

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**z dnia 14 maja 2009 r.**

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach  
pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Jednocześnie upoważnia senator Grażynę Sztark do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

**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.<sup>1)</sup>) 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 albo na podstawie umowy o pracę."

**Art. 2.**

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

---

<sup>1)</sup> 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, z 2008 r. Nr 93, poz. 582, Nr 119, poz. 771, Nr 234, poz. 1570, Nr 234, poz. 1654 oraz z 2009 Nr 22, poz. 120.

## 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 uiścił 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 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 oczywiste 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 wszak 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 zwykłego, 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 prawną-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 modyfikacją uwzględniającą sytuację pracowników, których pracodawcy nie są zobowiązani do tworzenia układów zbiorowych pracy, ani regulaminów wynagrodzeń.

#### **4. Konsultacje**

W pismach Forum Związków Zawodowych, NSZZ Solidarność i OPZZ przedstawiono pozytywną opinię o projekcie ustawy.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (w piśmie z 17 marca 2009 r.) poinformował o wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z propozycją, by *„w podstawie wymiaru zasiłków uwzględniane było wynagrodzenie pracownika tj. jego przychód stanowiący podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe, po pomniejszeniu o kwotę opłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe”*, co uprościłoby ustalanie podstawy wymiaru zasiłków. Z drugiej strony, jak zauważył ZUS, rozwiązanie takie wymagałoby jednak rozstrzygnięcia wielu innych zagadnień (np. sposobu uzupełniania wynagrodzenia za okresy usprawiedliwionej nieobecności w pracy itp.), co z kolei wiązałoby się z długim okresem *vacatio legis* tej propozycji.

Ostatecznie Minister Pracy i Polityki Społecznej (w piśmie z 24 marca 2009 r.), zaopiniował projekt pozytywnie; zgłosił tylko propozycję poprawki (dodanie wyrazów *„albo na podstawie umowy o pracę”*), która została uwzględniona.

#### **5. 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).

## **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.





**URZĄD  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU

*Mikołaj Dowgielewicz*

Min.MD/1048/09/DP/as

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2009 r.

**Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senat RP**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 kwietnia 2009 r. (pismo nr BPS/KU-034/186/09) w sprawie *projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa* (druk senacki nr 402 S) pragnę uprzejmie poinformować, iż nie zgłaszam uwag.

*Z poważaniem,*

Z up. SEKRETARZA  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
POLSKIEGO SEKRETARZA STANU  
  
Maciej Szpunar

Do wiadomości:  
Pani Jolanta Fedak  
Minister Pracy i Polityki Społecznej