t. LXVII, nr 1/2026 DOI 10.33226/0032-6186.2026.1.6

Dr Edyta Jóźwiak
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-4596-7990
e-mail: edyta.jozwiak@uwm.edu.pl

Zasiłek chorobowy a konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego byłych żołnierzy: analiza przepisów i praktyki orzeczniczej

Sickness Benefit and the Constitutional Right to Social Security of Former Soldiers: Analysis of Legal Provisions and Judicial Practice

Streszczenie
Celem artykułu jest analiza prawna i konstytucyjna art. 7 i 7a ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, w kontekście uprawnień byłych żołnierzy do zasiłku chorobowego po zakończeniu czynnej służby wojskowej. Szczególną uwagę poświęcono sytuacjom, w których niezdolność do pracy powstała jeszcze w trakcie pełnienia służby, a trwa nieprzerwanie również po jej ustaniu. W artykule podjęto rozważania na temat zgodności obecnego brzmienia przepisów z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadą zaufania obywatela do państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). W analizie wykazano, że obowiązujące regulacje, w szczególności art. 7a, są nieprecyzyjne i prowadzą do niejednolitej wykładni oraz praktyki stosowania prawa przez organy rentowe i sądy. W konkluzji artykuł zawiera wnioski *de lege ferenda*, wśród których wskazano m.in. na konieczność doprecyzowania treści art. 7a poprzez jednoznaczne odniesienie do art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej.

Słowa kluczowe
prawo zabezpieczenia społecznego; zasiłek chorobowy; niezdolność do pracy; żołnierz zawodowy; system ubezpieczeń społecznych

JEL: H55

Abstract
The aim of this article is to provide a legal and constitutional analysis of Articles 7 and 7a of the Act of 25 June 1999 on Cash Benefits from Social Insurance in Case of Sickness and Maternity, in the context of former soldiers' entitlement to sickness benefits after the end of active military service. Special attention is given to situations where incapacity for work arose during military service and continues uninterrupted after its termination. The article examines whether the current wording of these provisions complies with the constitutional principles of equality before the law (Article 32 of the Polish Constitution), the right to social security (Article 67(1)), and the principle of citizens' trust in the rule of law (Article 2). The analysis demonstrates that the applicable regulations, particularly Article 7a, are imprecise and result in inconsistent interpretation and application by pension authorities and courts. The article concludes with *de lege ferenda* proposals, including the need to clarify the wording of Article 7a by explicitly referring to Article 6(1) of the same Act.

Keywords
social security law; sickness benefit; incapacity for work; professional soldier; social insurance system

Wprowadzenie

Zasiłek chorobowy to jedno z podstawowych świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, które ma na celu zapewnienie zabezpieczenia dochodowego osobom niezdolnym do pracy z powodu choroby. Jego znaczenie wykracza jednak poza zwykłą funkcję kompensacyjną. Świadczenie to stanowi bowiem ważny element realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia

społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego m.in. w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, co obliguje państwo do stworzenia skutecznych i realnych mechanizmów ochronnych.

W tym kontekście zasiłek chorobowy nie jest wyłącznie jednym z wielu świadczeń, pełni bowiem kluczową funkcję w systemie zabezpieczenia społecznego, zapewniając minimalny poziom dochodu w okresie, gdy ubezpieczony z powodu złego stanu zdrowia nie może uzyskiwać dochodu z pracy (SN, 1998). Brak dostępu do tego świadczenia dla określonej grupy obywateli, w tym m.in. osób zwolnionych z czynnej służby wojskowej, mimo kontynuacji niezdolności do pracy po zakończeniu służby, może rodzić poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym obowiązkiem państwa do zapewnienia równego i sprawiedliwego dostępu do świadczeń zabezpieczenia społecznego.

Ponadto, zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Państwo nie może tworzyć lub tolerować rozwiązań prawnych, które w sposób arbitralny wyłączają z ochrony socjalnej osoby znajdujące się w obiektywnie podobnej sytuacji życiowej i zawodowej, jak ma to miejsce w przypadku byłych żołnierzy, których niezdolność do pracy rozpoczęła się jeszcze w trakcie służby i trwa nieprzerwanie po jej zakończeniu. Dlatego właściwe ukształtowanie prawa do zasiłku chorobowego, także dla byłych żołnierzy, ma nie tylko wymiar techniczny, lecz głęboko konstytucyjny. Jest wyznacznikiem tego, na ile państwo rzeczywiście realizuje swoje zobowiązania wobec obywateli i na ile system prawa respektuje fundamentalne wartości, takie jak sprawiedliwość, równość i bezpieczeństwo socjalne. W przypadku osób zwolnionych z czynnej służby wojskowej prawo do tego świadczenia jest regulowane m.in. przepisami art. 7 oraz art. 7a ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 501 (dalej: ustawa zasiłkowa).

Mimo wprowadzenia art. 7a do ustawy zasiłkowej na mocy ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (tekst jedn. Dz.U. z 2025, poz. 825), interpretacja tych przepisów rodzi poważne wątpliwości natury prawnej i konstytucyjnej. Szczególnie sporny pozostaje przypadek żołnierza, który staje się niezdolny do pracy jeszcze w trakcie służby, gdy ta niezdolność trwa nieprzerwanie także po jej zakończeniu. W ocenie autorki obecne brzmienie analizowanych przepisów narusza konstytucyjne standardy równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasady zaufania obywatela do państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), gdyż nie zapewnia jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w porównywalnej sytuacji, nie gwarantuje spójnego i przewidywalnego systemu wsparcia oraz nie spełnia wymogu jasności i stabilności regulacji.

Jednocześnie należy podkreślić specyfikę sytuacji prawnej żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych w kontekście prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia. Status żołnierza jako status administracyjnoprawny, wynikający z pełnienia służby publicznej, nie może być utożsamiany z zatrudnieniem w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy i nie stanowi samodzielnego tytułu do objęcia ubezpieczeniem chorobowym na zasadach właściwych pracownikom. Ubezpieczenie chorobowe osób pełniących zawodową służbę wojskową ma charakter konsekwencji podjęcia przez nich aktywności zarobkowej, a zatem dopiero te stosunki prawne stanowią właściwy tytuł ubezpieczeniowy w rozumieniu ustawy zasiłkowej (Babińska-Górecka, 2025). Z tego względu analizowany problem nie dotyczy samego „statusu żołnierza", lecz sytuacji osób, które pełniły służbę wojskową lub służbę w innych formacjach mundurowych, będąc jednocześnie objętymi ubezpieczeniem chorobowym, a które stały się niezdolne do pracy jeszcze w trakcie służby, zaś ich niezdolność trwała nieprzerwanie również po jej zakończeniu (Stopka, 2025). Artykuł odnosi się zatem nie tylko żołnierzy zwalnianych rozkazem personalnym z zawodowej służby wojskowej, lecz również osoby pełniące inne formy służby wojskowej.

Ze względu na podobieństwo konstrukcji prawnych odnoszących się do służby publicznej, zakres analizy obejmuje także funkcjonariuszy pozostałych formacji mundurowych, w szczególności: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, a także Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. W każdej z tych formacji status funkcjonariusza ma charakter administracyjnoprawny i nie kreuje sam w sobie tytułu do ubezpieczenia chorobowego.

Uwzględnienie powyższych kwestii pozwala pełniej uzasadnić tezę, że problematyka wykładni art. 7 i 7a ustawy zasiłkowej ma charakter szerszy niż wyłącznie militarno-administracyjny, a w istocie dotyczy kolizji pomiędzy formalnym statusem służbowym a materialną ochroną ubezpieczeniową, której celem jest zabezpieczenie osób dotkniętych chorobą niezależnie od specyfiki wykonywanej służby.

Zasiłek chorobowy po ustaniu ubezpieczenia

Artykuł 7 ustawy zasiłkowej, wprowadza odstępstwo od warunków nabycia prawa do zasiłku związanego z momentem powstania niezdolności do pracy sformułowanego w art. 6 ust. 1 tej ustawy tj. zajścia niezdolności do pracy w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego. Przepis ten określa zdarzenie chronione, które powinno zajść w tzw. okresie ochronnym jako „niezdolność do pracy". Posłużenie się w przypadku ogólnym sformułowaniem „niezdolność do pracy" wskazuje, że prawo do zasiłku chorobowego na podstawie tego przepisu obejmuje zarówno niezdolność do pracy z powodu choroby, jak i z powodu sytuacji zrównanych z niezdolnością do pracy z powodu choroby (Stopka, 2025, LEX/el).

Zgodnie z treścią art. 7 ustawy zasiłkowej: „zasiłek chorobowy przysługuje również osobie, która stała się niezdolna do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia

chorobowego, jeżeli niezdolność do pracy trwała bez przerwy co najmniej 30 dni i powstała:

1) nie później niż w ciągu 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego;

2) nie później niż w ciągu 3 miesięcy od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego – w razie choroby zakaźnej, której okres wylęgania jest dłuższy niż 14 dni, lub innej choroby, której objawy chorobowe ujawniają się po okresie dłuższym niż 14 dni od początku choroby".

Nie do końca wiadomo, jakie dokładnie przesłanki kierowały ustawodawcą przy ustaleniu 14-dniowego i 3-miesięcznego terminu, w którym może powstać niezdolność do pracy po zakończeniu ubezpieczenia chorobowego. Można jedynie domniemywać, że wprowadzenie 14-dniowego limitu miało na celu zdyscyplinowanie byłych ubezpieczonych i zachęcenie ich do możliwie szybkiego podjęcia nowego zatrudnienia. Z perspektywy systemu zabezpieczenia społecznego aktywność zawodowa jest bowiem uznawana za podstawowy i pożądany sposób zapewniania środków utrzymania zarówno dla jednostki, jak i jej rodziny (Ślebzak, 2015).

W orzecznictwie podkreśla się, że zasiłek chorobowy przyznawany na podstawie art. 7 ma charakter szczególny, gdyż stanowi wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą świadczenia przysługują wyłącznie w okresie opłacania składek na ubezpieczenie. Jest to świadczenie wypłacane mimo ustania tytułu ubezpieczenia i braku bieżącego finansowania składką, a jego przyznanie jest uzależnione od ziszczenia się ryzyka, jakim jest niezdolność do pracy występująca już po zakończeniu ubezpieczenia. Jego funkcją jest zapewnienie ochrony osobie, która z powodu choroby nie jest w stanie podjąć nowego zatrudnienia (SN, 2002; SN 2006 r.). W tym kontekście należy zgodzić się z A. Napiórkowską (2016), która wskazuje, że zasiłek ten jest w istocie wypracowanym świadczeniem, tyle że uprzednio.

Regulacja sytuacji byłych żołnierzy – geneza i treść art. 7a ustawy zasiłkowej

Stosownie do art. 7a ustawy zasiłkowej przepis art. 7 stosuje się odpowiednio do żołnierza zwolnionego z czynnej służby wojskowej, z tym, że podstawę obliczenia wysokości zasiłku chorobowego stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wprowadzenie do ustawy zasiłkowej przepisu art. 7a miało charakter nowelizacyjny i zostało dokonane ustawą z 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny oraz niektórych innych ustaw. Regulacja ta została dodana w związku z koniecznością uregulowania statusu osób, które po zakończeniu zawodowej służby wojskowej lub innego rodzaju służby państwowej pozostają w stanie niezdolności do pracy. Celem ustawodawcy było wypełnienie luki prawnej, która w praktyce powodowała niejednolite stosowanie przepisów przez organy rentowe, szczególnie w odniesieniu do byłych żołnierzy i funkcjonariuszy.

Zgodnie z treścią art. 7a ustawy zasiłkowej: „Zasiłek chorobowy przysługuje osobie, która po ustaniu zatrudnienia lub innego tytułu do ubezpieczenia chorobowego, nie później niż w ciągu 14 dni od tego ustania, stała się niezdolna do pracy z powodu choroby, jeżeli nie przystąpiła do kolejnego tytułu ubezpieczenia". Nowelizacja ta została jednak sformułowana w sposób, który nie odsyła do art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej – podstawowego przepisu określającego prawo do zasiłku chorobowego w czasie trwania ubezpieczenia. W konsekwencji pojawiły się istotne wątpliwości interpretacyjne co do relacji pomiędzy art. 7a, a pozostałymi przepisami ustawy, a także co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego jego stosowania (Mazur, 2024).

Adresatem wskazanych wyżej przepisów jest nie tylko były żołnierz zawodowy, tj. żołnierz pełniący zawodową służbę wojskową, ale każda osoba zwolniona z pełnienia czynnej służby wojskowej, czyli służby polegającej na pełnieniu zasadniczej służby wojskowej, terytorialnej służby wojskowej; służby w aktywnej rezerwie w dniach tej służby oraz odbywaniu ćwiczeń wojskowych w ramach pasywnej rezerwy; zawodowej służby wojskowej oraz służby w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (zob. art. 2 pkt 39 i 40 w zw. z art. 130 ustawy o obronie Ojczyzny). Powody zwolnienia żołnierza z czynnej służby wojskowej nie mają znaczenia dla skorzystania z prawa do zasiłku chorobowego. Z przepisów ustawy o obronie Ojczyny wynika, że mogą one mieć różny charakter, w tym mogą rodzić obowiązek zwolnienia żołnierza z czynnej służby wojskowej lub tylko stwarzać taką możliwość (zob. np. art. 128, art. 163 i 166, 226, 228 ustawy o obronie Ojczyzny).

Wątpliwości interpretacyjne i problemy stosowania przepisów

Pomimo dokonanej stosunkowo niedawno nowelizacji art. 7, jak i art. 7a ustawy zasiłkowej, nadal stanowią istotne wyzwanie interpretacyjne dla organów rentowych oraz sądów. Trudności te wynikają przede wszystkim z różnorodności stanów faktycznych, do których przepisy te znajdują zastosowanie. Orzecznictwo wielokrotnie napotykało zarówno praktyczne, jak i doktrynalne problemy związane z wykładnią tych przepisów, nie tylko w przypadkach wątpliwych, lecz także w sytuacjach pozornie oczywistych, gdzie literalna interpretacja wydaje się jednoznaczna.

Wątpliwości interpretacyjne organów rentowych budziła między innymi treść art. 7 ustawy, zgodnie z którą zasiłek chorobowy przysługuje również osobie, jeśli jej niezdolność do pracy trwała nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni. Wydawać by się mogło, iż literalne brzmienie przepisu nie daje podstaw do kwestionowania, że chodzi tu o niezdolność do pracy, która trwa 30 dni i więcej. Zdarzało się jednak, iż organ rentowy odmawiał przyznania zasiłku stojąc na stanowisku, iż konieczny dla jego uzyskania zasiłku jest upływ 31 dni. W takim stanie faktycznym zapadło m.in. orzeczenie Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2019 r. (I UK 269/18), w którym Sąd ten jednoznacznie uznał, że spełnienie 30-dniowego okresu ubezpieczenia chorobowego jest wystarczające do uzyskania zasiłku chorobowego w świetle art. 7 ustawy zasiłkowej (wyrok SO Warszawa-Praga z 18 marca 2024 r., VII Ua 6/24; wyrok SO w Łodzi z 1 sierpnia

2024 r., VIII Ua 35/24). W opisywanym powyżej orzeczeniu SN wykazał, że organy rentowe muszą działać zgodnie z literalnym i celowym odczytaniem przepisów, bez dowolnego rozszerzania wymogów ponad to, co przewiduje ustawa. Orzeczenie to podkreśla wagę precyzyjnej wykładni przepisów i ochrony praw ubezpieczonych, nawet w sytuacjach, gdy różnica między 30 a 31 dni wydaje się nominalna.

Podobnie, jeśli chodzi o zwrot użyty w tym samym przepisie tj.: „ustanie tytułu ubezpieczenia chorobowego". W uchwale z 12 czerwca 2002 r. (III UZP 4/02) Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że pracownik, który w ostatnim miesiącu zatrudnienia przebywał na urlopie bezpłatnym, a niezdolnym do pracy stał się przed upływem 14 dni od ustania stosunku pracy, nie nabywa prawa do zasiłku chorobowego na podstawie art. 7 pkt 1. Pogląd ten należy uznać za trafny, bowiem kluczowe jest to, że obowiązkowy tytuł ubezpieczenia chorobowego wygasł już z chwilą rozpoczęcia urlopu bezpłatnego, a nie dopiero z dniem ustania stosunku pracy. Gdyby uznać inaczej, należałoby przyjąć, że sam fakt zatrudnienia, nawet jeśli nie skutkuje objęciem ubezpieczeniem chorobowym, stanowi tytuł do tego ubezpieczenia, co pozostawałoby w sprzeczności z treścią art. 3 pkt 1 oraz art. 4 ust. 2 ustawy zasiłkowej.

Poza wskazanymi wcześniej problemami interpretacyjnymi związanymi z wykładnią art. 7 ustawy zasiłkowej, istotne kontrowersje wywołuje również zagadnienie prawne dotyczące skutków utraty ważności zaświadczenia lekarskiego, przewidzianej w art. 59 ust. 6 tej ustawy. Kwestia ta stała się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, który w uchwale Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 16 czerwca 2021 r. (III UZP 2/21), odniósł się do konsekwencji unieważnienia zaświadczenia w kontekście prawa do zasiłku chorobowego. W wydanym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał jednoznacznie, że utrata ważności zaświadczenia lekarskiego skutkuje brakiem możliwości przyznania zasiłku chorobowego za okres objęty unieważnioną częścią tego dokumentu. Jednocześnie jednak podkreślono, iż nie oznacza to automatycznego przerwania trwania niezdolności do pracy, jaką wcześniej stwierdził lekarz ani tym bardziej odzyskania przez ubezpieczonego zdolności do pracy.

Przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia językowa oraz celowościowa zasługuje na pełną aprobatę, gdyż zachowuje równowagę między interesem systemu ubezpieczeń społecznych a ochroną praw jednostki. Kluczowe pozostaje bowiem umożliwienie sądowi, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem ubezpieczonego od decyzji organu rentowego, zbadania czy ubezpieczony w dalszym ciągu pozostawał niezdolny do pracy w okresie objętym unieważnionym zaświadczeniem. Tylko taka konstrukcja pozwala na rzeczywiste zweryfikowanie, czy w analizowanym stanie faktycznym zostały spełnione przesłanki nabycia prawa do świadczenia z tytułu niezdolności do pracy na podstawie art. 7 ustawy zasiłkowej (Czerniak-Swędzioł, 2022). Odmienna interpretacja prowadziłaby do nadmiernie restrykcyjnych skutków dla ubezpieczonego, w postaci automatycznego, wynikającego z mocy prawa przerwania ciągłości ochrony ubezpieczeniowej, bez uwzględnienia rzeczywistego stanu zdrowia osoby ubiegającej się o świadczenie.

Podobnie wiele wątpliwość interpretacyjnych budzi art. 7a ustawy zasiłkowej, zwłaszcza w kontekście relacji między faktyczną a formalną niezdolnością do pracy oraz sposobu dokumentowania tej niezdolności. Problematyczna pozostaje również kwestia, czy art. 7a stanowi autonomiczną podstawę do przyznania świadczenia, czy też ma charakter jedynie doprecyzowujący wobec ogólnej regulacji zawartej w art. 7.

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że literalna wykładnia art. 7a może prowadzić do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji ubezpieczonych. Przykładem jest wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu z 21 marca 2024 r. (IV U 288/23), w którym sąd zakwestionował interpretację organu rentowego, zgodnie z którą prawo do zasiłku przysługuje byłemu żołnierzowi jedynie w przypadku, gdy niezdolność do pracy powstała już po zakończeniu służby, natomiast nie przysługuje ono w sytuacji, gdy niezdolność rozpoczęła się jeszcze w trakcie jej trwania i kontynuowana była po ustaniu stosunku służbowego. Sąd słusznie wskazał, że taka wykładnia nie tylko jest pozbawiona racjonalnego uzasadnienia, ale może również skutkować naruszeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zasady równego traktowania ubezpieczonych, przewidzianej w art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Do podobnych wniosków doszedł Sąd Okręgowy w Elblągu w wyroku z 20 marca 2025 r. (IV Ua 7/25), stwierdzając, że omawiana wykładnia prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej osób, które pozostają w identycznym położeniu faktycznym. Takie rozbieżności wskazują na potrzebę nie tylko ponownej legislacyjnej interwencji, lecz również konsekwentnego stosowania wykładni systemowej oraz celowościowej przez sądy ubezpieczeń społecznych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wykładnia przepisów ustawy zasiłkowej musi uwzględniać nie tylko literalne brzmienie norm, ale również ich funkcje: ochronną i kompensacyjną. Jak zauważa Jaśniewicz-Radzewicz (2021) jednym z podstawowych celów świadczeń chorobowych jest zapewnienie ubezpieczonemu kontynuacji zabezpieczenia socjalnego również po ustaniu tytułu ubezpieczenia, jeżeli zachodzi kontynuacja niezdolności do pracy. Brak spójnego odniesienia art. 7a do art. 6 oraz 7 ustawy może prowadzić do sytuacji, w której osoby dotknięte chorobą są wyłączone z ochrony systemowej nie z powodów merytorycznych, lecz czysto formalnych.

Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego przepisy te należy interpretować w świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego w sytuacjach uzasadniających jego potrzebę. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że standard ochrony socjalnej ma szczególne znaczenie w przypadkach zwiększonej wrażliwości socjalnej obywateli, np. w sytuacjach niezdolności do pracy, choroby lub konieczności opieki nad osobami

zależnymi (prawo do świadczenia pielęgnacyjnego – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17; ochrona w obszarze mieszkalnictwa – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., K 4/05; pomoc społeczna wobec osób w trudnej sytuacji materialnej – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., SK 15/01).

W konsekwencji interpretacja art. 7 i art. 7a ustawy zasiłkowej nie może ograniczać prawa do świadczeń w sposób formalistyczny lub arbitralny. Wręcz przeciwnie, powinna uwzględniać rzeczywiste potrzeby osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, zapewniając im skuteczną ochronę konstytucyjnie gwarantowanego standardu socjalnego. Trybunał Konstytucyjny w powyższych orzeczeniach jednoznacznie wskazał, że przepisy ustawowe muszą być stosowane w duchu równości i sprawiedliwości społecznej, tak aby osoby w zbliżonej sytuacji faktycznej były traktowane jednakowo, a różnicowanie świadczeń mogło wynikać wyłącznie z istotnych, racjonalnych przesłanek.

Podsumowując, obecne brzmienie art. 7a ustawy zasiłkowej, mimo deklarowanego celu doprecyzowania sytuacji po ustaniu tytułu ubezpieczenia, prowadzi w praktyce do powstania nowych wątpliwości interpretacyjnych. Ich rozwiązanie wymaga zarówno odpowiedzialnego podejścia interpretacyjnego ze strony sądów, jak i ewentualnych działań legislacyjnych mających na celu ujednolicenie regulacji i zapewnienie zgodności z zasadami konstytucyjnymi.

Postulaty *de lege ferenda*

Analiza obowiązującego brzmienia art. 7a ustawy zasiłkowej oraz praktyki jego stosowania prowadzi do jednoznacznego wniosku, że obecna regulacja nie zapewnia spójności aksjologicznej ani systemowej, a jej stosowanie może skutkować naruszeniem podstawowych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Brak jednoznacznego odniesienia art. 7a do art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej skutkuje w praktyce nieczytelną linią interpretacyjną organów rentowych, prowadząc do nierównego traktowania ubezpieczonych znajdujących się w niemal identycznej sytuacji. Sytuacja ta dotyczy zwłaszcza byłych żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy zachorowali jeszcze w trakcie pełnienia służby, a ich niezdolność do pracy trwa nieprzerwanie również po jej zakończeniu. Na szczęście, w odróżnieniu od rozbieżnych stanowisk organów rentowych, orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego w tym zakresie pozostaje ugruntowane i konsekwentnie opowiada się na korzyść ubezpieczonych, jednoznacznie potwierdzając ich prawo do świadczeń. Ponadto niejednolitość podejścia organów pozostaje w kolizji z konstytucyjnym standardem równości i sprawiedliwości społecznej, który jak to wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny wymaga, aby podmioty znajdujące się w zbliżonej sytuacji faktycznej były traktowane jednakowo, a odmienne traktowanie mogło wynikać wyłącznie z istotnych, racjonalnych przesłanek (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 1998 r., K 37/97). Trybunał wskazywał również, że zasada zaufania do państwa prawa obejmuje obowiązek formułowania przepisów w sposób jasny, spójny i przewidywalny, tak aby obywatel mógł racjonalnie kształtować swoje zachowania i oczekiwania co do zakresu przysługujących mu praw (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., P 3/00).

Na tym tle pozytywnie należy ocenić kierunek orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, które w odróżnieniu od niejednolitych decyzji organów rentowych, wypracowały stabilną i ugruntowaną linię interpretacyjną, konsekwentnie opowiadając się za ochroną ubezpieczonego w przypadkach kontynuacji niezdolności do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia, zwłaszcza w odniesieniu do byłych żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych. Orzecznictwo to wypełnia konstytucyjny standard ochrony socjalnej, który jak podkreśla TK, ma szczególne znaczenie w sytuacjach, w których obywatel znajduje się w stanie zwiększonej wrażliwości socjalnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17).

Do powyższego nawiązuje również Sąd Najwyższy w postanowieniu z 13 sierpnia 2024 r. (II USK 334/23), w którym wskazano, że takie sytuacje powinny być rozstrzygane z uwzględnieniem konstytucyjnych gwarancji równego traktowania obywateli (art. 32 Konstytucji RP) oraz prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP). Jednocześnie obecna redakcja przepisów nie pozwala osobom objętym ubezpieczeniem chorobowym, w tym zwolnionym ze służby żołnierzom, na przewidzenie skutków prawnych swoich decyzji lub okoliczności zdrowotnych, co pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania do państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

W związku z powyższym, zasadne wydaje się podjęcie przez ustawodawcę działań legislacyjnych i systemowych polegających na doprecyzowaniu treści art. 7a ustawy zasiłkowej, poprzez wyraźne odniesienie do art. 6 ust. 1 tej ustawy, w celu zapewnienia spójności między przepisami regulującymi prawo do zasiłku chorobowego w czasie trwania ubezpieczenia oraz po jego ustaniu. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w których uprawnienie do świadczenia byłoby zależne wyłącznie od momentu formalnego zakończenia stosunku służbowego. Istotne również z punktu widzenia zasad konstytucyjnych jest zrównanie sytuacji prawnej osób, których niezdolność do pracy powstała przed ustaniem służby i trwała nieprzerwanie po jej zakończeniu, z sytuacją osób, u których niezdolność powstała już po ustaniu stosunku służbowego, o ile zachowana została ciągłość niezdolności. Równe traktowanie tych dwóch grup jest także racjonalne z punktu widzenia celu ustawy zasiłkowej.

Pomocne mogłoby również okazać się wydanie oficjalnych wytycznych interpretacyjnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które w sposób jednolity uregulują praktykę stosowania art. 7a w kontekście art. 6 i 7

ustawy zasiłkowej. Takie wytyczne mogłyby ograniczyć uznaniowość decyzji organów rentowych i zwiększyć przewidywalność orzecznictwa.

Wdrożenie powyższych postulatów pozwoli nie tylko na zapewnienie zgodności regulacji z Konstytucją RP, lecz także na wzmocnienie zaufania obywateli do instytucji publicznych oraz zwiększenie skuteczności ochrony socjalnej w sytuacjach rzeczywistej potrzeby wsparcia.

Wnioski

Przeprowadzona analiza art. 7 i 7a ustawy zasiłkowej wskazuje, że obowiązujące regulacje, mimo nowelizacji wprowadzonej w 2023 r., nadal nie zapewniają wystarczającej jasności i spójności systemowej. W szczególności przepisy te rodzą poważne wątpliwości interpretacyjne w zakresie prawa byłych żołnierzy zawodowych do zasiłku chorobowego w sytuacji, gdy niezdolność do pracy powstała jeszcze w trakcie pełnienia czynnej służby wojskowej, a utrzymuje się po jej zakończeniu.

Wskazane przepisy, zwłaszcza art. 7a, nie zawierają jednoznacznych mechanizmów umożliwiających przyznanie prawa do świadczeń po ustaniu tytułu ubezpieczenia w przypadkach ciągłej niezdolności do pracy. Brak wyraźnego odesłania do art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej oraz nieprecyzyjne sformułowania ustawowe przyczyniają się do występowania znacznych rozbieżności w szczególności w decyzjach organów rentowych. Z kolei przeprowadzona analiza orzeczeń pozwala wywieść wniosek, że często dochodzi do sytuacji, w których literalna wykładnia przepisów prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z celem ustawy i konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego.

Analizowane regulacje budzą poważne zastrzeżenia w świetle standardów konstytucyjnych, w szczególności z punktu widzenia zasady równości wobec prawa, prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zasady zaufania obywatela do państwa prawa. Aktualny stan prawny może bowiem skutkować sytuacją, w której osoby znajdujące się w porównywalnej sytuacji faktycznej, np. osoby niezdolne do pracy wskutek choroby powstałej w trakcie ubezpieczenia, są traktowane w sposób nierówny tylko z tego powodu, że ich ubezpieczenie ustało w wyniku zakończenia służby wojskowej.

Z tego względu zasadne jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda*, w szczególności dotyczących doprecyzowania treści art. 7a ustawy zasiłkowej poprzez jednoznaczne wskazanie, że w przypadkach kontynuowanej niezdolności do pracy po zakończeniu służby wojskowej możliwe jest uzyskanie prawa do zasiłku chorobowego na zasadach ogólnych. Choć taki wniosek wynika z wykładni systemowej potwierdzonej orzeczeniami sądów to jednak ujednolicenie wykładni i praktyki stosowania tych przepisów jest niezbędne dla zapewnienia zgodności regulacji z konstytucyjnym standardem ochrony ubezpieczonych oraz dla realizacji zasady zaufania obywatela do państwa prawa. Co więcej, przyśpieszy to również otrzymanie świadczenia przez osoby o nie wnioskujące, bowiem jasna treść przepisów przyczyni się do wydawania pozytywnych decyzji już na etapie postępowania przed organem rentowym, bez konieczności składania odwołania i oczekiwania na zakończenie niestety długiego postępowania sądowego. Należy bowiem zwarzyć, że omawiane przepisy zostały wprowadzone, by zabezpieczyć ubezpieczonego, zapewniając minimalny poziom dochodu w okresie, w którym z powodu złego stanu zdrowia nie może uzyskiwać dochodu z pracy. Niejednokrotnie może się bowiem okazać, że postępowanie zostanie zakończone po kilkunastu miesiącach od dnia zaistnienia przesłanek do wypłaty świadczenia, już po podjęciu nowego zatrudnienia, co z kolei będzie oznaczało, że ubezpieczony nie dostanie środków w czasie, kiedy ich będzie najbardziej potrzebował. W konsekwencji powyższego główny cel ustawodawcy, który przyświecał wprowadzeniu omawianych przepisów nie zostanie spełniony.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Babińska-Górecka, R. (2025). *Komentarz do art. 7a*. W: *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*. Legalis.

Czerniak-Swędzioł, J. (2022). Utrata ważności zaświadczenia lekarskiego a zdolność do pracy i prawo do zasiłku chorobowego. *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 czerwca 2021 r., III UZP 2/21. Orzecznictwo Sądów Polskich, 11*. LEX/el.

Jaśniewicz-Radzewicz, B. (2021). *Utrata prawa do zasiłku chorobowego i wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy* [praca naukowa, Uniwersytet w Białymstoku]. Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku.

Mazur, A. (2024). Wątpliwości interpretacyjne związane z art. 7a ustawy zasiłkowej w świetle nowelizacji z 2023 roku. *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, 2*, 45–56.

Napiórkowska, A. (2016). Warunki nabycia przez pracownika prawa do zasiłku chorobowego z ubezpieczenia chorobowego. *Rozprawy Ubezpieczeniowe, 3*(22), 102–114.

Stopka, K. (2025). Art. 7 i 7a. W *Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz* (wyd. II). LEX/el.

Ślebzak, K. (2015). *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP: Zagadnienia podstawowe*. C.H.Beck.

Akty prawne/Legal acts

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2805 ze zm.

Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 350, ze zm.

Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 825.
Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jedn. Dz.U. z 20205 r., poz. 501.

Orzecznictwo sądowe/Case law

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 1998 r., K 37/97.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., P 3/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., SK 15/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., K 4/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17.
Uchwała Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2002 r., III UZP 4/02.
Uchwała Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2021 r., III UZP 2/21.
Wyrok Sądu Najwyższego z 25 lipca 2006 r., I UK 42/06.
Wyrok Sądu Najwyższego z 12 sierpnia 1998 r., II UKN 172/98.
Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2019 r., I UK 269/18.
Wyrok Sądu Okręgowego w Elblągu z 20 marca 2025 r., IV Ua 7/25.
Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 1 sierpnia 2024 r., VIII Ua 35/24.
Wyrok Sądu Okręgowego Warszawa-Praga z 18 marca 2024 r., VII Ua 6/24.
Wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu z 21 marca 2024 r., IV U 288/23.

Edyta Jóźwiak, dr nauk prawnych, pracownik Katedry Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Jednocześnie wykonuje zawód adwokata, reprezentując klientów przed sądami powszechnymi oraz organami administracyjnymi, w tym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Edyta Jóźwiak, PhD, she is a faculty member at the Department of Financial Law and Tax Law at the University of Warmia and Mazury in Olsztyn. She also practices as an attorney, representing clients before common courts and administrative authorities, including in matters related to labor law and social security.

Zapraszamy do zakupu książek



Więcej informacji na stronie: www.pwe.com.pl