



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 5 listopada 2013 r.

PG VIII TK 115/13

P 42/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	06. 11. 2013
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym 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. z 2012 r., 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 ze zm.), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r.
o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

**§ 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. z 2012 r., poz. 444) w zakresie, w jakim określa termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, jest zgodny:

- a) 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 ze zm.),**
- b) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 31 lipca 2013 r., sygn. _____, Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi – Północ w Warszawie (dalej: Sąd pytający lub Sąd) 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. z 2012 r., poz. 444; dalej: rozporządzenie lub zaskarżone rozporządzenie) 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 ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prawnokonstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego, co do zaskarżonego przepisu, powstały na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Rozpoznawana przez Sąd pytający sprawa o sygn. _____ dotyczy odwołania K _____ K. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) II Oddział w W _____ z dnia _____ marca 2013 r., znak _____, odmawiającej mu prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres od dnia _____ do _____ grudnia 2012 r. Podstawę

rozstrzygnięcia organu rentowego w przedmiotowej sprawie stanowił art. 29 ust 5a ustawy zasiłkowej w związku z § 20 pkt 3 zaskarżonego rozporządzenia. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu ojcowskiego od dnia do grudnia 2012 r. został złożony w dniu marca 2013 r., a zatem po terminie rozpoczęcia korzystania z zasiłku macierzyńskiego, w związku z czym brak było podstaw do przyznania prawa do wypłaty zasiłku.

Zaskarżony przez Sąd pytający przepis ma następujące brzmienie:

„§ 20. Dowodami stanowiącymi podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego są:

1) skrócony odpis aktu urodzenia dziecka lub odpowiednio prawomocne postanowienie sądu o przysposobieniu dziecka lub ich kopia potwierdzona przez płatnika zasiłku za zgodność z oryginałem;

2) oświadczenie ubezpieczonego, że zasiłek macierzyński za okres urlopu ojcowskiego nie został pobrany z innego tytułu;

3) wniosek ubezpieczonego o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego, złożony przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku macierzyńskiego, zawierający datę, od której ubezpieczony zamierza korzystać z zasiłku macierzyńskiego – w przypadku ubezpieczonego niebędącego pracownikiem.”.

Delegacja do wydania zaskarżonego rozporządzenia zawarta jest w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej. Zgodnie z treścią tego przepisu, „[m]inister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia, inne wymagane dowody stanowiące podstawę przyznania i wypłaty zasiłków”.

W ocenie Sądu pytającego, z powołanej powyżej delegacji ustawowej nie wynika upoważnienie ministra do wprowadzenia jakiegokolwiek terminu, a tym bardziej ograniczania tym terminem możliwości złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego z tytułu urlopu ojcowskiego w przypadku

ubezpieczonego niebędącego, jak w rozpoznawanej sprawie, pracownikiem. Minister był jedynie umocowany do określenia innych wymaganych dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków, a nie do wprowadzania ograniczeń czasowych ich składania.

Sąd podnosi, że art. 67 ust. 1 ustawy zasiłkowej określa samodzielnie i odrębnie termin wygaśnięcia roszczenia o przyznanie zasiłku macierzyńskiego. Dlatego istnieją podstawy do wnioskowania, że zaskarżony przepis, w części wprowadzającej dodatkowy termin ograniczający możliwość otrzymania zasiłku do sytuacji, w której wniosek o jego przyznanie złożono przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku macierzyńskiego, został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Na skutek wykroczenia poza delegację ustawową zaskarżony przepis, zdaniem Sądu pytającego, jest niezgodny z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej i, w konsekwencji, także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonego unormowania konieczne jest ustalenie, czy analizowane pytanie spełnia wymagania dopuszczalności określone w 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) oraz wymagania formalne określone w art. 32 ustawy o TK.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powtarzany jest niezmiennie pogląd, że pytanie prawne jest jednym z dwóch (obok skargi konstytucyjnej) instrumentów konkretnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, której cechą charakterystyczną jest uzależnienie jej dopuszczalności od istnienia związku między kwestionowaną normą prawną a indywidualnym przypadkiem zastosowania prawa.

Przykładem orzeczenia, w którym Trybunał ujął syntetycznie wymagania warunkujące dopuszczalność pytania prawnego, może być postanowienie z dnia

20 lipca 2010 r., sygn. akt P 13/10 (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 66). W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Na podstawie art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, w którym żąda zbadania zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem; na konieczność istnienia tej samej zależności wskazuje art. 3 ustawy o TK. Ponadto ustawa o TK, rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne (art. 32 ustawy o TK). W szczególności nakłada na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (art. 32 ust. 3 ustawy o TK). Niespełnienie przesłanek, wymaganych przy kontroli konkretnej, powoduje przeszkodę formalną przeprowadzenia pełnej, merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm i musi skutkować umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. (...) Sformułowane w przepisach Konstytucji i w ustawie o TK wymaganie powiązania pytania prawnego z danym postępowaniem ma charakter bezwzględny, stanowi przesłankę konieczną dla wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego. Aby pytanie prawne zostało uznane za dopuszczalne, musi spełniać po pierwsze przesłankę podmiotową, która oznacza, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego „każdy sąd”, przez co należy rozumieć wszystkie sądy (składy orzekające). (...) Przesłanka przedmiotowa oznacza, że pytający sąd może pytać o konstytucyjność przepisu, który zamierza zastosować w konkretnej sprawie. Nie może to być akt normatywny, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia w rozpatrywanej przez sąd sprawie. Natomiast przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest jego relewancja, czyli wystąpienie zależności między odpowiedzią na pytanie

a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Zależność ta jest oparta na bezpośredniej i ścisłej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą postawione zostało pytanie prawne. (...) Trybunał Konstytucyjny wyodrębnia przesłankę przedmiotową i funkcjonalną pytania, ale w istocie są one ze sobą ściśle związane. Stwierdzenie, że przesłanka przedmiotowa nie została spełniona (pytanie dotyczy przepisu, którego zgodność z określonym wzorcem nie wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy), prowadzi w konsekwencji do stwierdzenia braku przesłanki funkcjonalnej" (*op. cit.*, str. 958 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Kontrola konstytucyjności przepisów prawa (norm) w trybie pytania prawnego może dotyczyć również innych norm niż składające się na podstawę rozstrzygnięcia, o ile zostanie wykazana ich relewantność dla sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33).

Odnosząc powyższe zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego do pytania prawnego rozpoznawanego w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że spełnia ono wszystkie wskazane przesłanki.

Pytanie zadane zostało przez sąd powszechny i dotyczy przepisu, który ma znaczenie dla rozpoznania sprawy zawisłej przed tym organem. Od odpowiedzi na przedstawione pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy. W razie stwierdzenia niekonstytucyjności § 20 pkt 3 zaskarżonego rozporządzenia, w zakwestionowanym zakresie, Sąd będzie uprawniony do uwzględnienia odwołania, a w przeciwnym przypadku – do jego oddalenia.

Problem konstytucyjny postawiony przez Sąd pytający dotyczy wymaganej przez normy konstytucyjne zgodności regulacji zawartych w rozporządzeniu z aktami wyższego rzędu, tj. zgodności § 20 pkt 3 zaskarżonego rozporządzenia z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej oraz z Konstytucją, w zakresie, w jakim ten ostatni akt wprowadza wymóg zgodności

rozporządzenia z ustawą. Problem ten sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy w świetle delegacji, zawartej w art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, Minister Pracy i Polityki Społecznej mógł w rozporządzeniu określić termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego.

Dla udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie konieczne jest przytoczenie kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis.

Zgodnie z art. 180 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej: Kodeks pracy lub k.p.), pracownicy przysługuje urlop macierzyński w wymiarze od 20 do 37 tygodni, w zależności od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie. Bezpośrednio po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego pracownik (matka lub ojciec dziecka) ma prawo do dodatkowego urlopu macierzyńskiego w wymiarze do 6 albo 8 tygodni (również w zależności od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie). Dodatkowego urlopu macierzyńskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu (art. 182¹ § 1 i 3 k.p.).

Bezpośrednio po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze pracownik ma prawo do urlopu rodzicielskiego w wymiarze do 26 tygodni. Urlopu rodzicielskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu (art. 182^{1a} § 1 i 4 k.p.).

Pracownik – ojciec wychowujący dziecko ma także prawo do urlopu ojcowskiego w wymiarze 2 tygodni, nie dłużej jednak niż:

- 1) do ukończenia przez dziecko 12 miesięcy życia albo
- 2) do upływu 12 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia orzekającego przysposobienie i nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu

obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10 roku życia. Urlopu ojcowskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika – ojca wychowującego dziecko, składany w terminie nie krótszym niż 7 dni przed rozpoczęciem korzystania z urlopu (art. 182³ § 1 i 2 k.p.).

Za czas urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz urlopu rodzicielskiego przysługuje zasiłek macierzyński na zasadach i warunkach określonych odrębnymi przepisami (art. 184 k.p.).

Zgodnie z art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej, 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, okres urlopu rodzicielskiego oraz urlopu ojcowskiego.

Rozdział 10 ustawy zasiłkowej jest zatytułowany: „Dokumentowanie prawa do zasiłków i kontrola orzekania o czasowej niezdolności do pracy”. Na mocy art. 53 ust. 2 przewidywaną datę porodu określa zaświadczenie wystawione przez lekarza na zwykłym druku, datę porodu zaś dokumentuje się skróconym odpisem aktu urodzenia dziecka. W art. 59 ust. 15 zawarta jest powołana już wcześniej delegacja do wydania zaskarżonego rozporządzenia.

W rozdziale 11 ustawy zasiłkowej uregulowano postępowanie w sprawach ustalania prawa do zasiłków i zasady ich wypłaty. W przepisach tych określono m.in.: podmioty ustalające prawa i wypłacające zasiłki (art. 61), terminy wypłat zasiłków (art. 64), uprawnionych do odbioru zasiłków (art. 65), zasady wstrzymania wypłat zasiłków (art. 66), termin przedawnienia roszczeń zasiłkowych (art. 67) i sposób kontroli wykorzystania zwolnień przez ubezpieczonych (art. 68). Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy zasiłkowej, ubezpieczony jest obowiązany dostarczyć płatnikowi zasiłków zaświadczenie lekarskie nie później niż w ciągu 7 dni od daty jego otrzymania.

Zaskarżone rozporządzenie określa dowody oraz wzory zaświadczeń stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (§ 1). W paragrafach od 9 do 20 tego rozporządzenia określono dowody odnoszące się do przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego za okresy ustalone przepisami Kodeksu pracy jako uprawniające do różnych urlopów związanych z urodzeniem dziecka.

Określając dowody niezbędne do wykazania prawa do zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz okres urlopu ojcowskiego – w przypadku osoby niebędącej pracownikiem – wprowadzono wymóg złożenia wniosku płatnikowi zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku (§ 18 pkt 2, § 19 ust. 3 i § 20 pkt 3).

Przechodząc do oceny zakwestionowanych regulacji w kontekście art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, należy odnotować, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest jego zgodność z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawie powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (zob. K. Działocha,

[w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzekał o zgodności rozporządzenia z delegacją ustawową, jak również z Konstytucją.

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. Przywołany wymóg wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, które odróżnia ten akt od aktów samoistnych.

Zawarte w ustawie upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące sposobu uszczegółowienia treści aktu normatywnego).

Określenie elementu treściowego to wymagane Konstytucją zamieszczenie w upoważnieniu wytycznych. Ich całkowity brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. Ponadto jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to wytyczne muszą dotyczyć oddzielnie każdej z tych materii. Treściowe minimum wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum* stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Nie ulega natomiast wątpliwości, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Dopuszczalne jest ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie ich treści (zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56).

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.

Legalność aktu wykonawczego zależy nie tylko od wydania go na podstawie delegacji ustawowej, ale także od wydania go w celu wykonania ustawy (zob. orzeczenie z dnia 22 listopada 1995 r., sygn. K. 19/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 35). Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także, że interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej (zob. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. U. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118). Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie. Nie może również w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej (por. przykładowo wyroki z dnia: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3 oraz 22 marca 2011 r., sygn. P 15/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 9). W konsekwencji przy wykonywaniu delegacji poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu (zob. wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124).

Odpowiedź na pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie kwestie można przekazać do rozporządzenia, zależy

generalnie od normowanej materii, a zwłaszcza od jej związku ze sferą konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, im bardziej dana regulacja wpływa na korzystanie z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna być określona w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą. Nigdy jednak przekazanie pewnych spraw do unormowania w rozporządzeniu nie może doprowadzić do nadania ustawie charakteru blankietowego, tj. pozostawienia organowi władzy wykonawczej możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (zob. wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

Istnieje funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz negatywnie – przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższym. W konsekwencji rozporządzenie jako akt wykonawczy nie może normować materii w ogóle nieuregulowanych w ustawie, nawet jeśli wydawało się to z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe lub pożądane (zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w choćby nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w oznaczonym zakresie. Odstępstwa od upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani też potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów (zob. wyroki z dnia: 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36 oraz 30 lipca 2013 r., sygn. U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 88).

Przenosząc powyższe poglądy doktryny i Trybunału Konstytucyjnego na kanwę niniejszej sprawy, przypomnieć należy, że, zgodnie z przepisami ustawy zasiłkowej, zasiłek macierzyński przysługuje **przez okres** ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego oraz m.in. urlopu ojcowskiego.

Przepisy Kodeksu pracy określają prawa i obowiązki pracowników i pracodawców (art. 1 k.p.). Zgodnie z przepisami działu ósmego Kodeksu pracy, regulującego uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem, pracownik – ojciec wychowujący dziecko może złożyć pisemny wniosek o udzielenie mu dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego w całości lub w części, w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tych urlopów. Pracodawca jest obowiązany takie wnioski uwzględnić (art. 179² § 3, art. 179³ § 3, art. 182¹ § 3, 182^{1a} § 4 k.p.). Przepisy te odpowiednio stosuje się do pracowników, którzy przyjęli dziecko na wychowanie i wystąpili do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przysposobienia dziecka lub którzy przyjęli dziecko na wychowanie jako rodzina zastępcza i złożyli wnioski o udzielenie dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego (art. 183 § 4 i § 5 k.p.).

Natomiast urlopu ojcowskiego pracodawca udziela na pisemny wniosek pracownika – ojca wychowującego dziecko, składany w terminie nie krótszym niż 7 dni przed rozpoczęciem korzystania z urlopu (art. 182³ § 2 k.p.).

Świadczenia pieniężne na warunkach i w wysokości określonych ustawą zasiłkową przysługują osobom objętym ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa (dalej: ubezpieczenie chorobowe) określonym w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej: u.s.u.s.).

Obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu podlegają osoby wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 1, 3 i 12 u.s.u.s., czyli osoby fizyczne, które są: pracownikami,

z wyłączeniem prokuratorów; członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych; osobami odbywającymi służbę zastępczą.

Dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegają – na swój wniosek – osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 8 i 10 u.s.u.s., czyli osoby fizyczne, które są: osobami wykonującymi pracę nakładczą; osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: k.c.) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia oraz osobami z nimi współpracującymi, z wyłączeniem uczniów gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych oraz studentów, do ukończenia 26 lat; osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi; osobami wykonującymi odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania; duchownymi (art. 12 ust. 1 i 2 u.s.u.s.).

W tym miejscu zauważyć wypada, że u.s.u.s. posługuje się inną niż Kodeks pracy definicją pracownika. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.s.u.s., za pracownika uważa się osobę pozostającą w stosunku pracy, z zastrzeżeniami zawartymi w dwóch kolejnych ustępach tego artykułu. Jeżeli pracownik spełnia kryteria określone dla osób współpracujących (o których mowa w art. 8 ust. 11 u.s.u.s.) – dla celów ubezpieczeń społecznych jest traktowany jako osoba współpracująca. Za pracownika, w rozumieniu tej ustawy, uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z k.c. stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy (art. 8 ust. 2 i 2a u.s.u.s.).

Natomiast zgodnie z art. 2 k.p., pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Tylko do tych podmiotów stosuje się bezpośrednio przepisy Kodeksu pracy, w tym te dotyczące terminów składania wniosków o udzielenie urlopu macierzyńskiego oraz ojcowskiego. W stosunku do pozostałych osób podlegających ubezpieczeniu przepisy Kodeksu pracy, dotyczące uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, mogą być stosowane na podstawie odrębnych przepisów (zob. np. § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą; Dz. U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19 ze zm.; art. 161 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze; Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.).

Ubezpieczeni, wobec których przepisy Kodeksu pracy, dotyczące uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, nie mają zastosowania, nie składają wniosków do swoich pracodawców o udzielenie urlopu.

Ustawa zasiłkowa, określając warunki przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego, nie określa żadnych terminów do złożenia wniosku o ustalenie prawa do tego świadczenia. Odwołuje się jedynie do przepisów Kodeksu pracy, w oparciu o które następuje ustalenie okresu urlopu macierzyńskiego, ojcowskiego i pozostałych wymienionych w art. 29 ust. 5 ustawy zasiłkowej.

W przypadku ubezpieczonych będących pracownikami ustalenie początku okresów tych urlopów, które skutkują nabyciem prawa do zasiłku macierzyńskiego, nie następuje trudności, gdyż pracownik musi z odpowiednim wyprzedzeniem złożyć stosowny wniosek u swojego pracodawcy.

Ustalenie prawa do takiego zasiłku wobec ubezpieczonego niebędącego pracownikiem musi zostać dokonane w oparciu o odpowiednie dowody (określone w ustawie zasiłkowej i w zaskarżonym rozporządzeniu), w tym

również o stosowny wniosek zawierający datę, od której ubezpieczony zamierza korzystać z zasiłku.

Zgodnie z powołanym już art. 61 ust. 1 ustawy zasiłkowej, prawo do zasiłków określonych w ustawie i ich wysokość ustalają oraz zasiłki te wypłacają: 1) płatnicy składek na ubezpieczenie chorobowe, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych, z wyłączeniem osób uprawnionych do zasiłków za okres po ustaniu ubezpieczenia; 2) Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Płatnicy składek, wymienieni powyżej w pkt 1, wypłacają zasiłki w terminach przyjętych dla wypłaty wynagrodzeń lub dochodów, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych – bieżąco po stwierdzeniu uprawnień (art. 64 ust. 1 ustawy zasiłkowej).

Zasiłek macierzyński jest świadczeniem mającym na celu rekompensatę utraconego zarobku w okresie okołoporodowym, w czasie pielęgnacji niemowlęcia, czy sprawowania opieki nad małym dzieckiem przyjętym na wychowanie (zob. *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, red. M. Gersdorf, B. Gudowska, Wydawnictwo C. H. Beck, 2012 r., komentarz do art. 29, rozdział I, teza 2, opubl. Legalis).

W doktrynie podkreśla się trafność powiązania okresu zasiłkowego z długością urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu ojcowskiego, gdyż najliczniejszą grupą osób korzystających z zasiłków związanych z macierzyństwem są właśnie pracownicy (tamże, rozdział III, teza 3 i powołana literatura).

Analiza obowiązujących przepisów Kodeksu pracy, ustawy zasiłkowej i zaskarżonego rozporządzenia wskazuje, że podstawą przyznania zasiłku musi być złożenie odpowiedniego wniosku przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia pieniężnego. Za taką oceną przemawia fakt, iż określone w ustawie zasiłkowej zasady przyznawania zasiłku macierzyńskiego odwołują

się do przepisów Kodeksu pracy dotyczących ustalania okresu urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego i ojcowskiego (z nich wynika obowiązek złożenia wniosku o urlop z odpowiednim wyprzedzeniem). Ponadto nie można tracić z pola widzenia celu tego zasiłku, jakim jest rekompensata utraconego zarobku z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem po porodzie i zapewnienie ubezpieczonemu źródła dochodu w tym okresie. Złożenie wniosku o zasiłek po zakończeniu sprawowania opieki nad dzieckiem nie doprowadzi do osiągnięcia tak sformułowanego celu.

W przypadku ubezpieczonych będących pracownikami, Kodeks pracy dokładnie określa terminy (czternasto lub siedmiodniowe), w jakich uprawniony musi złożyć wniosek o urlop (związany z szeroko rozumianym rodzicielstwem). Ustanowienie takich terminów ma na celu umożliwienie pracodawcy odpowiedniego zorganizowania pracy i ewentualnie zapewnienia zastępstwa w okresie dłuższej nieobecności pracownika.

Konieczność taka nie występuje natomiast w przypadku ubezpieczonych niebędących pracownikami.

Odwołanie się w art. 29 ust. 5 i 5a ustawy zasiłkowej do wynikających z Kodeksu pracy zasad ustalania okresu urlopu związanego z rodzicielstwem i do będących elementem tych zasad terminów składania wniosków o urlop, pozwala na odczytanie tego zapisu jako wytycznych dla określania, w drodze rozporządzenia, innych wymaganych dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków (art. 59 ust. 15). Dowody te muszą być zgodne z powyższymi zasadami.

Odpowiednie stosowanie wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów działu ósmego Kodeksu pracy wymaga, aby również oni składali wnioski o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu ojcowskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z zasiłku macierzyńskiego. Wnioski takie muszą zawierać datę, od której ubezpieczony zamierza korzystać z zasiłku

macierzyńskiego. W przypadku pracowników dane te wynikają z wniosku o urlop.

Z uwagi na spełnianie przez wniosek o urlop innego celu (o czym była mowa wcześniej), niż jest stawiany przed wnioskiem o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, możliwe jest odstąpienie od wymogu składania tego ostatniego wniosku z wyprzedzeniem przewidzianym w Kodeksie pracy.

Jak wynika z przytoczonych argumentów, nawet w przypadku braku zaskarżonej regulacji konieczne byłoby składanie wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia. Potwierdzenie takiego wymogu w wydanym, na podstawie art. 59 ust. 15 tej ustawy, rozporządzeniu nie stanowi przekroczenia granic delegacji ustawowej. Określenie w rozporządzeniu terminu złożenia wniosku w wypłatę zasiłku jest wynikiem odpowiedniego zastosowania wobec ubezpieczonych niebędących pracownikami przepisów Kodeksu pracy i uwzględnienia różnic między opisanymi wnioskami (o urlop i o wypłatę zasiłku). W przypadku pominięcia w zaskarżonym rozporządzeniu określenia terminu do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego, przez ubezpieczonych niebędących pracownikami, podmioty ustalające prawa i wypłacające zasiłki (płatnicy składek i ZUS) mogłyby domagać się składania takich wniosków w terminach wynikających z przepisów Kodeksu pracy odnoszących się do omawianych wniosków o urlop. Stosowanie takiego wymogu wobec tej grupy świadczeniobiorców nie jest konieczne, gdyż nie korzystają oni z urlopu. Dla jednoznacznego podkreślenia potrzeby złożenia wniosku przed rozpoczęciem korzystania z zasiłku zasadne było zawarcie odpowiedniego zapisu w § 20 pkt 3 zaskarżonego rozporządzenia.

Regulacja ta nie ogranicza praw ubezpieczonych niebędących pracownikami. Podobnie jak pracownicy, muszą oni składać wniosek o wypłatę zasiłku przed rozpoczęciem okresu, w którym rezygnują z wykonywania pracy w celu sprawowania opieki nad nowo narodzonym dzieckiem. Nie są jedynie

zobowiązani do składania tych dokumentów z takim wyprzedzeniem, jak w przypadku wniosków urlopowych.

Z przytoczonych względów, należy stwierdzić, że istnieje funkcjonalny związek między ustawą a wydanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Akty te tworzą spójną całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Przepisy wykonawcze pozostają również w merytorycznym związku z rozwiązaniami ustawowymi.

Przepisy ustawy zasiłkowej, odwołując się do Kodeksu pracy, wskazują na wniosek o udzielenie urlopu, złożony w terminie nie krótszym niż 7 dni przed rozpoczęciem korzystania z urlopu ojcowskiego, jako na jeden z wymaganych dowodów do przyznania zasiłku macierzyńskiego. Równocześnie w art. 59 ust. 15 ustawa ta zawiera delegację do określenia, w drodze rozporządzenia, innych wymaganych dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków. Zaskarżona regulacja, zawierając w § 20 pkt 3 wymóg złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia oraz podania daty, od której ubezpieczony zamierza korzystać z zasiłku, realizuje cel wykonania ustawy, jakim jest m.in. określenie dowodów stanowiących podstawę ustalania prawa do zasiłków, a także postępowania w tych sprawach.

Okoliczności te nie pozwalają przychylić się do zastrzeżeń Sądu pytającego wobec zaskarżonej normy. Analiza przepisów ustawy zasiłkowej wskazuje, że ustawodawca udzielił kompetencji normodawczej w zakwestionowanym w pytaniu prawnym zakresie. Wytyczne, określające, jak materia zlecona do uregulowania w rozporządzeniu ma być unormowana, nie zostały zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania tego aktu prawnego. Jednak ich treściowe minimum da się odczytać z innych przepisów ustawy zasiłkowej. Zaskarżona regulacja, we wskazanym przez Sąd pytający zakresie, nie przekracza granic zakreślonych w delegacji ustawowej i tym

samym jest zgodna z art. 59 ust. 15 ustawy zasiłkowej, a zatem także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów, należało zająć stanowisko jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcę Prokuratora Generalnego