



Sygn. akt I UK 109/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. C.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o zasiłek macierzyński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 marca 2016 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w K.

z dnia 16 października 2014 r.,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 20 stycznia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił M. C. prawa do zasiłku macierzyńskiego odpowiadającego okresowi dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 21 listopada 2013 r. do 5 stycznia 2014 r. oraz prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający urlopowi rodzicielskiemu od 6 stycznia 2014 r. do 6 lipca 2014 r.

Na skutek odwołania ubezpieczonej, Sąd Rejonowy w K. wyrokiem z dnia 14 maja 2014 r. zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał wnioskodawczyni prawo do tych świadczeń, a Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 16 października 2014 r. oddalił apelację organu rentowego od orzeczenia pierwszoinstancyjnego.

Powyższe rozstrzygnięcia zapadły w następującym stanie faktycznym: ubezpieczona M. C. w dniu 8 lipca 2013 r. urodziła dziecko. Zasiłek macierzyński za okres 140 dni pobierała do 24 listopada 2013 r., przy czym od 9 lipca 2013 r. był to zasiłek macierzyński po ustaniu zatrudnienia. Wniosek o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego złożyła w dniu 9 stycznia 2014 r.

Podstawę prawną wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za sporne okresy stanowi art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 159 ze zm.; dalej ustawa zasiłkowa). W myśl powołanego przepisu, ubezpieczony ma prawo do zasiłku macierzyńskiego przez okres urlopu macierzyńskiego, przez okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz przez okres urlopu rodzicielskiego. W zakresie unormowania objętego wskazaną jednostką redakcyjną ustawy, brak jest jakichkolwiek wzmianek o terminach, w których powinien zostać zgłoszony wniosek o wymienione świadczenia. Jedynie przepis art. 31 ust. 3 pkt 2 zasiłkowej zawiera uregulowania odnoszące się do ubezpieczonych niebędących pracownikami, w których zawarte zostały terminy stosowane w przypadku ubezpieczonych będących pracownikami (art. 179¹ k.p. i 182⁴ k.p.), jednakże przepisy te dotyczą jedynie kwestii obliczania wysokości zasiłku macierzyńskiego. Nie mogą mieć zatem jakiegokolwiek znaczenia przy ustalaniu prawa do tego świadczenia. Również przepisy art. 28-32 ustawy z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy

oraz niektórych innych ustaw, w zakresie unormowania zawierają postanowienia odnoszące się jedynie do sfery wynikającej z relacji pracownik - pracodawca. Temu bowiem służą zawarte tam określenia „pracownik” czy „urlop macierzyński”, typowe dla instytucji prawa pracy. Określeń tych nie można na zasadzie analogii przenosić na grunt relacji nienoszących cech stosunku pracy. Zatem sytuacja prawna odwołującej się w zakresie możliwości uzyskania spornych świadczeń przysługujących po ustaniu zatrudnienia nie może być analizowana w aspekcie relacji pracowniczych, albowiem w chwili powstania prawa do tych świadczeń nie pozostawała już w stosunku pracy. Nie było tym samym podstaw do doszukiwania się naruszenia podnoszonych w apelacji przepisów Kodeksu pracy, skoro odwołująca się nie miała jakichkolwiek środków prawnych przysługujących jej względem pracodawcy co do ewentualnych urlopów macierzyńskich i rodzicielskich. Istotny jest tylko zamiar korzystania przez nią bezpośrednio po zakończeniu okresu odpowiadającemu podstawowemu okresowi urlopu macierzyńskiego z dodatkowych świadczeń wprowadzonych do systemu ubezpieczeń społecznych ustawą z dnia 28 maja 2013 r. Zamiarem ustawodawcy przy wprowadzaniu omawianych zmian było zapewnienie możliwości sprawowania przez matkę nieprzerwanej opieki nad małym dzieckiem w rozmiarze wykraczającym poza ustawowe 20 tygodni (względnie odpowiednio dłuższym w przypadku ciąży mnogiej). Również przepisy § 18 i 18a rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1594 ze zm.) nie mogły wprowadzić swego terminu prawa materialnego, którego uchybienie prowadziłoby do bezpowrotnej utraty prawa do uzyskania przedmiotowych świadczeń. W przywołanych przepisach rozporządzenia wymieniono bowiem jedynie dowody, które stanowią podstawę wypłaty świadczeń przez płatnika. Jednym z nich jest wniosek o zasiłek złożony u płatnika przed rozpoczęciem korzystania z tego świadczenia. Taki był zresztą zakres delegacji wynikający z przepisu art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej. W żadnym przypadku ustawodawca nie udzielił właściwemu ministrowi prawa do regulowania kwestii przedawnienia roszczeń objętych ustawą zasiłkową. Te kwestie pozostawione

zostały w sferze uprawnień Parlamentu. Problem ustalania prawa do przedmiotowych świadczeń reguluje jedynie art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej, a kwestie przedawnienia tego prawa - w art. 67 ust. 1 tej ustawy.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną organu rentowego. Skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego: art. 29 ust. 1, pkt 1 i ust. 5, art. 59 ust. 15 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, w związku z § 18 pkt 2 i § 18a pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, na podstawie art. 182¹ § 3 i art. 182^{1a} § 4 Kodeksu pracy, wskutek błędnej wykładni, polegającej na przyjęciu, iż powołane przepisy nie przewidują terminów, w jakich mają być składane wnioski przez osoby niebędące pracownikami w zakresie skorzystania z zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu oraz za okres odpowiadający urlopowi rodzicielskiemu. Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przewidzianych; ewentualnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

W ocenie skarżącego, brak jest podstaw do uznania, że ubezpieczony niebędący pracownikiem nie ma określonego terminu do złożenia wniosku o przyznanie zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Termin taki wynika z § 18 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. W świetle tego przepisu, ubezpieczony jest zobligowany do złożenia w organie rentowym nie tyle wniosku o udzielenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego, ile wniosku o wypłatę świadczeń za ten okres określony w przepisach prawa pracy. Odwołująca się nie jest pracownikiem w rozumieniu przepisów prawa pracy (od dnia 9 lipca 2013 r. pobierała zasiłek macierzyński po ustaniu zatrudnienia). Zatem wnioski o

przyznanie prawa do spornych świadczeń powinny być skierowane bezpośrednio do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - płatnika zasiłku. Nadto powinny być złożone przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Kodeks pracy reguluje zaś kwestię prawa do dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego, ustalając, że prawo do wyżej wymienionych urlopów przysługuje bezpośrednio po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego, a wniosek musi być złożony w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu. Oznacza to, że wnioskodawczyni powinna była złożyć wniosek o przyznanie prawa do zasiłku z tytułu wspomnianych dodatkowych okresów nie później niż na 14 dni przed dniem 24 listopada 2013 r., skoro do dnia 24 listopada 2013 r. pobierała zasiłek macierzyński. Tymczasem ubezpieczona złożyła wniosek o zasiłek macierzyński odpowiadający dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu i rodzicielskiemu dopiero w dniu 9 stycznia 2014 r. Przedmiotowe wnioski złożone zostały zatem z uchybieniem wymaganego terminu. Termin ten nie podlega przywróceniu, jak również nie może być przesunięty. W powołanych przepisach ustawodawca wyraźnie wskazał, iż okresy urlopów muszą następować po sobie bezpośrednio, a zatem między okresami urlopów nie mogą występować przerwy. Ubezpieczona złożyła zaś wniosek o prawo do zasiłku za sporne okresy po upływie ponad miesiąc od dnia, w którym skończyła pobierać zasiłek macierzyński. Podkreślenia wymaga, że dodatkowy urlop macierzyński, podobnie jak rodzicielski, w odróżnieniu od urlopu macierzyńskiego (który jest obowiązkowy), ma charakter fakultatywny. Wobec tego skorzystanie z tego uprawnienia w całości lub w części, jak i uzyskanie stosownych świadczeń z tego tytułu, wymaga dochowania należytej staranności i dbałości o własne interesy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołująca się wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa radcy prawnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Zaprezentowana w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku argumentacja Sądu drugiej instancji sprowadza się do stwierdzenia, że przepisy ustawy zasiłkowej nie statuują jakichkolwiek terminów do wystąpienia przez ubezpieczonego niebędącego pracownikiem z wnioskiem o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu i urlopowi rodzicielskiemu. W tej materii nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące terminów składania wniosków o przyznanie tychże urlopów pracownikom, a ustanawiające takie terminy przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1594 ze zm.) wydane zostały z przekroczeniem delegacji ustawowe. W konsekwencji prawo do wypłaty spornego zasiłku przedawnia się na ogólnych zasadach ustawy zasiłkowej.

Warto zatem zauważyć, że przepisy stanowiące podstawę zaskarżonej decyzji organu rentowego oraz zapadłych w sprawie wyroków Sądów obu instancji były przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 24 marca 2015 r., P 42/13 (OTK – A 2015 nr 3, poz. 33) orzekł, że:

1. § 18 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2014 r., poz. 1594), w brzmieniu obowiązującym od 9 maja 2012 r. do 25 listopada 2013 r., w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2014 r., poz. 159) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 20 pkt 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wydając tej treści orzeczenie Trybunał Konstytucyjny miał na względzie zmianę przepisów poddanych jego kontroli z punktu widzenia zgodności z

Konstytucją RP, dokonaną po wystąpieniu przez Sądy powszechne z pytaniami prawnymi. W dniu 17 czerwca 2013 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 675; dalej: ustawa zmieniająca). Kwestionowane przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2014 r., poz. 1594) zostały zaś znowelizowane przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 1380; dalej: rozporządzenie nowelizujące). Przed 26 listopada 2013 r. zaskarżony przepis brzmiał: „§ 18. Dowodami stanowiącymi podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego są: (...) 2) w przypadku osoby niebędącej pracownikiem - jej wniosek złożony płatnikowi zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego”. Natomiast od 26 listopada 2013 r. przepis ten brzmi: „§ 18. Dowodami stanowiącymi podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, w razie gdy zasiłek macierzyński za okres bezpośrednio poprzedzający okres objęty wnioskiem o udzielenie takiego urlopu był pobierany przez tego ubezpieczonego, są: (...) 2) wniosek ubezpieczonego złożony płatnikowi zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego - w przypadku ubezpieczonego niebędącego pracownikiem”. Po nowelizacji rozporządzenie określa w osobnych paragrafach: w dotychczasowym § 18 (pkt 2) -

dowody stanowiące podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, a w nowym § 18a (pkt 3) - dowody stanowiące podstawę do przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego. W § 18a pkt 3 wprowadzono przy tym, identyczny z występującym w § 18 pkt 2, materialnoprawny termin złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nowelizacja zaskarżonego przepisu miała charakter wyłącznie redakcyjny. Modyfikacji nie uległa bowiem zakwestionowana w rozpoznawanym pytaniu treść normy prawnej (rekonstruowanej, w istotnym w tym miejscu fragmencie, z § 18 rozporządzenia), w świetle której ubezpieczony niebędący pracownikiem, zainteresowany uzyskaniem zasiłku macierzyńskiego przysługującego mu przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, musi złożyć płatnikowi zasiłku wniosek o jego przyznanie i wypłatę przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia. Ponadto chociaż dostosowanie rozporządzenia do zmian w ustawie zasiłkowej dokonanych ustawą nowelizującą nastąpiło dopiero wraz z wejściem w życie rozporządzenia nowelizującego (tj. 26 listopada 2013 r.), to do tego czasu za bezpośrednią podstawę prawną przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu rodzicielskiego przyjmowano de facto § 18 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia. Okoliczność, że od 26 listopada 2013 r. podstawą tą jest § 18a pkt 3, wpływa jedynie na, nieco węższy niż przed tą datą, zakres przedmiotowy § 18. Zakres ów pozostał przy tym niezmieniony w kluczowej dla niniejszej sprawy części, obejmującej przyznawanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Od początku bowiem istnienia urlopu rodzicielskiego (czyli od 17 czerwca 2013 r.) przysługiwanie zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres tego urlopu zdeterminowane jest uprzednim przysługiwaniem zasiłku przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego.

Przechodząc do merytorycznej oceny zgodności zaskarżonych przepisów rozporządzenia wykonawczego z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej Trybunał Konstytucyjny omówił elementy konstrukcyjne zasiłku macierzyńskiego zauważając, że nabycie prawa do zasiłku macierzyńskiego ograniczone jest zajściem odpowiedniego zdarzenia (ryzyka) ubezpieczeniowego w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego, ewentualnie w okresie ochronnym. Ubezpieczenie to zależy zaś od posiadania stosownego tytułu. Tytuł podlegania ubezpieczeniu chorobowemu stanowi zatrudnienie lub inna działalność, których podjęcie stwarza obowiązek ubezpieczenia chorobowego lub uprawnienie do objęcia nim na zasadach dobrowolności w rozumieniu przepisów ustawy systemowej (art. 3 pkt 1 ustawy zasiłkowej). Ponieważ ustawa zasiłkowa wielokrotnie - w tym również w odgrywającym kluczową rolę w niniejszej sprawie art. 29 ust. 5 i 5a - odsyła do przepisów Kodeksu pracy, trzeba odnotować, że do osób niebędących w świetle tego kodeksu pracownikami, akt ten, w tym jego dział ósmy, poświęcony uprawnieniom pracowników związanym z rodzicielstwem, stosuje się wyłącznie na podstawie odrębnych przepisów; takimi są właśnie przepisy ustawy zasiłkowej. Wprawdzie ustawa ta rozróżnia ubezpieczonych będących pracownikami (na gruncie Kodeksu pracy) i niebędących nimi, ale w szeregu odesłań do wspomnianego kodeksu - także w przypadku odesłań zawartych w art. 29 ust. 5 i 5a - nie różnicuje obu grup. Nie pozostaje to bez wpływu na ukształtowanie ich sytuacji w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego.

Świadczenia regulowane ustawą zasiłkową mają jednak charakter okresowy. Co się tyczy zasiłku macierzyńskiego, przysługuje on, między innymi, przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres: 1) urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego (art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej); 2) urlopu ojcowskiego (art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej). Wykładnia językowa art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej skłoniła Trybunał do wniosku, że wyrażenie „przez okres”, użyte do wyznaczenia okresu zasiłkowego, służy uwypukleniu tego, że zasiłek macierzyński przysługuje i stąd zasadniczo winien być wypłacany (pobierany) - w trakcie - urlopu bądź równoważnego mu okresu. Przyjęta interpretacja koresponduje ściśle z

pojmowaniem wyrażenia „przez okres” w języku ogólnym. Przypomnieć bowiem wypada, że przyimek „przez” wraz z przyłączanym rzeczownikiem tworzy w kontekstach temporalnych wyrażenia wskazujące na trwanie czegoś w jakimś zamkniętym okresie, innymi słowy komunikujące czas trwania stanu lub zdarzenia, o którym jest mowa. Mając na uwadze powyższe oraz to, że interpretowane przepisy ustawy zasiłkowej nie różnicują sytuacji ubezpieczonych, należało uznać, iż w odniesieniu do ogółu ubezpieczonych okresy urlopów określone w przepisach Kodeksu pracy wskazują przede wszystkim na okresy zasiłkowe (jeśli chodzi o ubezpieczonych niebędących pracownikami, równoważne okresom tych urlopów), tj. okresy, przez które zasiłek macierzyński przysługuje, a dopiero w dalszej kolejności na, skądinąd identyczne z okresami zasiłkowymi, wymiary czasowe świadczenia, brane w rachubę podczas obliczania jego wymiaru. Natomiast zastosowanie przez prawodawcę wyrażenia „za okres” w pozostałych przepisach ustawy zasiłkowej wydało się Trybunałowi naturalne choćby z tego względu, że obejmują one swym zasięgiem liczne sytuacje, w których do ustalenia prawa do świadczenia dochodzi po upływie okresu zasiłkowego (por. np. art. 30 ust. 2) lub jego wypłata następuje albo jest kontynuowana po tym czasie. Analogiczne powody usprawiedliwiałyby systematyczne użycie wyrażenia „za okres” w przepisach zaskarżonego rozporządzenia.

Odnosząc się do kwestii wzajemnego stosunku terminu przedawnienia roszczeń zasiłkowych, wyznaczonego w art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej, i końcowego terminu przysługiwania zasiłku macierzyńskiego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że czym innym jest, przewidziany w art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej, sześciomiesięczny termin zgłoszenia roszczeń zasiłkowych, a czym innym, wskazany w zaskarżonych przepisach, termin złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego, którego dochowanie warunkuje bieg okresu zasiłkowego. Trybunał nie znalazł przy tym przekonujących argumentów za tym, by przez pryzmat tego artykułu dokonywano wykładni (językowej) art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej, definiującego okresy zasiłkowe.

Opisany rezultat wykładni językowej analizowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny poddał weryfikacji w toku wykładni funkcjonalnej. W tym zakresie wykorzystując swoje dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał potwierdził najpierw,

że celem ustawy zasiłkowej jest stworzenie systemu świadczeń kompensujących ubezpieczonym utratę bądź ograniczenie zarobków, wtedy gdy z powodu zaistnienia zdarzeń objętych ryzykiem ubezpieczenia chorobowego, tj. niezdolności do pracy albo niemożności jej wykonywania wskutek choroby albo macierzyństwa, nie mogą przejściowo uzyskiwać dochodu ze swej działalności zarobkowej. Trybunał zaakceptował poza tym tradycyjne zapatrywanie, zgodnie z którym zadanie zasiłku macierzyńskiego polega na zapewnieniu ubezpieczonym środków utrzymania zamiast zarobków utraconych albo zmniejszonych ze względu na czasowe powstrzymanie się od pracy w związku z przyjściem na świat dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia, ewentualnie w związku ze sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem przyjętym na wychowanie. Przynajmniej więc w założeniu podstawę utrzymania osoby sprawującej osobistą opiekę nad nowo narodzonym dzieckiem stanowić ma zasiłek macierzyński. Wskazany cel zasiłku macierzyńskiego okazał się zatem zbieżny z odtworzonym przez Trybunał na podstawie analizy rozwiązań przyjętych w ustawie zasiłkowej. Odpowiada mu bowiem taka konstrukcja normatywna, która sprzyja korzystaniu z zasiłku w trakcie okresu zasiłkowego.

Analizując sytuację prawną pracowników i ubezpieczonych niebędących pracownikami w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ponieważ art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą) przewiduje, iż zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz okres urlopu rodzicielskiego, wypadało wpierw przeanalizować przepisy kodeksowe, które dotyczą udzielania dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

W świetle tych przepisów, bezpośrednio po wykorzystaniu podstawowego urlopu macierzyńskiego pracownik ma prawo do dodatkowego urlopu macierzyńskiego w wymiarze określonym w art. 182¹ § 1 Kodeksu pracy. Dodatkowego urlopu macierzyńskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika,

składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu; pracodawca jest przy tym obowiązany uwzględnić wniosek pracownika (art. 182¹ § 3 Kodeksu pracy). Z kolei bezpośrednio po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze pracownik ma prawo do urlopu rodzicielskiego w wymiarze określonym w art. 182^{1a} § 1 Kodeksu pracy. Udziela się go także na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu; i tym razem pracodawca winien uwzględnić wniosek pracownika (art. 182^{1a} § 4 Kodeksu pracy). „Za czas” dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego przysługuje zasiłek macierzyński na zasadach i warunkach określonych odrębnymi przepisami (art. 184 Kodeksu pracy) - są nimi aktualnie przepisy ustawy zasiłkowej oraz odpowiednich aktów wykonawczych. Z uwagi na krótką *vacatio legis* ustawy zmieniającej zachowanie przewidzianych w Kodeksie pracy terminów złożenia wniosku o wydłużenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz udzielenie urlopu rodzicielskiego mogło być utrudnione lub wręcz niemożliwe. Dlatego w jednym z przepisów przejściowych (art. 29 ustawy zmieniającej) prawodawca wyjątkowo pozwolił pracownikom występować: 1) o wydłużenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego - do dnia zakończenia udzielonego wcześniej dodatkowego urlopu macierzyńskiego, zaś 2) o udzielenie urlopu rodzicielskiego - do dnia zakończenia udzielonego wcześniej dodatkowego urlopu macierzyńskiego. W każdym jednak przypadku spóźnienie się z wnioskiem choćby o jeden dzień - złożenie go zatem np. w dniu mającym rozpoczynać okres wydłużonego dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego - powodowało wygaśnięcie uprawnienia do nich, a zważywszy na treść art. 184 Kodeksu pracy i przepisy ustawy zasiłkowej, skutkowało również utratą prawa do zasiłku macierzyńskiego.

Na gruncie powołanych przepisów okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego z tytułu urlopu rodzicielskiego musi przypadać bezpośrednio po zakończeniu jego pobierania z tytułu dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a okres wypłaty zasiłku z tego ostatniego tytułu - bezpośrednio po zakończeniu pobierania zasiłku z tytułu podstawowego urlopu macierzyńskiego. Pracownik winien to uwzględnić, wskazując we wniosku urlopowym początkową datę kolejnego urlopu, a zwłaszcza obliczając upływ terminu jego złożenia. Określenie w rozporządzeniu terminu

złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku jest zaś konsekwencją odpowiedniego zastosowania wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów działu ósmego Kodeksu pracy i uwzględnienia różnic między opisanymi wnioskami (o urlop oraz o przyznanie i wypłatę zasiłku). Na gruncie przepisów Kodeksu pracy, znajdujących odpowiednie zastosowanie do sytuacji ubezpieczonych niebędących pracownikami, okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego równoważny okresowi urlopu rodzicielskiego musi zatem przypadać bezpośrednio po zakończeniu pobierania zasiłku „za okres” równoważny dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu, natomiast okres wypłaty zasiłku z tego ostatniego tytułu - bezpośrednio po zakończeniu pobierania zasiłku „za okres” równoważny podstawowemu urlopowi macierzyńskiemu. Ubezpieczony niebędący pracownikiem musi to uwzględnić, wskazując we wniosku początkową datę kolejnego okresu zasiłkowego, zwłaszcza zaś obliczając upływ terminu złożenia wniosku.

Odnosząc się do zarzutu przekroczenia przez § 18 pkt 2 i § 20 pkt 3 rozporządzenia upoważnienia ustawowego oraz, w konsekwencji, naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny - mając na względzie szeroko omówione w uzasadnieniu wyroku konstytucyjne wymagania dotyczące zgodności rozporządzenia z ustawą, jak również treść i cel ustawy zasiłkowej, w tym zwłaszcza kluczowego dla konstrukcji zasiłku macierzyńskiego art. 29 ust. 5 i 5a oraz pozostających z nim w związku przepisów Kodeksu pracy, a ponadto zważywszy na treść relewantnego przepisu upoważniającego - doszedł ostatecznie do następujących wniosków.

Po pierwsze, zgodnie z przepisami ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje w trakcie okresu zasiłkowego, którym jest: 1) w wypadku pracowników - właściwy urlop, 2) a w wypadku innych ubezpieczonych - okres równoważny temu urlopowi. Okres ten ma przy tym korespondować zasadniczo, tzn. przynajmniej w założeniu (korygowanym wyraźnymi decyzjami ustawodawcy dotyczącymi w szczególności długości okresu zasiłkowego i trybu wypłacania zasiłków), z okresem faktycznego korzystania przez wnioskodawcę z zasiłku.

Po drugie, w odniesieniu do pracowników korzystanie z zasiłku macierzyńskiego w okresie zasiłkowym gwarantują generalnie przepisy kodeksu

pracy, uzależniając wprost realizację prawa do urlopu od wystąpienia ze stosownym wnioskiem podającym datę rozpoczęcia urlopu, która jest zarazem początkową datą okresu zasiłkowego. W odniesieniu natomiast do ubezpieczonych niebędących pracownikami tego rodzaju gwarancję stwarza zasadniczo taka interpretacja przepisów ustawowych i wykonawczych, zgodnie z którą osoby te winny składać wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed początkiem wskazywanego w nim okresu zasiłkowego. W odniesieniu więc do wszystkich świadczeniobiorców termin końcowy złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku musi przypadać najpóźniej w przededniu rozpoczęcia okresu, przez który zasiłek ów ma przysługiwać.

Po trzecie, przedstawiona w uzasadnieniu niniejszego wyroku regulacja urzeczywistnia cel zasiłku macierzyńskiego, odtworzony przez Trybunał w drodze analizy rozwiązań przyjętych w ustawie zasiłkowej. Celem tym jest zrekompensowanie ubezpieczonym utraconego bądź zmniejszonego zarobku i zabezpieczenie źródła dochodu przez okres, a zatem w trakcie, przerwy w pracy lub innej działalności zarobkowej, spowodowanej koniecznością zapewnienia opieki dziecku w pierwszym okresie jego życia.

Po czwarte, skoro najpóźniejszy z możliwych ewentualnie do ustalenia terminów złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego wynika z ustawy, to zaskarżone przepisy rozporządzenia, wskazując jako graniczny w tym względzie ów najpóźniejszy termin, nie wprowadziły żadnej normatywnej nowości, a jedynie jednoznacznie wysłowiły to, co wyraził (prawda, że nie wprost) ustawodawca.

Konkludując Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie do utrzymania jest pogląd, że organ wydający rozporządzenie uzależnił skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy zasiłkowej od zachowania nieznanego w ustawie terminu, wykraczając poza granice ustawowego upoważnienia i samodzielnie dokonując regulacji godzącej w prawa osób objętych ubezpieczeniem chorobowym. W badanym zakresie kwestionowane przepisy z pewnością nie uzupełniają ustawy, nie normują materii przez nią pominiętych, w szczególności zaś nie rozbudowują przesłanek (warunków) przysługiwania i korzystania z zasiłku macierzyńskiego przez ubezpieczonych niebędących pracownikami. Przepisy te uwyrażniają jedynie to, co

z ustawy wynika. Wobec powyższego należało stwierdzić, że w kontrolowanym zakresie zaskarżone przepisy wykonawcze pozostają w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, tworząc wespół z nimi spójną, zdeterminowaną przez ustawodawcę, całość. Realizują przy tym cel wykonania ustawy zasiłkowej, jakim jest m.in. określenie dowodów stanowiących podstawę ustalania prawa do zasiłków, a także postępowania w tych sprawach.

W świetle przytoczonego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i jego uzasadnienia, argumentacja Sądu drugiej instancji zaprezentowana w motywach zaskarżonego wyroku jest błędna. W konsekwencji tego, uznając kasacyjny zarzut naruszenia prawa materialnego za uzasadniony, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

kc