



Sygn. akt II USKP 47/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)
SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z wniosku P. D.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w W.
o zasiłek macierzyński,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 26 maja 2021 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w W.
z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt VII Ua (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od skarżącego na rzecz odwołującej się kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w W., wyrokiem z dnia 9 sierpnia 2018 r., zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, [...] Oddział w W. z dnia 11 stycznia 2018 r. i przyznał P. D. prawo do zasiłku macierzyńskiego od dnia 8 grudnia 2017 r. do dnia

6 grudnia 2018 r. (pkt 1), zaś sprawę w zakresie roszczenia o odsetki ustawowe przekazał do rozpoznania organowi rentowemu (pkt 2) i orzekł o kosztach procesu (pkt 3).

W sprawie ustalono, że P. D. od 22 kwietnia 2013 r. do 31 sierpnia 2017 r. była zatrudniona w Agencji Nieruchomości Rolnych w W. W związku z rozwiązaniem Agencji Nieruchomości Rolnych i powstaniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa stosunek pracy odwołującej się wygaś. Ubezpieczonej nie została przedstawiona propozycja zatrudnienia w nowopowstałym Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. W dniu 8 grudnia 2017 r. odwołująca się urodziła dziecko, a w dniu 18 grudnia 2017 r. złożyła wniosek do organu rentowego o przyznanie zasiłku macierzyńskiego. Decyzją z 11 stycznia 2018 r., organ rentowy odmówił odwołującej się prawa do zasiłku macierzyńskiego, powołując się na to, że ubezpieczona urodziła dziecko w dniu 8 grudnia 2017 r., a od 1 września 2017 r. nie podlega ubezpieczeniu chorobowemu.

W ocenie Sądu Rejonowego, brak było podstaw do uznania, że zniesienie Agencji Nieruchomości Rolnych stanowiło likwidację pracodawcy w rozumieniu art. 41¹ § 1 k.p. Natomiast sytuacja odwołującej się była skutkiem reformy w zakresie administracji rolnej. Odwołującej się nie zaproponowano nowych warunków zatrudnienia, a jej stosunek pracy wygaś w trybie art. 51 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 264). Zdaniem Sądu pierwszej instancji, odmowa przyznania świadczenia osobie, której tytuł ubezpieczenia ustał z powodu reformy przeprowadzonej przez ustawodawcę, kłóci się z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) i art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 226, dalej ustawa systemowa). Sąd Rejonowy doszedł do przekonania, że odwołująca się została postawiona w mniej korzystnej sytuacji prawnej w stosunku do podmiotów wymienionych w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 870, dalej ustawa zasiłkowa) i z tego powodu zmienił zaskarżoną decyzję.

Sąd Okręgowy w W., wyrokiem z dnia 5 grudnia 2018 r., oddalił apelację organu rentowego od wyroku Sądu Rejonowego, akceptując dokonane ustalenia. Sąd drugiej instancji podkreślił, że w sprawie nie doszło do likwidacji pracodawcy, a sytuację ubezpieczonej determinowała jednakowa cecha istotna w porównaniu do innych świadczeniobiorców. Na skutek reform, przeprowadzonych w agencjach rolnych, stosunek pracy odwołującej się wygasł. Zatem jej sytuacja nie różniła się od sytuacji osób, których umowa o pracę uległa zakończeniu na skutek likwidacji pracodawcy. Sąd Okręgowy zauważył, że art. 30 ustawy zasiłkowej, na którego naruszenie wskazywał organ rentowy, nie obejmuje dyspozycją osób, których tytuł ubezpieczenia przestał obowiązywać w wyniku reform przeprowadzonych przez ustawodawcę. Brak uregulowania sytuacji osób, które znalazły się w położeniu analogicznym do położenia ubezpieczonej, upoważnia do przyjęcia, że dokonanie rozstrzygnięcia wyłącznie na podstawie przepisów ustawy zasiłkowej prowadziłoby do naruszenia zasady opisanej w art. 67 Konstytucji. Mając to na uwadze, Sąd Okręgowy uznał, że odwołująca się spełnia kryteria wymienione w art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej i oddalił apelację organu rentowego (art. 385 k.p.c.).

Skargę kasacyjną do wyroku Sądu Okręgowego wywiódł pełnomocnik organu rentowego, zaskarżając wyrok w całości. W podstawach skargi kasacyjnej wskazał na naruszenie: (-) art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej, przez jego błędną wykładnię, polegającą na rozszerzeniu zamkniętego katalogu podmiotów, którym przysługuje zasiłek macierzyński w razie urodzenia dziecka po ustaniu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli ubezpieczenie to ustało w okresie ciąży u osób, których stosunek pracy wygasł z mocy art. 51 ust. 7 ustawy z 10 lutego 2017 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa; (-) art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej, przez uznanie, że sytuacja faktyczna ubezpieczonej uzasadnia zastosowanie tej normy, podczas gdy z ustaleń sądów wynika, że nie doszło do likwidacji pracodawcy; (-) art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, przez uznanie, że przyznanie prawa do zasiłku macierzyńskiego, mimo niezaimplementowania przesłanek z art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej, nie narusza dyspozycji tego przepisu wobec treści art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, podczas gdy jest on wyłącznie przepisem o charakterze ogólnym, skierowanym *stricto* do ustawodawcy, wyznaczającym kierunek tworzenia

prawa i nie może stanowić podstawy *in concreto* do przyznawania prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych dla pojedynczych osób.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, przez oddalenie odwołania od zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie od odwołującej się na rzecz organu rentowego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest uzasadniona. W przedmiotowej sprawie, wobec braku oparcia skargi kasacyjnej na podstawie naruszenia przepisów postępowania, zakres kognicji Sądu Najwyższego wytyczyły zarzuty podniesione w ramach kasacyjnej podstawy naruszenia prawa materialnego.

Antycypując szczegółowe rozważania, odnoszące się do przedstawionych zarzutów, należy poczynić uwagi natury ogólnej, które w dalszej części będą miały wpływ na dokonane przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcie. Istotą sporu jest bowiem ustalenie czy sposób zakończenia stosunku pracy z odwołującą się uzasadniał przyznanie jej prawa do zasiłku macierzyńskiego.

Regulacja zawarta w treści art. 30 ustawy zasiłkowej przewiduje prawo do zasiłku macierzyńskiego po ustaniu tytułu ubezpieczenia, co stanowi wyjątek od ogólnej właściwości ochrony ubezpieczeniowej, jaką jest to, że zdarzenia uzasadniające ochronę muszą zaistnieć w czasie trwania ubezpieczenia (w sprawie ubezpieczenia chorobowego). Mając na uwadze szczególne uzasadnienie tej regulacji, a także to, że utrata tytułu do ubezpieczenia chorobowego jest konsekwencją wystąpienia szczególnych okoliczności - niezależnych i niezawinionych przez ubezpieczonego, analizę spornego zagadnienia na gruncie rozpoznawanej sprawy, należy dokonać przez pryzmat aksjologii i funkcji, jakie mają spełniać zasiłki związane z urodzeniem i wychowaniem dziecka.

Aksjologicznej i normatywnej ochrony ryzyka socjalnego (macierzyństwa) należy poszukiwać już w płaszczyźnie dóbr (wartości) ogólnie chronionych. Na poziomie krajowym będą to przepisy Konstytucji, które podkreślają wartość

społeczną macierzyństwa (zob. M. Soboń: Ekonomiczne przyczyny ochrony macierzyństwa, [w:] Funkcja ochronna prawa pracy a wyzwania współczesności, (red.) M. Bosak, Warszawa 2014, s. 103-104), w szczególności eksponujące stosunek między dzieckiem i jego matką od początku ciąży (zob. W. Borysiak: [w:] Konstytucja RP, Komentarz do art. 1–86, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 490). Idee tej ochrony wyraża art. 18 Konstytucji, stanowiąc, że macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej nakłada na Państwo obowiązek uwzględniania dobra rodziny, gwarantując matce, przed i po urodzeniu dziecka, prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa (ust. 2). W końcu w art. 72 Konstytucji eksponuje się zasadę ochrony praw dziecka, w tym zasadę priorytetu roli rodziców w sprawowaniu opieki nad nim (zob. H. Pławucka: Zasiłki z ubezpieczenia społecznego na rzecz rodziny, [w:] ubezpieczenie społeczne rodziny, (red.) J. Jończyk, Wrocław 1985, s. 86–87). W literaturze podkreśla się, że ochrona dziecka jest elementem ochrony macierzyństwa i rodzicielstwa, a ostatecznym beneficjentem zasiłku macierzyńskiego nie jest ubezpieczony (były ubezpieczony), lecz dziecko (zob. T. Lasocki: Zasada równości płci w dostępie do zasiłku macierzyńskiego, PiZS 2011 nr 6, s. 9), które z przyczyn obiektywnych wymaga szczególnej pieczy.

Elementem realizującym opisane uprawnienia jest między innymi zasiłek macierzyński. Stanowi on indywidualne świadczenie uwarunkowane jednak przede wszystkim potrzebami dziecka (ochroną jego zdrowia i prawidłowego rozwoju). Na taką ocenę wpływa brak wymogu posiadania przez ubezpieczonego odpowiedniego okresu ubezpieczenia oraz natura okoliczności, które determinują prawo do tego świadczenia (np. urodzenie dziecka lub przyjęcie dziecka do wspólnoty domowej, sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem), a nadto przyznanie możliwości korzystania z niego różnym członkom rodziny dziecka (zob. K. Stopka: Prawo do zasiłku macierzyńskiego po ustaniu ubezpieczenia chorobowego - wybrane zagadnienia, Przegląd Prawa i Administracji, Tom 117, (red.) A. Przybyłowicz, Wrocław 2019).

Ma rację skarżący, że jednostkowe przywołanie art. 67 Konstytucji nie zamyka wątpliwości w sprawie, co jednak nie prowadzi do akceptacji rozumowania

zaprezentowanego w skardze kasacyjnej. Przede wszystkim z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r., I UK 371/14, LEX nr 1771087). Z tego punktu widzenia technika argumentacyjna Sądu drugiej instancji nie jest trafna, choć finalny werdykt odpowiada prawu.

W pierwszym rzędzie należy przypomnieć, że w dniu 1 września 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 623, dalej u.KOWR). Zgodnie z art. 45 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624, dalej p.w.u.KOWR) z dniem 31 sierpnia 2017 r. zniesiona została Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, zaś z dniem 1 września 2017 r. utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR), który dniem 1 września 2017 r., z mocy prawa, wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonej Agencji Nieruchomości Rolnych. I tak mienie Agencji Nieruchomości Rolnych stało się mieniem KOWR, a on stał się stroną umów i porozumień, których stroną była Agencja Nieruchomości Rolnych. Również na KOWR przeszły prawa i obowiązki wynikające z przepisów prawa, decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych (art. 46 p.w.u.KOWR).

Powołany pełnomocnik do spraw utworzenia KOWR podejmował czynności w zakresie zadań dotyczących stosunków pracy z pracownikami Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego, to jest do dnia 31 maja 2017 r. miał proponować zatrudnienie w KOWR i określić warunki pracy i płacy oraz miejsce zatrudnienia. Z kolei pracownicy dysponowali terminem miesiąca na złożenie oświadczeń o przyjęciu lub odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków zatrudnienia. W razie złożenia oświadczenia o przyjęciu proponowanych warunków stawali się z dniem 1 września 2017 r. pracownikami KOWR. Zgodnie z art. 51 ust. 7 p.w.u.KOWR, dotychczasowe stosunki pracy pracowników Agencji

Nieruchomości Rolnych wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli nie otrzymali propozycji pracy.

Przedstawione przepisy w żaden sposób nie uregulowały sytuacji pracowników szczególnie chronionych, to znaczy nie przewidziano odrębnego trybu, który stanowiłby tamę przed nieskrępowanym i arbitralnym postępowaniem w stosunku do takich osób. Z tego punktu widzenia *prima facie* rodzi się obowiązek oceny czy tak jednostronnie ułożona relacja (prawo pracodawcy do wygaszenia zatrudnienia przez sam fakt zaniechania złożenia dalszej propozycji zatrudnienia) może bez jakichkolwiek ograniczeń ingerować w ekspektywę rozpoczętej już ochrony związanej z macierzyństwem w odniesieniu do kobiety ciężarnej. Ten wątek wymaga oceny w dwóch płaszczyznach, to jest naruszenia zasady sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) i zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W odniesieniu do pierwszej przesłanki działania ustawodawcy winny zmierzać do budowania zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ten skutek osiąga się przez tworzenie prawa bez pułapek, nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania czy nadużywania swojej pozycji względem obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK-A 2008 nr 9, poz. 157). Sprzężona z daną funkcją jest regulacja zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji, która sprzeciwia się nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej (w sprawie chodzi o zniesienie państwowej osoby prawnej), bo ona winna mieć charakter wyjątkowy i obiektywnie uzasadniony w odniesieniu do prawa podstawowego, jakim jest ochrona macierzyństwa (zob. też art. 33 ust. 2 KPPUE).

Naturalnie Konstytucja dopuszcza przyjęcie, na poziomie ustaw zwykłych, różnych rozwiązań w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego, w zależności od podstawy zatrudnienia pod warunkiem, że dane zróżnicowanie będzie uzasadnione w świetle zasady równości obywateli wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji), a tym samym będzie znajdować usprawiedliwienie w świetle obiektywnych okoliczności. Równe traktowanie nie oznacza „jednakowości” sytuacji prawnych wszystkich ubezpieczonych i każdego z nich. Uprawnienia związane z rodzicielstwem i zasady nabywania prawa do

świadczeń z ubezpieczenia społecznego mogą być i są kształtowane w sposób różnicowany w zależności od rodzaju aktywności zawodowej jednostki i tytułu ubezpieczenia (zob. M. Mędrała: Uprawnienia rodzicielskie niepracowników na gruncie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (w:) uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, (red.) J. Czerniak-Swędzioł, Warszawa 2016). W przedmiotowe różnicowanie wpisuje się również prawo do zasiłku macierzyńskiego po ustaniu ubezpieczenia chorobowego w sytuacji, w której do ustania stosunku pracy z pracownicą w ciąży doszło wskutek określonych działań ustawodawcy, dla których ustawodawca nie przewidział wprost żadnego środka odwoławczego. Z ustaleń sądów wynika, że odwołującej się nie została przedstawiona propozycja zatrudnienia w KOWR, mimo że była już w ciąży, a więc podlegała szczególnej ochronie. Tym samym, w momencie złożenia wniosku o przyznanie jej zasiłku macierzyńskiego (18 grudnia 2017 r.), nie miała tytułu do ubezpieczenia chorobowego, który utraciła bez swej winy.

Ten splot okoliczności prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, problematyka dotycząca treści przepisu art. 51 ust. 7 p.w.u.KOWR stanowiła już przedmiot wypowiedzi Sądu Najwyższego, który uznał, że wygaśnięcie umowy o pracę zachodzi tylko wówczas, gdy następuje skutek zdarzenia prawnego innego niż czynność prawna (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18, LEX nr 2729826). Pomijając szczegółowe rozważania, które znalazły się w powołanym orzeczeniu, należy podkreślić, że skutek konwersji stosunków pracy (pracownicy, którzy złożyli pozytywne oświadczenie stali się z dniem 1 września 2017 r. pracownikami KOWR) należy uznać, że mechanizm określony przez ustawodawcę jako „wygaśnięcie” stosunku pracy, mimo, iż z nazwy nawiązuje do instytucji znanej w prawie pracy, to z charakteru (istoty rzeczy) nie mieści się w jej ramach. Można wręcz stwierdzić, że przypisane cechy zbliżają je do modelu rozwiązania stosunku pracy. Stosowanie tego rodzaju praktyk przekłada się wprost na stopień ochrony i stabilizacji zatrudnienia pracowników.

Po drugie, zakres swobody „nowego pracodawcy” na etapie zaniechania przedstawienia propozycji dalszego zatrudnienia kłóci się z funkcją ochrony macierzyństwa, bo pozwala – co wykazało przedmiotowe postępowanie – na

dowolne i niczym nieskrępowane wyłączenie ciężarnej kobiety spod parasola ochronnego (systemu ochronnego).

Po trzecie, tego rodzaju praktyka w obrębie państwowych osób prawnych, a więc podmiotów, które z racji swej pozycji i roli w krajowym systemie prawa pracy winny kształtować wzorcowy standard ochrony macierzyństwa, prowadzi do faktycznego wypaczenia zakresu ochrony macierzyństwa.

Po czwarte, w takim przypadku przeniesienie sporu na grunt ubezpieczeń społecznych nie może ograniczać się – jak chce tego skarżący - do bezrefleksyjnej wykładni językowej, której rezultatu nie da się pogodzić z istotą ochrony macierzyństwa, gdyż pracownicę, o której mowa w art. 177 § 1 k.p. pozostawia poza nawiasem przysługujących jej praw.

Summa summarum, konieczne stało się odwołanie do Konstytucji, za pomocą której należy przywrócić przysługujący odwołującej się standard ochrony prawnej. W doktrynie taki zabieg określa się mianem współstosowania interpretacyjnego jako jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji (zob. M. Haczkowska: Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów, Przegląd Sejmowy 2005 nr 1, s. 57 - 63 i podana tam literatura oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK-A 2005 nr 10, poz. 111). Odwołanie do standardu konstytucyjnego jest niezbędne, by w efekcie dokonać wykładni przepisu w zgodzie z ustawą zasadniczą (wykładnia prokonstytucyjna).

Dlatego promieniowanie wartości konstytucyjnych (ochrona macierzyństwa, dobro dziecka - art. 18, 71 i 72 Konstytucji) w odniesieniu do art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej prowadzi do założenia, że dokonana reorganizacja państwowych osób prawnych (zniesienie jednej jednostki administracji rolnej i w to miejsce utworzenie nowej) mieści się w obrębie użytego w tej normie terminu „likwidacji pracodawcy”, który – w sprawie jak analizowana – nabiera autonomicznego znaczenia, niezależnie od przyjętej jego definicji w prawie pracy. Zaproponowany przez sądy powszechne kierunek wykładni jest prawidłowy, bowiem kobiet w ciąży, których tytuł ubezpieczenia ustał z powodu reformy przeprowadzonej przez ustawodawcę (wskutek braku przedstawienia propozycji zatrudnienia w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa), nie można pozostawić poza systemem realizacji

ryzyk socjalnych. Odwołująca się w sposób arbitralny utraciła zatrudnienie, mimo że podlegała już szczególnej ochronie przed rozwiązaniem stosunku pracy. Dlatego konstytucyjny standard ochrony macierzyństwa sprzeciwia się odmowie przyznania zasiłku macierzyńskiego osobie, która wskutek działań ustawodawcy w zakresie znoszenia i powoływania nowych jednostek pracodawcy – mimo pozostawania pod szczególną ochroną - utraciła pracę zarobkową bez swej winy.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, skarga kasacyjna podlega oddaleniu z mocy art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach procesu orzeczono w myśl art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c.