

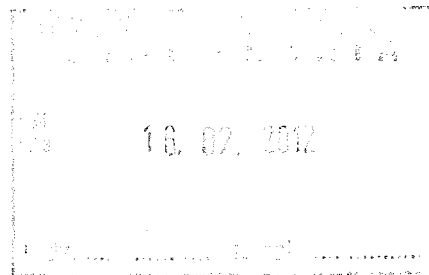


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 lutego 2012 r.

Sygn. akt P 55/11

BAS-WPTK-2143/11



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Toruniu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 lipca 2011 r. (sygn. akt P 55/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 15 ust. 1 zdanie 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia uzyskanie zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie od złożenia wniosku o przysposobienie w czasie do ukończenia przez dziecko jednego roku, **jest niezgodny** z art. 2, art. 18 i art. 32 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i analiza formalnoprawna

1. Sąd Rejonowy w Toruniu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd albo sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne z 13 lipca 2011 r. (ostatecznie uzupełnione 2 września 2011 r.), w którym zakwestionował konstytucyjność art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.; dalej: u.u.s.r. albo ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników).

2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd (przesłanka podmiotowa) może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym (przesłanka przedmiotowa), jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przez sądem (przesłanka funkcjonalna).

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, pod pojęciem „każdego sądu” należy rozumieć skład orzekający (wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06). W rozpatrywanej sprawie nastąpiła zmiana w składzie osobowym składu orzekającego (zob. pismo sądu pytającego z 2 września 2011 r.). Zdaniem Sejmu, pomimo tej zmiany nadal spełniona jest przesłanka podmiotowa dopuszczalności rozpatrzenia pytania prawnego, to jest pochodzi ono od sądu w rozumieniu art. 193 Konstytucji.

Natomiast nie jest spełniony, zdaniem Sejmu, warunek wystąpienia zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sądu (przesłanka funkcjonalna albo wymóg relewantności) wobec całego zakresu zaskarżenia wyznaczonego przez sąd pytający. Wymóg relewantności oznacza, że: po pierwsze, pytanie prawne może zostać zadane wyłącznie w toku rozpoznawanej przez sąd konkretnej sprawy, a po drugie, rozstrzygnięcie przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu zagadnienia prawnego musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sądu. Istnienie takiej zależności można stwierdzić, gdy w razie utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie sądu będzie miało inną treść, niż gdyby sąd

zastosował zakwestionowany przepis, po uznaniu go za zgodny z Konstytucją przez Trybunał (postanowienia TK z: 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; zob. także Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 153). Istnienie przesłanki funkcjonalnej stwierdza w pierwszej kolejności pytający sąd. Jednakże również Trybunał Konstytucyjny może dokonać kontroli prawidłowości stanowiska sądu pytającego (postanowienie TK z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Z okoliczności sprawy przedstawionych w pytaniu prawnym wynika, że sąd stoi przed rozstrzygnięciem związanym wyłącznie z oceną odwołania od decyzji rentowej odmawiającej przyznanie zasiłku macierzyńskiego ze względu na niespełnienie warunków uzyskania tego świadczenia (pytanie prawne, s. 2). Przesłanki przysługiwania zasiłku macierzyńskiego zostały określone w art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r. Przepis ten stanowi zatem podstawę rozstrzygnięcia przez sąd pytający sprawy. W tym zakresie odpowiedź Trybunał Konstytucyjnego na pytanie prawne będzie wpływać na orzeczenie sądu. Natomiast irrelewantne dla rozstrzygnięcia sądu jest zagadnienie zgodności z Konstytucją art. 15 ust. 1 zdanie 2 u.u.s.r., który to przepis ustanawia zasadę łącznego przysługiwania zasiłku macierzyńskiego, w przypadku gdy ubezpieczeniu podlegają oboje rodzice. Odpowiedź na pytanie prawne dotyczące konstytucyjności art. 15 ust. 1 zdanie 2 u.u.s.r. nie będzie zatem miało wpływu na treść wyroku sądu pytającego. Zdaniem Sejmu, przesłanka relewantności związana jest wyłącznie z art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r.

Ponadto należy zauważyć, że w pytaniu prawnym nie uzasadniono na czym miałyby polegać niekonstytucyjność art. 15 ust. 1 zdanie 2 u.u.s.r., a także sąd nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie tego zarzutu.

A zatem, ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej oraz nieuzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności należy **umorzyć postępowanie** w zakresie kontroli art. 15 ust. 1 zdanie 2 u.u.s.r.

3. Sąd pytający podważa domniemanie konstytucyjności art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r. Przepis ten posiada następujące brzmienie: „Z tytułu urodzenia dziecka, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli

w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie, ubezpieczonemu przysługuje zasiłek macierzyński w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej”.

Jak wynika z przedstawionego w pytaniu prawnym stanu faktycznego i ustaleń sądu pytającego, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odmówił I Z prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia na wychowanie O Z . W uzasadnieniu decyzji wskazał, że zasiłek przysługuje rolnikowi z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie do jednego roku, jeżeli w tym czasie zostanie złożony wniosek o przysposobienie. Postanowieniem właściwego sądu z grudnia 2010 r. została przyznana I Z i jej mężowi opieka nad O Z . Minął zatem rok od urodzenia dziecka (sierpnia 2009 r.) i na tej podstawie odmówiono prawa do zasiłku.

A zatem, w zawisłej przed sądem pytającym sprawie art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r. znajdzie zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim przepis ten reguluje warunki przyznania zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie.

4. Istotą zarzutu niekonstytucyjności przedstawionego w pytaniu prawnym jest zróżnicowanie sytuacji prawnej rodziców adopcyjnych ze względu na wiek dziecka adoptowanego i podleganie różnym systemom ubezpieczenia społecznego (pytanie prawne, s. 7, 8 i 9). Choć z krótkiego przedstawienia stanu faktycznego w pytaniu prawnym nie wynika to jednoznacznie, jednakże ze względu na charakter zarzutu niekonstytucyjności i jego uzasadnienie przyjąć należy, że istotą odmowy przyznania zasiłku macierzyńskiego było niespełnienie przesłanki wieku dziecka (ukończyło ono rok w momencie złożenia wniosku o przysposobienie). Natomiast pozostałe warunki zostały spełnione, to jest o zasiłek ubiegał się rodzic z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie i złożył wniosek o przysposobienie (a nie np. z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie w ramach rodziny zastępczej). Gdyby natomiast organ rentowy odmówił prawa do zasiłku macierzyńskiego z innego powodu niż wskazany powyżej, wówczas nie byłaby spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, a postępowanie powinno zostać umorzona. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż w pytaniu prawnym sąd pytający wskazał, iż postanowieniem sądu z grudnia 2010 r. przyznano I Z i jej mężowi opiekę nad małoletnią O Z . Takie sformułowanie budzi wątpliwości, czy rzeczywiście wyłączną przesłanką odmowy przyznania zasiłku był wiek

przysposobionego dziecka. Wówczas bowiem I. Z powinna legitymować się postanowieniem sądu o przysposobieniu (art. 586 i n. k.p.c.), a nie o opiece (art. 590 i n. k.p.c.).

Pomimo tych wątpliwości, które Sejm jedynie sygnalizuje, poniżej zostanie przedstawione stanowisko w sprawie co do *meritum*.

5. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, przedmiotem kontroli w sprawie – zdaniem Sejmu – powinien być art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r. w zakresie, w jakim uzależnia uzyskanie zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie od złożenia wniosku o przysposobienie w czasie do ukończenia przez dziecko jednego roku.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, może natomiast i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej (por. zwłaszcza orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). W żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; zob. także postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Analiza zaskarżonego zakresu art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r. prowadzi do wniosku, że sąd pytający kwestionuje pominięcie regulacji, która umożliwi rolnikowi-przysposobiającemu ubieganie się o zasiłek macierzyński w przypadku, gdy dziecko ukończyło już rok życia. Ocena zgodności jest zatem dopuszczalna.

Zdaniem Sejmu, w przypadku kontroli zgodności przepisu występuje także przesłanka funkcjonalna (walor relewantności). Jeśli bowiem Trybunał Konstytucyjny uzna go za zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli, znajdzie on zastosowanie w danej sprawie (odwołanie I. Z od decyzji rentowej zostanie oddalone – art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.). Natomiast stwierdzenie jego niekonstytucyjności, które wszak nie będzie prowadziło do uchylecia całego przepisu, spowoduje, że stanie się on

podstawą prawną rozstrzygnięcia pozytywnego dla ubiegającej się o zasiłek macierzyński matki adopcyjnej dziecka; sąd pytający uwzględni odwołanie i zmieni zaskarżoną decyzję organu rentowego i orzeknie co do istoty sprawy (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.).

II. Kontekst normatywny zaskarżonego przepisu

1. Zasadne jest przedstawienie kontekstu normatywnego badanej regulacji.

Zaskarżony przepis stanowi element instytucji ubezpieczenia społecznego rolników, które jest uregulowane kompleksowo w ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Obejmuje ono ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 1 ust. 2 u.u.s.r.). Zasiłek macierzyński, obok jednorazowego odszkodowania oraz zasiłku chorobowego, stanowi świadczenie z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego (art. 9 u.u.s.r.; dalej: ubezpieczenie chorobowe). Podlega mu z mocy ustawy: rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, jego domownik – jeżeli rolnik lub domownik nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo nie ma ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie obejmuje innego rolnika lub domownika na ich wniosek, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osobę, która będąc rolnikiem przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia zgodnie z wymogami prawa (zob. art. 7 ust.1 i 2 u.u.s.r.; użyte pojęcia, np. rolnika lub domownika, są zdefiniowane na potrzeby u.u.s.r. w jej art. 6; ogólny zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego – zob. art. 1 ust. 1 u.u.s.r.). Osoba podlegająca ubezpieczeniu na wniosek może w każdym czasie odstąpić od ubezpieczenia (art. 3 ust. 3 i 4 u.u.s.r.).

Składki na ubezpieczenie za każdego ubezpieczonego opłaca rolnik (zob. zasadę uregulowaną w art. 4 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r. i odpowiednią jej modyfikację w zdaniu 2; powstanie i ustanie obowiązku opłacenia składki zob. art. 4 ust. 2 u.u.s.r.). Za każdego ubezpieczonego opłaca się składkę w równej wysokości (art. 8 ust. 1 u.u.s.r.). Wysokość miesięcznej składki za jeden lub kilka kolejnych kwartałów ogłasza Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Jest ona wyznaczana przez Radę Ubezpieczenia Społecznego Rolników i może zostać ustalona kwotowo albo za pomocą określonego procentu emerytury podstawowej (art. 8 ust. 4 u.u.s.r., definicję emerytury podstawowej zawiera art. 6 pkt 7 u.u.s.r.).

Ubezpieczenie społeczne rolników wykazuje specyficzne właściwości. Zasadniczą przesłanką podlegania ubezpieczeniu jest posiadanie gospodarstwa rolnego. Opłacane składki na ubezpieczenie chorobowe są równe i nie zależą od obszaru gospodarstwa ani od dochodu z niego osiąganego. Ustalane są także na zasadniczo niskim poziomie. W roku 2011 w II, III i IV kwartale wynosiły 42 zł (zob. Obwieszczenia Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 11 marca, 6 czerwca, 7 września 2011 r. w sprawie miesięcznej wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w II, III, IV kwartale 2011 r.; odpowiednio: M.P. Nr 22, poz. 236; M.P. Nr 50, poz. 559; M.P. Nr 84, poz. 882), a w I kwartale 36 zł (Obwieszczenia Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z 8 grudnia 2010 r. w sprawie miesięcznej wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w I kwartale 2011 r.; M.P. Nr 97, poz. 1136). W przypadku zasiłku macierzyńskiego również jego wymiar jest zryczałtowany i niezbyt wysoki; wynosi on czterokrotność emerytury podstawowej (w roku 2011: $4 \times 728,18 \text{ zł} = 2912,72 \text{ zł}$). Osoby ubezpieczone na wniosek, aby uzyskać prawo do świadczenia dodatkowo muszą wykazać się rocznym okresem podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników trwającym nieprzerwanie bezpośrednio przed wystąpieniem zdarzenia uzasadniającego nabycie prawa (art. 15a ust. 1 u.u.s.r.). Zasiłek macierzyński, podobnie jak pozostałe świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, jest finansowany przez posiadający osobowość prawną Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Fundusz ten tworzą zasadniczo składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie (art. 77 u.u.s.r.). W odróżnieniu od funduszu emerytalno-rentowego, będącego państwowym funduszem celowym, wypłata świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego nie jest gwarantowana przez państwo (*a contratio* art. 76 ust. 3 u.u.s.u.), a źródłem jego finansowania nie są dotacje z budżetu państwa (por. źródła finansowania funduszy w art. 77 i art. 78 u.u.s.r.). A zatem, system zasiłków macierzyńskich jest mechanizmem samofinansującym się, a władza publiczna nie partycypuje w jego kosztach.

2. Sąd pytający stawia tezę o niekonstytucyjnym zróżnicowaniu sytuacji prawnej osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników i podlegających ubezpieczeniu społecznemu w zakresie prawa przysposabiającej (przysposabiającego) do zasiłku macierzyńskiego. Zasadne jest zatem przedstawienie regulacji prawnych kształtujących prawo do zasiłku macierzyńskiego tych ostatnich.

Przesłanki uzyskania prawa do zasiłku macierzyńskiego przez osobę podlegającą powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu wyznacza art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.; dalej: u.ś.p.u.s.). Prawo do niego posiadają również ubezpieczeni, którzy w okresie ubezpieczenia w razie choroby i macierzyństwa (dalej: ubezpieczenie chorobowe) albo urlopu wychowawczego przyjęli na wychowanie dziecko, w odróżnieniu od sytuacji rolników, w wieku do 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10 roku życia, i wystąpili do sądu opiekuńczego w sprawie jego przysposobienia.

Zakres podmiotowy ubezpieczenia chorobowego określa ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej u.s.u.s.). Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.u.s., ubezpieczeniu chorobowemu podlegają z mocy ustawy określone, wskazane w ustawie, kategorie osób, m.in. pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielczych kółek rolniczych (zob. art. 6 ust. 1 pkt 1, 3 i 12 u.s.u.s.). Dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegać mogą osoby wykonujące pracę nakładczą, pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, a także osoby prowadzące pozarolniczą działalność, w tym osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (zob. art. 11 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 8 i 10 oraz art. 8 ust. 6 u.s.u.s.). Ustawodawca określa moment powstania i ustania ubezpieczenia (dla osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu – art. 13 u.s.u.s., dla osób dobrowolnie podlegających ubezpieczeniu – art. 14 u.s.u.s.).

Składki na ubezpieczenie chorobowe, generalnie, finansują w całości, z własnych środków, sami ubezpieczeni, niezależnie czy podlegają ubezpieczeniu dobrowolnie, czy obowiązkowo (art. 16 ust. 2 i 4 u.s.u.s.). Składka wynosi 2,45%

podstawy wymiaru. Podstawę tę stanowi zasadniczo przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułów wskazanych w art. 4 ust. 9 u.s.u.s. (np. z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy). Z kolei podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek ogłoszonych w danym roku kalendarzowym zgodnie z wymogami ustawy (zob. w szczególności art. 18 ust. 1, 3 i 8 w związku z art. 20 u.s.u.s.). A zatem minimalna składka osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w roku 2011 wynosiła 49,38 zł (2,45% od kwoty 2015,40 zł, to jest 60% z 3359 zł [zob. Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w roku 2011 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia; M.P. Nr 99. poz. 1173]). Natomiast minimalna składka na ubezpieczenie chorobowe uiszczana przez pracowników wynosiła 33,96 zł (2,45% od kwoty 1386 zł, to jest wynagrodzenia za pracę w roku 2011 w minimalnej wysokości, zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2010 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2011 r., Dz. U. Nr 194, poz. 1288). Ustawodawca nie przewidział tzw. okresu wyczekiwania (minimalnego okresu ubezpieczenia), dopiero po którego upływie ubezpieczony nabywałby prawo do świadczenia. Tym samym nawet krótki okres pracy kobiety w ciąży może ją uprawniać do zasiłku macierzyńskiego, o ile praca nie była pozorna (zob. jednakże tezę wyrok SN 6 lutego 2006 r., sygn. akt III UK 156/05, iż samo zawarcie umowy o pracę w okresie ciąży, nawet gdyby głównym motywem było uzyskanie zasiłku macierzyńskiego nie jest naganne, ani tym bardziej sprzeczne z prawem; dlatego uzasadnione jest twierdzenie, że nieważnością dotknięte są jedynie uzgodnienia stron umowy dotyczące wynagrodzenia za pracę).

Zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego lub okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego (okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego), a także okres urlopu ojcowskiego (zob. art. 29 ust. 5 i 5a u.ś.p.u.s.; zob. także art. 184 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.;

dalej: Kodeks pracy albo k.p.). Pracownik, który przyjął jedno dziecko na wychowanie i wystąpił do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka, ma prawo do: urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego w wymiarze 20 tygodni (art. 183 § 1 pkt 1 k.p.), nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia (nie krócej jednak niż 9 tygodni, zob. art. 183 § 2 k.p.) oraz do dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego i urlopu ojcowskiego w wymiarze wskazanym odpowiednio w art. 12 i 14 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 237, poz. 1654). W roku 2011 wynosiły one odpowiednio 2 tygodnie oraz tydzień. Docelowy wymiar dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu ojcowskiego wynosić ma odpowiednio 6 tygodni oraz 2 tygodnie (art. 183 § 3 oraz art. 182³ § 1 pkt 2 k.p.). W przypadku przyjęcia większej liczby dzieci na wychowanie wymiar urlopów ulega odpowiedniemu wydłużeniu. Zasiłek macierzyński przysługuje przez ww. okresy także ubezpieczonym-niepracownikom (art. 29 ust. 5 i 5a u.ś.p.u.s.). Łącznie w roku 2011 ubezpieczeni-rodzice adopcyjni mogli pobierać zasiłek macierzyński przez okres 23 tygodni (20+2+1).

Miesięczny zasiłek macierzyński wynosi 100% podstawy wymiaru zasiłku. Zasady ustalania podstawy wymiaru zasiłku macierzyńskiego określają przepisy u.ś.p.u.s. odrębnie dla pracowników (art. 47) oraz ubezpieczonych niebędących pracownikami (art. 52). Dla pracowników stanowić on będzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstało prawo do zasiłku (art. 36 ust. 1 w związku z art. 47 u.ś.p.u.s.; zob. także definicję wynagrodzenia w art. 3 pkt 3 u.ś.p.u.s.). Dla osób niebędących pracownikami stanowić będzie kwotę przeciętnego przychodu za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstało prawo do zasiłku (art. 48 ust. 1 w związku z art. 52 u.ś.p.u.s.), przy czym zgodnie z art. 3 pkt 4 u.ś.p.u.s. przychodem jest kwota stanowiąca podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe ubezpieczonego niebędącego pracownikiem, po odliczeniu kwoty odpowiadającej 13,71% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe. A zatem, w roku 2011 ubezpieczonemu pracownikowi, którego podstawą wymiaru stanowiło wynagrodzenie w minimalnej wysokości, w sumie przez okres pobierania zasiłku zostanie wypłacona kwota ponad 6000 zł brutto (1195,7 zł [1386 zł pomniejszone o 13,71%] / 30 = 39,85 zł [stawka dzienna]

x 161 [liczba dni przyznawania zasiłku; 23 x 7; zob. art. 183¹ k.p.] = 6416,92 zł), a dobrowolnie ubezpieczonej osobie prowadzącej działalność pozarolniczą, której podstawą wymiaru zasiłku stanowi minimalna zadeklarowana kwota przychodu (60% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego) zostanie wypłacona kwota ponad 10 000 zł brutto (1987,77 [2015,40 pomniejszony o 13,71%] / 30 = 66,26 zł [stawka dzienna] x 161 = 10 667,70 zł).

Ustawodawca przewidział, że zasiłek macierzyński finansowany będzie z funduszu chorobowego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przychody FUS pochodzą zasadniczo ze składek na ubezpieczenie społeczne, ale również mogą je uzupełniać wpłaty z budżetu państwa. Ustawodawca nie wyklucza konieczności partycypacji środków budżetowych w finansowaniu świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia chorobowego (zob. art. 52, art. 54 i art. 55 u.s.u.s.).

III. Wzorce konstytucyjne

1. Sąd pytający wzorcem kontroli uczynił zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji wynikające z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepis ten ma następujące brzmienie: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1) oraz: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” (ust. 2).

Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. [...] różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów

(adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także: wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji zawsze ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, komentarz do art. 32, s. 7).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, że fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych, to jest wyróżnionych według posiadania „cechy istotnej” („relewantnej”). Równość wobec prawa nie ma bowiem charakteru absolutnego (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą:

a) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;

b) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

c) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96;

12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Konstytucyjna zasada równości nie ma zatem charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków. Regulacje prawne mające na celu odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych powinny jednak spełniać – wspomniany wcześniej – test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych.

Artykuł 32 ust. 2 Konstytucji wprowadza zakaz dyskryminacji; nie określa jednak cech, ze względu na które można dokonywać dyferencjacji sytuacji prawnej podmiotów, ale stwierdza, że „nikt nie może być dyskryminowanym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 października 2001 r. (sygn. akt K 22/01): „[A]rt. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty”.

Sąd konstytucyjny podtrzymał powyższe tezy w wyroku z 25 listopada 2010 r. (sygn. akt K 27/09) oraz podkreślił, że: „[P]rawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowią «dwie strony tego samego medalu», czyli pozytywny oraz negatywny aspekt konstytucyjnej zasady równości. Orzeczenie stwierdzające zgodność pewnych treści normatywnych z prawem do równego traktowania oznacza więc automatycznie zgodność tychże treści z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji”.

2. Drugim wzorcem kontroli sąd pytający uczynił zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej dyrektywy ustrojowej (swoistej normy programowej), lecz wynika z niej prawo do sprawiedliwego traktowania (zob. przykładowo wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i nauce prawa akcentuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej jest ściśle związana z zasadą równości (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, komentarz do art. 2, s. 59). Jak stwierdził sąd konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2007 r. (sygn. akt P 8/06): „Zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej w analizowanym kontekście normatywnym ma zbliżony zakres treściowy, nakazuje bowiem równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w przypadku przyznawania określonego dobra”. A zatem wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z nich nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, a na bazie Konstytucji z 1997 r. wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem oraz L. Garlicki, *op. cit.*, s. 23-24). Z zasady sprawiedliwości wynika bowiem także nakaz spełnienia wymogów sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybtywnej). Jej założeniem jest idea jednakowego traktowania wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym, to jednakowo traktować podmioty posiadające tę samą cechę charakterystyczną. Sprawiedliwość rozdzielcza zakłada, że równe traktowanie nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowanie takiej samej miary wobec zainteresowanych ich otrzymaniem bądź ponoszących ciężar związanych z ich tworzeniem, oceniania sytuacji podmiotów według tych samych kryteriów (zob. wyrok TK z 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jednocześnie zasada sprawiedliwości, jako bardziej generalna, może być przez zasadę równości korygowana. Różnice w sytuacji poszczególnych podmiotów powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do odmienności ich sytuacji (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 59).

W odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych możliwość różnicowania praw podmiotów podobnych jest szersza, ponieważ – w tym zakresie – ustawodawcy przysługuje względna swoboda przy wyborze środków i celów polityki państwa

(por. L. Galicki, *op. cit.*, s. 24). W zakresie praw z tytułu ubezpieczenia społecznego zasada sprawiedliwości społecznej nie wyklucza zróżnicowania warunków nabycia prawa do świadczenia ze względu na potrzebę zagwarantowania właściwej korelacji pomiędzy wpływami ze składek a wypłatami w ramach danej kategorii ubezpieczonych. Nakaz jej zachowania wynika właśnie z zasady sprawiedliwości społecznej rozumianej jako potrzeba zapewnienia równowagi pomiędzy sumą wpłaconych przez ubezpieczonego składek a sumą wypłaconych mu świadczeń. Zasadzie sprawiedliwości społecznej nie odpowiada bowiem „dofinansowywanie” świadczeń jednej kategorii ubezpieczonych (np. ubezpieczonych dobrowolnie) przez inną (np. osoby ubezpieczone obowiązkowo; zob. wyrok TK z 16 listopada 2010 r., sygn. akt P 86/08).

3. Kolejną podstawą badania jest art. 18 Konstytucji. Posiada on następujące brzmienie: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przedstawiona w pytaniu prawnym argumentacja odnosi się jedynie do konstytucyjnego nakazu otoczenia ochroną i opieką rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. Tym samym to właśnie unormowanie stanowić będzie wzorzec kontroli. W niniejszej sprawie poza zakresem badania pozostaje zatem konstytucyjna regulacja ochrony małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny.

Podstawową wartością chronioną przez art. 18 Konstytucji jest rodzina oparta na małżeństwie ze względu na szczególnie znaczenie tej instytucji dla społeczeństwa (zob. wyrok TK z 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 61/06). Sprawy rodziny zostały uregulowane w kilku przepisach ustawy zasadniczej: art. 18, art. 33, art. 47, art. 48, art. 53 ust. 3, art. 71 i art. 72. Oprócz wskazanego przez sąd wzorca kontroli zwłaszcza art. 71 stanowi podstawę konstytucyjnej ochrony rodzicielstwa. Przepis art. 71 ust. 1 Konstytucji nakazuje państwu prowadzenie takiej polityki społecznej i gospodarczej, która uwzględni dobro rodziny. Oba przepisy ustawy zasadniczej (art. 18 i art. 71) są wyrazem tej samej aksjologii.

Wynikająca z art. 18 ustawy zasadniczej prawo do ochrony rodzicielstwa przysługuje rodzicom pozostającym w małżeństwie, a także rodzicom dzieci pozamałżeńskim (wyrok TK z 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 61/06). Ponadto beneficjentami tego prawa są zarówno rodziny naturalne jak i zastępcze (jako element wsparcia rodziny naturalnej; zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt

P 41/07). Bez wątplenia, ze względu na istotę przysposobienia, również rodzice adopcyjni wraz z przysposobionymi dziećmi tworzą rodzinę, która podlega konstytucyjnej ochronie wynikającej z art. 18 Konstytucji.

Z omawianego wzorca kontroli nie wynika natomiast, że ustawa zasadnicza nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej (stwarzać jej bardziej korzystne warunki życia), niż osobę samotną. Nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi (wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04). Ochrona oznacza działania władz publicznych skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec rodziny (niedopuszczenie do zagrożenia rodzinie i rodzicielstwu). Ponadto, organy państwowe mają obowiązek tworzenia systemów pomocy i wsparcia rodziny (nakaz ten wynika również z art. 71 Konstytucji).

IV. Zarzuty sądu pytającego

1. Podstawowym zarzutem sądu jest niekonstytucyjne zróżnicowanie sytuacji prawnej podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników – rodziców adopcyjnych oraz podlegających powszechnemu ubezpieczeniu społecznych osób, które przysposabiają dziecko. Inaczej bowiem zostały określone warunki uzyskania prawa do zasiłku macierzyńskiego. W przypadku rolników wymagane jest, aby wniosek o przysposobienie przyjętego na wychowanie dziecka został złożony do dnia, w którym ukończy ono rok życia. Natomiast osoby, które podlegają powszechnemu ubezpieczeniu chorobowemu, uzyskają prawo do zasiłku również wtedy, gdy przyjmą na wychowanie dziecko i wystąpią o jego przysposobienie do ukończenia przez nie 7 roku życia (co do zasady).

Jak podnosi sąd, rolnicy i podlegający powszechnemu ubezpieczeniu chorobowemu legitymują się cechami wspólnymi: podlegają ubezpieczeniu społecznemu i przyjmują dziecko na wychowanie w okresie ubezpieczenia. Należy zatem uznać ich za podmioty podobne. „[N]iezrozumiałym jest dysproporcja zapewnianiu tego świadczenia [zasiłku macierzyńskiego – uwaga własna] w zależności od wieku dziecka adoptowanego i ubezpieczenia społecznego, jakiemu podlegają rodzice adopcyjni” (pytanie prawne, s. 7).

2. Ponadto, zaskarżona regulacja stoi również w sprzeczności z obowiązkiem państwa roztoczenia ochrony i opieki nad macierzyństwem i rodzicielstwem. „Art. 15 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników godzi w tę normę [art. 18 Konstytucji – uwaga własna] otaczając – w przypadku rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu – opieką i ochroną Państwa w całej rozciągłości jedynie macierzyństwo biologiczne, natomiast macierzyństwo i rodzicielstwo adopcyjne jedynie w ograniczonym zakresie w sposób nieproporcjonalnie mniejszy niż w stosunku do osób podlegających ubezpieczeniu w ZUS” (pytanie prawne, s. 10).

V. Analiza zgodności

1. Warunki uzyskania prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników i osób podlegających powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu są różne. Korzystniej kształtuje się sytuacja prawna osób, które wystąpiły z wnioskiem o przysposobienie dziecka i podlegają powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu. Uzyskują one zasiłek macierzyński również wtedy, gdy przysposobione zostanie dziecko, które ukończyło rok życia, ale nie ma jeszcze 7 lat. Natomiast w stosunku do rolników ustawodawca ustanowił wymóg wystąpienia z wnioskiem o przysposobienie zanim przysposabiany nie ukończy roku życia (szczegółowe omówienie instytucji zasiłku macierzyńskiego zob. pkt II.2 i 3).

Problemem konstytucyjnym jest więc dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej tych dwóch grup podmiotów w zakresie, w jakim badana regulacja uzależnia uzyskanie zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie od wieku przysposobianego (wieku dziecka w momencie złożenia wniosku o przysposobienie).

Wstępnym zagadnieniem, które musi zostać rozważone, ze względu na wskazanie jako wzorców kontroli zasady równości wobec prawa i zasady sprawiedliwości społecznej, jest możliwość porównywania obu wspomnianych grup. A zatem, trzeba rozstrzygnąć, czy *in casu* rolnik podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników i osoba należąca do powszechnego systemu ubezpieczeniowego są podmiotami podobnymi, czy posiadają wspólną cechę relewantną.

2. Przeciwno uznaniu obu grup osób za porównywalne przemawiać mogłaby ich przynależność do różnych systemów ubezpieczenia społecznego. Ustawodawca zdecydował się bowiem objąć rolników odrębnym od powszechnego systemem ubezpieczeń społecznych (zakres podmiotowy u.u.s.r. został omówiony w pkt II.2; wyznacza go art. 1 ust. 1 i 1a w związku z art. 6 pkt 1 i 2 u.u.s.r.).

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już na temat dopuszczalności zróżnicowania systemów ubezpieczeń powszechnego i rolniczego.

Badając regulacje u.u.s.r. ustalające zasady zbiegu świadczeń emerytalnych z powszechnego i rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, sąd konstytucyjny stwierdził, że chociaż system ubezpieczeń społecznych powinien charakteryzować się powszechnością i względną jednolitością kryteriów przyznania świadczeń i określania ich wysokości, jednakże zróżnicowanie systemów emerytalnych określonych grup zawodowych jest konstytucyjnie dopuszczalne i leży w zakresie swobody regulacyjnej parlamentu. Wynika to z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który zakres i formy zabezpieczenia społecznego powierza ustawodawcy. U podstaw zróżnicowania systemów emerytalnych, w tym systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, leżą swoiste właściwości poszczególnych form aktywności zawodowej ubezpieczonych i wynikające stąd odmienne potrzeby osób je wykonujących. Odrębności w statusie ubezpieczeniowym, jeśli są uzasadnione przesłankami rzeczowymi, są dopuszczalne i nie kolidują z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Reżim ubezpieczeniowy (emerytalny) rolników różni się od powszechnego sposobem tworzenia funduszu ubezpieczeniowego. W systemie powszechnym świadczenie jest zasadniczo ekwiwalentne do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych, a system (emerytalny) ubezpieczeń rolniczych zakłada daleką partycypację środków budżetowych w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych. Ponadto dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej w zakresie prawa do emerytury albo renty rolników i nie-rolników uzasadniać ma specyficzna właściwość ubezpieczenia społecznego rolników, a mianowicie zryczałtowanie składki na ubezpieczenie rolnicze, co nie zależy od obszaru gospodarstwa albo dochodów z niego osiągniętych (wyrok TK z 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08; zob. powołany w tym orzeczeniu wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00).

Istotne jest również przypomnienie wypowiedzi sądu konstytucyjnego z wyroku z 13 grudnia 2007 r. (sygn. akt SK 37/06). Trybunał oceniał zgodność

z zasadą równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej regulacji ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej u.e.r.) wyłączonej dopuszczalność zwiększenia emerytury przyznanej w ramach powszechnego systemu ubezpieczeniowego osobom, którym ustalono prawo do emerytury lub renty na podstawie przepisów u.u.s.r. W stosunku do wspomnianych osób nie miała zatem zastosowania generalna zasada zwiększania emerytury – uwzględniająca okres opłacania składek na ubezpieczenie rolnicze (okresów pracy w gospodarstwie rolnym). Badane wówczas przepisy odnosiły się do zagadnienie tzw. podwójnego ubezpieczenia: w systemie powszechnym i rolniczym. Sąd konstytucyjny, omawiając kształt powszechnego i rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, wskazał znaczne ich zróżnicowanie: systemy uregulowane są odrębnymi ustawami; inne są zasady tworzenia funduszu ubezpieczeniowego (w systemie powszechnym zakładana jest ekwiwalentność ciężaru i świadczenia; w systemie rolniczym zakłada daleko idącą partycypację środków budżetowych w finansowaniu systemu); ubezpieczenie społeczne rolników ma specyficzne właściwości – składka nie zależy od obszaru gospodarstwa albo od dochodów w nim osiąganych. Konkludując, stwierdził, że: „[P]odleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i podleganie powszechnemu systemowi ubezpieczenia społecznego to dwie odrębne sytuacje. To znaczy, że podmioty te mogą być różnie traktowane w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego” (*ibidem*; o szczególnym charakterze ubezpieczenia społecznego rolników zob. także wyroki TK z: 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03 oraz z 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05 [w obu wyrokach postawiono zarzut niekonstytucyjnego zróżnicowania w ramach grupy podmiotów podobnych, tzn. rolników – uwaga własna]).

Podsumowując, relewantnymi kryteriami pozwalającymi wyodrębnić grupę podmiotów podobnych są:

- a) podleganie jednej ustawie;
- b) sposób partycypacji w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego;
- c) kształt (wysokość) składki.

Dopuszczalność innego uregulowania sytuacji prawnej w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych poszczególnych grup zawodowych wynika również z konstytucyjnego upoważnienia ukształtowania zakresu i formy zabezpieczenia społecznego w ustawie (art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji). Należy zwrócić uwagę,

że zasiłek macierzyński, chociaż jest związany z ubezpieczeniem społecznym, stanowi świadczenie wynikające z ubezpieczenia chorobowego (w obu systemach), a nie emerytalnego. A zatem, powyższe wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego można odnieść do badanej sprawy jedynie odpowiednio, uwzględniając różnice obu ubezpieczeń.

3. W przywołanych wyrokach sąd konstytucyjny wskazywał, że zróżnicowanie sytuacji prawnej rolników i nie-rolników w zakresie ubezpieczenia społecznego jest dopuszczalne, gdyż ustawodawca w tym zakresie posiada szeroką swobodę regulacyjną wynikającą z art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, prawo do zasiłku macierzyńskiego przyznanego przysposabiającemu (z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie) nie mieści się w ramach konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądu konstytucyjnego, funkcją zasiłku macierzyńskiego (urlopu macierzyńskiego) jest ochrona zdrowia matki, gdyż co najmniej część okresu pobierania zasiłku związana jest z regeneracją sił fizycznych i psychicznych kobiety, oraz dziecka, które należy otoczyć opieką w pierwszych okresach życia. Zasiłek ma zapewnić środki utrzymania w miejsce utraconego zarobku z powodu powstrzymania się od pracy w związku z urodzeniem dziecka i koniecznością jego pielęgnacji (wyrok TK z 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 33/09; A. Rzepecka-Gil, *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, komentarz do art. 2, Lex nr 7944; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 307-308).

O ile przypadek pobierania zasiłku macierzyńskiego z tytułu urodzenia dziecka (w okresie urlopu macierzyńskiego) można kwalifikować jako świadczenie realizujące konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę (rozumianą szeroko i obejmującą swoim zakresem również połóg, w czasie którego kobieta z przyczyn zdrowotnych nie ma zdolności świadczenia pracy; o pojęciu choroby w znaczeniu biologicznym i prawnym zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 301-303), o tyle sytuacja osoby przyjmującej dziecko na wychowanie jest już inna. W tym drugim przypadku celem zasiłku jest zastąpienie utraty zarobku ze względu na konieczność roztoczenia opieki nad przysposobionym i budowa więzi rodzinnej w początkowym okresie

funkcjonowania dziecka w rodzinie adopcyjnej. Brak natomiast przesłanek, które uniemożliwiałyby matce adopcyjnej świadczenie pracy ze względu na jej stan zdrowia. Ten inny cel zasiłku uwidocznił się w innym wyznaczeniu kręgu podmiotowego jego beneficjentów. O ile bowiem zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka w okresie 2 pierwszych tygodni urlopu macierzyńskiego po porodzie przysługuje wyłącznie matce (pracownicy), o tyle zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie w okresie urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego może przysługiwać w pełnym zakresie każdemu z rodziców adopcyjnych, a zatem także ojcu dziecka (por. art. 180 § 5 i 183 § 1 k.p.). Konstytucyjnym uzasadnieniem zasiłku z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie nie jest zatem art. 67, lecz art. 18 i art. 71 ustawy zasadniczej.

Jak wynika z powyższego, za zróżnicowaniem sytuacji prawnej osób ubiegających się o prawo do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie nie może przemawiać argument o szerokim zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy w kształtowaniu zakresu i formy zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji.

4. Ważnym kryterium różnicującym podmioty w niniejszej sprawie, bo m.in. mającym wpływ na efektywność całego systemu ubezpieczenia społecznego, jest przesłanka partycypacji w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Jak bowiem wskazał sąd konstytucyjny: „[D]o istoty ubezpieczenia społecznego należy finansowanie świadczeń ze środków uzyskanych w wyniku opłacania składek. Granice usprawiedliwionych oczekiwań jednostek wyznacza założenie równowagi finansowej całego systemu ubezpieczeń społecznych. Zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych” (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06). A zatem, zróżnicowanie systemu pozyskiwania środków finansowych dwóch grup ubezpieczonych pozwala ukształtować w odmienny sposób zakres i wysokości świadczenia. Udział środków budżetowych w finansowaniu świadczeń emerytalnych z rolniczego ubezpieczenia społecznego stanowił istotny argument przemawiający za dopuszczalnością daleko idącego zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych podlegających rolniczemu i powszechnemu systemowi ubezpieczeń.

Jednakże, jak wykazano wcześniej w pkt II pisma, system ubezpieczenia chorobowego rolników jest systemem samofinansującym się, bez udziału środków

publicznych. Ustawodawca wyraźnie wykluczył, w odróżnieniu od rolniczego systemu emerytalno-rentowego, dopuszczalność wsparcia ze środków budżetowych finansowania świadczeń z rolniczego ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego. W obu przypadkach, ubezpieczenia rolniczego i powszechnego, składka ciąży w całości na ubezpieczonym. Ubezpieczeni są zatem w takiej samej sytuacji; partycypują w tworzonej funduszu, z którego są wypłacane świadczenia.

Odnosząc się do drugiej wskazanej w orzecznictwie trybunalskim cechy różnicującej – wysokości składki – stwierdzić trzeba, że występują w tym aspekcie znaczne różnice pomiędzy systemami. W powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego składka zależna jest od przychodu i wyrażona jest procentowo, natomiast ubezpieczeni rolnicy płacą składkę zryczałtowaną niezależnie od wielkości gospodarstwa i uzyskiwanego z niego dochodu. Zdaniem Sejmu, ta istotna różnica nie uzasadnia jednak odmiennego ukształtowania kręgu osób ubiegających się o zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie; może i powinna natomiast determinować wysokość uzyskiwanego świadczenia. Jak wynika z analizy przedstawionej w pkt II pisma, w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego wysokość zasiłku macierzyńskiego uzależniona jest od podstawy wymiaru składki. A zatem, jeśli składka jest opłacana w wyższej wysokości, także ubezpieczony uzyskuje wyższe świadczenie. Taka relacja jest zgodna z konstytucyjnym postulatem, wynikającym z zasady sprawiedliwości społecznej, zachowania słusznym i sprawiedliwym proporcji pomiędzy uzyskiwanym świadczeniem a rozmiarem ponoszonego ciężaru w tworzeniu zasobów finansowych funduszu, z którego to świadczenie jest wypłacane. Natomiast w rolniczym systemie ubezpieczenia chorobowego wysokość składki jest równa dla wszystkich ubezpieczonych. Jednakże, co należy podkreślić, także wysokość zasiłku macierzyńskiego jest stała (czterokrotność emerytury podstawowej). Relacja pomiędzy wysokością składki a wysokością świadczenia w obu systemach jest więc tożsama. Tym samym również i to kryterium nie może rozstrzygać o dopuszczalności zawężenia kręgu beneficjentów zasiłku macierzyńskiego w rolniczym systemie ubezpieczenia społecznego w stosunku do podmiotów uprawnionych z powszechnego systemu ubezpieczenia.

Ostatnie kryterium różnicujące – ukształtowanie systemu rolniczego i powszechnego na podstawie dwóch odrębnych ustaw – ma charakter jedynie formalny i wobec stwierdzenia nieadekwatności pozostałych kryteriów wyodrębnienia

nie może decydować o niemożności porównania sytuacji osób podlegających rolniczemu oraz powszechnemu ubezpieczeniu chorobowemu w badanym w niniejszej sprawie aspekcie.

5. Zagadnienie właściwego wyboru wspólnej cechy relewantnej w przypadku ubezpieczenia chorobowego w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych rozważał Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 6 marca 2007 r. (sygn. akt P 45/06) oraz 16 listopada 2010 r. (sygn. akt P 86/08).

W pierwszym orzeczeniu sąd konstytucyjny, badając zagadnienie zróżnicowania prawa do zasiłku opiekuńczego, stwierdził, iż osoby objęte ubezpieczeniem chorobowym z mocy prawa (obowiązkowo) i dobrowolnie (w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego) posiadają wspólną cechą istotną (są podmiotami podobnymi). Jest nią status ubezpieczonego oraz konieczność osobistego sprawowania opieki nad kategorią osób wymienionych w art. 32 u.ś.p.u.s. O podobieństwie statusu ubezpieczonych rozstrzygał tożsamy dla obu grup sposób finansowania składki na ubezpieczenie chorobowe (w całości ze środków samych ubezpieczonych), a także wysokość składki (wyrażona w formie stopy procentowej jednakowej dla wszystkich). Sąd konstytucyjny uznał ww. grupy za podmioty podobne, uwzględniając odmiennie ukształtowanie sposobu określenia podstaw wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe oraz różnic w sposobie uzyskiwania zarobków przez osoby dobrowolnie i obowiązkowo ubezpieczone. Pomimo innego ukształtowania sytuacji prawnej tych osób w porównywanych aspektach, Trybunał potwierdził, że tworzą one jedną kategorię podmiotów. Odrzucił pogląd Prokuratora Generalnego, który powoływał się na stanowisko Sądu Najwyższego z 7 listopada 2001 r. (sygn. akt II UKN 567/00), zgodnie z którym podstawa zarobkowania, a w konsekwencji tytuł ubezpieczenia, mogą stanowić uzasadnione kryterium dyferencjacji statusu ubezpieczonych w zakresie prawa do świadczeń. Jak wyjaśniał w tym wyroku Sąd Najwyższy, sytuacja pracownika i osób prowadzących działalność gospodarczą (rolniczą lub pozarolniczą) na własny rachunek, jest diametralnie różna. Ubezpieczeni z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (rolniczej lub pozarolniczej) sami są organizatorami własnej pracy. Mają możliwość jej zaplanowania, dostosowania rozkładu zajęć do potrzeb rodziny, w tym swobodnego wyznaczenia czasu niezbędnego na czynności opiekuńcze nad chorym dzieckiem. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ostatecznie, że zróżnicowanie

obu grup w zakresie dostępu do prawa do zasiłku opiekuńczego jest niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Także w wyroku z 16 listopada 2010 r. (sygn. akt P 86/08) Trybunał Konstytucyjny stanął przed koniecznością dokonania oceny sytuacji prawnej osób obowiązkowo podlegających ubezpieczeniu chorobowemu oraz dobrowolnie uczestniczących w takim ubezpieczeniu w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Badaną regulacją był przepis u.ś.p.u.s. różnicujący okresy nieprzerwanego podlegania ubezpieczeniu chorobowemu, jako warunku nabycia prawa do zasiłku chorobowego (od ubezpieczonych dobrowolnie wymagany był dłuższy okres). Trybunał zasadniczo podtrzymał pogląd wynikający z wyroku z 6 marca 2007 r. (sygn. akt P 45/06), iż ubezpieczeni obowiązkowo i dobrowolnie stanowią grupę podmiotów podobnych. Zwrócił równocześnie uwagę na różnicujące cechy tego kręgu adresatów normy. Wskazał, że ustawodawca w odmienny sposób określił podstawę wymiaru składki, a zwłaszcza zobowiązał obowiązkowo objętych ubezpieczeniem chorobowym do odprowadzenia składki od „całości” uzyskiwanego przychodu, podczas gdy podstawa wymiaru składki osoby ubezpieczone dobrowolnie nie może przekraczać 250% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Ponadto sąd konstytucyjny zwrócił uwagę na różnicę w ich sytuacji faktycznej, wynikającej z istoty dobrowolnego poddania się ubezpieczeniu chorobowemu, to jest swobodnego wyboru (optymalnego dla siebie) momentu przystąpienia do ubezpieczenia. Takiego uprawnienia osoby obowiązkowo podlegające ubezpieczeniu nie posiadały. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[S]tatus osoby ubezpieczonej, jednakowy dla ubezpieczonych dobrowolnie oraz obowiązkowo, a także cel zasiłku chorobowego – dostarczenie środków utrzymania niezdolnym do pracy ze względu na chorobę – wykluczają dopuszczalność zróżnicowania obu grup ubezpieczonych w zakresie przyznania prawa do zasiłku. Nie wykluczają natomiast możliwości zróżnicowania samych warunków nabycia prawa do zasiłku ze względu na potrzebę zagwarantowania właściwej korelacji pomiędzy wpływami ze składek a wypłatami zasiłku w ramach danej kategorii ubezpieczonych. Korelacji wymagają względy sprawiedliwości społecznej rozumiane jako potrzeba zachowania równowagi pomiędzy sumą wpłaconych przez ubezpieczonego składek a sumą wypłaconych mu świadczeń. Zasadzie sprawiedliwości społecznej nie odpowiada bowiem «dofinansowywanie» świadczeń osób ubezpieczonych dobrowolnie przez osoby ubezpieczone

obowiązkowo”. Następnie Trybunał uznał badany przepis za zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

6. Zdaniem Sejmu, powyższe tezy wynikające z orzecznictwa trybunalskiego będą miały odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie.

Sejm podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż decydującym kryterium wyróżnienia określonej grupy podmiotów podobnych uprawnionych do świadczenia z ubezpieczenie chorobowego jest status ubezpieczonego. Należy zatem zbadać sposób finansowania składki oraz jej wysokość. W przypadku, gdy są one w zbliżony sposób ukształtowane, można osoby podlegające takiemu ubezpieczeniu uznać za podmioty podobne. Ponadto jednakowy cel świadczenia wyklucza dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej jego beneficjentów w zakresie prawa do tego świadczenia.

Zarówno zasiłek macierzyński z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie z systemu ubezpieczenia rolniczego jak i ubezpieczenia powszechnego stanowią świadczenie finansowane ze składek uczestników ubezpieczenia; są one systemami samofinansującymi się. Podobnie kształtuje się także korelacja pomiędzy wysokością składki a uzyskiwanym świadczeniem (w systemie rolniczym równa dla wszystkich składka powoduje, że świadczenie wypłacane jest w równej dla każdego ubezpieczonego wysokości). Oba systemy wyróżniają obowiązkowe i dobrowolne podleganie ubezpieczeniu. Natomiast dyferencjacji podlega wysokość składki i świadczenia. Wyłącznie w przypadku ubezpieczenia rolniczego dla osób dobrowolnie podlegających ubezpieczeniu ustawodawca przewidział wymóg legitymowania się minimalnym okresem ubezpieczenia, aby uzyskać prawo do zasiłku. Różnice te nie mogą jednakże przesądzać o odmowie uznania osób podlegających ubezpieczeniu chorobowemu z systemu rolniczego i powszechnego za podmioty podobne w aspekcie warunku uzyskania prawa do zasiłku macierzyńskiego ze względu na wiek przysposobionego. Za jednakowym ich traktowaniem przemawiają powyższe podobieństwa w statusie ubezpieczonych. Także cel zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie (zapewnienie środków utrzymania w miejsce utraconych zarobków z powodu powstrzymania się od pracy ze względu na konieczność pielęgnacji i roztoczenia opieki nad adoptowanym dzieckiem przez przysposabiającego w początkowej fazie

wspólnego życia rodzinnego) jest jednakowy dla obu grup ubezpieczonych, zwłaszcza z punktu widzenia przysposobianego.

Dodać należy, że charakter wykonywanego zawodu nie może uzasadniać wykluczenia zakwalifikowania obu grup do kręgu podmiotów podobnych. Jak powyżej wskazano, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2007 r. (P 45/06) nie podzielił poglądu Sądu Najwyższego z 7 listopada 2001 r. (sygn. akt II UKN 567/00), iż „podstawa zarobkowania, a w konsekwencji tytuł ubezpieczenia, mogą stanowić uzasadnione kryterium dyferencjacji statusu ubezpieczonych w zakresie prawa do świadczenia” (prawa do zasiłku opiekuńczego). Ponadto, zwrócić należy uwagę, że jak wynika z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego, uznał on osoby prowadzące działalność gospodarczą rolniczą i pozarolniczą za podmioty podobne, charakteryzujące się wspólną cechą istotną. A zatem sytuacja prawna co najmniej tych ubezpieczonych (osób prowadzących działalność gospodarczą pozarolniczą i rolniczą), należących wszak do różnych systemów ubezpieczenia społecznego, jest podobna.

Zgodzić się trzeba z sądem pytającym, że wspólną cechą istotną w tym wypadku będzie podleganie ubezpieczeniu chorobowemu, a ściślej opłacanie składek w samofinansującym się systemie ubezpieczenia społecznego, oraz wystąpienie z wnioskiem o przysposobienie dziecka przyjętego na wychowanie. Stwierdzić zatem należy, że osoby podlegające ubezpieczeniu chorobowemu w ramach rolniczego ubezpieczenia społecznego oraz w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego stanowią podmioty podobne w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie. W konsekwencji ich sytuacja prawna powinna być podobnie ukształtowana.

7. Jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2010 r. (sygn. akt P 86/08) niedopuszczalna jest dyferencjacja grupy podmiotów podobnych w zakresie prawa do świadczenia (prawa do zasiłku chorobowego), natomiast konstytucyjnie akceptowalne jest zróżnicowanie warunków nabycia tego prawa. Odstępstwo od zasady równości jest bowiem dopuszczalne (nie prowadzi do stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji), o ile zostaną spełnione kumulatywnie następujące warunki: a) zróżnicowanie jest racjonalnie uzasadnione, b) waga interesu, za którym przemawia dyferencjacja podmiotów podobnych pozostaje w proporcji do wagi interesów naruszanych, c) regulacja znajduje podstawę

w wartościach konstytucyjnych uzasadniających odmienne traktowanie. Wartością przemawiającą za innym unormowania sytuacji prawnej osób ubiegających się o zasiłek chorobowy było zapewnienie właściwej korelacji między wielkością wpłaconych składek a wysokością wypłaconych zasiłków w obrębie każdej kategorii ubezpieczonych.

Sytuacja prawna przysposabiającego-rolnika oraz osoby przysposabiającej, która należy do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego jest różna. Dyferencjacji uległa wysokość pobieranego świadczenia. Ponadto w stosunku do osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników na wniosek ustawodawca przewidział dodatkowy warunek uzyskania prawa. Powyżej opisane odmienne ukształtowanie pozycji prawnej tych grup mogłoby być usprawiedliwione koniecznością zagwarantowania odpowiedniej relacji pomiędzy wpływami ze składek, a wypłacanym świadczeniem. Kwestia ta pozostaje jednakże poza zakresem badania i nie będzie pogłębianą.

Istotą pytania prawnego jest dopuszczalność dyferencjacji zakresu podmiotowego uprawnionych do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie, ze względu na wiek dziecka. Ubezpieczeni rolnicy mogą bowiem uzyskać prawo do zasiłku, gdy złożą wniosek o przysposobienie do momentu ukończenia przez dziecko roku, a osoby ubezpieczone w powszechnym systemie, aż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia. Zgodzić się należy z poglądem sądu pytającego, że trudno jest wskazać argumenty racjonalne, proporcjonalne oraz znajdujące podstawy w wartościach konstytucyjnych, a zwłaszcza w zasadzie sprawiedliwości społecznej, przemawiające za takim zróżnicowaniem. Jedynym powodem utrzymania dyferencjacji mógłby być, powyżej wspomniany, nakaz zachowania odpowiedniej korelacji pomiędzy wpłatami i wypłatami z funduszu ubezpieczeniowego. Jednakże argument ten jest nieprzekonujący, gdyż, po pierwsze, skala zjawiska adopcji dzieci pomiędzy pierwszym a siódmym rokiem życia przez rolników nie może być tak znaczna, aby miała ona rozchwiać system finansowania ubezpieczenia chorobowego. Z informacji ogólnie dostępnych wynika, iż rocznie następuje około 3200 adopcji w skali kraju. Po drugie, system finansowania rolniczego ubezpieczenia chorobowego posiada mechanizmy dostosowawcze. Zgodnie z art. 8 ust. 4 u.u.s.r., Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników określa kwartalnie wysokość składki, a zatem w przypadku zwiększenia

liczby beneficjentów zasiłku macierzyńskiego funduszu możliwe jest elastyczne dostosowanie dochodów do poziomu wydatków. Natomiast ważąc wartości jakimi są – zgodne z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej – umożliwienie roztoczenia opieki przez osobę ubezpieczoną nad każdym dzieckiem przyjętym na wychowanie, do momentu ukończenia przez nie 7 lat i ewentualne nieznaczne podwyższenie składki – należy dać pierwszeństwo tej pierwszej.

Jak słusznie zauważa sąd pytający, dyferencjacja sytuacji prawnej ubezpieczonych rolników i osób podlegających powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu nastąpiła na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. Nr 221, poz. 1615). Do wejścia w życie tej ustawy sytuacja przysposabiających podlegających obu systemom ubezpieczenia społecznego i przysposobionych była jednakowa: zarówno w rolniczym, jak i powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego uprawnionym do zasiłku macierzyńskiego były osoby, które przyjęły dziecko w wieku do 1 roku na wychowanie i wystąpiły do sądu opiekuńczego o jego przysposobienie.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (dalej: projekt ustawy) pierwotnie nie przewidziano zmiany regulacji urlopów na warunkach urlopu macierzyńskiego w zakresie wieku przysposobianego (zob. druk sejmowy nr 147/V kad.). Jak wynika z uzasadnienia przedłożenia rządowego, miało ono na celu jedynie podwyższenie wymiaru urlopu macierzyńskiego i urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Dopiero w trakcie prac parlamentarnych nad projektem ustawy dokonano zmiany art. 183 k.p., podwyższając wiek dziecka, które przyjęte na wychowanie uprawniało pracownika do skorzystania z urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (zob. Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Zmiany w Kodyfikacjach o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy [druk nr 147] oraz o poselskich projektach ustaw: o zmianie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy [druk nr 296], o zmianie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy [druki nr 298 i 298-A], o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw [druk nr 510], o zmianie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy [druk nr 511]; druk sejmowy nr 610/V kad.). Omówienie tej nowości normatywnej nastąpiło w trakcie II czytania projektu ustawy. Jak podkreślała poseł I.K.Mrzygłocka: „Druk nr 610 zmienia również podejście do rodziców adopcyjnych i rodzin zastępczych. Eksperci, którzy zajmują się tymi

sprawami zawodowo, wielokrotnie zwracali uwagę, że 5- czy 6-letnie dziecko również musi mieć czas na przyzwyczajenie się do nowej rodziny. Dlatego projekt zakłada, że urlop macierzyński należy się w takich przypadkach do ukończenia przez dziecko 7. roku życia. Jeśli to rozwiązanie wejdzie w życie, powinniśmy się przyglądać i zastanawiać, czy nie warto by rozszerzyć zapisu na starsze dzieci. Jeśli młody człowiek ma 10 lat, nie powinniśmy od niego oczekiwać, że będzie zachowywał się jak dorosły człowiek. Nastolatek również musi mieć czas na poznanie i zaakceptowanie nowej rodziny, tak jak młodsze dzieci” (Sprawozdanie stenograficzne z 26 posiedzenia Sejmu w dniu 19 października 2006 r., s. 91).

Natomiast zmiana art. 29 u.ś.p.u.s. nastąpiła na podstawie poprawki Senatu do ww. ustawy nowelizującej. W jej uzasadnieniu podkreślono, że: „Dokonana przez Sejm zmiana w zakresie wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz podwyższenia wieku dziecka, na które urlop przysługuje (art. 183 § 1 i 2 Kp), wymagała przyznania uprawnień do zasiłku macierzyńskiego podczas tego urlopu [...]. Powstała zatem niespójność w systemie prawnym, będąca zarazem źródłem nierówności podmiotowej wśród dzieci [...] Jednocześnie wiek dziecka, na które przysługuje urlop i zasiłek macierzyński, uznał Senat za istotny czynnik dla dalszego rozwoju dziecka i powstania jego więzów z nową rodziną [...]” (uchwała Senatu z 9 listopada 2006 r., zob. druk sejmowy nr 1092/V kad.). *Ratio legis* przyjętego rozwiązanie było zapewnienie rodzicowi adopcyjnemu możliwości pielęgnacji i roztoczenia opieki na dzieckiem przyjętym na wychowanie, która ma pomóc w zbudowaniu więzi rodzinnej. W tym celu w okresie tej intensywnej opieki zapewnia mu się środki utrzymania w miejsce utraconego zarobku z powodu skupieniu swej aktywności na pielęgnacji dziecka. Stwierdzić trzeba, że *ratio* regulacji wprowadzonej do Kodeksu pracy i u.ś.p.u.s. jest aktualne również w stosunku do ubezpieczonych rolników i przysposobianych przez nich dzieci. Przemawia zatem przeciwko różnicowaniu tych dwóch grup społecznych.

Podsumowując, zróżnicowanie sytuacji prawnej ubezpieczonych w rolniczym i powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie ze względu na wiek dziecka przysposobianego jest niedopuszczalne, gdyż nie przemawiają za taką dyferencjacją racjonalne i proporcjonalne argumenty, a także nie znajduje podstaw w innych wartościach konstytucyjnych, zwłaszcza zasadzie sprawiedliwości społecznej.

8. Jak wskazano powyżej (pkt III.2 pisma) z zasadą równości ściśle powiązana jest zasada sprawiedliwości społecznej. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną istotną cechą, a zróżnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Tym samym odrębne uregulowanie sytuacji prawnej niektórych podmiotów podobnych zostanie uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Sejmu, powyżej przedstawiona argumentacja jest adekwatna również w stosunku do kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z tą zasadą.

9. Tym samym art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r., w zakresie wskazanym w *petitum* pisma, **jest niezgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

10. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r. z art. 18 Konstytucji stwierdzić trzeba co następuje.

Rodzina i rodzicielstwo stanowią wartość chronioną przez Konstytucję. Z art. 18 ustawy zasadniczej wynika nałożony na władze publiczne, w tym ustawodawcę, obowiązek ochrony i opieki rodziny i rodzicielstwa, natomiast z art. 71 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji wynika nakaz prowadzenia takiej polityki społecznej i gospodarczej, która uwzględnia dobro rodziny. Jak wynika z orzecznictwa sądu konstytucyjnego i literatury przedmiotu, art. 18 i oparty na tej samej aksjologii art. 71 ust. 1 zobowiązują organy państwa do podejmowanie takich działań, które wzmacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę (zob. wyroki TK z: 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04; 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07). Działania te polegać mają m.in. na: prowadzeniu odpowiedniej polityki podatkowej sprzyjającej rodzinom, tworzeniu prawa wspierającego zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych rodziny, udzielaniu świadczeń socjalnych poprawiających bytową sytuację rodzin (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 121-122). Inną wartością konstytucyjną, ściśle powiązaną z powyższymi, jest dobro dziecka. Nakaz ochrony praw dziecka wynika z art. 72 ust. 1 Konstytucji, jednakże klauzula generalna ochrony dobra dziecka wynika również z aksjologii ustawy zasadniczej i ogólnych założeń systemowych, wśród których, w omawianym

aspekcie, pierwszoplanową rolę odgrywa ustrojowa zasada ochrony rodziny wyartykułowana w art. 18 Konstytucji. Zasada ochrony dobra (interesu) dziecka została przyjęta także w Konwencji z dnia 20 listopada 1989 r. o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526), a także w innych aktach normatywnych krajowego porządku prawnego, w szczególności w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz w Kodeksie postępowania cywilnego. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jednym z elementów konstytuujących pojęcie dobra dziecka jest prawidłowe ukształtowanie więzi filiacyjnych, a zatem realizacją tej zasady (wartości) będzie zapewnienie możliwości jego wychowania w rodzinie (zob. wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02). Można zatem uznać, iż po stronie ustawodawcy leży obowiązek takiego ukształtowania regulacji prawnych, w tym systemu ubezpieczeń społecznych, aby możliwe było powstanie pomiędzy rodzicami a dziećmi prawidłowej więzi.

11. Trzeba zauważyć, że zarówno art. 18 Konstytucji, jak wspomniany powyżej art. 71 ust. 1 Konstytucji są normami programowymi (zasadami polityki państwa); nie mogą zatem stanowić podstawy indywidualnych roszczeń. Ustalenie konkretnego kształtu instytucji wspierających rodzinę leży w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, który konstruuje odpowiednie regulacje zgodnie z aktualnie prowadzoną polityką społeczno-gospodarczą. Argument ten wzmacnia treść normatywna art. 81 Konstytucji, zgodnie z którą prawa wynikające z art. 71 można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, możliwość wykorzystania art. 18 i art. 71 Konstytucji jako wzorców kontroli jest dosyć ograniczona (zob. wyrok TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Jednakże naruszenie konstytucyjnego postanowienia określającego cele działalności organów władzy publicznej następuje m.in. wówczas, gdy: „[U]stawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu” (J. Trzciniński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 79, s. 10 – pogląd ten podzielił Trybunał Konstytucyjny w kontekście art. 18 i art. 71 Konstytucji w powołanym wyżej wyroku z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06, a także w wyrokach tam wskazanych,

zob. także wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07). Sąd konstytucyjny zwracał także uwagę na kolejny aspekt oceny zgodności regulacji ustawowej z art. 18 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, przepis ten podkreśla powszechność zawartych w nim wytycznych; *implicite*, ale dosyć wyraźnie, stwierdza, że na ochronę ze strony państwa zasługuje każda rodzina. A zatem w przypadku, gdy zarzut inicjatora postępowania koncentruje się na wykazaniu, że ustawodawca przy ustalaniu zasad dostępu do świadczenia publicznego naruszył nie tyle konsekwencje materialne, co proceduralne – przekroczył mianowicie granice dopuszczalnego różnicowania pomocy publicznej dla rodzin (dzieci), wówczas przepis ustawy będzie niezgodny z art. 18 Konstytucji (zob. cytowany powyżej wyrok z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06).

12. Sejm stoi na stanowisku, iż w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy mieści się określenie instrumentów polityki rodzinnej i zabezpieczenia społecznego, którymi będzie realizowany konstytucyjny nakaz ochrony rodziny i rodzicielstwa. Ustalenie kręgu beneficjentów zasiłku macierzyńskiego, w tym przez wyznaczenie konkretnej granicy wieku dziecka, którego przyjęcie na wychowanie i przysposobienie umożliwia uzyskanie prawa do zasiłku macierzyńskiego, leży zatem w zakresie odpowiedzialności parlamentu, który podejmuje rozstrzygnięcia uwzględniając założenia aktualnie prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej i stan finansów państwa. Jednakże ze względu na to, że sąd pytający akcentuje jedynie nieproporcjonalne ograniczenie ochrony rodzin rolniczych w stosunku do rodzin ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (pytanie prawne, s. 10), należy uznać, że zaskarżona regulacja nie spełnia wymogów konstytucyjnych. Nieprawidłowa dyferencjacja kręgu uprawnionych do zasiłku macierzyńskiego została omówiona w pkt IV.1-10 pisma. Wskazana tam argumentacja jest adekwatna także w tym miejscu.

Biorąc powyższe pod uwagę, art. 15 ust. 1 zdanie 1 u.u.s.r., w zakresie wskazanym w *petitum* pisma, **jest niezgodny** z art. 18 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz