

MARIUSZ WIECZOREK¹

Wybrane aspekty zmian w zakresie zabezpieczenia chorobowego funkcjonariuszy służb mundurowych

1. Wprowadzenie

Modernizacja oznacza unowocześnienie i usprawnienie czegoś², jest zatem działaniem polegającym na dokonaniu zmiany, o którym można mówić dopiero wówczas, gdy przedmiot modernizacji w następstwie jej działania zostanie przekształcony. Nie każda jednak zmiana jest równoznaczna z modernizacją. Jak wynika z definicji tego terminu, efektem działania modernizacyjnego jest unowocześnienie i usprawnienie czegoś. O ile w przypadku rzeczy stwierdzenie, że została ona zmodernizowana, nie nastrocza większych problemów, o tyle mówienie o modernizacji prawa rodzi pewne wątpliwości. Unowocześnienie rzeczy oznacza osiągnięcie wymiernej poprawy jej użyteczności i funkcjonalności dzięki zastosowaniu osiągnięć postępu technicznego. Względnie łatwo jest również mówić o modernizacji organizacji, czego efektem powinno być bardziej efektywne (tańsze i szybsze) osiąganie przez nią wyznaczonych celów. Wydaje się zatem, że organizacja nowoczesna to taka, która w swoim działaniu wykorzystuje najnowsze osiągnięcia nauk technicznych i społecznych.

Zdecydowanie więcej problemów nastrocza określenie procesów modernizacyjnych w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Źródłem tych problemów jest z jednej strony trudność w zdefiniowaniu administracji publicznej³ i prawa administracyjnego⁴, z drugiej zaś stwierdzenia, że dana rzecz, instytucja czy regulacja jest nowoczesna.

¹ Dr Mariusz Wieczorek, Katedra Prawa, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, ul. Bolesława Chrobrego 31, 26–600 Radom.

² Zob. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/modernizacja.html> (12.05.2015).

³ Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 4 i n.

⁴ Zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, s. 73 i n.

Nowoczesność to, zgodnie z językową wykładnią tego terminu, coś, co jest właściwe nowym czasom⁵. W sposób intuicyjny cechą nowoczesności przypisujemy rzeczom czy instytucjom, które odpowiadają na wyzwania nowych czasów, które sprawiają, że są one w porównaniu do swoich poprzednich zamienników bardziej użyteczne, dostępne i funkcjonalne, które, jednym słowem, są lepsze. Zdecydowanie trudniej jest z całą pewnością stwierdzić, że określona regulacja prawna jest nowoczesna. Unowocześnienie jako takie najczęściej jest kojarzone z poprawą warunków życia ludzi, polepszeniem warunków funkcjonowania społeczeństwa jako całości i tworzących je jednostek. W tym znaczeniu jest ono bliskie pojmowaniu rozwoju rozumianego jako przechodzenie do stanów i form pod pewnym względem doskonalszych. I tak, bez szczegółowego rozwijania tej myśli, za modernizację można uznać wykorzystywanie zdobyczy techniki w dokumentowaniu przebiegu posiedzenia sądowego czy możliwość składania oświadczeń woli w formie elektronicznej. Wprowadzenie do systemu prawa przepisów, dzięki którym jest to możliwe, można uznać za modernizację prawa.

Z perspektywy pozytywistycznego sposobu pojmowania prawa stanowi ono wytwór działalności właściwych organów państwa⁶, które drogą stanowienia norm prawnych realizują zadania państwa i w tym obszarze chcą osiągnąć określone cele⁷. Stosunkowo nowym, ale już w zasadzie niekwestionowanym zadaniem państwa, jest budowa i utrzymanie systemu, którego podstawowym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Państwo realizuje to zadanie poprzez stworzenie systemu zabezpieczenia społecznego, który zapewnia afiliowanym doń osobom świadczenia w razie zaistnienia ryzyka socjalnego. O prawie do zabezpieczenia społecznego w Polsce stanowi art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸ Z natury rzeczy konstytucyjna regulacja w zakresie zabezpieczenia społecznego jest bardzo lakoniczna, a ustawa zasadnicza przewiduje, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określone są w ustawodawstwie zwykłym. Zarówno w doktrynie prawa⁹, jak i bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁰ podkreśla się, że ustawodawca ma dużą swobodę kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych. Przesądza o tym natura tych praw, sprowadzających się do obowiązku zapewnienia świadczenia, które może mieć charakter pieniężny lub rzeczowy. Ustalając zakres i formy prawa do zabezpieczenia na

⁵ Zob. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/nowoczesno%C5%9B%C4%87.html> (12.05.2015).

⁶ Dla porządku należałoby dodać, że prawo tworzą również organizacje międzynarodowe.

⁷ Szerzej na temat funkcji prawa jako celu w: I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 51 i n.

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 57 i n.

¹⁰ Na przykład wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK 2012, nr 11, poz. 136.

wypadek realizacji ryzyka socjalnego, trzeba zatem uwzględnić różne czynniki, w szczególności gospodarcze i społeczne.

W literaturze przedmiotu wskazuje się trzy techniki realizacji idei zabezpieczenia społecznego: opiekuńczą, ubezpieczeniową i zaopatrzeniową¹¹. W Polsce, z uwagi na ilość osób objętych ochroną, największe znaczenie ma technika ubezpieczeniowa, a najważniejszym tytułem afiliacji do systemu ubezpieczeń społecznych jest stosunek pracy. Z kolei technika zaopatrzeniowa została zastosowana wobec osób pozostających w stosunkach służbowym i obejmuje tzw. funkcjonariuszy służb mundurowych: policjantów, strażaków Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariuszy Straży Granicznej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego¹², a także żołnierzy zawodowych¹³. Najważniejszą różnicą pomiędzy techniką zaopatrzeniową a ubezpieczeniową jest sposób finansowania świadczeń: te z ubezpieczeń społecznych są finansowane ze składek ubezpieczonych¹⁴, natomiast świadczenia z systemu zaopatrzeniowego są finansowane w całości z budżetu państwa. Koszt utrzymania systemu zaopatrzeniowego nie ogranicza się zatem do grupy ryzyka, ale rozkłada się na całe społeczeństwo.

2. Ryzyko niezdolności do służby

W niniejszym opracowaniu zostanie podjęta próba oceny, czy zmiana przepisów regulujących prawo do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy służb mundurowych w zakresie zabezpieczenia na wypadek choroby może być rozumiana jako modernizacja obowiązującego w tym zakresie prawa. Zasygnalizowana zmiana wiąże się z obniżeniem poziomu ochrony socjalnej funkcjonariuszy, którzy za czas niezdolności do służby z powodu choroby otrzymywać będą 80% uposażenia, a nie jak przed zmianą 100%. Podjęta zostanie również refleksja na temat możliwości przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania przez funkcjonariuszy zwolnienia lekarskiego.

¹¹ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 13.

¹² Kluczowym aktem prawnym w zakresie zaopatrzenia funkcjonariuszy jest ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. 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, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.

¹³ Żołnierze zawodowi są objęci ochroną na warunkach określonych w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 330 ze zm.

¹⁴ Należy jednak podkreślić, że państwo partycypuje w kosztach utrzymania systemu ubezpieczeń.

Jednym z ryzyk socjalnych, o których stanowi art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, jest choroba, a ściślej rzecz ujmując – niezdolność do pracy spowodowana chorobą. Jakkolwiek funkcjonariusze służb mundurowych nie wykonują pracy, a pełnią służbę¹⁵, to nie ulega wątpliwości, że są objęci podmiotowym zakresem prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek ryzyk, o których stanowi art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, w tym ryzyka związanego z chorobą. W celu przedstawienia istoty niezdolności do służby z powodu choroby konieczne jest przedstawienie, przynajmniej w zarysie, pojęcia choroby w znaczeniu prawnym i istoty ryzyka chorobowego w ubezpieczeniu społecznym. Ułatwi to zaprezentowanie specyfiki zabezpieczenia chorobowego funkcjonariuszy na wypadek niezdolności do służby z powodu choroby.

Przede wszystkim nieuzasadnione jest stawianie znaku równości pomiędzy chorobą w znaczeniu potocznym czy biologicznym a znaczeniem tego terminu nadawanym przez przepisy prawa zabezpieczenia społecznego. Choroba w znaczeniu medycznym to stan organizmu polegający na pogorszeniu jednej bądź kilku funkcji organizmu. Z kolei choroba w znaczeniu prawnym, tj. jako zdarzenie ubezpieczeniowe, z którym łączy się określone świadczenie, rozpoczyna się dopiero w chwili, gdy stan zdrowia w określony sposób wpływa na zdolność do pracy¹⁶. W ubezpieczeniu chorobowym nie jest chroniona choroba jako taka, a jej skutek, który może polegać na:

- czasowej całkowitej niemożności wykonywania jakiejkolwiek pracy,
- czasowej całkowitej niemożności wykonywania dotychczasowej pracy,
- czasowej częściowej niemożności wykonywania jakiejkolwiek pracy,
- czasowej częściowej niemożności wykonywania dotychczasowej pracy¹⁷.

W ujęciu ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa¹⁸ przesłanką otrzymania zasiłku chorobowego jest choroba, która uniemożliwia wykonywanie pracy dotychczasowej. Zanim jednak ubezpieczony – pracownik skorzysta z ochrony przewidzianej w ustawie zasiłkowej, otrzyma wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy, na warunkach i w wysokości przewidzianej w art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹⁹. Obowiązek wypłaty wynagrodzenia chorobowego²⁰ wiąże się ze szczególnym ryzykiem socjalnym pracodawcy²¹, który w razie niezdolności pracownika

¹⁵ M. Wieczorek, *Prawne podstawy zatrudnienia w Agencji Bezpieczeństwa Publicznego*, w: *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, M. Karpiuk, K. Waluczka (red.), Warszawa 2013, s. 195 i n.

¹⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne*, t. 3, Warszawa 2003, s. 21.

¹⁷ *Ibidem*, s. 22.

¹⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 372, dalej: ustawa zasiłkowa.

¹⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.

²⁰ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia...*, s. 168.

²¹ T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2004, s. 27.

do pracy z powodu choroby jest obowiązany wypłacać wynagrodzenie pomimo tego, że pracownik nie świadczy pracy na jego rzecz.

Choroba jako zdarzenie medyczne nie odróżnia pracownika od funkcjonariusza i w obydwu przypadkach jej efektem może być identyczny skutek, czyli obiektywna niemożność wykonywania obowiązków pracowniczych czy służbowych. Bez względu na to, czy zatrudniony jest stroną stosunku pracy czy stosunku służbowego, stwierdzona w określonym trybie choroba uzasadnia odpowiednio w przypadku pracownika i funkcjonariusza niewykonywanie pracy lub służby. W czasie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy lub niestawienia się w celu pełnienia służby zarówno pracownicy, jak i funkcjonariusze objęci są ochroną. W przypadku pracowników ustawodawca zwykły zdecydował się na wprowadzenie tzw. ochrony pierwotnej, w ramach której pracownicy otrzymują wynagrodzenie chorobowe finansowane przez pracodawców, a w razie dłuższego trwania niezdolności do pracy z powodu choroby zasiłek chorobowy.

Do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw²² funkcjonariusze wymienionych służb w czasie choroby otrzymywali uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia o charakterze stałym i inne świadczenia należne na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym – z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian, mających wpływ na prawo do uposażenia i innych należności pieniężnych lub na ich wysokość. Tym samym pracodawca służbowy²³ ponosił pełne ryzyko socjalne niezdolności do służby, a poziom zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy był, w porównaniu do standardu zabezpieczenia pracowników, znacznie wyższy. W obecnym stanie prawnym ryzyko pracodawcy służbowego zostało zmniejszone. W następstwie wejścia w życie przywołanej ustawy zasadą stało się, że w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim funkcjonariusze otrzymują 80% uposażenia. Jednakże funkcjonariusze zachowują prawo do pełnego uposażenia za czas niezdolności do służby w razie zaistnienia zdarzeń skutkujących niemożnością świadczenia służby, które można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należą te, które uwzględniają specyfikę służby i są przejawem uprzywilejowania funkcjonariuszy:

²² Dz. U. poz. 502, dalej: ustawa o zmianie ustawy o Policji.

²³ Pod pojęciem tym proponuję rozumienie na potrzeby niniejszego opracowania podmiotu, z którym funkcjonariusz służb mundurowych pozostaje w stosunku służbowym.

- 1) wypadek pozostający w związku z pełnieniem służby;
- 2) choroba powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby;
- 3) wypadek w drodze do miejsca pełnienia służby lub w drodze powrotnej ze służby;
- 4) czyny o charakterze bohaterskim spełnione w szczególnie niebezpiecznych warunkach, z wykazaniem wyjątkowej odwagi, z narażeniem życia lub zdrowia, w obronie prawa, netykalności granic państwowych oraz życia, mienia i bezpieczeństwa obywateli;
- 5) zdarzenia powodujące niezdolność do służby podczas wykonywania zadań poza granicami państwa;
- 6) uszczerbek na zdrowiu spowodowany przez inną osobę w wyniku popełnienia przez nią umyślnego przestępstwa lub wykroczenia w związku z pełnioną służbą przez funkcjonariusza stwierdzony prawomocnym orzeczeniem sądu.

Do drugiej grupy zdarzeń, tj. takich, które nie mają związku ze specyfiką stosunków służbowych funkcjonariuszy, należą:

- 1) choroba przypadająca w czasie ciąży,
- 2) poddanie się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz poddanie się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów.

W toku konsultacji społecznych przeprowadzanych w trakcie prac legislacyjnych najdalej idące wątpliwości co do kierunku zmian wynikających z projektu przedstawił Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów²⁴. Wśród argumentów przemawiających, zdaniem Zarządu NSZZ Policjantów, przeciwko zmianom w zakresie zabezpieczenia na wypadek niezdolności do służby spowodowanej chorobą można wskazać następujące:

- 1) zdaniem strony związkowej funkcjonariusze statystycznie są niezdolni do służby krócej niż pracownicy ubezpieczeni w ZUS;
- 2) przyczynę wprowadzenia mechanizmu weryfikacji kontroli prawidłowości zwolnień lekarskich podaną w uzasadnieniu do projektu ustawy, którą jest podejrzenie wykorzystywania zwolnień lekarskich jako dodatkowego urlopu, związkowcy uważają za pozbawioną podstaw, a wręcz za obraźliwe pomówienie;
- 3) zmiana zasad wynagradzania za służbę rodzi zagrożenie, że funkcjonariusze w obawie przed utratą uposażenia będą pełnić służbę nawet w trakcie choroby zakaźnej, a tym samym zarażać zdrowych funkcjonariuszy;
- 4) ze szczególnego charakteru stosunku służbowego funkcjonariuszy wynika niedopuszczalność zmian ich uprawnień w zakresie zabezpieczenia chorobowego, a zmiana w tym zakresie jest niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej.

²⁴ Zob. http://bip.msw.gov.pl/portals/bip/242/21811/Projekt_ustawy_z_dnia__2012_r_o_zmianie_ustawy_o_Policji_ustawy_o_Strazy_Granicz.html (18.03. 2015).

Krytyczne stanowisko NSZZ Policjantów jest zrozumiałe o tyle, że rolę związków zawodowych jest dbanie o interesy socjalne członków związku zawodowego. Działania podejmowane przez związek w celu utrzymania istniejącego stanu rzeczy były zatem w pełni uzasadnione rolą związku zawodowego, a ocena projektu aktu normatywnego dokonywana przez związek zawodowy nie musi ograniczać się wyłącznie do aspektów prawnych nowej regulacji i może koncentrować się np. na ekonomicznych następstwach nowelizacji prawa.

Na płaszczyźnie normatywnej zmiany prawa zabezpieczenia społecznego muszą być oceniane przede wszystkim w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości. Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasadę sprawiedliwości społecznej, statuuje art. 2 Konstytucji. Zasada ta wyraża wartość państwa sprawiedliwego, będącą jedną z podstaw ustroju państwa. W sferze zabezpieczenia społecznego pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą wymierne koszty ogólnospołeczne²⁵.

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego zasada sprawiedliwości społecznej wiązana jest z zasadą równości wobec prawa. Zasady te są ze sobą powiązane. Sprawiedliwość jest antytezą arbitralności, ponieważ wymaga, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji²⁶.

Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów podobnych może być dopuszczalne konstytucyjnie na gruncie zasady równości wobec prawa, gdy służy realizacji wartości współtworzących zasadę sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że społecznie niesprawiedliwe zróżnicowanie tych podmiotów jest zakazane²⁷. Już u zarania swego istnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada równości wobec prawa

²⁵ Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12.

²⁶ Orzeczenie TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5. Jakkolwiek orzeczenie to zostało wydane przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., to Trybunał uznaje, że dosłowne powtórzenie w Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej należy uznać za wyraźną oznakę intencji ustawodawcy konstytucyjnego przejścia dotychczasowego rozumienia tej zasady, tak jak się ono uformowało w praktyce konstytucyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie sądowno-konstytucyjnym; zob. wyrok TK z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97, OTK 1998, nr 4, poz. 49; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.

²⁷ Por. np. orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1999, nr 4, poz. 33; wyrok TK z dnia 28 marca 2007 r., K 40/04, OTK 2007, nr 3, poz. 33.

polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc bez żadnych różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących²⁸. Wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Kryterium różnicowania musi mieć również charakter proporcjonalny, co znaczy, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Wreszcie kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych²⁹.

Równość wobec prawa nie zakazuje bowiem różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, w analizowanym przypadku normy wynikającej z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, ale – jak podkreślano już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zakłada ona jednocześnie zasadność wyboru takiego, a nie innego różnicowania podmiotów prawa, co z kolei oznacza uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie.

Odnosząc powyższe rozważania do kształtowania ochrony socjalnej funkcjonariuszy na wypadek niezdolności do służby, należy stwierdzić, że cechą relewantną jest pozostawanie w regulowanym prawem administracyjnym stosunku służbowym. Tym, co uzasadniało i pomimo pogorszenia poziomu ochrony prawnej nadal uzasadnia uprzywilejowanie funkcjonariuszy w zakresie zabezpieczenia na wypadek krótkookresowej niezdolności do służby, są w szczególności silna zależność funkcjonariuszy od zwierzchników oraz ograniczenia, a nawet wyłączenie niektórych praw i wolności obywatelskich. Funkcjonariusze większości służb ślubują gotowość poświęcenia zdrowia, a nawet życia w imię służby dla szeroko rozumianego dobra publicznego³⁰. Nie budzi wątpliwości, że zwłaszcza ten element stosunku służbowego funkcjonariuszy sprawia, że uzasadnione jest objęcie ich ochroną socjalną na wyższym poziomie niż przewidzianą w ubezpieczeniu społecznym.

Równocześnie za sprawiedliwą społecznie należy uznać regulację, w myśl której funkcjonariusze niezdolni do służby będą w określonych sytuacjach otrzymywać 80% uposażenia, bo dotyczy to tych przypadków niezdolności do służby, które nie pozostają w związku przyczynowo-skutkowym ze służbą. Argumentu na rzecz zaprezentowanego powyżej sposobu rozumienia cechy relewantnej w kontekście zabezpieczenia chorobowego

²⁸ Por. orzeczenie z 9 marca 1998 r., U 7/87, OTK 1988 nr 1, poz. 1; wyrok TK z dnia 4 czerwca 2013 r., SK 49/12, LEX nr 1321708.

²⁹ Na przykład orzeczenie z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11.

³⁰ Na przykład porządek prawny, bezpieczeństwo państwa.

dostarcza również przyjęcie reguły, że funkcjonariusze otrzymają 100% uposażenia nie tylko w wyniku zdarzeń pozostających ze służbą w związku przyczynowo-skutkowym, ale również za czas:

- 1) choroby przypadającej w okresie ciąży,
- 2) poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów. W tych przypadkach prawo do zasiłku chorobowego w wysokości 100% przysługuje osobom objętym ubezpieczeniem chorobowym. Ustawodawca słusznie przyjął, że ciąża, podobnie jak zabiegi związane z pobraniem komórek, tkanek i narządów, stanowią okoliczności uzasadniające podwyższenie ochrony socjalnej bez względu na tytuł włączenia do zabezpieczenia społecznego. Nie są zatem zdarzeniami relewantnymi w rozumieniu interpretacji zasady równości dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Kontrola prawidłowości orzekania o niezdolności do służby

W stanie prawnym wyznaczonym przez ustawę o zmianie ustawy o Policji oraz ustawę z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych³¹ możliwe stało się kontrolowanie prawidłowości wykorzystania zwolnienia lekarskiego przez funkcjonariuszy. Kontrola ta, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o komisjach lekarskich, ma na celu ustalenie, czy funkcjonariusz w okresie orzeczonego zwolnienia od zajęć służbowych nie wykonuje pracy zarobkowej lub nie wykorzystuje zwolnienia lekarskiego w inny sposób, niezgodny z jego celem. W opinii Zarządu NSZZ Policjantów wprowadzenie mechanizmu kontroli jest zbędne i wymierzone w poczucie dumy funkcjonariuszy. Zrozumiałe oburzenie Związku wzbudziło uzasadnienie projektu ustawy, zgodnie z którym funkcjonariusze wykorzystują zwolnienia lekarskie jako dodatkowy urlop. Nie wydaje się, by opisana kontrola w jakimkolwiek stopniu była wymierzona w poczucie dumy funkcjonariuszy. W demokratycznym państwie prawa, realizującym zasadę sprawiedliwości społecznej, brak jest obiektywnych podstaw do przyjęcia, że jakkolwiek grupa zawodowa objęta systemem zabezpieczenia społecznego była traktowana na tyle szczególnie, by apriorycznie założyć, że wśród tworzących ją ludzi nie znajdą się osoby wykorzystujące przyznane im uprawnienia niezgodnie z ich przeznaczeniem. Uwaga ta ma szczególną wagę na gruncie zabezpieczenia chorobowego. Orzeczenie lekarskie, które stanowi dowód na okoliczność niezdolności do służby, upoważnia do określonych świadczeń pieniężnych oraz usprawiedliwia nieobecność na służbie. Ma równocześnie charakter celowy w tym znaczeniu, że w czasie zwolnienia z obowiązku pełnienia służby funkcjonariusz powinien powstrzymać się od wykonywania czyn-

³¹ Dz. U. poz. 1822.

ności mogących przedłużyć okres niezdolności do służby. Tak jak w przypadku pracowników celem zwolnienia od pracy jest odzyskanie zdolności do jej wykonywania, tak celem zwolnienia od służby w przypadku funkcjonariuszy jest odzyskanie możliwości pełnienia służby. Zatem za przeszkodę w osiągnięciu celu zwolnienia mogą być uznane wszelkie zachowania ubezpieczonego utrudniające proces leczenia i rekonwalescencję.

3. Podsumowanie

Wykonywanie zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego jest, jak się wydaje, jednym z największych wyzwań współczesnych państw. W praktyce realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego jest uzależniona od tak wielkiej liczby czynników, że trudno by je wymieniły. Bez wchodzenia w szczególności do najważniejszych z nich można zaliczyć bieżącą i przewidywaną sytuację ekonomiczną państwa, przyjęty model finansowania systemu zabezpieczenia społecznego, podmiotowy i przedmiotowy zakres zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca zachowuje swobodę w kształtowaniu tego systemu, a zmiana wchodzących w grę przepisów powinna być dokonywana z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości społecznej i związanej z nią zasady równości. Nieuzasadnione jest jednak postrzeganie przepisów z zakresu zabezpieczenia społecznego jako takich, które mogą być modyfikowane tylko w jednym kierunku, tj. na korzyść osób objętych ochroną. Nie ulega wątpliwości, że społecznie pożądane jest rozwijanie jakości tego systemu, ale pod warunkiem że rozwój ten odbywa się w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej i równości.

Z zaprezentowanej wyżej argumentacji wynika, że każda zmiana przepisów prawa zabezpieczenia społecznego, która urzeczywistnia w większym niż dotychczas stopniu wspomniane zasady, może być traktowana jako modernizacja prawa. Tak też należy ocenić obniżenie ochrony socjalnej funkcjonariuszy służb mundurowych na wypadek niezdolności do służby z powodu choroby. W obecnym stanie prawnym nie występuje już nieuzasadnione w świetle zasady sprawiedliwości społecznej uprzywilejowanie funkcjonariuszy.

Pozytywnie należy ocenić również wprowadzenie kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień lekarskich funkcjonariuszy. Nie ma istotnej różnicy pomiędzy funkcją zwolnienia lekarskiego pracowników i funkcjonariuszy. W okresie zwolnienia z obowiązków służbowych funkcjonariusz powinien powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań stojących na przeszkodzie odzyskaniu zdolności do pełnienia służby.

Swoistym dopełnieniem poczynionych rozważań niech będą dane statystyczne na temat ilości absencji w służbie w Państwowej Straży Pożarnej, Policji i Biurze Ochrony Rządu przed i po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o Policji.

Tabela 1. Absencja w służbie w Państwowej Straży Pożarnej, Policji i Biurze Ochrony Rządu przed i po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o Policji

Państwowa Straż Pożarna	Policja	Biuro Ochrony Rządu
czerwiec–listopad 2013 r. – 8914 strażaków na L4*	czerwiec–listopad 2013 r. – 72 060 policjantów na L4	czerwiec–listopad 2013 r. – 822 funkcjonariuszy na L4
czerwiec–listopad 2014 r. – 6681 strażaków na L4	czerwiec–listopad 2014 r. – 56 783 policjantów na L4	czerwiec–listopad 2014 r. – 488 funkcjonariuszy na L4
Spadek o 25%	Spadek o 21%	Spadek o 41%

* Chodzi o zaświadczenia lekarskie o niezdolności do pracy/służby.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/12868,Mniej-funkcjonariuszy-na-L-4.html>.

Z przedstawionych powyżej danych statystycznych jasno wynika, że w trzech formacjach mundurowych wystąpił znaczący spadek nieobecności funkcjonariuszy na służbie. Istnieją co najmniej dwie możliwe przyczyny zaobserwowanego stanu rzeczy – rzeczywista poprawia stanu zdrowia funkcjonariuszy albo ograniczenie skłonności części funkcjonariuszy do nadużywania uprawnień do usprawiedliwionego niepodejmowania obowiązków służbowych. Odnosząc się do zaproponowanej alternatywy przyczyn tłumaczących skokowy spadek korzystania ze zwolnień lekarskich, można stwierdzić, że pierwsza z nich nie jest trafna. Trudno przyjąć, iż w ciągu kilku miesięcy może dojść do tak znaczącej poprawy stanu zdrowia relatywnie dużych grup ludzi, zwłaszcza że okres jesienny raczej sprzyja zwiększaniu tendencji do zapadalności na choroby powodujące niezdolność do pracy. Dokonana ocena implikuje wniosek, że w praktyce funkcjonowania wskazanych służb mundurowych występowało zjawisko nadużywania uprawnień związanych z niezdolnością do służby, które dzięki nowelizacji pragmatyk służbowych zostało jeśli nie całkowicie wyeliminowane, to poważnie ograniczone.

Bibliografia

- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Institucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne*, t. 3, Warszawa 2003.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006.
- Liszczyński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2014.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Institucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.

Wpływ organizacji pozarządowych na realizację celów publicznych – aspekty prawne

Streszczenie

Funkcjonariusze służb mundurowych w razie zaistnienia ryzyka socjalnego korzystają z ochrony zagwarantowanej przez system zaopatrzeniowy, który znacząco różni się od systemu powszechnego – ubezpieczeniowego. Różnice polegają przede wszystkim na innym sposobie finansowania świadczeń, ale dotyczą również odmiennego ukształtowania treści ryzyka socjalnego, przesłanek oraz trybu ustalania prawa do świadczeń. Cechą wspólną obydwu systemów jest w szczególności ich uregulowanie przepisami prawa administracyjnego. Zasadniczym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy zmiany dokonane w ostatnich latach w systemie zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy służb mundurowych na wypadek choroby mogą zostać ocenione jako modernizacja prawa zabezpieczenia społecznego.

Słowa kluczowe: funkcjonariusze, zabezpieczenie społeczne, sprawiedliwość społeczna, równość

Selected Aspects of the Changes in the Sickness Security of Uniformed Service Officers

Abstract

In the event of social risks materialising, the officers of uniformed services officers benefit from the protection guaranteed by the provisioning system, which differs significantly from the general insurance scheme. The differences lie mainly in the methods of financing the benefit, but they also applies to the conditioning of social risks, as well as prerequisites and procedures for determining the right to the benefit. A common feature of both systems is, in particular, that they are regulated by the provisions of administrative law. The main objective of this contribution entitled *Selected aspects of the changes in the sickness security of uniformed service officers*, is to attempt to answer the question whether the changes made in recent years in the social security system of uniformed officers in case of sickness can be assessed as a „modernisation of social security law”.

Keywords: officers, social assurance, social justice, equality