieć określony rodzaj wsparcia finansowego, stanowiący zastępcze źródło utraconego dochodu m.in. przez osoby niezdolne do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa. Wsparcie to nie może przy tym mieć charakteru pozornego w takim znaczeniu, jakie wiązałyby się z przyznaniem świadczeń na poziomie poniżej minimum życiowego.

Ustawodawca jednoznacznie uzależnił przyznanie prawa do zasiłku chorobowego zarówno od niezdolności do pracy, jak i od braku posiadania przez ubezpieczonego innych możliwości zarobkowania (prawo do wynagrodzenia, ustalone prawo do emerytury lub renty, prowadzenie działalności gospodarczej). Zasiłek nie jest świadczeniem dodatkowym, ale zastępuje utracone wynagrodzenie, stając się czasowo jedynym źródłem utrzymania ubezpieczonego. Taka konstrukcja ustawowa zasiłku chorobowego wynika zarówno z unormowań określających grono osób uprawnionych, jak również z kwestionowanych w skardze postanowień ustawy o świadczeniach, wskazujących na okoliczności pozbawienia prawa do tego świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny uznaje powyższy model za odpowiadający wymaganiom, jakie stawia ustawodawcy art. 67 ust. 1 Konstytucji. Istotą gwarancji przewidzianych w

tym przepisie Konstytucji jest przyznanie świadczenia obywatelom niezdolnym do pracy, a przez to niemającym możliwości samodzielnego zarobkowania. Charakter tego świadczenia sprowadza się do zapewnienia takim osobom zastępczego źródła dochodu przeznaczonego na utrzymanie. Nie chodzi tu bynajmniej o zapewnienie świadczenia, które wchodząc na miejsce dotychczasowego wynagrodzenia wyrówna zarobek utracony przez ubezpieczonego. Konstytucja gwarantuje stworzenie takiego mechanizmu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, które – w omawianym zakresie – spełniać będą funkcję zastępczego źródła finansowania obywateli, niezbędnego dla ich utrzymania przynajmniej na poziomie minimum życiowego. Zrozumiałe jest więc wyznaczenie ustawodawcy zarówno dolnej granicy ustalania wysokości tego rodzaju świadczeń, jak również dostrzeżenie, że nie mogą one przekraczać takiego poziomu, który zagrażałby możliwości ich finansowania przez państwo.

Kwestionowany przez skarżącą art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach uzależnia prawo do zasiłku od tego, czy ubezpieczony pozostający na zwolnieniu lekarskim nie wykonuje pracy zarobkowej, a więc czy nie pozyskuje samodzielnie środków finansowych przeznaczonych na swoje utrzymanie. Stwierdzenie tego faktu prowadzi do wniosku, że zasiłek – w danych okolicznościach – nie może być utożsamiany z rekompensatą za utracony zarobek. Ubezpieczony sam bowiem taki zarobek uzyskuje wykonując pracę. Z tego względu traci prawo do świadczenia, które w swej istocie ma być przez pewien czas zastępczym źródłem dochodu, nie zaś wynagrodzeniem dodatkowym. W badanym zakresie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, nie pozbawia prawa do zasiłku osób, które w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji mają prawo do zabezpieczenia społecznego. Nie narusza przez to istoty prawa wyrażonego w tym przepisie Konstytucji.

Wątpliwości skarżącej, formułowane pod adresem art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, dotyczą tej sfery regulowania zakresu i form zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), w której ustawodawca ma określoną swobodę działania. Skarżąca domaga się, aby osoby pozostające na zwolnieniu lekarskim, a przy tym wykonujące pracę zarobkową i uzyskujące wynagrodzenie z tego tytułu, utrzymywały jednocześnie prawo do zasiłku zdrowotnego z uwagi na cel swojej aktywności zawodowej. W jej ocenie sam fakt wykonywania pracy zarobkowej nie powinien stanowić negatywnej przesłanki prawa do zasiłku tak długo, jak podejmowana praca wspomaga proces leczenia osoby pozostającej na zwolnieniu lekarskim. Tak formułowane żądanie nie może być jednak adresowane do ustawodawcy przez pryzmat naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Zastosowanie wyjątku od zasady przyznawania zasiłku chorobowego na rzecz osób korzystających z terapeutycznego charakteru wykonywanej pracy zarobkowej nie dotyczy istoty prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zapewnienie ochrony wynikającej z tego przepisu nie obliuguje ustawodawcy do uwzględnienia takiego wyjątku. Poza wskazaniem podstawowych sytuacji, w których obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego w pozostałym zakresie ustawodawcy przysługuje większy zakres swobody regulacyjnej. Wprowadzenie rozwiązania postulowanego przez skarżącą należy umiejscowić w ramach tej właśnie swobody. Oznacza to dopuszczalność takiego kształtowania zakresu i form zabezpieczenia społecznego, które w ocenie ustawodawcy będą w optymalny sposób urzeczywistniały cele gwarancji wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga o tym, jakie rozwiązanie mogłoby być optymalne z punktu widzenia stosunków społecznych i ekonomicznych oraz celów polityki państwa. Rolą ustrojową Trybunału jest wyznaczenie ustawodawcy zakresu swobody regulacyjnej. Jest to tym ważniejsze, że ów margines jest zróżnicowany w zależności od szczegółowości rozwiązań konstytucyjnych oraz rodzaju stosunków prawnych i społecznych.

Ustawodawca może – pozostając w granicach art. 67 ust. 1 Konstytucji – uzależnić prawo do zasiłku chorobowego od tego, czy potencjalny świadczeniobiorca pozostając na zwolnieniu lekarskim nie podejmował w ogóle jakiejkolwiek pracy zarobkowej. Dotyczy to także tych sytuacji, w których praca ta miałaby również znaczenie terapeutyczne, wspomagając proces leczenia. Ustawodawca może zatem – pozostając w granicach swobody wyznaczonej w art. 67 ust. 1 Konstytucji – wyznaczyć przesłanki prawa do zasiłku chorobowego zarówno w taki sposób, jaki wynika obecnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach. Mógłby je zmodyfikować uwzględniając szczególny cel pracy zarobkowej realizowanej przez osoby pozostające na zwolnieniu lekarskim. Brak wprowadzenia takiej regulacji nie oznacza jednak naruszenia istoty art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego stawiany przez skarżącą powiązany został z jednoczesnym zarzutem niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z zasadą proporcjonalności. Zdaniem skarżącej nieproporcjonalność ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego wynikać ma z zachwiania wzajemnej relacji między ochroną interesu publicznego a ochroną własności i innych praw majątkowych. Rozpatrując tak stawiany zarzut Trybunał stwierdza, że brak przyznania prawa do zasiłku chorobowego osobom wykonującym pracę zarobkową, niezależnie od celu tego rodzaju aktywności, nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Prawo do zabezpieczenia społecznego przysługiwać ma obywatelom m.in. w sytuacji niezdolności do pracy ze względu na chorobę. Ma być zatem świadczeniem stanowiącym zastępcze źródło utrzymania osób, które z uwagi na wystąpienie wspomnianego ryzyka, utraciły możliwość zdobywania środków finansowych na swoje utrzymanie. Ograniczenie kręgu uprawnionych do takiego świadczenia wyłącznie do osób, które w ogóle nie zarobkują, a więc pozostają bez jakiegokolwiek źródła utrzymania nie jest zatem nadmierne wzięwszy pod uwagę podstawową funkcję zabezpieczenia społecznego, jakim – w omawianym tu zakresie – jest zapewnienie zastępczego finansowania utraconego wynagrodzenia. Gwarancje wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji wiążą prawo do świadczeń z taką niezdolnością do pracy, spowodowaną m.in. chorobą, która uniemożliwia zdobycie środków utrzymania. Stosownie do tego ustawodawca przewidział zatem, że osoby, które mimo pozostawania na zwolnieniu lekarskim, są w stanie samodzielnie zarobkować, nie są w ogóle objęte zakresem prawa do zabezpieczenia społecznego. Rozwiązanie to nie prowadzi zatem do nadmiernego ograniczenia tego prawa, ale zapewnia jego realizację w takim zakresie, jaki mieści się w granicach wymaganych przez Konstytucję.

Rozpatrywany tutaj zarzut skarżącej, odnoszący się do naruszenia zasady proporcjonalności, powiązany został w skardze z kolejnym zarzutem, dotyczącym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Skarżąca stara się wykazać, że brak uwzględnienia przez ustawodawcę celu pracy zarobkowej wykonywanej przez nią w okresie niezdolności do pracy jest rozwiązaniem niesprawiedliwym bowiem pozbawia prawa do zasiłku chorobowego także te osoby, których aktywność zawodowa przyczynia się do poprawy ich stanu zdrowia i wiąże się z podejmowaniem działań zgodnych z zaleceniami lekarskimi. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tak stawiany zarzut opiera się na nieporozumieniu. Utożsamia bowiem zakres konstytucyjnych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego z okolicznościami, które nie mogą mieć żadnego znaczenia przy dokonywaniu oceny potencjalnego naruszenia tego konkretnego prawa. Jeżeli mimo pozostawania na zwolnieniu lekarskim pracownik wykonuje pracę, stanowiącą źródło jego dochodu, wówczas – niezależnie od charakteru tej aktywności zawodowej – brak jest konstytucyjnego uzasadnienia dla alimentowania takiej osoby przez całe społeczeństwo. Przesłanką realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest brak środków utrzymania

obywateli niezdolnych do pracy m.in. ze względu na chorobę. Nie ma natomiast bezpośredniego związku między realizacją ewentualnych celów zdrowotnych – nawet w świetle art. 68 ust. 1 Konstytucji – a pozbawieniem świadczenia chorobowego, będącego elementem solidarnościowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela sposobu rozumienia treści sprawiedliwości społecznej zaprezentowanego przez Prokuratora Generalnego w odniesieniu do niniejszej sprawy. Oczekiwanie przez jednostkę przysporzeń od całego społeczeństwa może mieć konstytucyjne uzasadnienie jedynie w zasadzie solidaryzmu społecznego lub słuszności. W pierwszym wypadku jednostka może liczyć na wsparcie współobywateli, gdy sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia tej jednostki oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi wyraz solidaryzmu członków całego społeczeństwa za siebie. 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. Trybunał uznaje, że żadna z powyższych sytuacji nie ma miejsca na tle niniejszej sprawy.

Ustawodawca uzależnił przyznanie prawa do zasiłku chorobowego od braku jednoczesnego pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł. W tej sytuacji to sam zainteresowany ma możliwość podjęcia decyzji, czy pozostając na zwolnieniu lekarskim będzie podejmował pracę zarobkową odpowiadającą stanowi jego zdrowia, czy też – nie mając takiego źródła dochodu – będzie uzyskiwał świadczenie z zabezpieczenia społecznego, częściowo zastępujące jego utracone wynagrodzenie. Tak ukształtowane rozwiązanie, wyrażone w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. O naruszeniu tej zasady należałoby natomiast mówić w sytuacji przyznawania świadczeń finansowanych przez całe społeczeństwo osobom, które mimo niezdolności do pracy, samodzielnie zarobkują, uzyskując w ten sposób środki na swoje utrzymanie.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że postulowane przez skarżącą uzupełnienie kwestionowanej regulacji ustawowej byłoby niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej z jeszcze jednej przyczyny. Skoro kryterium samodzielnego uzyskiwania dochodu przez osobę pozostającą na zwolnieniu lekarskim z powodu niezdolności do pracy nie wyodrębniałoby grupy uprawnionych do uzyskiwania świadczeń, wówczas obowiązek alimentowania takich osób przez całe społeczeństwo byłby niezależny m.in. od wysokości ich zarobków. Przyznawanie przysposobień z zabezpieczenia społecznego nie tylko mogłoby nie być wówczas konieczne, ale stałoby się społecznie szkodliwe i niesprawiedliwe. Dotyczy to – w szczególności – osób, które jak skarżąca, uzyskiwały dochód w wysokości przekraczającej minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę (art. 65 ust. 4 Konstytucji).

6. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W skardze konstytucyjnej postawiono również zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z zasadą równego traktowania. Zarówno z *petitum* skargi, jak i z jej uzasadnienia wynika jednak, że skarżąca uczyniła art. 32 ust. 1 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy. Naruszenie zasady równości nie zostało powiązane – na gruncie rozpatrywanej sprawy – z jednoczesnym naruszeniem innej, szczegółowo określonej wolności bądź prawa konstytucyjnego. Uniemożliwia to Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonanie oceny tak sformułowanego zarzutu wyłącznie z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Art. 32 Konstytucji – zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału – nie statuuje sam w sobie żadnej konkretnej wolności czy prawa. Wynikające z tego przepisu zasada równości oraz zakaz dyskryminacji stanowią samodzielnie jedynie zasady ogólne, mające charakter

niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie” (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, znaczy to przede wszystkim, że „wszyscy są równi w «godności, wolności i prawach», o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw”. Równość i zakaz dyskryminacji nie mają zatem charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym. Muszą być zawsze odniesione do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Z tego powodu art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad (zob. wyrok TK z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40, cz. III, pkt 4 uzasadnienia).

Niezależnie od poczynionych ustaleń Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wspomniany zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach z art. 32 ust. 1 Konstytucji opiera się na błędnym wyznaczeniu grupy podmiotów podobnych. Skarżąca wskazywała na tożsamość sytuacji prawnej pracowników niezdolnych do pracy z powodu choroby, a przy tym pozostających czasowo bez dochodu uzyskiwanego w postaci wynagrodzenia oraz tych pracowników niezdolnych do pracy z powodu choroby, którzy w okresie pozostawania na zwolnieniu lekarskim samodzielnie zarobkują. Obie grupy podmiotów mają charakter rozłączny, co wyklucza traktowanie ich w sposób jednolity. Zarzut nieprzyznania przez ustawodawcę świadczenia chorobowego wynika – na gruncie rozpatrywanej sprawy – z błędnej identyfikacji cechy relewantnej.

Przyjęte przez ustawodawcę kryterium przyznania świadczenia chorobowego nie mogłoby przy tym podlegać ocenie z punktu widzenia zakazu dyskryminacji. Brak zaliczenia skarżącej do grona osób uprawnionych do korzystania z tego świadczenia nie dokonuje się bowiem przez wzgląd na jakąkolwiek cechę osobistą. Utrata zasiłku chorobowego wynikała z samego faktu wykonywania pracy zarobkowej i uzyskiwania dochodu z tego tytułu. To zaś pozostawione było swobodnej decyzji skarżącej i nie wiązało się z działalnością organów władzy publicznej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.