

34/3/A/2015

WYROK

z dnia 24 marca 2015 r.

Sygn. akt P 42/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący

Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – sprawozdawca

Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 marca 2015 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie, czy § 20 pkt 3 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. poz. 444) 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 2010 r. Nr 77, poz. 512), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Sądu Rejonowego w Gliwicach, czy § 18 pkt 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

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.

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 kwietnia 2015 r. w Dz. U. poz. 486.

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.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Rejonowy w Warszawie albo pytający sąd), postanowieniem z 31 lipca 2013 r., przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy § 20 pkt 3 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. poz. 444; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim określa termin 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 2010 r. Nr 77, poz. 512; dalej: ustawa zasiłkowa), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei Sąd Rejonowy w Gliwicach, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Rejonowy w Gliwicach albo pytający sąd), postanowieniem z 19 listopada 2013 r., zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, czy § 18 pkt 2 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Z uwagi na tożsamość przedmiotów pytań prawnych sądów rejonowych w Warszawie oraz w Gliwicach Prezes Trybunału, zarządzeniem z 7 stycznia 2014 r., przekazał oba pytania do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą P 42/13.

1.2. Pytania prawne zostały sformułowane na tle następujących stanów faktycznych:

1.2.1. W uzasadnieniu postawionego pytania Sąd Rejonowy w Warszawie wskazał, że toczy się przed nim postępowanie zainicjowane odwołaniem skarżącego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, II Oddział w Warszawie (dalej: ZUS albo organ rentowy), z 19 marca 2013 r., odmawiającej mu prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres od 3 do 16 grudnia 2012 r.

Podstawę rozstrzygnięcia organu rentowego stanowił art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej, w związku z § 20 pkt 3 rozporządzenia. Decyzję odmowną organ rentowy uzasadnił tym, że wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego od 3 do 16 grudnia 2012 r. skarżący niebędący pracownikiem złożył 4 marca 2013 r., a więc po rozpoczęciu okresu, za który pragnął korzystać z zasiłku macierzyńskiego, stąd brak było przesłanek do jego wypłaty.

W odwołaniu od decyzji ZUS skarżący podniósł, że § 20 rozporządzenia wydano z naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej nie upoważnił ministra do określenia, a w szczególności – skrócenia, w wydawanym przez niego rozporządzeniu terminu złożenia wniosku.

1.2.2. Uzasadniając pytanie prawne, Sąd Rejonowy w Gliwicach wskazał, że toczy się przed nim postępowanie z odwołania skarżącej od decyzji ZUS, Oddział w Zabrze, z 18

lipca 2013 r., odmawiającej jej prawa do zasiłku macierzyńskiego za okresy od 18 czerwca do 1 lipca 2013 r. oraz od 2 lipca do 30 grudnia 2013 r.

Sąd Rejonowy w Gliwicach wyjaśnił, że ze względu na urodzenie dziecka skarżącej, podlegającej dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, przyznano zasiłek macierzyński za okres urlopu macierzyńskiego od 1 stycznia do 20 maja 2013 r. oraz zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 21 maja do 17 czerwca 2013 r. Z uwagi na wejście w życie (17 czerwca 2013 r.) ustawy z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 675; dalej: ustawa zmieniająca), w dniu 18 czerwca 2013 r. skarżąca wystąpiła do ZUS o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 18 czerwca do 1 lipca 2013 r. oraz o zasiłek macierzyński za okres urlopu rodzicielskiego od 2 lipca do 30 grudnia 2013 r.

Decyzję odmowną ZUS oparł na art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej, art. 182¹ § 1-3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy) i § 18 pkt 2 rozporządzenia. W uzasadnieniu organ rentowy przyjął, że wniosek w sprawie wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego powinien zostać złożony nie później niż przed rozpoczęciem korzystania z zasiłku za dodatkowy urlop. Skoro zaś skarżąca nie dotrzymała przewidzianego terminu złożenia wniosku, to nie ma prawa do zasiłku macierzyńskiego.

W odwołaniu skarżąca wyjaśniła m.in., że jednodniowe spóźnienie ze złożeniem wniosku o przedłużenie wypłaty zasiłku macierzyńskiego było spowodowane wcześniejszym brakiem wiedzy o możliwości ubiegania się o zasiłek za dodatkowy okres.

1.3. Pytania prawne uzasadniono następująco:

1.3.1. Sąd Rejonowy w Warszawie podał w wątpliwość zgodność § 20 pkt 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sąd Rejonowy w Warszawie wskazał, że w myśl art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego, a zatem w wymiarze dwóch tygodni, nie dłużej jednak niż (w szczególności) do ukończenia przez dziecko 12 miesiąca życia. Zauważył też, że zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej roszczenie o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek ów przysługuje.

W ocenie Sądu Rejonowego w Warszawie w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej prawodawca umocował właściwego ministra wyłącznie do określenia innych wymaganych dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków, natomiast nie upoważnił go do wyznaczenia żadnego terminu, a tym bardziej do ograniczania terminem końcowym wniosku ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o wypłatę zasiłku macierzyńskiego. Skoro ustawa zasiłkowa samodzielnie i odrębnie ustala termin wygaśnięcia roszczenia o przyznanie zasiłku w art. 67 ust. 1, to zdaniem pytającego sądu istnieją przesłanki wnioskowania, że § 20 pkt 3 rozporządzenia – w części wprowadzającej dodatkowy termin, ograniczający możliwość otrzymania zasiłku macierzyńskiego do sytuacji, w której wniosek o jego przyznanie złożono przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku – został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

1.3.2. Sąd Rejonowy w Gliwicach podał z kolei w wątpliwość zgodność § 18 pkt 2 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytający sąd skonstatował przede wszystkim, że z § 18 pkt 2 rozporządzenia

wynika, iż wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający dodatkowemu urlopowi macierzyńskiemu powinien być złożony do organu rentowego przed rozpoczęciem korzystania z zasiłku macierzyńskiego za ów dodatkowy czas.

Podobnie jak w *petitum* pytania Sąd Rejonowy w Gliwicach przyjął *explicite* za wzorzec kontroli normę prawną zawartą w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednakże w dalszej części swojego wyводу, po zrekonstruowaniu instytucji rozporządzeń jako aktów wykonawczych i jej ogólnym odniesieniu do art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, pytający sąd skoncentrował się na ustaleniu, czy na podstawie delegacji ustawowej zamieszczonej w rzeczonym przepisie właściwy minister upoważniony był do zakreslenia terminu wystąpienia o wypłatę zasiłku macierzyńskiego.

W toku analizy zakresu upoważnienia ustawowego Sąd Rejonowy w Gliwicach podniósł w szczególności, że ustawa zasiłkowa nie zawiera żadnego terminu, którego dochowanie stanowi warunek konieczny nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego. Uzależniając skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy zasiłkowej od zachowania nieznanego w ustawie terminu, minister wykroczył poza granice ustawowej delegacji i samodzielnie dokonał regulacji godzącej w prawa osób objętych ubezpieczeniem chorobowym. Wniosek ten dał pytającemu sądowi asumpt do konkluzji, że § 18 pkt 2 rozporządzenia w sposób istotny narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych.

Sąd Rejonowy w Gliwicach zaakcentował też konieczność odróżnienia urlopu macierzyńskiego i urlopów do niego podobnych od przysługującego za nie zasiłku macierzyńskiego. Urlop jest okresem usprawiedliwionej nieobecności w pracy pracownicy, której urodziło się dziecko, a zasiłek macierzyński to świadczenie pieniężne z ubezpieczenia społecznego, które wypłaca się po urodzeniu dziecka. Choć przy tym matka przedsiębiorca nie ma prawa do urlopu macierzyńskiego, to gdy podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu, nabywa prawo do zasiłku macierzyńskiego i może nadal w trakcie jego pobierania prowadzić działalność gospodarczą.

W ocenie pytającego sądu zadaniem zasiłku macierzyńskiego jest zapewnienie środków utrzymania w miejsce zarobków utraconych z powodu powstrzymywania się od pracy w związku z przyjściem na świat dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia. W toku rozważań nad funkcjonalnym aspektem ustawowej regulacji zasiłku macierzyńskiego sąd pytający przedstawił istotę nowelizacji przepisów kodeksowych oraz ustawy zasiłkowej, dokonanej ustawą zmieniającą.

Odnotowując, że skarżąca wystąpiła o przedłużenie wypłaty zasiłku macierzyńskiego zaledwie dzień po terminie wyznaczonym w rozporządzeniu, Sąd Rejonowy w Gliwicach uznał, iż całkowite pozbawianie prawa do zasiłku macierzyńskiego osób, które spóźniły się ze złożeniem stosownego wniosku, cechuje nad wyraz daleko idący rygoryzm. W analogicznych, według pytającego sądu, sytuacjach spóźnienia się z wnioskiem o przyznanie i wypłatę zasiłku chorobowego ustawa ta jedynie ogranicza wysokość zasiłku, a niekiedy nawet nie przewiduje żadnych negatywnych skutków.

Na zakończenie Sąd Rejonowy w Gliwicach przypomniał, że zgodnie z art. 71 ust. 2 Konstytucji matka przed urodzeniem dziecka i po jego urodzeniu ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa. W ustawie zasiłkowej ustawodawca uwzględnił, zdaniem pytającego sądu, sytuację prawną osób objętych zakresem podmiotowym owej „szczególnej pomocy”. W tym świetle, obligatoryjne uprawnienie matki do zasiłku macierzyńskiego wiąże się z realizowaniem przez nią prawa do szczególnej pomocy władz publicznych w okresie wskazanym w powołanym przepisie Konstytucji.

ustosunkował się do pytań prawnych rozpoznawanych w niniejszej sprawie.

2.1. W piśmie z 5 listopada 2013 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że § 20 pkt 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego problem konstytucyjny postawiony przez Sąd Rejonowy w Warszawie dotyczy wymaganej przez normy konstytucyjne zgodności regulacji zawartych w rozporządzeniu z aktami wyższego rzędu, a konkretnie z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej oraz z Konstytucją (w zakresie, w jakim ten ostatni akt wymaga od rozporządzenia zgodności z ustawą). Problem ten sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy korzystając z delegacji ustawowej, właściwy minister mógł w rozporządzeniu określić termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego.

W treści swojego wyводу Prokurator Generalny uwypuklił to, że na mocy przepisów ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje, mówiąc ściśle, „przez okres” ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres m.in. urlopu ojcowskiego. Jakkolwiek ustawa zasiłkowa, wyznaczając warunki przysługiwania zasiłku macierzyńskiego, nie określa samodzielnie terminów wystąpienia o jego przyznanie i wypłatę, to w art. 29 ust. 5a odsyła w tej mierze do przepisów kodeksowych dotyczących ustalania okresu urlopu macierzyńskiego i ojcowskiego. A ponieważ przepisy te kreują obowiązek złożenia wniosku o urlop z odpowiednim wyprzedzeniem, więc podstawą przyznania i wypłaty zasiłku jest również złożenie wniosku przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia. Poza tym, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można tracić z pola widzenia celu zasiłku macierzyńskiego, jakim jest rekompensata utraconego zarobku z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem po porodzie i zapewnienie ubezpieczonemu w tym czasie źródła dochodu. Wystąpienie o zasiłek po zakończeniu sprawowania opieki nad dzieckiem nie doprowadzi do osiągnięcia tak sformułowanego celu.

Według Prokuratora Generalnego określenie w rozporządzeniu terminu złożenia wniosku o wypłatę zasiłku jest konsekwencją odpowiedniego zastosowania wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów kodeksu pracy i uwzględnienia różnic między wnioskami o urlop oraz o wypłatę zasiłku. Przy czym, z uwagi na spełnianie przez wniosek o urlop innego celu niż stawiany przed wnioskiem o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, możliwe było odstępianie od wymogu składania tego ostatniego wniosku z wyprzedzeniem przewidzianym w kodeksie pracy.

Prokurator Generalny podniósł nadto, że gdyby rozporządzenie nie precyzowało terminu złożenia przez ubezpieczonych niebędących pracownikami wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, płatnicy zasiłków mogliby domagać się składania takich wniosków w terminach, które wynikają z przepisów kodeksu pracy odnoszących się do wniosków o urlop. Stosowanie takiego obostrzenia wobec tej grupy świadczeniobiorców nie jest konieczne, gdyż nie korzystają oni z urlopów. Niemniej dla jednoznacznego podkreślenia potrzeby złożenia wniosku przed rozpoczęciem korzystania z zasiłku zasadne było zawarcie kwestionowanej dyspozycji w § 20 pkt 3 rozporządzenia.

Z przytoczonych względów Prokurator Generalny stwierdził, że istnieje merytoryczny i funkcjonalny związek między ustawą zasiłkową a wydanym z jej upoważnienia rozporządzeniem. Oba akty tworzą spójną, zdeterminowaną przez ustawodawcę, całość. Przepisy wykonawcze realizują cel wykonania ustawy zasiłkowej, jakim jest m.in. określenie dowodów stanowiących podstawę ustalania prawa do zasiłków,

a także postępowania w tych sprawach.

2.2. W piśmie z 28 lutego 2014 r. Prokurator Generalny zajął dodatkowe stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że § 18 pkt 2 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od pewnych wątpliwości co do przedmiotu zaskarżenia (por. część III, pkt 1.1 uzasadnienia niniejszego wyroku) pytanie Sądu Rejonowego w Gliwicach dotyczy, zdaniem Prokuratora Generalnego, ustalenia, czy § 18 pkt 2 rozporządzenia narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji przez wykroczenie poza granice upoważnienia udzielonego w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej.

Konstatując podobieństwo problemów prawnych podnoszonych przez oba pytające sądy, Prokurator Generalny odwołał się przy tym szeroko do poglądów zaprezentowanych w piśmie z 5 listopada 2013 r. W szczególności przypomniał, że zgodnie z przepisami ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje „przez okres” ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres m.in. urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego. Podkreślił również, że ustalenie prawa do zasiłku macierzyńskiego ubezpieczonego niebędącego pracownikiem musi zostać dokonane na podstawie dowodów (określonych w ustawie zasiłkowej i w zaskarżonym rozporządzeniu), w tym o wniosek zawierający datę, od której ubezpieczony zamierza korzystać ze świadczenia. Wymóg składania takiego wniosku – i to przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku – Prokurator Generalny uznał za konsekwencję odpowiedniego stosowania wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów Kodeksu pracy, nakazanego w art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej. Wobec powyższego zaś stwierdził, że jednoznaczne wysłowienie takiego wymogu w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej nie stanowi przekroczenia granic delegacji ustawowej.

Prokurator Generalny zwrócił też uwagę na treść art. 29 ustawy zmieniającej. Przepis ten uregulował sytuację pracownika korzystającego w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. 17 czerwca 2013 r.) z dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a więc, według Prokuratora Generalnego, sytuację zbliżoną do tej, w jakiej znalazła się niebędąca pracownikiem skarżąca w sprawie toczącej się przed Sądem Rejonowym w Gliwicach. Na podstawie art. 29 ustawy zmieniającej pracownik zyskał prawo do części takiego urlopu w wymiarze odpowiadającym różnicy między wymiarem urlopu określonym w art. 182¹ kodeksu pracy, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, a wymiarem udzielonego mu urlopu. Części urlopu należało udzielić bezpośrednio po wykorzystaniu urlopu w udzielonym wymiarze, na pisemny wniosek pracownika, złożony nie później niż do dnia zakończenia udzielonego wcześniej urlopu. Ponadto pracownikowi korzystającemu w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z dodatkowego urlopu macierzyńskiego należało udzielić urlopu rodzicielskiego, jeśli wystąpił o to pisemnie nie później niż do dnia zakończenia udzielonego wcześniej urlopu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawodawca dopuścił składanie wniosków o udzielenie pozostałej części wydłużonego dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego do dnia zakończenia wcześniejszego urlopu, miał bowiem świadomość, że dochowanie przewidzianych w kodeksie pracy terminów może być utrudnione lub wręcz niemożliwe z powodu krótkiej *vacatio legis* ustawy zmieniającej. Ewentualne ustawowe przyzwolenie na późniejsze składanie wniosków o przyznanie zasiłku macierzyńskiego w sytuacjach zbieżnych z tą, w jakiej znalazła się skarżąca, prowadziłoby, w ocenie Prokuratora Generalnego, do bezzasadnego nierównego traktowania pracowników (zmuszonych do występowania o dodatkowy urlop macierzyński

i urlop rodzicielski do dnia zakończenia udzielonego wcześniej urlopu) względem ubezpieczonych niebędących pracownikami.

3. Minister Pracy i Polityki Społecznej zajął stanowisko w pismach z 19 listopada 2013 r. oraz z 30 stycznia 2014 r.

3.1. W pierwszym z pism Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił opinii, iż zaskarżony przez Sąd Rejonowy w Warszawie § 20 pkt 3 rozporządzenia jest sprzeczny z przepisami ustawy zasiłkowej oraz Konstytucji.

Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że zarówno urlop ojcowski, jak i zasiłek macierzyński za okres tego urlopu mają charakter fakultatywny i mogą być przyznane wyłącznie na wniosek ojca objętego ubezpieczeniem chorobowym. Jakkolwiek kodeks pracy określił termin złożenia wniosku o urlop ojcowski na co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem korzystania z niego, to już ustawa zasiłkowa, regulująca prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego, nie wskazuje terminu, w jakim wniosek o zasiłek za ów okres powinien być zgłoszony u płatnika zasiłku. Jak zauważył Minister Pracy i Polityki Społecznej, nie ma to znaczenia, ponieważ w zakresie przyznawania zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego przepisy ustawy zasiłkowej odwołują się do przepisów kodeksu pracy dotyczących urlopu ojcowskiego, a z przepisów kodeksowych wynika konieczność wystąpienia o urlop ojcowski z odpowiednim wyprzedzeniem (pod rygorem zniesienia obowiązku jego udzielenia przez pracodawcę). Wobec tego złożyć wniosek o przyznanie zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego trzeba także z wyprzedzeniem.

Wymóg złożenia wniosku z siedmiodniowym wyprzedzeniem ma na celu umożliwienie pracodawcy przeorganizowanie pracy, ewentualnie też zapewnienie zastąpienia pracownika, który ma zamiar wykorzystać urlop ojcowski – na czas tego urlopu. Potrzeby takiej nie ma w przypadku ubezpieczonych niebędących pracownikami, dlatego § 20 pkt 3 rozporządzenia zastrzega jedynie, że wniosek o zasiłek macierzyński za okres przewidziany przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego powinien być złożony przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku macierzyńskiego i zawierać datę, od której ubezpieczony planuje korzystać z zasiłku macierzyńskiego za ten okres.

Minister Pracy i Polityki Społecznej skonkludował, że ujęta w § 20 pkt 3 rozporządzenia regulacja realizuje cel wykonania delegacji ustawowej, jakim jest określenie dowodów stanowiących podstawę ustalenia prawa do zasiłku, i nie przekracza jej granic.

3.2. W drugim z pism Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił poglądu Sądu Rejonowego w Gliwicach, że zakwestionowany § 18 pkt 2 rozporządzenia jest sprzeczny z przepisami Konstytucji.

Na uzasadnienie zajętego stanowiska Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił argumentację odpowiadającą ściśle wywodom, które sformułował w piśmie z 19 listopada 2013 r. W podsumowaniu zamieścił zaś równie analogiczną konkluzję, nie dopatrując się przekroczenia przez regulację zawartą w § 18 pkt 2 rozporządzenia granic wyznaczonych w delegacji ustawowej.

II

Na rozprawę 24 marca 2015 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sądu Rejonowego w Gliwicach, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora

Generalnego. Ponieważ na rozprawę nie stawił się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel Sądu Rejonowego w Warszawie, główne motywy zadanego przez ów sąd pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca.

W trakcie rozprawy przedstawiciel Sądu Rejonowego w Gliwicach sprostował fragment uzasadnienia pytania prawnego, wskazując, że – wbrew sformułowanemu przezeń stwierdzeniu o obligatoryjnym charakterze zasiłku macierzyńskiego – zasiłek ów ma charakter fakultatywny, gdyż jego przyznanie uzależnione jest od złożenia przez zainteresowanego ubezpieczonego stosownego wniosku. W pozostałym zakresie przedstawiciel pytającego sądu podtrzymał uzasadnienie pytania prawnego. Przedstawiciele Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego również podtrzymali swe pisemne stanowiska. W dalszej części rozprawy uczestnicy postępowania udzielili odpowiedzi na pytania składu orzekającego.

Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, aby wydać orzeczenie, i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wątpliwości konstytucyjnych zgłoszonych przez pytające sądy należało rozstrzygnąć kwestie formalne związane ze spełnieniem przesłanek dopuszczalności orzekania przez Trybunał.

Rozpoznanie niniejszej sprawy wymagało nade wszystko ustalenia, czy sądy rejonowe, które zainicjowały postępowanie przed Trybunałem, mają legitymację do zadania pytań prawnych na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, oraz 3) funkcjonalną – możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym ograniczona jest do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem.

O ile spełnienie dwóch pierwszych z wymienionych przesłanek nie budziło w wypadku rozpatrywanych pytań prawnych wątpliwości, o tyle wyjaśnienia wymagała realizacja przez nie przesłanki funkcjonalnej. Analizując postawione pytania przez pryzmat ich uzasadnień, Trybunał uznał przy tym za potrzebne uprzednie przyjrzenie się: 1) wzorcowi kontroli oraz przedmiotowi i zakresowi zaskarżenia w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego w Gliwicach, jak również 2) stanom prawnym relewantnym dla opisanych przez pytające sądy stanów faktycznych.

1.1. W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Gliwicach Trybunał skonstatował, że wprawdzie w *petitum* pytania sąd ów jako wzorzec kontroli wskazał wyłącznie art. 92 ust. 1 Konstytucji, to jednak w zasadniczej części uzasadnienia skoncentrował się na wykazaniu, że kwestionowany przepis 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; dalej: rozporządzenie) narusza

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; dalej: ustawa zasiłkowa), albowiem wykracza poza granice upoważnienia udzielonego w tym ostatnim przepisie. Sedno zarzutu oraz wspierającej go argumentacji dotyczy więc przede wszystkim naruszenia upoważnienia ustawowego, a dopiero w dalszej kolejności (pośrednio) art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał podtrzymał utrwaloną linię orzecniczą, zgodnie z którą w odniesieniu do wzorca kontroli stosuje się zasadę *falsa demonstratio non nocet*, pozwalającą Trybunałowi na zidentyfikowanie przepisu wyrażającego ów wzorzec mimo jego błędnego, w tym – niezupełnego, oznaczenia w *petitum* pytania (por. np. wyroki z: 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9).

Zarzut naruszenia art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, sformułowany *expressis verbis* i szczegółowo umotywowany w uzasadnieniu pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach, podlegał wobec tego rozpoznaniu przez Trybunał.

Niezależnie od powyższego należało zauważyć, że w uzasadnieniu swojego pytania Sąd Rejonowy w Gliwicach zakwestionował istnienie w ustawie zasiłkowej wytycznych dotyczących treści wydawanego na jej podstawie rozporządzenia, co mogłoby świadczyć o formułowaniu zarzutu także w stosunku do ustawy zasiłkowej. Wniosek taki wydał się wszakże Trybunałowi nieuprawniony. Podniesiony w uzasadnieniu pytania prawnego brak wytycznych treściowych miał charakter zdecydowanie drugorzędny, wyrażnie subsydiarny względem zasadniczej argumentacji na rzecz tezy o przekroczeniu przez organ wydający rozporządzenie upoważnienia ustawowego. Dlatego, akceptując dopuszczalność uczynienia przepisu upoważniającego samodzielnym przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego (por. np. wyroki z: 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91; 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82), w niniejszej sprawie, nawet przy uwzględnieniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, nie było uzasadnione rozszerzanie zakresu zaskarżenia o badanie zgodności art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji Trybunał doszedł do wniosku, że oba pytania prawne stawiają wskazanym w nich przepisom (odpowiednio: § 18 pkt 2 i § 20 pkt 3 rozporządzenia) identyczny zarzut naruszenia granic upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, przez wyznaczenie terminu złożenia przez osobę niebędącą pracownikiem wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego. Zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego pociąga zaś za sobą automatycznie zarzut pogwałcenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. W przedziale czasowym zakreślonym przez stany faktyczne spraw toczących się przed sądami pytającymi doszło do zmian prawa bezpośrednio lub pośrednio dotyczących przepisy, które sądy te uczyniły przedmiotem zaskarżenia (rozporządzenie) oraz głównym wzorcem kontroli (ustawę zasiłkową). Skłoniło to Trybunał do bliższego oglądu przedstawionych przez nie stanów prawnych.

1.2.1. Pytanie prawne Sądu Rejonowego w Warszawie zostało postawione na tle stanu faktycznego trwającego od 3 grudnia 2012 r. (początek dwutygodniowego okresu zasiłkowego wskazanego we wniosku skarżącego) do 19 marca 2013 r. (data wydania decyzji ZUS). Jakkolwiek w *petitum* pytania sąd ów podał, że odwołuje się do brzmienia ustawy zasiłkowej ustalonego tekstem jednolitym z 2010 r. (Dz. U. Nr 77, poz. 512), to z uzasadnienia pytania wynika bezspornie, że w istocie chodziło o wersję ustawy zasiłkowej obowiązującą w grudniu 2012 r. (czyli w trakcie biegu okresu, za który skarżący oczekiwał

wypłaty zasiłku), uwzględniającą zatem jej modyfikacje późniejsze od sporządzenia wspomnianego tekstu jednolitego.

1.2.2. Jeśli chodzi o pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach, zadane Trybunałowi 19 listopada 2013 r., stan prawny okazał się bardziej złożony. Należało przede wszystkim odnotować, że relewantny dla niego stan faktyczny trwał od 18 czerwca 2013 r. (początek pierwszego okresu zasiłkowego, wskazanego w datowanym na ten dzień wniosku skarżącej) do 30 grudnia 2013 r. (koniec drugiego okresu zasiłkowego podanego we wspomnianym wniosku).

W odniesieniu do głównego wzorca kontroli, tj. przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, trzeba było z kolei podkreślić, że chociaż jego brzmienie nie uległo zmianie od czasu ustanowienia ustawy zasiłkowej, to jednak w okresie istotnym dla sprawy rozpoznawanej przez Sąd Rejonowy w Gliwicach przepis ten funkcjonował w kontekście normatywnym do pewnego stopnia odmiennym od tego, który występował w momencie formułowania pytania prawnego przez Sąd Rejonowy w Warszawie. W przededniu początku rzeczzonego okresu (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).

Co się tyczy przedmiotu zaskarżenia, Sąd Rejonowy w Gliwicach zauważył, że 26 listopada 2013 r. – a więc po wniesieniu pytania prawnego, aczkolwiek jeszcze w trakcie drugiego okresu zasiłkowego wskazanego przez skarżącą – kwestionowane przepisy zostaną 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. poz. 1380; dalej: rozporządzenie nowelizujące). Ponieważ w chwili wydania decyzji przez organ rentowy (tj. 18 lipca 2013 r.) oraz w momencie kierowania przez Sąd Rejonowy w Gliwicach pytania prawnego zasiłek macierzyński za okres ustalony przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: kodeks pracy) jako okres urlopu rodzicielskiego był przyznawany na zasadach przewidzianych w § 18 rozporządzenia, więc pytający sąd słusznie zakwestionował konstytucyjność tego tylko przepisu.

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.

Trybunał zgodził się z poglądem Prokuratora Generalnego, że – w zakresie doniosłym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy – 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. To, iż zmianie poddano również wprowadzenie do wyliczenia w § 18 rozporządzenia, jest zaś nieistotne o tyle, że nie spowodowało wyłączenia spod zasięgu rzeczzonego przepisu sytuacji, w jakiej znalazła się skarżąca w sprawie toczącej się przed Sądem Rejonowym w Gliwicach.

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 – o co także ubiegała się skarżąca we wniosku datowanym na 18 czerwca 2013 r. – 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 niezmienny 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 przysługiwanym zasiłku przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie nie zaistniała przesłanka utraty mocy obowiązującej przepisu w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, skutkująca koniecznością umorzenia postępowania.

Jednocześnie jednak, zważywszy na granice kognicji Trybunału w sprawach toczących się w trybie pytań prawnych i fakt znowelizowania § 18 pkt 2 rozporządzenia po wniesieniu przez Sąd Rejonowy w Gliwicach pytania prawnego, Trybunał stwierdził, że badaniu podlega wersja wskazanego przepisu obowiązująca w dniu wystąpienia przez ów sąd z pytaniem. Jako że przed wspomnianą nowelizacją zaskarżony przepis nie był zmieniany, Trybunał uczynił go przedmiotem kontroli w brzmieniu, w jakim obowiązywał od wejścia w życie, tj. od 9 maja 2012 r., do dnia poprzedzającego wejście w życie rozporządzenia nowelizującego, tj. do 25 listopada 2013 r.

1.3. Badając spełnienie przesłanki funkcjonalnej, należało rozważyć też kwestię wpływu ewentualnego wyroku Trybunału na postępowania toczące się przed sądami rejonowymi w Warszawie oraz w Gliwicach.

W tym względzie wypadało przede wszystkim przypomnieć konsekwentny pogląd

Trybunału, zgodnie z którym w pierwszej kolejności relewantność pytania ustala sąd rozstrzygający zawisłą przed nim sprawę, gdyż z oczywistych powodów sąd ów musi stwierdzić, czy w stanie faktycznym i prawnym sprawy istnieje wątpliwość konstytucyjna co do szeroko rozumianej podstawy prawnej mającego zapaść orzeczenia. Dokonując takiej autonomicznej oceny, sąd kieruje się własną oceną konstytucyjności przepisów prawnych podlegających uwzględnieniu w danym postępowaniu.

Z autonomią sądu zadającego pytanie koresponduje jednak autonomia Trybunału, który – wypełniając powierzoną mu funkcję ustrojową – nie jest związany zapatrywaniem pytającego sądu dotyczącym istnienia legitymacji do wystąpienia z pytaniem prawnym ani tym bardziej jego stanowiskiem w sprawie konstytucyjności kwestionowanego aktu normatywnego, z zastrzeżeniem, że niedające się usunąć wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte na rzecz merytorycznego rozpoznania pytania.

Skoro przesłanki dopuszczalności pytania prawnego są niezależne od przesłanek decydujących o merytorycznym kształcie wyroku Trybunału zapadającego na skutek rozpoznania takiego pytania, okoliczność, czy orzeczenie Trybunału zmieni stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem, nie ma żadnego znaczenia. Zasadniczą kwestią jest natomiast, czy istnieje w ogóle możliwość, by wyrok Trybunału wpłynął w danym przypadku na wynik sprawy, w związku z którą pytanie prawne skierowano.

1.3.1. Zdaniem Sądu Rejonowego w Warszawie stwierdzenie legalności § 20 pkt 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim określa termin złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, będzie miało bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, gdyż pozwoli na ocenę prawidłowości decyzji ZUS odmawiającej skarżącemu prawa do świadczenia, od której odwołanie zainicjowało postępowanie sądowe, oraz orzeczenie wyrokiem na podstawie art. 477¹⁴ § 1 albo 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.). Uznanie wskazanego przepisu rozporządzenia za niezgodny z Konstytucją będzie stanowiło bezpośrednią podstawę do uwzględnienia odwołania; w przeciwnym razie zaistnieją przesłanki jego oddalenia.

Z kolei według Sądu Rejonowego w Gliwicach pozytywna odpowiedź na postawione przezeń pytanie prawne otworzy drogę do skutecznego dochodzenia przez skarżącą zasiłku macierzyńskiego. W świetle argumentacji zawartej w uzasadnieniu pytania przyjęto, że również zdaniem tego pytającego sądu uznanie § 18 pkt 2 rozporządzenia za niezgodny z Konstytucją stworzy podstawę do uwzględnienia odwołania skarżącej; orzeczenie przeciwne spowoduje zaś jego oddalenie.

1.3.2. Poglębiona lektura uzasadnień obu pytań prawnych nasunęła pewne wątpliwości co do potencjalnego wpływu odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie spraw, na gruncie których je zadano. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania połączonych pytań wątpliwości te trzeba było rozwiązać.

Otóż nie można było z góry wykluczyć, że do konkluzji o konieczności składania przez ubezpieczonych niebędących pracownikami wniosków o zasiłek macierzyński przed rozpoczęciem okresu, przez który zasiłek ów miałby im przysługiwać, przywiedzie po prostu prawidłowa wykładnia ustawy zasiłkowej oraz przepisów, do których ona odsyła. Oznaczałoby to, że termin stanowiący oś sporów w toczących się przed pytającymi sądami sprawach przesądził sam ustawodawca, nadając instytucji zasiłku macierzyńskiego określony kształt normatywny. Rozporządzenie jedynie uwyrażniałoby płynący z przepisów ustawowych wymóg. W rezultacie jego wysłownienie albo pominięcie w rozporządzeniu niczego by w sytuacji tej grupy świadczeniobiorców nie zmieniało.

W takiej, hipotetycznej, sytuacji problematyczne stawałoby się to, czy utrata mocy

obowiązującej przez zaskarżone przepisy mogłaby prowadzić do orzeczeń innych niż oddalające odwołania skarżących, a więc czy pytające sądy rzeczywiście stanęły przed opisaną przez nie alternatywą rozstrzygnięcia.

Mimo to Trybunał podzielił swój wcześniejszy pogląd, że przesłanki funkcjonalnej „nie można pojmować w sposób wąski i ograniczać tylko i wyłącznie do sytuacji, gdy treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy w rozumieniu art. 325 k.p.c. (tzw. formuła sentencji) byłaby inna, gdyby Trybunał stwierdził niezgodność określonego aktu normatywnego lub jego części z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. (...) związek pytania prawnego z toczącym się postępowaniem w rozumieniu art. 193 Konstytucji obejmuje zarówno wpływ rozstrzygnięcia w kwestii zgodności z Konstytucją przepisu będącego przedmiotem pytania prawnego na treść części decyzyjnej wyroku (...), jak również na istotne motywy uzasadnienia, w tym przede wszystkim na podstawę prawną wyroku (...)” (wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Spełnienie przesłanki funkcjonalnej nie oznacza zatem, że każdorazowo i bezwarunkowo wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy powinno prowadzić w identycznych okolicznościach do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd zadający pytanie prawne.

Mając na uwadze, że wątpliwości co do przesłanki funkcjonalnej, takie jak ujawniona wyżej, winny być generalnie rozstrzygane na rzecz merytorycznego rozpoznania pytania prawnego, Trybunał uznał, iż w wypadku pytań zadanych przez sądy rejonowe w Warszawie oraz w Gliwicach spełniony został wymóg zależności między rozstrzygnięciem sprawy a odpowiedzią na pytanie prawne, i w tym zakresie nie ma przeszkód do merytorycznego orzekania w niniejszym postępowaniu.

2. Merytoryczną ocenę zgodności zaskarżonych przepisów z zasadniczym wzorcem kontroli, tj. art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, należało rozpocząć od omówienia tych elementów konstrukcji zasiłku macierzyńskiego, które są najistotniejsze dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

2.1. Począwszy od 1 stycznia 1999 r. na polski system ubezpieczeń społecznych, którego podstawy ujęte są w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121; dalej: ustawa systemowa), składają się cztery rodzaje ubezpieczeń: 1) ubezpieczenie emerytalne; 2) ubezpieczenia rentowe; 3) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; 4) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane w ustawie systemowej „ubezpieczeniem chorobowym”. Funkcją tak rozumianego ubezpieczenia chorobowego jest ochrona przed skutkami – w sferze zdolności do pracy oraz możliwości jej wykonywania – dwóch typów zdarzeń losowych: choroby oraz szeroko pojmowanego macierzyństwa (czy też lepiej – rodzicielstwa).

Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia chorobowego obejmują: zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy, zasiłek macierzyński oraz zasiłek opiekuńczy. W zakresie ryzyka (konieczności) czasowego powstrzymywania się od pracy w związku z urodzeniem, pielęgnacją lub wychowaniem dziecka ubezpieczenie chorobowe umożliwia uzyskanie dwóch ostatnich spośród wymienionych świadczeń.

2.2. 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). Obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu podlegają m.in. pracownicy, z wyłączeniem prokuratorów (art. 11 ust. 1 w związku z art. 6 ustawy systemowej), natomiast dobrowolnie, na swój wniosek – m.in. następujące, objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym, osoby: nakładcy, zleceniobiorcy czy prowadzący pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące (art. 11 ust. 2 w związku z art. 6 ustawy systemowej).

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 było od razu 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.

2.3. Świadczenia regulowane ustawą zasiłkową mają charakter okresowy. Co się tyczy zasiłku macierzyńskiego, przysługuje on m.in. 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).

2.3.1. Przystępując do analizy powołanych przepisów ustawy zasiłkowej, należało przede wszystkim zwrócić uwagę, że kiedy mówi się o „okresie przysługiwania zasiłku”, można mieć na myśli co najmniej trzy różne przedziały czasowe: 1) okres tożsamy (równoczesny) z okresem urlopu lub okresem równoważnym temu urlopowi, w trakcie którego ubezpieczony dysponuje uprawnieniem do równoległego pobierania zasiłku; 2) potencjalnie dłuższy interwał czasu (biegnący na przykład, jeśli chodzi o typowy przypadek urlopu ojcowskiego, do ukończenia przez dziecko 12 miesięcy życia), w trakcie którego może przypaść pierwszy z okresów; 3) okres przedawnienia, z upływem którego roszczenie o zasiłek nie może już być skutecznie dochodzone.

Pierwszej interpretacji „okresu przysługiwania zasiłku” odpowiada pojęcie okresu zasiłkowego zdefiniowane przez prawodawcę w ustawie zasiłkowej. Definicję tę – w odniesieniu do zasiłku chorobowego – odczytuje się łącznie z art. 8 i art. 9 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Z tych oraz analogicznych przepisów dotyczących pozostałych świadczeń (świadczenia rehabilitacyjnego – art. 18 ust. 2, zasiłku wyrównawczego – art. 23 ust. 3, zasiłku macierzyńskiego – art. 29 ust. 5 i 5a oraz art. 29a, i zasiłku opiekuńczego – art. 33 ust. 1) daje się odtworzyć ogólne pojęcie okresu zasiłkowego: jest nim ustalony przez ustawę zasiłkową okres czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby oraz okres niemożności wykonywania pracy z innej przyczyny (traktowanej na gruncie ustawy zasiłkowej na równi z chorobą), przez który ubezpieczony ma prawo do określonego w tej ustawie świadczenia pieniężnego.

Oprócz tego w ustawie zasiłkowej występują takie wyrażenia jak „okres pobierania (...)” (art. 29 ust. 4a) czy „okres wypłaty (...)” (art. 29 ust. 6), a w doktrynie i judykaturze także „okres korzystania z (...)” zasiłku. Wszystkie te, używane często zamiennie, wyrażenia są potencjalnie wieloznaczne. Z jednej strony może bowiem chodzić

o okres, w którym faktycznie pobiera (wypłaca) się świadczenie, i w tym sensie korzysta się z niego, a z drugiej strony o interwał, w powiązaniu z którym świadczenie się pobiera (wypłaca itd.), a więc o okres zasiłkowy w podanym wyżej rozumieniu. Oba okresy nie muszą się przy tym pokrywać, gdyż z uwagi na ustawową długość okresu zasiłkowego oraz indywidualną sytuację ubezpieczonego pobieranie (wypłata) zasiłku może zakończyć się, a nawet w całości przypaść po upływie okresu zasiłkowego.

2.3.2. Trybunał uznał za konieczne podkreślenie, że we wszystkich przepisach ustawy zasiłkowej definiujących okresy zasiłkowe, i tylko w tych przepisach, prawodawca posłużył się wyrażeniem „przez okres”; odnosząc się do okresów zasiłkowych w pozostałych przepisach (zob. np. art. 11 ust. 1b, art. 13, art. 29 ust. 4a), użył natomiast wyrażenia „za okres”.

Jakkolwiek pośród reguł wykładni językowej nie odnajdzie się dyrektywy szczegółowej, która pozwalałaby automatycznie przypisywać prawodawcy konsekwencję językową w zakresie stosowania wyrażen przyimkowych, to interpretatora wiąże ogólne założenie o konsekwentności językowej twórcy tekstu prawnego, zwłaszcza gdy w toku jego wykładni daje się stwierdzić istotną prawidłowość redakcyjną. Z taką prawidłowością ma się niewątpliwie do czynienia w analizowanej sytuacji.

Wykładnia językowa art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej, uwzględniająca wspomniane założenie oraz normatywny makrokontekst w postaci przepisów kodeksu pracy, 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.

2.3.3. 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.

Nie sposób było oczywiście nie dostrzec pewnej redakcyjnej niekonsekwencji, jaką ujawnia porównanie tekstów ustawy zasiłkowej i kodeksu pracy. Otóż w art. 184 kodeksu pracy, stanowiącym (w obecnym brzmieniu), że „za czas urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego przysługuje zasiłek macierzyński na zasadach i warunkach określonych odrębnymi przepisami”, prawodawca posłużył się wyrażeniem „za czas”, równoznacznym z

wyrażeniem „za okres”. W związku z tym należało przypomnieć, że w początkach obowiązywania kodeksu pracy zasiłek macierzyński uregulowany był ustawą z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 47, poz. 280, ze zm.). Wprawdzie, definiując w niej okresy zasiłkowe, prawodawca posługiwał się najczęściej wyrażeniem „przez okres” (tak w art. 8 oraz art. 31 ust. 1; podane oznaczenia jednostek redakcyjnych dotyczą tekstu pierwotnego), ale nie był w tej mierze konsekwentny – w szczególności w przepisach rozdziału poświęconego zasiłkowi macierzyńskiemu (mianowicie w art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 2), w których użył wyrażenia „za okres”. Można jedynie przypuszczać, że miało to właśnie związku z brzmieniem art. 184 kodeksu pracy, ustanowionego wcześniej, bo na początku lipca 1974 r. W ustawie zasiłkowej, która od 1 września 1999 r. zastąpiła ustawę o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa z 1974 r., doszło do redakcyjnego ujednolicenia przepisów definiujących okresy zasiłkowe. W uzasadnieniu projektu ustawy zasiłkowej (zob. druk sejmowy nr 840/III kadencja) wyjaśniono zresztą dobitnie, że prawo do zasiłku macierzyńskiego ma przysługiwać wszystkim ubezpieczonym „przez okres odpowiadający okresowi urlopu macierzyńskiego lub urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego”. Ujednolicenie ominęło jednak kodeks pracy.

2.4. Powyższe konstatacje pozwoliły odnieść się na marginesie do poruszonej przez obydwie pytające sądy kwestii wzajemnego stosunku terminu przedawnienia roszczeń zasiłkowych, wyznaczonego w art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej, i końcowego terminu przysługiwania zasiłku macierzyńskiego. Zdaniem Sądu Rejonowego w Warszawie, skoro ustawa samodzielnie i odrębnie określa termin wygaśnięcia roszczenia o wypłatę zasiłku, to istnieją podstawy do wnioskowania, że § 20 pkt 3 rozporządzenia, w zaskarżonym zakresie, został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Również Sąd Rejonowy w Gliwicach podniósł, że zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej roszczenie o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje.

Należało wszakże wyraźnie podkreślić, że wbrew sugestiom pytających sądów, 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.

2.5. Rezultat wykładni językowej podlegał weryfikacji w toku wykładni funkcjonalnej.

2.5.1. 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 (por. wyroki z: 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22; 3 grudnia 2007 r., sygn. SK 45/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 152; 16 listopada 2010 r., sygn. P 86/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 101).

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 (por. np. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013, s. 299; D. Dzienisiuk, *Wpływ ubezpieczonych na prawo do świadczeń z tytułu rodzicielstwa*, „Państwo i Prawo” nr 8/2013, s. 36). Przynajmniej więc w założeniu podstawę utrzymania osoby sprawującej osobistą opiekę nad nowo narodzonym dzieckiem stanowić ma zasiłek macierzyński (por. wyrok z 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 23).

Wskazany cel zasiłku macierzyńskiego okazał się 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.

2.5.2. Ustalenia w przedmiocie *ratio legis* badanej instytucji prawnej Trybunał postanowił opatrzyć krótkim komentarzem. Otóż Trybunał miał świadomość tego, że ustawowa regulacja zasiłku macierzyńskiego nie jest jednolita (konsekwentna). Dotyczy to zwłaszcza okresowego charakteru zasiłku oraz jego funkcji kompensacyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że w przeciwieństwie na przykład do jednorazowej zapomogi czy dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia się dziecka, normowanych przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114), zasiłek macierzyński – zważywszy na jego cel – został ukształtowany zasadniczo jako świadczenie okresowe. Jednakże przysługiwanie zasiłku macierzyńskiego przez wyznaczony przepisami okres nie przesądza jeszcze, czy zasiłek ów będzie wypłacany sukcesywnie, czy też zostanie wypłacony jednorazowo. Nierzadko okaże się to skutkiem decyzji samego prawodawcy, znajdujących odzwierciedlenie w kodeksie pracy i w ustawie zasiłkowej. Abstrahując od nadzwyczajnych wypadków późniejszej wypłaty, wskazać można zwyczajne normatywne czynniki wpływające na realną możliwość skorzystania z zasiłku macierzyńskiego w okresie, przez który zasiłek ów przysługuje. W art. 64 ust. 1 ustawy zasiłkowej prawodawca przesądził na przykład, że wypłata zasiłków przez płatników składek albo przez ZUS powinna następować generalnie wraz z wypłatą wynagrodzenia, to zaś co do zasady wypłaca się z dołu (art. 85 § 2 kodeksu pracy), bądź – gdy płatnikiem zasiłku jest ZUS – bieżąco po stwierdzeniu uprawnień. W każdym jednak razie nie później niż w ciągu 30 dni od daty złożenia dokumentów niezbędnych do stwierdzenia uprawnień do zasiłków (art. 64 ust. 1 ustawy zasiłkowej). W przypadku krótkiego urlopu (takim jest np. dwutygodniowy urlop ojcowski) siłą rzeczy do wypłaty zasiłku dojdzie zwykle już po jego zakończeniu.

Co się tyczy kompensacyjnej funkcji zasiłku, trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, zasiłek macierzyński przysługuje nieraz nawet wtedy, gdy ubezpieczony nie doznał uszczerbku w zarobkach. Na przykład chociaż możliwość wykonywania pracy u pracodawcy udzielającego urlopu, przez który przysługuje zasiłek macierzyński, jest ograniczona, to przepisy generalnie nie zabraniają podjęcia działalności zarobkowej kompensującej utracone zarobki, na podstawie umów cywilnoprawnych czy w ramach działalności gospodarczej. Przerwanie wszelkiej działalności zarobkowej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem występuje w ustawie zasiłkowej jako przesłanka prawa do zasiłku macierzyńskiego wyjątkowo (por. art. 29 ust. 4 i 4a ustawy zasiłkowej). Podobnie pobierającemu zasiłek macierzyński przedsiębiorcy wolno w dalszym ciągu prowadzić działalność gospodarczą lub podejmować dodatkowe zatrudnienie. W szczególności przedsiębiorca nie ma obowiązku, a w przypadku okresów

zasiłkowych krótszych niż 30 dni wręcz prawnej możliwości (por. art. 14a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; Dz. U. z 2013 r. poz. 672, ze zm.), zawieszenia jej prowadzenia w okresie korzystania z zasiłku. Po drugie, przy niektórych tytułach ubezpieczenia obowiązujące regulacje nie pozwalają na wyeliminowanie ryzyka utraty dochodu w wyniku rodzicielstwa – na przykład w sytuacji ubezpieczenia dobrowolnego, gdyż podstawa wymiaru składek, a tym samym zasiłku macierzyńskiego, jest wówczas ograniczona do 250% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (por. art. 20 ust. 3 ustawy systemowej).

W opinii Trybunału ukazane odstępstwa od ogólnej ustawowej konstrukcji zasiłku macierzyńskiego nie zaprzeczają istocie zasiłku macierzyńskiego jako świadczenia pieniężnego: 1) przysługującego ubezpieczonemu zasadniczo przez okres, a zatem w trakcie, przerwy w pracy lub innej działalności zarobkowej, w związku z urodzeniem dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia, czy też sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem przyjętym na wychowanie, a przy tym 2) mającego na celu rekompensatę zarobku utraconego bądź zmniejszonego z powodu owej przerwy i zabezpieczenie ubezpieczonemu źródła dochodu przez ten właśnie czas.

2.6. Poza ochroną w zakresie ryzyka ubezpieczeniowego, instytucja zasiłku macierzyńskiego spełnia, co słusznie zauważył Sąd Rejonowy w Gliwicach, funkcję ochrony macierzyństwa. Z pewnością normowane ustawą zasiłkową uprawnienie matki do zasiłku macierzyńskiego wiąże się z realizowaniem przez nią prawa do szczególnej pomocy władz publicznych w okresie przed urodzeniem dziecka i po jego urodzeniu, wyrażonego w art. 71 ust. 2 Konstytucji. W tym kontekście całkowite pozbawianie prawa do zasiłku macierzyńskiego osób, które spóźniły się ze złożeniem stosownego wniosku, cechuje, zdaniem pytającego sądu, nad wyraz daleko idący rygoryzm. W analogicznych, według niego, sytuacjach spóźnienia się z wnioskiem o przyznanie i wypłatę zasiłku chorobowego ustawa ta jedynie ogranicza wysokość zasiłku, a niekiedy nawet nie przewiduje żadnych negatywnych skutków.

Odnosząc się do stanowiska Sądu Rejonowego w Gliwicach, Trybunał Konstytucyjny postanowił przypomnieć, że art. 71 ust. 2 Konstytucji wyraźnie nakłada na ustawodawcę obowiązek ukształtowania prawa matki do szczególnej pomocy władz publicznych w okresie przed urodzeniem dziecka i po jego urodzeniu. Z tego względu to ustawodawca wyznacza ostateczną treść przysługującego jej prawa podmiotowego. Jednakże aby pomoc, o której mowa w art. 71 ust. 2 ustawy zasadniczej, mogła spełnić swą rolę, nie może być iluzoryczna – ustawa musi zagwarantować jej realny wymiar (por. wyrok z 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09). Wobec tego rzeczywiście może zastanawiać, czy nakładane na ubezpieczonych warunki skorzystania z uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego w sytuacjach identycznych z występującą w sprawie rozpatrywanej przez Sąd Rejonowy w Gliwicach, jak również w sytuacjach do niej zbliżonych, nie są nadmiernie sztywne, a zwłaszcza czy konsekwencje niedochowania tych warunków w wypadku zaistnienia po stronie ubezpieczonego obiektywnej przeszkody nie są zbyt radykalne, nieproporcjonalne do celów, jakim mają służyć.

Choć jednak postawiony przez Sąd Rejonowy w Gliwicach problem zasługuje niewątpliwie na uwagę, to – zważywszy na wskazany w jego pytaniu prawnym przedmiot zaskarżenia: przepisy rozporządzenia, a nie ustawy zasiłkowej – Trybunał nie mógł się do niego odnieść w niniejszej sprawie. Aby ją rozstrzygnąć, istotne było bowiem wyłącznie to, że prawodawca wyraźnie przyjął określoną, przedstawioną wcześniej, konstrukcję normatywną zasiłku macierzyńskiego, w tym również takie, a nie inne konsekwencje naruszenia postawionych przez siebie warunków realizacji uprawnienia do tego

świadczenia. Konkludując, argumenty podniesione przez pytający sąd mogłyby ewentualnie uzasadniać kontrolę konstytucyjności ustawowej regulacji zasiłku macierzyńskiego w odrębnym postępowaniu.

3. Na tle powyższych ustaleń można było przystąpić do zbadania sytuacji prawnej ubezpieczonych niebędących pracownikami, pod kątem zasadności zakreślenia w rozporządzeniu nieprzekraczalnego terminu złożenia przez nich wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako: 1) okres urlopu ojcowskiego (w związku z pytaniem Sądu Rejonowego w Warszawie), oraz 2) okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego (w związku z pytaniem Sądu Rejonowego w Gliwicach). Zważywszy że sytuację tę prawodawca uregulował analogicznie do sytuacji prawnej pracowników, omówieniem sytuacji tej ostatniej grupy świadczeniobiorców poprzedzić trzeba było każdorazowo rozpoznanie sytuacji ubezpieczonych niebędących pracownikami.

3.1. Sytuacja prawna pracowników w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres urlopu ojcowskiego.

3.1.1. Ponieważ, zgodnie z art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej, zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego, należało wprawdzie zwrócić uwagę na przepisy kodeksowe dotyczące udzielania urlopu ojcowskiego.

Prawo ojca dziecka do urlopu ojcowskiego statuuje art. 182³ kodeksu pracy. Skorzystanie z niego ograniczone jest, co do zasady, wiekiem dziecka oraz obowiązkiem przedłożenia pracodawcy odpowiedniego wniosku. Urlop ojcowski przysługuje w wymiarze 2 tygodni, rozumianych jako 14 kolejnych dni kalendarzowych, nie dłużej jednak niż (w szczególności) do ukończenia przez dziecko 12 miesięcy życia. Jeżeli pracownik wystąpi o urlop ojcowski w terminie nie krótszym niż 7 dni przed jego planowanym początkiem, to pracodawca jest zobligowany wniosek ten uwzględnić. Zgodnie z art. 184 Kodeksu pracy „za czas” urlopu ojcowskiego przysługuje zasiłek macierzyński na zasadach i warunkach określonych odrębnymi przepisami. Aktualnie materię tę reguluje ustawa zasiłkowa oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze.

3.1.2. W odniesieniu do ubezpieczonych będących pracownikami określenie początku okresu zasiłkowego nie nastręcza trudności. Zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego (art. 29 ust. 5a ustawy zasiłkowej), za każdy dzień tego okresu (art. 11 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 5 ustawy zasiłkowej), a więc od pierwszego dnia urlopu ojcowskiego. Przesądza to o tożsamości urlopu ojcowskiego i sprzężonego z nim okresu zasiłkowego.

Jak już wspomniano, fakultatywne uprawnienie do urlopu ojcowskiego wymaga wystąpienia przez zainteresowanego pracownika ze stosownym wnioskiem. Powiązanie realizacji uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego z przebywaniem na urlopie ojcowskim uczyniło racjonalnym ograniczenie liczby wniosków składanych przez pracownika do jednego. Zważywszy na subsydiarność uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego względem uprawnienia do urlopu ojcowskiego, prawodawca słusznie uznał, że nie ma potrzeby nakładania na pracowników obowiązku występowania o przyznanie i wypłatę zasiłku; wystarczy wniosek urlopowy. Data, od której przysługuje zasiłek macierzyński, wynika bezpośrednio z wniosku o taki urlop – jest ona po prostu równoważna początkowej dacie urlopu wskazanej w tym wniosku. Wprowadzenie końcowego terminu złożenia wniosku o urlop ojcowski, wyprzedzającego o 7 dni początek tego urlopu, pod rygorem zniesienia obowiązku jego udzielenia przez pracodawcę, miało zaś na celu umożliwienie pracodawcy

odpowiedniego zorganizowania pracy i ewentualnie zapewnienia zastępstwa w czasie nieobecności pracownika.

3.2. Sytuacja prawna ubezpieczonych niebędących pracownikami w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego.

3.2.1. W odniesieniu do ubezpieczonych niebędących pracownikami ustawa zasiłkowa nie wprowadza odrębnej regulacji zakresu uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego – art. 29 ust. 5a oraz zawarte w nim odesłanie do przepisów kodeksowych dotyczą nie tylko pracowników, lecz także ubezpieczonych z innego tytułu.

W świetle wcześniejszych ustaleń Trybunał stanął na stanowisku, że w stosunku do ubezpieczonych, którzy nie mają prawa do urlopu ojcowskiego, przepis kodeksu pracy (art. 182³) określający długość trwania tego urlopu wskazuje przede wszystkim na analogiczny do urlopu ojcowskiego okres zasiłkowy, tj. okres, w trakcie którego ubezpieczonemu z tej grupy przysługuje zasiłek macierzyński.

Jak wyjaśniono wyżej, w wypadku pracowników funkcję wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku spełnia wniosek o udzielenie urlopu ojcowskiego. Co więcej, data, od której wypłaca się ów zasiłek, wynika bezpośrednio z wniosku urlopowego – jest ona równoważna początkowej dacie urlopu podanej w tym wniosku.

Ponieważ ubezpieczeni niebędący pracownikami nie korzystają z urlopów, i wobec tego nie występują o ich udzielenie, a jednocześnie fakty uzasadniające przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego nie są jego płatnikowi znane z urzędu, więc w wypadku tych ubezpieczonych wniosek urlopowy musiał zostać zastąpiony innym wnioskiem.

Ustawodawca nie przesądził, czy ubezpieczony niebędący pracownikiem ma składać wniosek odpowiadający w brzmieniu wnioskowi urlopowemu (tj. wniosek o potraktowanie wskazanego w nim okresu jako okresu zasiłkowego analogicznego do urlopu ojcowskiego), co czyniłoby zbędnym oddzielne występowanie o zasiłek, czy też ma składać wprost wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego. Kwestię tę prawodawca rozstrzygnął w zaskarżonym przepisie rozporządzenia (§ 20 pkt 3), z alternatywnych i zarazem równoważnych opcji wybierając rozwiązanie cechujące się, jak się wydaje, większym stopniem komunikatywności (czytelniejsze dla zainteresowanych uzyskaniem zasiłku).

Jako że w odniesieniu do ubezpieczonych niebędących pracownikami okres zasiłkowy jest analogiczny do okresu zasiłkowego przysługującego pracownikom, a jego początek – tak samo uzależniony od woli konkretnego uprawnionego (w granicach wyznaczonych przepisami ustawy zasiłkowej i kodeksu pracy), to wniosek ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego powinien wskazywać datę stanowiącą początkowy termin okresu zasiłkowego.

Wreszcie – podobnie jak wniosek o udzielenie urlopu ojcowskiego – wniosek ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego „za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego” winien być złożony przed rozpoczęciem korzystania z tego świadczenia pieniężnego, a tym samym przed początkiem okresu zasiłkowego. Wynika to z przedstawionej wcześniej 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 § 20 pkt 3 rozporządzenia.

3.2.2. Trybunał podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, że określenie w rozporządzeniu terminu złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego 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 zasiłku). Należy w tym miejscu dodać, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksowych nie może prowadzić do zapoznania zasadniczych elementów konstrukcji zasiłku macierzyńskiego, jakimi są: 1) wnioskowy charakter zasiłku, 2) generalne powiązanie okresu zasiłkowego z okresem wypłaty (pobierania) świadczenia, 3) jego cel. Dlatego właśnie odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu pracy wymaga, aby również ubezpieczeni niebędący pracownikami składali wnioski o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed początkiem okresu zasiłkowego (korespondującym z terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku) i z podaniem jego początkowej daty.

Poza zastąpieniem wniosku urlopowego wnioskiem o zasiłek, praktyczny aspekt odpowiedniego stosowania przepisów kodeksowych w odniesieniu do ubezpieczonych niebędących pracownikami polega na łagodniejszym zakresie warunków proceduralnych w zakresie terminu złożenia wniosku. Skoro w wypadku tej grupy świadczeniobiorców nie występuje konieczność umożliwienia pracodawcy przeorganizowania pracy i zapewnienia zastępstwa za pracownika udającego się na urlop ojcowski, nie ma też potrzeby uzależnienia realizacji prawa do zasiłku macierzyńskiego od dochowania bardziej wymagającego terminu.

3.3. Sytuacja prawna pracowników w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

3.3.1. Ponieważ art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej (w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą) przewiduje, że 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 wpięrow przeanalizować przepisy kodeksowe, które dotyczą udzielania dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

Otóż 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.

Trafnie dostrzegł Prokurator Generalny, że 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.

3.3.2. Należało też podkreślić, że ponieważ w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy prawodawca jednolicie uregulował prawo do zasiłku macierzyńskiego przysługującego pracownikom korzystającym z rozmaitych wariantów urlopu macierzyńskiego (art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej) lub z urlopu ojcowskiego (art. 29 ust. 5a tej ustawy), więc w odniesieniu do sytuacji prawnej pracowników ubiegających się o zasiłek macierzyński z tytułu dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego odpowiednie zastosowanie znajduje argumentacja Trybunału dotycząca prawa pracowników do zasiłku macierzyńskiego przez okres urlopu ojcowskiego (por. część III, pkt 3.1 uzasadnienia).

Pozostawało odnotować, że 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.

3.4. Sytuacja prawna ubezpieczonych niebędących pracownikami w kontekście prawa do zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego.

3.4.1. Podobnie jak ustęp 5a art. 29 ustawy zasiłkowej, również i jego ustęp 5 dotyczy nie tylko pracowników, lecz także ubezpieczonych z innego tytułu; i podobnie jak – w zakresie relewantnym dla niniejszej sprawy – brak w przepisach istotnego zróżnicowania sytuacji pracowników korzystających z jednej strony z rozmaitych wariantów urlopu macierzyńskiego, a z drugiej strony z urlopu ojcowskiego, tak brak zróżnicowania w tej mierze analogicznych sytuacji ubezpieczonych niebędących pracownikami.

Wobec tego w kwestii prawa ubezpieczonych niebędących pracownikami do zasiłku macierzyńskiego przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego wolno było odwołać się do argumentów przytoczonych w kontekście prawa tej grupy świadczeniobiorców do zasiłku macierzyńskiego przysługującego im przez okres odpowiadający urlopowi ojcowskiemu pracowników (por. część III, pkt 3.2 uzasadnienia).

W świetle tych ustaleń Trybunał stanął na stanowisku, że 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 z tej grupy 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 zaskarżonym przepisie rozporządzenia, tj. w § 18 pkt 2 (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 okres zasiłkowy tak samo uzależniony od woli konkretnego uprawnionego (w granicach wyznaczonych przepisami ustawy zasiłkowej i kodeksu pracy), to wniosek ubezpieczonego niebędącego pracownikiem o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego powinien wskazywać datę stanowiącą początkowy termin okresu zasiłkowego.

Wreszcie – podobnie jak wniosek o udzielenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego lub urlopu rodzicielskiego – 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) winien 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 zaskarżonym § 18 pkt 2 (i odpowiednio w § 18a pkt 3) rozporządzenia.

3.4.2. Trybunał podzielił w tym miejscu zreferowany już wcześniej (por. część III, pkt 3.2.2 uzasadnienia) pogląd Prokuratora Generalnego, że 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 zasiłku).

Pozostawało odnotować, że na gruncie przepisów kodeksu pracy, znajdujących odpowiednie zastosowanie do sytuacji ubezpieczonych niebędących pracownikami, okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego równoważny okresowi urlopu rodzicielskiego musi 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.

4. Mając na uwadze całość powyższych ustaleń, można było odnieść się do zarzutu przekroczenia przez § 18 pkt 2 i § 20 pkt 3 rozporządzenia upoważnienia ustawowego oraz, w konsekwencji, naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. W pierwszym rzędzie trzeba było przyjrzeć się przepisowi upoważniającemu, który pytające sądy uczyniły głównym wzorcem kontroli, tj. art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej. To na jego podstawie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił „inne wymagane dowody stanowiące podstawę przyznania i wypłaty zasiłków”. Fakt, iż w rozporządzeniu tym minister wykonał również upoważnienie udzielone mu w

art. 61 ust. 3 ustawy zasiłkowej, był w niniejszej sprawie bezprzedmiotowy.

Ponieważ pytające sądy zakwestionowały wskazane przez siebie przepisy rozporządzenia wyłącznie w zakresie, w jakim określają one terminy złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego, a z dotychczasowych wywodów płynęła już wyraźna konkluzja, że terminy te wynikają z ustawowej regulacji zasiłku macierzyńskiego, więc badając treść przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, wolno było ograniczyć się do sprawdzenia, czy rzeczony wniosek w ogóle należy do zakresu wyrażenia „inne (...) dowody” użytego w tym przepisie.

4.1.1. Słowo „dowód” jest bez wątpienia wieloznaczne, i to zarówno na gruncie języka prawnego, jak i prawniczego. Precyzując jego znaczenie w analizowanym przepisie upoważniającym, należało podnieść, co następuje.

Otóż w każdej konkretnej sprawie stosowanie prawa wymaga poznania, tj. zgodnego z rzeczywistością ustalenia i wszechstronnego oświetlenia, tych związanych ze sprawą faktów, które z prawnego punktu widzenia mają wagę dla jej rozstrzygnięcia. Faktami prawnie relewantnymi mogą być zarówno fakty psychofizyczne (zdarzenia empiryczne albo stany psychiczne), jak i konwencjonalne (por. J. Jaśkiewicz, *Poznanie faktów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 144). Owe istniejące aktualnie bądź zaistniałe w przeszłości fakty (czy też, w innym ujęciu, sformułowane przez stronę postępowania twierdzenia o ich istnieniu albo nieistnieniu) stanowią przedmiot dowodu.

Faktów sprawy dowodzi się na podstawie środków dowodowych, za które uznaje się bądź osoby i rzeczy (inaczej: osobowe i rzeczowe źródła dowodowe) dostarczające organowi stosującemu prawo informacji o wspomnianych faktach, bądź treści owych informacji. Dzięki nim możliwe staje się wykazanie tych faktów (ewentualnie prawdziwości albo fałszywości twierdzeń o nich). W nauce prawa dowodowego dostrzega się przy tym, że pojmowanie dowodu jako środka dowodowego ma wymiar uniwersalny o tyle, że znajduje zastosowanie w każdej procedurze dowodowej, niezależnie od charakteru sprawy (karnej, cywilnej, administracyjnej lub innej) i rodzaju dowodu (por. *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, red. R. Kmiecik, Warszawa 2008, s. 25).

Dokonana na tym tle wykładnia art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej przywiodła Trybunał do konkluzji, że użyte w nim 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 przemawiały zwłaszcza następujące przesłanki: zamieszczenie analizowanego przepisu w rozdziale 10 ustawy zasiłkowej, zatytułowanym (w istotnym tu fragmencie) „Dokumentowanie prawa do zasiłków”, oraz funkcja ujętej w tym rozdziale materii.

4.1.2. Odpowiadając teraz na pytanie, czy wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego zalicza się do tak pojętych dowodów (środków dowodowych), zauważyć trzeba było przede wszystkim, że skoro fakty uzasadniające przyznanie i wypłatę zasiłku nie są znane płatnikowi zasiłku z urzędu, to ustalenie prawa ubezpieczonego do zasiłku musi zostać dokonane na podstawie stosownych środków dowodowych.

W świetle ustawowej regulacji zasiłku macierzyńskiego jednym z faktów uzasadniających przyznanie i wypłatę zasiłku jest wola ubezpieczonego zainteresowanego skorzystaniem ze świadczenia. Jak nadmieniono, treść środków dowodowych może potwierdzać fakt psychofizyczny, choćby taki jak stan psychiczny danej osoby. 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 wypadku

zaś ubezpieczonego niebędącego pracownikiem treść stosownego wniosku przedstawianego organowi rentowemu potwierdza (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.

4.2. Następnie przedstawić trzeba było wymagania stawiane aktom wykonawczym przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, który pytające sądy uczyniły subsydiarnym (pośrednim) wzorcem kontroli.

Dorobek orzecniczy Trybunału dotyczący tej kwestii jest znaczący. Sięgając do niego w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, należało przypomnieć, że rola rozporządzenia polega na konkretyzacji ustawy, a nie na jej dowolnym uzupełnianiu czy modyfikowaniu, przez uregulowanie kwestii pominiętych przez ustawodawcę, nawet jeśli przemawiałyby za tym względy celowościowe czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych (por. np. postanowienie z 30 sierpnia 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK w 1988 r., poz. 15; oraz wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 10 listopada 2009 r., sygn. U 1/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 147; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124). W szczególności rozporządzenie nie może rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej wysłowionej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom (por. wyrok z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12; por. też K. Działocha, uwagi do art. 92, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001).

Treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel wykonywanej ustawy. Wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Wymóg ów wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt od aktów samoistnych. W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może, co do swojego zakresu, wywołać wątpliwości (por. np. wyroki z: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 9 kwietnia 2001 r., sygn. U 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 55; 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12; z 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14, niepubl.). W wypadku pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie ma określenie niezbędnych środków i instrumentów prawnych do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak odejścia od zasad możliwie ścisłej wykładni, ponieważ interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (por. np. wyroki z: 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98; 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14).

4.3. Biorąc pod uwagę przywołane 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, Trybunał 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 wyślywiły to, co wyraził (prawda, że nie wprost) ustawodawca.

W tej sytuacji 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 wspólnie 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.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.