



Sygn. akt I NSNc 368/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bosek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

Joanna Rebisz-Wojtala (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z odwołania A. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddziałowi w W.

z udziałem zainteresowanego Izby Administracji Skarbowej w W.

o zasiłek chorobowy,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 21 czerwca 2022 r.

skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Okręgowego w W. z 6 września 2018 r., sygn. VII Ua (...),

I. oddala skargę nadzwyczajną,

**II. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania przed
Sądem Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. decyzją z 26 października 2017 r., znak: (...), odmówił ubezpieczonemu A. M. prawa do zasiłku chorobowego za okres od 1 września 2017 r. do 31 października 2017 r.

Na skutek odwołania wniesionego przez A. M., Sąd Rejonowy W. wyrokiem z 16 kwietnia 2018 r., sygn. VI U (...), zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał A. M. prawo do zasiłku chorobowego za okres od 1 września 2017 r. do 31 października 2017 r.

Sąd Rejonowy ustalił, że w okresie od 27 października 1986 r. do 31 sierpnia 2017 r. odwołujący pełnił służbę w Izbie Administracji Skarbowej w W. w pełnym wymiarze czasu pracy, ostatnio na stanowisku starszego aspiranta celnego. Stosunek służbowy odwołującego się ustał w wyniku wejścia w życie art. 170 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1948 ze zm.) (k. 4 akt sprawy VI U (...)).

U odwołującego się rozpoznano nowotwór. Od 26 czerwca 2017 r. do 28 lutego 2018 r. odwołujący się pozostawał niezdolny do pracy z powodu tej choroby (k. 5-17, k. 50).

W dniu 6 września 2017 r. odwołujący się złożył do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wniosek o wypłatę zasiłku chorobowego (k. 2-4 akt rentowych).

Decyzją z 26 października 2017 r., znak: (...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. odmówił odwołującemu się prawa do zasiłku chorobowego za okres od 1 września 2017 r. do 31 października 2017 r. W uzasadnieniu wskazał, że stosunek służbowy odwołującego się ustał w wyniku nie przyjęcia przez niego propozycji pracy na podstawie 165 ust. 7 i art. 167 ust. 2 ww. ustawy. W związku z tym, że odwołujący się w spornym okresie nie był objęty ubezpieczeniem, nie przysługiwało mu prawo do zasiłku chorobowego (decyzja k. 1 akt rentowych).

Sąd Rejonowy wyjaśnił, że od dnia 1 marca 2017 r. obowiązywała ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1947 ze zm.), zgodnie z którą służba celna, administracja podatkowa i kontrola skarbową zostały skonsolidowane i przekształcone w Krajową Administrację Skarbową. Jednocześnie pracownicy oraz funkcjonariusze zatrudnieni w dotychczasowych jednostkach, tj. izbach skarbowych, urzędach kontroli skarbowej oraz izbach celnych stali się z mocy prawa pracownikami albo funkcjonariuszami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej

Administracji Skarbowej. W związku z wejściem w życie ww. ustawy wygasły dotychczasowe stosunki pracy, chyba że zatrudnieni przyjęli nowe warunki zatrudnienia. Proces ten zakończył się 31 sierpnia 2017 r.

W ocenie Sądu Rejonowego, kwestia podlegania funkcjonariuszy służby celnej ubezpieczeniu chorobowemu przed 1 września 2017 r. nie została uregulowana w sposób klarowny. Z jednej strony art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2017, poz. 1778 ze zm.; dalej: ustawa systemowa), określający katalog osób podlegających ubezpieczeniu chorobowemu, nie wymienia funkcjonariuszy celnych. Z drugiej strony, art. 13 pkt 12 ustawy systemowej stanowi, że „obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu” podlegają funkcjonariusze Służby Celnej od dnia nawiązania stosunku służby do dnia zwolnienia ze służby. Z tych przepisów Sąd Rejonowy wyprowadził wniosek, że po ustaniu służby odwołujący się nie podlegał ubezpieczeniu chorobowemu, dlatego niezdolność do pracy, która zaistniała po dniu 1 września 2017 r. nie mogła stanowić podstawy do wypłaty zasiłku chorobowego.

Pomimo to Sąd Rejonowy stwierdził, że prawo do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje ryzyko niezdolności do pracy, a w art. 2a ustawy systemowej wyrażona została zasada równego traktowania ubezpieczonych. Przepisy te stanowią uszczegółowienie ogólnej zasady równości z art. 32 Konstytucji RP. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku wypłacania i obliczania składek na ubezpieczenie społeczne. Zasada ta powinna dotyczyć również wypłaty świadczeń i obliczania składek na ubezpieczenie społeczne.

W ocenie Sądu I instancji odwołujący znalazł się w oczywiście mniej korzystnej sytuacji prawnej w stosunku do podmiotów wymienionych w art. 11 ustawy systemowej, które podlegają ubezpieczeniu chorobowemu i otrzymują świadczenie z tytułu niezdolności do pracy. Sąd Rejonowy przytoczył art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. 2017, poz. 1368 ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa), zgodnie z którym zasiłek chorobowy przysługuje

ubezpieczonemu, który stał się z niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego. Natomiast w myśl art. 7 tej ustawy zasiłek chorobowy przysługuje także osobie, która stała się niezdolna do pracy już po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli niezdolność do pracy trwała bez przerwy co najmniej 30 dni i powstała nie później niż w terminach określonych w tym przepisie. W ten sposób ustawodawca bez racjonalnych podstaw pozbawił funkcjonariuszy Służby Celnej prawa do otrzymywania zasiłku chorobowego po ustaniu stosunku służbowego, co narusza wyrażone w art. 67 Konstytucji RP prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego. Z uwagi na zasadę równego traktowania ubezpieczonych, wynikającą z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP i art. 2a ustawy systemowej, sytuacja odwołującego się nie powinna różnić się od sytuacji osób, które nie są funkcjonariuszami.

Sąd Rejonowy podkreślił, że niezdolność do pracy A. M. powstała jeszcze w czasie, kiedy pozostawał funkcjonariuszem służby celnej i trwała po ustaniu jego stosunku służbowego. Skoro ustawodawca przyznał funkcjonariuszom celnym uposażenie związane z niezdolnością do pracy, to konsekwentnie nie było potrzeby odprowadzania przez nich składek na ubezpieczenie chorobowe. Okres pobierania takiego uposażenia w okresie niezdolności do pracy należy zatem w drodze analogii uznać za „okres podlegania ubezpieczeniu chorobowemu” w rozumieniu ustawy systemowej. W przeciwnym wypadku odwołujący zostałby pozbawiony konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po ustaniu służby.

Na skutek apelacji organu rentowego, Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 6 września 2018 r., sygn. VII Ua (...), zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie A. M. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddziałowi w W. z dnia 26 października 2017 r. nr (...) (pkt 1) oraz zasądził od A. M. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej (pkt 2). W uzasadnieniu wyjaśnił, że stan faktyczny był pomiędzy stronami postępowania bezsporny. Sąd Okręgowy wskazał, że funkcjonariusz służby celnej nie jest objęty ubezpieczeniem chorobowym tylko po zwolnieniu ze służby, ale również w trakcie jej pełnienia. Świadczenia wypłacane funkcjonariuszom służby celnej w trakcie pełnienia służby

za okres niezdolności do pracy (art. 152b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2015, poz. 1799 ze zm.) nie mogą być utożsamiane z zasiłkiem chorobowym w rozumieniu ustawy zasiłkowej. Sytuacja prawna funkcjonariuszy służby celnej została uregulowana całościowo w ustawie o Służbie Celnej i brak jest upoważnienia ustawowego do stosowania do funkcjonariuszy celnych przepisów ustawy zasiłkowej. Ustawa o Służbie Celnej stanowi autonomiczny akt prawny wyłączający funkcjonariuszy służby celnej z systemu ubezpieczeń społecznych. W tym zakresie nie można mówić o naruszeniu zasady równego traktowania ubezpieczonych. Przepis art. 67 Konstytucji RP pozwala ustawodawcy na różnicowanie zakresu i poziomu świadczeń. Przynależność A. M. do korzystniejszego zaopatrzenia społecznego przewidzianego dla funkcjonariuszy służby celnej, jak również brak znaczących podobieństw w sferze zabezpieczenia społecznego pomiędzy tymi funkcjonariuszami a ubezpieczonymi w powszechnym systemie, nie daje podstaw do uznania, że w omawianej sytuacji doszło do nierównego traktowania czy też dyskryminacji. Sąd II instancji podkreślił, że zarówno warunki nabycia prawa do świadczeń oraz ich wysokość i zasady ich wypłaty są sformalizowane z uwagi na bezwzględnie obowiązujący charakter norm prawnych zawartych w przepisach prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, wyłączenie możliwości ich wykładni z uwzględnieniem reguł słuszności (zasad współżycia społecznego), ukształtowanie treści stosunków ubezpieczeń społecznych *ex lege*, jak również niedopuszczalność zawierania co do nich ugód, powodując konieczność ich stosowania zgodnie z ich brzmieniem.

Pismem z 30 grudnia 2020 r. Prokurator Generalny wniósł do Sądu Najwyższego skargę nadzwyczajną na wyrok Sądu Okręgowego w W. z 6 września 2018 r., sygn. VII Ua (...), zarzucając mu:

1. naruszenie zasad, wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w art. 67 ust. 1 i 32 ust. 1 Konstytucji RP, odnoszących się do zabezpieczenia społecznego, opartego na zasadzie równości, w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, poprzez zmianę wyroku Sądu Rejonowego w W. z dnia 16 kwietnia 2018 r. VI U (...) i oddalenie odwołania powoda od wadliwej decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 października 2017 r. nr (...), niezasadnie odmawiającej powodowi zasiłku chorobowego za okres od dnia 1

września 2017 r. do dnia 31 października 2017 r., z powodu uznania, że jako były funkcjonariusz Służby Celnej według literalnej wykładni art. 6 ust. 1 pkt 18a i art. 11 ust. 1 oraz art. 13 pkt 12 ustawy systemowej, w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania, nie podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu chorobowemu i tym samym nie miał tytułu ubezpieczenia chorobowego w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy zasiłkowej w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania, uprawniającego go zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 7 pkt 1 tej ustawy do pobierania zasiłku chorobowego również po wygaśnięciu służby z dniem 31 sierpnia 2017 r., co pozbawiło powoda całkowicie środków utrzymania w okresie od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 października 2017 r.;

2. naruszenie w sposób rażący prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 1 i art. 7 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 3 pkt 1 ustawy zasiłkowej w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania i art. 6 ust. 1 pkt 18a w zw. z art. 11 ust. 1 oraz art. 13 pkt 12 ustawy systemowej, w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania, poprzez ich niezastosowanie *per analogiam* do powoda, niezdolnego do pracy w okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 28 lutego 2018 r. z powodu choroby, którego stosunek służbowy w Służbie Celnej wygaś z dniem 31 sierpnia 2017 r. i nieprzyznanie powodowi zasiłku chorobowego od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 października 2017 r., co pozbawiło A. M. całkowicie środków utrzymania w okresie od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 października 2017 r.

Powołując się na powyższe zarzuty Prokurator Generalny wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji pozwanego.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną Zakład Ubezpieczeń Społecznych wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Zarzuty skargi nadzwyczajnej objęte podstawą naruszenia prawa konstytucyjnego (art. 89 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1904 i z 2022 r., poz. 480, dalej: u.SN) nie są zasadne z kilku zasadniczych powodów.

Po pierwsze, w orzecznictwie jednolicie prezentowany jest pogląd, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek postaci świadczenia (por. wyroki TK z: 17 czerwca 2014 r., P 6/12; 13 maja 2014 r., SK 61/13; 17 grudnia 2013 r., SK 29/12; 25 czerwca 2013 r., P 11/12; 24 lutego 2010 r., K 6/09; 1 kwietnia 2008 r., SK 96/06; 19 lipca 2005 r., SK 20/03; 7 września 2004 r., SK 30/03; 27 stycznia 2003 r., SK 27/02; 6 lutego 2002 r., SK 11/01; 20 listopada 2006 r., SK 66/06; postanowienie Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2019 r., I UK 4/18). Podstawą roszczeń mogą być jedynie przepisy ustawowe szczegółowo regulujące te kwestie (wyroki TK z: 17 grudnia 2013 r., SK 29/12; 29 maja 2012 r., SK 17/09; 13 maja 2014 r., SK 61/13). Nie ma zatem podstaw, aby z samego art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wyprowadzić określone prawo do zasiłku chorobowego.

Po drugie, także w nauce prawa eksponowany jest pogląd, że art. 67 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia normę programową. Konstytucyjne prawa socjalne z zasady są ujęte w postaci wytycznych polityki państwa albo w formie praw podmiotowych, których zakres określa ustawa. Prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności pracy ze względu na chorobę, niepełnosprawność oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego przysługuje – jak wynika z brzmienia tego przepisu – jedynie w zakresie określonym w ustawie, co oznacza, że ustawodawca dysponuje w tym zakresie daleko idącą swobodą regulacyjną (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 67, nb 8; K. Ślebza, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1, Warszawa 2016, s. 1507).

Po trzecie, nakaz równego traktowania, o którym mowa art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zakłada równe traktowanie podmiotów podobnych oraz odmienne traktowanie przez prawo podmiotów posiadających różne cechy. Równość wobec prawa oznacza jednakowe traktowanie osób spełniających takie same warunki. Jeżeli ustawa przyznaje uprawnienia określonemu kręgowi osób spełniających wymagane warunki, osoby nienależące do tego kręgu nie mogą powoływać się na zasadę równości, skoro wymaganych warunków nie spełniają. Równość wobec

prawa należy rozumieć jako równość szans a nie równość w zakresie wszystkich uprawnień (wyrok Sądu Najwyższego z 13 maja 2004 r., II UK 363/03).

Po czwarte, w realiach niniejszej sprawy widać, że sytuacja prawna funkcjonariusza służby celnej zależała przede wszystkim od jego własnej decyzji o odmowie przyjęcia warunków zatrudnienia. Takie ukształtowanie przepisów prawa z zasady wyklucza uznanie ich za niezgodne z Konstytucją RP. Także zastosowanie tych przepisów w rozpoznawanej sprawie odpowiada prawu. Sąd II instancji mógł uznać, że skoro sam pracownik odmówił przyjęcia nowych warunków zatrudnienia, a stosunek służby wygaś, to w braku przepisów szczególnych, nie przysługuje mu prawo do zasiłku chorobowego na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej.

Także zarzuty skargi nadzwyczajnej objęte podstawą rażącego naruszenia prawa (art. 89 § 1 pkt 2 u.SN) nie są zasadne. Z samej istoty wyrażenia „rażące naruszenie prawa” wynika, że chodzi tu o kwalifikowane naruszenie przepisów, które nie mogą być w różny sposób interpretowane, że naruszenie to jest oczywiste dla każdego, bez pogłębionej analizy i znajomości prawa, a nadto, że skutek tego naruszenia jest doniosły (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19). W realiach niniejszej sprawy nie sposób uznać, że przepisy art. 6 ust. 1 i art. 7 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 3 pkt 1 ustawy zasiłkowej w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania i art. 6 ust. 1 pkt 18a w zw. z art. 11 ust. 1 oraz art. 13 pkt 12 ustawy systemowej zostały naruszone w sposób rażący. Nie powtarzając poczynionych już w ustaleń, odnotować trzeba, że przepis art. 11 ust. 1 i 2 ustawy systemowej w ogóle nie wymienia funkcjonariuszy służby celnej wśród osób objętych ubezpieczeniem chorobowym. Artykuł 13 pkt 12 ustawy systemowej stanowi natomiast, że obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu podlegają funkcjonariusze Służby Celnej od dnia nawiązania stosunku służby „do dnia zwolnienia ze służby”. Wykładnia rozszerzająca przepisów takich jak te nie jest dopuszczalna (por. T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa – Kraków 1994, s. 83-84, 126).

Ponadto, skarżący nie wykazał ogólnej podstawy skargi nadzwyczajnej. Skarga nie wyjaśnia z jakiego powodu jej wniesienie jest konieczne do

ureczywistnienia zasady demokratycznego państwa prawnego. Badana skarga nie określa ani w jaki sposób zasada demokratycznego państwa prawnego została naruszona, przez niewłaściwą wykładnię, czy przez niewłaściwe zastosowanie, ani nie zawiera uzasadnienia zarzutów. Samo wskazanie przepisu prawa bez wymaganego określenia zarzutów i ich uzasadnienia nie może odnieść skutku (postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 kwietnia 2022 r., I NSNc 63/22; 30 czerwca 2020 r., I NSNp 3/19; 28 września 2020 r., I NSNc 51/19; wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2019 r., I NSNc 7/19).

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. oraz w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN., oddalił skargę nadzwyczajną.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. oraz w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN.