



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 16 grudnia 2008 r.

Druk nr 402

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Grażyna Sztark.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

USTAWA

z dnia

**o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego
w razie choroby i macierzyństwa**

Art. 1.

W ustawie 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, z późn. zm.¹⁾) w art. 41 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się składników wynagrodzenia, do których pracownik zachowuje prawo w okresie pobierania zasiłku, na podstawie przepisów o wynagrodzeniu lub zawartych układów zbiorowych."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r. (sygn. akt SK 16/06), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 41 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 Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku: Dz. U. z 2008 r. Nr 119, poz. 771 (dzień publikacji wyroku — 7 lipca 2008 r.). Pełny tekst wyroku, wraz uzasadnieniem: OTK Z.U. z 2008 r. Nr 5A, poz. 85.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, rozumiany w taki sposób, że w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się wypłaconych pracownikowi — w okresie przyjętym do jej ustalenia — składników wynagrodzenia, od których pracownik ten uiszczył składkę na ubezpieczenie chorobowe, a które nie są mu wypłacane w okresie pobierania wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby albo zasiłku chorobowego — jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2.2. Generalnie „podstawę wymiaru zasiłku chorobowego przysługującego ubezpieczonemu będącemu pracownikiem stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy”.

Zakwestionowany art. 41 ust. 1 ustawy stanowi jednak, iż „przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się składników wynagrodzenia, jeżeli

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 221, poz. 1615, z 2007 r. Nr 47, poz. 318 i Nr 115, poz. 792 oraz z 2008 r. Nr 93, poz. 582 i Nr 119, poz. 771.

postanowienia układów zbiorowych pracy lub przepisy o wynagradzaniu nie przewidują zmniejszania ich za okres pobierania zasiłku”.

Celem takiej konstrukcji podstawy wymiaru zasiłku było to by wysokość zasiłku zależała od zarobków, a w konsekwencji i składek na ubezpieczenie chorobowe. Jednocześnie art. 41 miał na celu to by do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego nie wliczać tych składników wynagrodzenia, które są wypłacane w okresie pobierania zasiłku.

Natomiast, jeśli układ zbiorowy, regulamin pracy lub inny akt prawny dotyczący wynagradzania w danym zakładzie pracy stanowi, iż dany składnik wynagrodzenia jest zmniejszany lub zawieszany w okresie pobierania zasiłku, to jego dotychczasową wysokość wlicza się do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego.

W konsekwencji można wyróżnić trzy sytuacje.

Pierwsza. Układ zbiorowy albo regulamin stanowi wyraźnie, iż pracownik w okresie pobierania zasiłku zachowuje prawo do określonego składnika wynagrodzenia i rzeczywiście jest on mu wypłacany. Składnik ten nie jest więc uwzględniany ani w podstawie wymiaru składki, ani w podstawie wymiaru zasiłku.

Druga. Układ lub regulamin stanowi wyraźnie, iż pracownik w okresie pobierania zasiłku nie ma prawa do określonego składnika wynagrodzenia (co oczywiście składnik ten nie jest więc przez pracodawcę wypłacany). Składnik ten wliczany jest wówczas do podstawy wymiaru składki, a jako że jest „zmniejszany”, a ściślej zawieszany w okresie pobierania zasiłku, zostaje wliczony do podstawy jego wymiaru. Oznacza to, że pracownik płaci „wysoką” (bo naliczaną od wszystkich składników wynagrodzenia) składkę i otrzymuje odpowiednio „wysoki” zasiłek, którego pracodawca „nie uzupełnia” żadnym składnikiem wynagrodzenia.

Trzecia. Układ albo regulamin nie zawiera żadnych postanowień w przedmiocie prawa pracownika do poszczególnych składników wynagrodzenia w okresie pobierania zasiłku (dotyczy to też pracowników, którzy pracują w zakładach, które nie muszą mieć regulaminu wynagradzania, ponieważ zatrudniają do 20 pracowników), albo gdy zawiera postanowienia zbyt lakoniczne, czy też niejasne (czyli nie rozstrzyga wyraźnie o tym, czy pracownik zachowuje prawo do określonego składnika wynagrodzenia, który „nie jest zmniejszany”, czy też prawa takiego nie zachowuje, a składnik „jest zmniejszany”). Brak albo niejasność takich postanowień oznacza po pierwsze, że składnik wynagrodzenia nie jest wypłacany pracownikowi w czasie pobierania zasiłku (składnik ten jest zatem wliczany do podstawy wymiaru składki, o czym wie zarówno płatnik składek jak i ZUS), po wtóre zaś, że zarazem składnika tego (który nie został jednak mocą układu albo regulaminu wynagradzania „zmniejszony”) nie uwzględnia się w podstawie wymiaru zasiłku. Oznacza to, że w sytuacji trzeciej pracownik płaci „wysoką” (bo naliczaną od wszystkich składników wynagrodzenia) składkę, ale otrzymuje „niski” zasiłek, którego pracodawca już „nie uzupełnia”.

W praktyce organów ZUS oraz sądów bowiem „fakt niewypłacenia przez pracodawcę składnika wynagrodzenia za okres niezdolności do pracy z powodu choroby”, nie powodował „automatycznie obowiązku uwzględnienia go w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego”. Także Sąd Najwyższy decydujące znaczenie „przyznał przepisom o wynagradzaniu, a nie konkretnym okolicznościom faktycznym; uznał, że jeśli przepisy jednoznacznie wskazują, że pracownik zachowuje prawo do składnika wynagrodzenia, to nie może być on uwzględniony w podstawie wymiaru zasiłku nawet, jeśli pracodawca składnika tego nie wypłacił”.

Art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Art. 31 ust. 3 Konstytucji natomiast stwierdza, iż „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Mamy więc, zdaniem TK, do czynienia z naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego spowodowanego „nieadekwatnością wysokości wypłacanego zasiłku chorobowego do wysokości otrzymywanego wynagrodzenia oraz do wysokości składek uiszczonych na ubezpieczenie chorobowe”.

Zakwestionowany „przepis — tak jak jest on rozumiany i stosowany przez ZUS i sądy — niewłaściwie realizuje treść konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, bo prowadzi do zaniżenia wypłacanego zasiłku w stosunku do pobieranego wynagrodzenia, zaburza pewną równowagę pomiędzy wymiarem pracowniczych składek na ubezpieczenie chorobowe a wysokością wypłacanego zasiłku oraz uzależnia w praktyce wysokość zasiłku od woli pracodawcy, wyrażonej w regulaminie wynagradzania. W razie zaistnienia sporu organy państwa nie badają, czy składniki wynagrodzenia, wynikającego z umowy o pracę, zostały faktycznie wypłacone w okresie pobierania zasiłku (...) lecz opierają się na nieprecyzyjnych regulaminach wynagradzania i na tej podstawie akceptują zaniżenie zasiłków chorobowych mimo odprowadzenia przez pracownika składek na ubezpieczenie chorobowe od wszystkich składników wynagrodzenia”.

Regulacja, która w całym kontekście normatywnym prowadzi do zaniżenia podstawy wymiaru zasiłku bez badania faktów, a jedynie na podstawie brzmienia układu albo regulaminu wynagradzania, przez co prowadzi do wypłaty zaniżonego wynagrodzenia chorobowego lub zaniżonego zasiłku chorobowego, mimo odprowadzenia stosownej składki na ubezpieczenie chorobowe, godzi w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Swoboda pozostawiona przez ustrojodawcę ustawodawcy zwykłemu, wynikająca z konstytucyjnego stwierdzenia „zakres i formy

zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, nie oznacza bowiem ani całkowitej dowolności regulacji, ani też dopuszczalności jej kształtowania w sposób wewnętrznie sprzeczny”.

2.3. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji (7 lipca 2008 r.). Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2008 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa polegała na nadaniu nowej treści art. 41 ust. 1.

TK stwierdził, że „stan prawny, ukształtowany w wyniku niniejszego orzeczenia uznać należy za jasny, a w związku z tym dysponent Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i sądy, rozstrzygające w przedmiocie należnego pracownikowi wynagrodzenia chorobowego i zasiłku winny ustalać, które składniki jego wynagrodzenia były faktycznie wypłacane w okresie przyjętym do obliczenia przeciętnego wynagrodzenia, które składniki zostały faktycznie obciążone składką na ubezpieczenie chorobowe i do których składników pracownik zachował prawo w okresie pobierania zasiłku chorobowego. Niemniej jednak [jak zaznaczył TK] za konieczną uznać trzeba interwencję ustawodawcy, bowiem tak istotna z punktu widzenia ogółu obywateli kwestia winna być jasno i jednoznacznie uregulowana i nie może zostać pozostawiona wyłącznie judykaturze”.

TK wskazał m.in. treść nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Pracy z 1995 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 95, ze zm.), w którym „wobec innego rozłożenia akcentów normatywnych, ukształtowany system nie uzależniał wliczania poszczególnych składników wynagrodzenia do podstawy wymiaru zasiłku od postanowień układów lub regulaminów wynagradzania, lecz od tego, czy pracownik zachowywał prawo do otrzymania tych składników w okresie pobierania zasiłku chorobowego”.

Przyjęcie jakiegokolwiek koncepcji podstawy wymiaru zasiłku chorobowego wiąże się z wydatkami z systemu ubezpieczeń oraz wpływa zasadniczo na stosunki pracy. Wykonanie wyroku dotyczącego art. 41 ust. 1 ustawy, nie jest więc kwestią tylko prawno-legislacyjną, lecz wiąże się także z decyzją finansową i polityczną.

Przedstawiona propozycja stanowi powrót do treści przepisu, który obowiązywał poprzednio (§ 10 ust. 1 rozporządzenia ministra pracy i polityki socjalnej z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru i obliczania zasiłków z ubezpieczenia społecznego, Dz. U. Nr 19, poz. 95, ze zm.) – z redakcyjnymi modyfikacjami.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Należy zwrócić uwagę, iż choć usuwa ona niekonstytucyjność ustawy i stanowi dopuszczone wyraźnie przez TK wykonanie wyroku, to jednak — jak zaznaczono, zmienia ona dotychczasowe reguły ustalania wysokości zasiłku chorobowego, wpływając na wydatki z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz na budżety pracodawców (reguły dotyczące obliczania zasiłku chorobowego, z mocy art. 92 § 2 kodeksu pracy, stosuje się bowiem również do obliczania wynagrodzenia wypłacanego w czasie niezdolności pracownika do pracy w czasie pierwszych 33 dni, którego obowiązek wypłacania ciąży na pracodawcy).

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
