



Sygn. akt II USKP 134/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Piotr Prusinowski (przewodniczący)
SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)
SSN Jolanta Frańczak

w sprawie z wniosku K. Z.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w W.
z udziałem Izby Administracji Skarbowej w [...] o zasiłek chorobowy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 grudnia 2021 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w W.
z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt VII Ua [...],

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w W., wyrokiem z dnia 7 listopada 2018 r., orzekając w sprawie K. Z. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, [...] Oddział w W. z udziałem Izby Administracji Skarbowej w [...], zmienił zaskarżone decyzje organu rentowego: z dnia 18 października 2017 r., znak: (...)1; z dnia 6 listopada 2017 r., znak: (...)2; z dnia 28 listopada 2017 r., znak: (...)3; z dnia 31 stycznia 2018 r.,

znak: (...)4 oraz z dnia 20 kwietnia 2018 r., znak: (...)5 i przyznał K. Z. prawo do zasiłku chorobowego za okresy: od 7 września 2017 r. do 21 października 2017 r., od 22 października 2017 r. do 5 listopada 2017 r., od 6 listopada 2017 r. do 5 grudnia 2017 r., od 5 stycznia 2018 r. do 3 lutego 2018 r. oraz od 4 lutego 2018 r. do 20 lutego 2018 r.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że K. Z. była funkcjonariuszem celnym od 23 lipca 1997 r. do 31 sierpnia 2017 r. W dniu 1 marca 2017 r. stała się z mocy prawa funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej w Krajowej Administracji Skarbowej. W dniu 31 sierpnia 2017 r. jej stosunek służbowy wygasł i nastąpiło zwolnienie ze służby. Z tytułu zatrudnienia do dnia 31 sierpnia 2017 r. jako funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, odwołująca się podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu. Nie była objęta ubezpieczeniem chorobowym. W przypadku niezdolności do pracy z tytułu choroby otrzymywała uposażenie chorobowe płatne przez pracodawcę. Od dnia 1 września 2017 r. odwołująca nie podlegała i nie była zgłoszona do ubezpieczenia chorobowego z tytułu stosunku pracy.

W związku z problemami w pracy, wynikającymi z nieotrzymania propozycji dalszej służby, odwołująca się doznała rozstroju zdrowia i była niezdolna do pracy po ustaniu stosunku pracy w okresach: od 7 września do 21 października 2017 r., od 22 października do 5 listopada 2017 r., od 6 listopada do 5 grudnia 2017 r., od 5 stycznia do 19 stycznia 2018 r., od 20 stycznia do 3 lutego 2018 r., od 4 lutego do 20 lutego 2018 r. Niezdolność do pracy powstała w terminie 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia (stosunek pracy ustał w dniu 31 sierpnia 2017 r., a niezdolność powstała w dniu 7 września 2017 r.) i trwała powyżej 30 dni.

Sąd Rejonowy uwzględnił specyficzny charakter stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych i uznał, że stosowana wobec nich wykładnia nie może być surowsza, niż wykładnia dotycząca innych osób podlegających obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, a także powinna być dokonana z uwzględnieniem zasad równego traktowania. W konsekwencji Sąd Rejonowy uznał, że odwołująca się była uprawniona do zasiłku chorobowego.

Sąd Okręgowy w W., wyrokiem z dnia 16 maja 2019 r., oddalił apelację organu rentowego. Sąd Okręgowy podzielił zdanie Sądu Najwyższego, wyrażone w

uzasadnieniu wyroku z dnia 19 stycznia 2017 r., I UK 121/16 (LEX nr 2216098), analizowane przez pryzmat wytycznych Trybunału Konstytucyjnego. W przedstawionej ocenie podobieństwo sytuacji ubezpieczonych w systemie powszechnym oraz celników, pozwalało na przyznanie im uprawnienia określonego w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 1133, dalej jako ustawa zasiłkowa). Taka interpretacja została dokonana także w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2013 r., I UK 125/13 (LEX nr 1506237), na które powołał się Sąd pierwszej instancji.

Skargę kasacyjną wywiódł pełnomocnik organu rentowego, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w całości. W podstawach skargi kasacyjnej wskazał na naruszenie przepisów prawa materialnego: (-) art. 32 ust. 1 Konstytucji polegające na zastosowaniu art. 6 ust. 1 pkt 18a w związku z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (w brzmieniu określonym w dniu wydania zaskarżonych decyzji, jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1778) oraz art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ustawy zasiłkowej w stosunku do funkcjonariusza Służby Celnej zwolnionego ze służby i uznanie, że przysługuje mu prawo do zasiłku chorobowego, wynikające z zasady równego traktowania ubezpieczonych; (-) art. 6 ust. 1 pkt 18a w związku z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy systemowej, przez jego błędną interpretację i uznanie, że prawo do zasiłku chorobowego przysługuje funkcjonariuszowi Izby Celnej (obecnie Izby Administracji Skarbowej), również w po zwolnieniu ze służby, w sytuacji gdy z treści przepisów jasno wynika, że funkcjonariusze Służby Celno - Skarbowej nie podlegają ubezpieczeniu chorobowemu; (-) art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ustawy zasiłkowej, przez jego zastosowanie i przyznanie K. Z. prawa do zasiłku chorobowego za sporny okres; (-) art. 7 pkt 1 ustawy zasiłkowej przez przyznanie K.Z. prawa do zasiłku chorobowego w sytuacji, kiedy niezdolność do pracy od 5 stycznia 2018 r. powstała później niż w ciągu 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego, gdyż z ustalonego przez Sądy obu instancji stanu faktycznego wynika, że K. Z. była funkcjonariuszem Służby Celno - Skarbowej do 31 sierpnia 2017 r. oraz stała się niezdolna do pracy po ustaniu stosunku pracy w okresach od 7 września 2017 r. do 5 grudnia 2017 r. oraz od 5 stycznia 2018 r. do 20 lutego 2018 r. Z ustalonego

stanu faktycznego wynika, że K. Z. była zdolna do pracy w okresie od 6 grudnia 2017 r. do 4 stycznia 2018 r., czyli przez okres 30 dni.

Wskazując na powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania oraz zasądzenie od K. Z. kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Istota niniejszego problemu sprowadza się do pytania, czy ubezpieczona K.Z., funkcjonariuszka Służby Celno-Skarbowej, której niezdolność do pracy powstała w dniu 7 września 2017 r., to jest po ustaniu (wygaśnięciu) stosunku służbowego z dniem 31 sierpnia 2017 r. i trwała do 5 grudnia 2017 r., a następnie od 5 stycznia 2018 r. do 20 lutego 2018 r., nabyła prawo do zasiłku chorobowego.

Szukając odpowiedzi na tak sformułowane pytanie warto zauważyć, że powyższym zagadnieniem (choć w sprawie chodziło o prawo do zasiłku rehabilitacyjnego), zajmował się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 maja 2021 r., II USKP 35/21 (LEX nr 3219956). W uzasadnieniu do tego orzeczenia, Sąd Najwyższy w sposób szczegółowy dokonał analizy niemniejszej problematyki, a w konkluzji wskazał, że pozbawienie zwolnionych funkcjonariuszy KAS prawa do świadczeń chorobowych po ustaniu stosunku zatrudnienia (stosunku służby) stanowi niedopuszczalne zróżnicowanie ich sytuacji socjalnej w stosunku do innych zatrudnionych, objętych ubezpieczeniami społecznymi.

W świetle art. 1 ustawy zasiłkowej, świadczenia pieniężne na warunkach i w wysokości określonych tym aktem przysługują tylko osobom objętym ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa określonym w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 423; dalej jako ustawa systemowa).

Odwołująca się, będąc do dnia 31 sierpnia 2017 r. funkcjonariuszem Służby Celno – Skarbowej, z mocy art. 6 ust. 1 pkt 18a i art. 12 ust. 1 oraz art. 13 pkt 12 ustawy systemowej podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym do dnia zakończenia służby. Nie podlegała natomiast ani obowiązkowo, ani dobrowolnie

ubezpieczeniu chorobowemu. Z mocy art. 7 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1321) uchylono z dniem 1 stycznia 2018 r. powołane przepisy art. 6 ust. 1 pkt 18a i art. 13 pkt 12 ustawy systemowej. Od tej daty funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej nie są objęci tym (ani żadnym innym) ubezpieczeniem społecznym podczas pełnienia służby. Natomiast ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 422; dalej ustawa o KAS) w art. 230 ust. 2 pkt 1 stanowi, że w przypadku niezdolności do służby z przyczyn uprawniających do świadczeń określonych w przepisach ustawy zasiłkowej, przez okres określony w tych przepisach, funkcjonariusz otrzymuje uposażenie i inne świadczenia pieniężne należne na zajmowanym stanowisku służbowym. Nie dotyczy to jednak przyczyn uprawniających do zasiłków chorobowego i opiekuńczego. Zgodnie bowiem z art. 232 ust. 1 ustawy o KAS, w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim funkcjonariusz otrzymuje uposażenie chorobowe, przy czym zwolnienie lekarskie obejmuje okres, w czasie którego funkcjonariusz jest zwolniony od pełnienia służby z powodu choroby i innych przyczyn niezdolności do służby traktowanych na równi z niezdolnością do służby z powodu choroby, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1-2 ustawy zasiłkowej (art. 233 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS).

W sytuacji zwolnienia funkcjonariusza (rozwiązania stosunku służby) przed nabyciem przez niego prawa do „zaopatrzeniowych” świadczeń emerytalnych ustawa przewiduje przekazanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (art. 250a ustawy o KAS). Mając na uwadze orzecznictwo Sądu Najwyższego odnoszące się do świadczeń „chorobowych” dla byłych sędziów, dostrzec należy, że powyższe unormowanie sytuacji funkcjonariuszy KAS znacząco odbiega od regulacji art. 91 § 10 Prawo o ustroju sądów powszechnych. W tym przepisie mowa jest bowiem generalnie o składkach na ubezpieczenia społeczne, w tym także chorobowe, co pozwala uznać

zakończony okres służby za okres ubezpieczenia i przyznać byłemu sędziemu świadczenia pieniężne z tytułu choroby. W uchwale z dnia 4 września 2014 r., I UZP 2/14 (OSNP 2015 nr 2, poz. 23) Sąd Najwyższy uznał, że byłemu sędziemu, który stał się niezdolny do pracy przed zrzeczeniem się urzędu, przysługuje zasiłek chorobowy w okresie dalszego trwania tej niezdolności po rozwiązaniu stosunku służbowego. W uzasadnieniu nawiązano do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 r., III UZP 5/02 (OSNP 2003 nr 3, poz. 69) i sformułowanej w niej tezy o wyłączeniu sędziów z możliwości uzyskania tylko takich świadczeń wynikających z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, które pod postacią innych – zamiennych – świadczeń gwarantują im pragmatyki służbowe. W konsekwencji wyłączenie możliwości uzyskania świadczeń z ubezpieczenia chorobowego odnosi się tylko do okresu trwania stosunku służbowego. Po rozwiązaniu stosunku służbowego okres pełnienia przez sędziego służby zostaje zrównany z innymi stosunkami zatrudnienia gwarantującymi pełną ochronę ubezpieczeniową. Sędzia jako pracownik miałby zwykle prawo do podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu pracowniczego zatrudnienia. Jeżeli więc sędzia utracił swój status i związane z nim zaopatrzenie społeczne, to nie mógł utracić ochrony ubezpieczeniowej w zakresie powszechnego ubezpieczenia społecznego, gdyż był pracownikiem [...]. Innymi słowy, po zakończeniu stosunku służbowego okres służby kwalifikuje się jako okres ubezpieczenia społecznego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2014 r., I UK 5/14, LEX nr 1511585; szerzej: D.E. Lach: Sędziowie a ubezpieczenia społeczne, Przegląd Sądowy 2015 nr 9, s. 20 i n.).

Odrowadzenie do ZUS za zwolnionego funkcjonariusza KAS *expressis verbis* jedynie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oznacza natomiast, że zakończony okres służby nie uprawnia do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, co dalej mogłoby implikować wniosek, że były funkcjonariusz KAS, w tym taki, którego stosunek służbowy wygaś z dniem 31 sierpnia 2017 r. na mocy art. 170 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, nie ma prawa do świadczeń przewidzianych w ustawie zasiłkowej.

W uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 maja 2021 r., II USKP 35/21, Sąd Najwyższy rozważając czy przepisy ustawy zasiłkowej nie powinny jednak znaleźć

zastosowania do sytuacji byłego funkcjonariusza KAS, który po upływie okresu zasiłkowego jest nadal niezdolny do pracy, wskazał, że po pierwsze, można odwołać się do funkcjonalnych reguł interpretacyjnych pozwalających na dokonanie wykładni „z podobieństwa” – *analogii legis*. Ta metoda wykładni przepisów ustawy zasiłkowej pozwala na przyznanie prawa do uregulowanych w niej świadczeń także podmiotom niebędącym ubezpieczonymi (tu: funkcjonariuszom), o ile istnieje po temu uzasadnienie aksjologiczne. Przedmiotowe „podobieństwo” jako podstawa tej formuły interpretacyjnej, jest bowiem podobieństwem co do uzasadnienia aksjologicznego normy zawierającej dalsze jeszcze elementy (tu: zakres podmiotowy), poza wyraźnie wymienionymi w tekście prawnym (por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński: Zarys teorii prawa, Poznań 2001, s. 168-169).

Po drugie, wypada przywołać wyodrębniane w teorii prawa reguły inferencyjne (reguły wnioskowania) określane mianem *analogia iuris*. Umożliwiają one uznanie za obowiązujące takich norm postępowania, które wprawdzie nie zostały sformułowane w obowiązujących przepisach, ale mogą być wyprowadzone z norm obowiązujących. Opierają się one za założeniu konsekwentności ocen i „aksjologicznej racjonalności prawodawcy”. Innymi słowy, jeśli uznaje się za obowiązujące w danym systemie prawnym normy mające określone uzasadnienie aksjologiczne, to należy też uznać za obowiązujące w nim inne normy, które mają takie samo uzasadnienie (por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński: Zarys ..., s. 173). W konsekwencji, wskazując stosowne uzasadnienie aksjologiczne, można, odwołując się do niego, przyznać świadczenie rehabilitacyjne zwolnionemu funkcjonariuszowi KAS na podstawie przepisów ustawy zasiłkowej, mimo braku wyraźnej regulacji ustawowej.

Dostrzec przy tym trzeba, że w obu przypadkach, tj. zarówno, gdy odpowiednie przepisy ustawy zasiłkowej miałyby być zastosowane w wyniku ich wykładni *a simili*, jak i wówczas, gdy podstawą byłyby reguły wnioskowania oparte na założeniu „aksjologicznej racjonalności prawodawcy”, kluczowe jest w istocie ustalenie aksjologicznego uzasadnienia do sięgnięcia do przepisów ustawy zasiłkowej. W tym kontekście przywołać można argumentację przyjętą w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym podobnych kwestii (por. wspomnianą już uchwałę z dnia 4 września 2014 r., I UZP 2/14, a także wyrok

z dnia 18 października 2013 r., I UK 125/13, OSNP 2014 nr 9, poz. 137) oraz w wyrokach sądów *meriti*. Wskazywano w nich bowiem, że pozbawienie funkcjonariuszy prawa do świadczeń w związku z krótkoterminową niezdolnością do pracy na okres po ustaniu stosunku zatrudnienia trzeba ocenić jako naruszające konstytucyjną zasadę równego traktowania obywateli (art. 32 Konstytucji) w zakresie konstytucyjnego obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Z drugiej jednak strony należy dostrzec, że brak w ustawie o KAS regulacji przewidującej prawo zwolnionych funkcjonariuszy do świadczeń „chorobowych”, można uznać za „regulację negatywną”. W świetle tego poglądu, z milczenia ustawy o KAS i braku odesłania do innych aktów prawnych wynikałoby, że ustawodawca świadomie i jednoznacznie przesądził w ten sposób o braku prawa byłych funkcjonariuszy KAS do przedmiotowych świadczeń w okresie po ustaniu stosunku służby.

Jednakże nawet przyjęcie tezy o zawarciu w ustawie o KAS „regulacji negatywnej” dotyczącej świadczeń chorobowych po ustaniu stosunku służby nie wyklucza możliwości zastosowania odnośnie do byłego funkcjonariusza KAS odpowiednich przepisów ustawy zasiłkowej. Stwierdzenie stosownego uzasadnienia aksjologicznego dla zastosowania przepisów ustawy zasiłkowej (zarówno w drodze *analogii legis* jak i *analogii iuris*) oznaczałoby bowiem w istocie także i to, że wykładnia ustawy o KAS w kierunku istnienia „regulacji negatywnej” skutkowałaby wyinterpretowaniem norm nie tylko aksjologicznie, ale także systemowo i prakseologicznie niezgodnych z tymi wywiedzionymi z ustawy zasiłkowej. Z jednej strony – silnie uzasadniona aksjologicznie zasadą równego traktowania obywateli (art. 32 Konstytucji) w zakresie konstytucyjnego obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) – wykładnia przepisów ustawy zasiłkowej przyznaje funkcjonariuszom prawo do określonych świadczeń w okresie po ustaniu stosunku służby, z drugiej natomiast ustawa o KAS prowadzi do odmiennych wyników, odmawiając im takiego prawa. Tymczasem systemowe reguły interpretacyjne nakazują odrzucać wyniki wykładni, które prowadzą do wyinterpretowania norm między sobą niezgodnych, natomiast dążyć do wyinterpretowania takich norm, które tworzyłyby spójny z

prakseologicznego punktu widzenia system (por. J. Wróblewski: Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959, s. 146, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys ..., s. 169, 174 i n.).

Konkludując, należy stwierdzić, że w istocie rzeczy nie ma znaczenia czy milczenie ustawy o KAS będzie rozumiane jako brak regulacji czy też jako „regulacja negatywna”, zasadniczo bowiem warunkiem przyznania zwolnionemu funkcjonariuszowi KAS świadczeń na podstawie przepisów ustawy zasiłkowej jest stwierdzenie aksjologicznego uzasadnienia dla ich zastosowania.

Mając na uwadze dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego (por. uchwałę z dnia 4 września 2014 r., I UZP 2/14, a także wyrok z dnia 18 października 2013 r., I UK 125/13) oraz wyroki sądów *meriti* jako stosowne uzasadnienie aksjologiczne w grę wchodzi przede wszystkim naruszenie zasady równego traktowania obywateli (art. 32 Konstytucji). Wydaje się bowiem, że pozbawienie (zarówno zamierzone przez ustawodawcę, jak i nie) funkcjonariuszy KAS w sytuacji ich zwolnienia ze służby (w tym także wygaśnięcia ich stosunku służbowego) świadczeń rekompensujących skutki niezdolności do pracy ze względu na chorobę w okresie po ustaniu stosunku służby, których „zamienniki” w okresie służby gwarantuje im pragmatyka służbowa, mogłoby być uznane za niedopuszczalne różnicowania ich sytuacji socjalnej w stosunku do innych osób zatrudnionych, objętych ubezpieczeniami społecznymi.

W świetle powyższego, a także mając na względzie szczegółową argumentację przedstawioną przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 26 maja 2021 r., II USKP 35/21, można sformułować następującą konkluzję: z uwagi na jednakową potrzebę ochrony socjalnej po ustaniu stosunku zatrudnienia zasada równego traktowania obywateli (art. 32 Konstytucji) w zakresie konstytucyjnego obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) może stanowić uzasadnienie aksjologiczne dla przyznania zasiłku chorobowego (świadczenia rehabilitacyjnego) zwolnionemu funkcjonariuszowi KAS na podstawie przepisów ustawy zasiłkowej.

Podsumowując powyższe rozważania, należy uznać, że odwołująca się jako funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, której niezdolność do pracy powstała we wrześniu 2017 r., po wygaśnięciu stosunku służbowego z dniem 31 sierpnia 2017 r,

może uzyskać prawo do zasiłku chorobowego na podstawie przepisów ustawy zasiłkowej.

Nie podzielając zarzutów i wniosków kasacyjnych, z mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzeczono zatem o oddaleniu skargi organu rentowego.