



Sygn. akt I UK 260/15

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 lipca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Jolanta Frańczak

w sprawie z odwołania A. P.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o zasiłek macierzyński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 21 lipca 2016 r.,

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

z dnia 13 marca 2015 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Okręgowemu w K. do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 8 października 2014r. Sąd Rejonowy w T. oddalił odwołanie A. P. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odmawiającej prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia. Ubezpieczona jest objęta ubezpieczeniem w razie choroby i macierzyństwa jako osoba wykonująca pozarolniczą działalność. W dniu 26 września 2013 r. urodziła córkę. W dniu 7 marca 2014 r. ubezpieczona złożyła w organie rentowym wniosek o przyznanie zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu oraz urlopowi rodzicielskiemu. W uzasadnieniu podała, że pobiera zasiłek macierzyński od 26 września 2013 r. do 12 lutego 2014 r. oraz zamierza wykorzystać przysługujące jej prawo do pobierania zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu w wymiarze 6 tygodni rozpoczynających się 13 lutego 2014 r. oraz urlopowi rodzicielskiemu wymiarze 26 tygodni rozpoczynających się 27 marca 2014 r. Ubezpieczona dołączyła również wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przyznanie zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu oraz urlopowi rodzicielskiemu, uzasadniając go uzyskaniem błędnych informacji w organie rentowym.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy, powołując się na treść art. 182¹ § 1 pkt 1 w związku z 180 § 1-3, art. 182^{1a} § 1, art. 184 k.p. oraz art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 372 ze zm., dalej jako ustawa zasiłkowa), stanął na stanowisku, że ubezpieczona nie dochowała terminu do złożenia wniosku o przyznanie spornych świadczeń. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że warunkiem wypłaty zasiłku macierzyńskiego przez okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego jest wystąpienie przez ubezpieczoną z pisemnym wnioskiem w tej sprawie do płatnika zasiłku. Wniosek w sprawie przedłużenia okresu wypłaty zasiłku macierzyńskiego powinien być złożony przed rozpoczęciem korzystania z zasiłku za dodatkowy okres, a jego złożenie po upływie tego terminu powoduje wygaśnięcie uprawnień w

tym zakresie, bez możliwości przywrócenia terminu. W rezultacie ubezpieczona nie ma również prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego od 27 marca 2014 r. do 24 września 2014 r. Ponadto, w ocenie Sądu Rejonowego, ubezpieczona nie dochowała należytej staranności w podjęciu próby ustalenia właściwego terminu do złożenia przedmiotowego wniosku.

W uwzględnieniu apelacji ubezpieczonej, wyrokiem z dnia 13 marca 2015 r. Sąd Okręgowy w K. zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji i poprzedzającą go decyzję organu rentowego, przyznając ubezpieczonej prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 13 lutego 2014 r. do 26 marca 2014 r. oraz prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego od 27 marca 2014 r. do 24 września 2014 r.

W ocenie Sądu drugiej instancji, przesłanki uzyskania zasiłku macierzyńskiego i zasiłku rodzicielskiego wskazane są w art. 29 ustawy zasiłkowej, odsyłającym w ust. 5 do Kodeksu pracy (w tym jego art. 182¹ i 182^{1a}) jedynie w celu wskazania okresów, za które świadczenie to przysługuje (okres urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego). Celem określenia w art. 182¹ § 3 k.p. czternastodniowego terminu do złożenia wniosku jest zapewnienie pracodawcy możliwości zorganizowania racjonalnego zatrudnienia w zakładzie pracy wobec zgłoszenia przyszłej czasowej nieobecności pracownika spowodowanej podjęciem dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Termin ten nie odnosi się natomiast w żaden sposób do przesłanek uzyskania uprawnień do świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Przepisy Kodeksu pracy regulujące kwestie udzielania urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego mają zastosowanie w relacji pracownik – pracodawca. Skoro ubezpieczona prowadzi pozarolniczą działalność, to nie musiała zwracać się do pracodawcy o udzielenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego, a wystarczające było wystąpienie przez nią ze stosownym żądaniem do organu rentowego.

W dalszych rozważaniach Sąd drugiej instancji zaprezentował pogląd, że termin określony w art. 18 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, dalej jako rozporządzenie) nie jest terminem przedawnienia, lecz ma charakter porządkowy, zmierzający do zmobilizowania uprawnionych do bezzwłocznego składania wniosków. Termin do dochodzenia zasiłków z ubezpieczenia społecznego został określony w art. 67 ustawy zasiłkowej, zaś rozporządzenie nie może wykraczać poza zakres delegacji z art. 59 ust. 15 i art. 61 ust. 3 tej ustawy, a w szczególności nie może regulować praw i obowiązków ubezpieczonych odmiennie niż czyni to ustawa. Przedmiotem uregulowania przez rozporządzenie jest określenie dowodów oraz wzorów zaświadczeń stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłku z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Określony w § 18 pkt 2 rozporządzenia termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przez ubezpieczonego niebędącego pracownikiem nie jest terminem przedawnienia roszczenia, gdyż gdyby taką rolę miał spełniać, to obwarowanie terminem powinno dotyczyć również ubezpieczonego będącego pracownikiem, czego nie przewiduje § 18 pkt 1 rozporządzenia. Ponadto zakreślenie w rozporządzeniu terminu uniemożliwiającego uzyskanie zasiłku z ubezpieczenia społecznego jeszcze przed upływem terminu przedawnienia stanowiłoby przekroczenie delegacji ustawowej. W konsekwencji – zdaniem Sądu odwoławczego – termin do wystąpienia z roszczeniem o zasiłek macierzyński i rodzicielski jest określony w art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej i został przez ubezpieczoną dochowany.

W skardze kasacyjnej organ rentowy zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej w związku z art. 182¹ § 3 i art. 182¹a § 4 k.p. oraz § 18 pkt 2 rozporządzenia, przez błędną wykładnię prowadzącą do wniosku, że termin na złożenie wniosku o wypłatę zasiłku nie dotyczy przesłanek uzyskania uprawnień do świadczenia z ubezpieczenia społecznego oraz że odesłanie do Kodeksu pracy dotyczy wyłącznie okresów, za jakie przysługuje zasiłek macierzyński, a w konsekwencji przyjęcie, że ubezpieczonej przysługuje prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz za okres urlopu rodzicielskiego pomimo niezłożenia wniosku o wypłatę tego zasiłku w terminach przewidzianych w powołanych przepisach.

Wskazując na powyższy zarzut skarżący wniósł o orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku, jego zmianę i oddalenie apelacji ubezpieczonej w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji celem ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest usprawiedliwiona.

Zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej w brzmieniu obowiązującym przed dniem 2 stycznia 2016 r., 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. W myśl art. 67 ust. 1 tej ustawy, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje. Z przepisów § 18 pkt 2 (w brzmieniu obowiązującym od dnia 26 listopada 2013 r.) oraz § 18a pkt 3 rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej wynika, że dowodem stanowiącym podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres, między innymi, dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego, jest – w przypadku ubezpieczonego niebędącego pracownikiem – złożenie płatnikowi wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy.

W ocenie Sądu drugiej instancji, po pierwsze – wyłączną podstawę ustalenia prawa do spornych świadczeń stanowi art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej, po drugie – kwestię przedawnienia tego prawa reguluje art. 67 ust. 1 tej ustawy, a po trzecie – termin określony w § 18 pkt 2 rozporządzenia ma charakter jedynie porządkowy, gdyż w przeciwnym razie wykraczałby poza zakres delegacji z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej. Ocena ta nie jest trafna.

Przepis § 18 pkt 2 rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym do dnia 25 listopada 2013 r. był przedmiotem kontroli dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny

w wyroku z dnia 24 marca 2015 r., P 42/13 (OTK-A 2015 nr 3, poz. 33). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że powołany przepis, w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle art. 190 ust. 1 ustawy zasadniczej oznacza to, że – wbrew stanowisku Sądu drugiej instancji – § 18 pkt 2 rozporządzenia w zakresie oznaczonego w nim terminu, nie został wydany z przekroczeniem delegacji z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej oraz mógł wprowadzić termin prawa materialnego, którego niedochowanie powoduje utratę prawa do zasiłku macierzyńskiego, a konkretnie bezskuteczność dochodzenia tego prawa. Taką funkcję spełniają bowiem terminy prawa materialnego, po upływie których roszczenie wygasa (prekluzja) bądź staje się niezaskarżalne (przedawnienie). W motywach wyroku Trybunał podkreślił przy tym, że dokonana z dniem 26 listopada 2013 r. nowelizacja § 18 pkt 2 rozporządzenia miała charakter wyłącznie redakcyjny. Modyfikacji nie uległa bowiem treść normy prawnej, zgodnie z którą ubezpieczony niebędący pracownikiem, zainteresowany uzyskaniem zasiłku macierzyńskiego przysługującego mu przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, nadal musi złożyć płatnikowi zasiłku (organowi rentowemu) wniosek o jego przyznanie i wypłatę – przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia.

Uzasadniając swoje stanowisko Trybunał stwierdził, że ustawa zasiłkowa wprawdzie rozróżnia ubezpieczonych będących pracownikami (na gruncie Kodeksu pracy) i niebędących nimi, ale w szeregu odesłań do Kodeksu pracy – także zawartych w art. 29 ust. 5 i 5a – nie różnicuje obu tych grup. Nie pozostaje to bez wpływu na ukształtowanie ich sytuacji w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego. Wyrażenie „przez okres” użyte w art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej do wyznaczenia okresu zasiłkowego, służy uwypukleniu tego, że zasiłek przysługuje i stąd zasadniczo powinien być wypłacany (pobierany) w trakcie urlopu lub równoważnego mu okresu. W stosunku do ubezpieczonych, którzy nie dysponują prawem do urlopów, przepisy Kodeksu pracy określające długość trwania dodatkowego urlopu macierzyńskiego (art. 182¹) oraz urlopu rodzicielskiego (art. 182^{1a}) wskazują przede wszystkim na analogiczne do tych urlopów okresy zasiłkowe, tj. okresy, w trakcie których ubezpieczonemu przysługuje zasiłek

macierzyński. Jako że ubezpieczeni niebędący pracownikami nie korzystają z urlopów, nie występują o ich udzielenie. Samo zaś ubieganie się o zasiłek jest fakultatywne. Chcąc zatem uzyskać to świadczenie, ubezpieczony niebędący pracownikiem musi zwrócić się do jego płatnika z odpowiednim wnioskiem. W § 18 pkt 2 rozporządzenia (analogicznie w § 18a pkt 3, dotyczącym zasiłku macierzyńskiego przysługującego przez okres odpowiadający okresowi urlopu rodzicielskiego), prawodawca przesądził, że wnioskiem tym ma być wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku. Skoro w wypadku ubezpieczonych niebędących pracownikami, tak samo jak w przypadku pracowników, okres zasiłkowy uzależniony jest od woli konkretnego uprawnionego (w granicach wyznaczonych przepisami ustawy zasiłkowej i Kodeksu pracy), to wniosek ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego „za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego” (§ 18 pkt 2 rozporządzenia) lub „(...) urlopu rodzicielskiego” (§ 18a pkt 3 rozporządzenia), powinien wskazywać datę stanowiącą początkowy termin okresu zasiłkowego i – podobnie jak wniosek pracownika o udzielenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego – powinien być złożony przed rozpoczęciem korzystania z tego świadczenia pieniężnego, a tym samym przed początkiem okresu zasiłkowego. Wynika to z ustawowej konstrukcji zasiłku macierzyńskiego jako przysługującego przez okres, a zatem w trakcie zakładanej przerwy w pracy lub innej działalności zarobkowej, 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. Warunek ten został jedynie wyartykułowany – a nie dowolnie narzucony – w § 18 pkt 2 (i odpowiednio w § 18a pkt 3) rozporządzenia. Określenie w rozporządzeniu terminu złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku jest 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).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że użyte w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej wyrażenie „inne dowody” odnosi się do środków dowodowych,

rozumianych jako rzeczowe źródła dowodowe w postaci dokumentów, innych niż zaświadczenie lekarskie (będące jedynym wprost unormowanym przez ustawodawcę środkiem dowodowym). Za taką interpretacją przemawia zwłaszcza: zamieszczenie analizowanego przepisu w rozdziale 10 ustawy zasiłkowej, zatytułowanym (w istotnym fragmencie) „Dokumentowanie prawa do zasiłków” oraz funkcja ujętej w tym rozdziale materii. W tym kontekście zaświadczenie pracodawcy o okresie udzielonego urlopu jest dowodem (środkiem dowodowym) umożliwiającym poznanie wyrażonej przez pracownika woli skorzystania z przysługującego mu prawa do urlopu, a zarazem pośrednim dowodem woli zrealizowania sprzężonego z nim uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego. W przypadku ubezpieczonego niebędącego pracownikiem treść stosownego wniosku przedstawionego organowi rentowemu potwierdza zaś (pośrednio) wolę potraktowania okresu wskazanego przez tę osobę we wniosku jako okresu zasiłkowego równoważnego okresowi właściwego urlopu, a także (bezpośrednio) wolę skorzystania przez nią w trakcie tego okresu z zasiłku macierzyńskiego. W odniesieniu do pracowników korzystanie z zasiłku macierzyńskiego w okresie zasiłkowym gwarantują realnie 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. Natomiast w odniesieniu do ubezpieczonych niebędących pracownikami tego rodzaju gwarancję stwarza zasadniczo taka interpretacja przepisów ustawowych i wykonawczych, zgodnie z którą osoby te powinny 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.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił wreszcie, że czym innym jest, przewidziany w art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej, sześciomiesięczny okres zgłoszenia roszczeń zasiłkowych, a czym innym, wskazany w przepisach rozporządzenia, termin złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego, którego dochowanie warunkuje bieg okresu zasiłkowego. Trybunał nie znalazł przy tym

przekonujących argumentów za tym, aby przez pryzmat powołanego przepisu dokonywać wykładni (językowej) art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej, definiującego okresy zasiłkowe.

Mając na uwadze rozstrzygnięcie zawarte w omawianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 9 marca 2016 r., I UK 109/15 (LEX nr 2050670) oraz z dnia 12 kwietnia 2016 r., I UK 146/15 (dotychczas niepublikowanym) zajął stanowisko, podzielane przez obecny skład tego Sądu, że ustawa zasiłkowa nie wprowadza odrębnej regulacji w odniesieniu do pracowników i ubezpieczonych niebędących pracownikami, zaś jej art. 29 ust. 5 dotyczy zarówno pracowników, jak i ubezpieczonych z innego tytułu. Ci ostatni, chcąc skorzystać ze świadczeń zasiłkowych za kolejne okresy, tj. z zasiłku macierzyńskiego za okres określony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz z zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu rodzicielskiego, powinni - stosownie do § 18 pkt 2 i § 18a pkt 3 rozporządzenia - przed terminem rozpoczęcia korzystania z tych zasiłków (najpóźniej w dniu poprzedzającym rozpoczęcie korzystania) złożyć w organie rentowym będącym ich płatnikiem wnioski o te świadczenia. Oczywiście jest przy tym, że niezłożenie wniosku przed terminem korzystania z zasiłku macierzyńskiego za okres określony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego powoduje, że wniosek o zasiłek macierzyński za okres urlopu rodzicielskiego, nawet w przypadku złożenia go przed terminem korzystania z tego urlopu, musi być uznany za bezskuteczny, skoro warunkiem nabycia prawa do zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu rodzicielskiego jest uprzednie (w okresie bezpośrednio poprzedzającym ten okres) wykorzystanie prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego (art. 182^{1a} k.p.). Terminy przewidziane w § 18 pkt 2 (i § 18a pkt 3) rozporządzenia są bowiem zawitymi terminami prawa materialnego, które charakteryzują się tym, że ich niedochowanie uniemożliwia – na skutek upływu czasu – skuteczne dochodzenie roszczeń. Nie mają też do nich zastosowania przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (albo Kodeksu postępowania administracyjnego) dotyczące uchybienia i przywracania terminu.

Z powyższy względów orzeczono jak sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 i odpowiednio stosowanego art. 108 § 2 k.p.c.

kc