

**Sygn. akt VI Ua 21/16**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 października 2016r.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim

w składzie następującym:

Przewodniczący : SSO Tomasz Korzeń

Sędziowie: SO Ewa Michalska

SO Marek Zwiernik (spr.)

Protokolant: st.sekr.sądowy Aneta Symeryak

po rozpoznaniu w dniu 4 października 2016 roku w Gorzowie Wielkopolskim na rozprawie

**sprawy z odwołania G. P.**

**przeciwko** Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w G.

o zasiłek macierzyński

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 kwietnia 2016 roku, sygn. akt IV U 15/16

**I. zmienia zaskarżony wyrok i oddala odwołanie,**

**II. zasądza od ubezpieczonej na rzecz pozwanego kwotę 180 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za II instancję.**

SSO Ewa Michalska SSO Tomasz Korzeń SSO Marek Zwiernik

**Sygn. akt VI Ua 21/16**

## UZASADNIENIE

**Wnioskodawczyni G. P.** wniosła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G. z dnia 8.08.2014 roku o odmowie prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 24.07.2014 roku do 3.09.2014 roku oraz zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego za okres od 4.09.2014 roku do 4.03.2015 roku, wskazując, iż organ rentowy nie poinformował jej o terminach do złożenia wniosku o zasiłek za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego.

**Pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.** wniósł o oddalenie odwołania wskazując, iż ubezpieczona, składając w dniu 31.07.2014 roku wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego uchybiła terminowi określonemu w § 18 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i polityki Społecznej z dnia 2.04.2012 roku.

**Wyrokiem z dnia 23.01.2015 roku** Sąd Rejonowy w Gorzowie Wlkp. IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. W. z dnia 8.08.2014 roku, znak: (...) w ten sposób, że

przyznał G. P. prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 24.07.2014 roku do 3.09.2014 roku oraz do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego od 4.09.2014 roku do 4.03.2015 roku.

Wyrokiem z dnia 27.10.2015 roku Sąd Okręgowy w Gorzowie Wlkp. IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uchylił ww. wyrok, zniósł postępowanie w dniu 23.01.2015 roku i sprawę przekazał Sądowi Rejonowemu w Gorzowie Wlkp. do ponownego rozpoznania.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy, **wyrokiem z dnia 5.04.2016 roku Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**, zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 8.08.2014 roku i przyznał G. P. prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 24.07.2014 roku do 3.09.2014 roku oraz do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego od dnia 4.09.2014 roku do 4.03.2015 roku.

#### **Sąd Rejonowy ustalił następujący stan faktyczny:**

G. P. podlegała ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu zatrudnienia w (...) Sp. z o.o. S.K. w B. w okresie od 20.12.2012 roku do 6.03.2014 roku. W dniu 6.03.2014 roku ubezpieczona urodziła syna A.. Pozwany wypłacił ubezpieczonej zasiłek macierzyński za okres od 6.03.2014 roku do 23.07.2014 roku. Ubezpieczona w dniu 31.07.2014 roku złożyła wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego. Decyzją z dnia 8.08.2014 roku organ rentowy odmówił ubezpieczonej prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 24.07.2014 roku do 3.09.2014 roku oraz zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego za okres od 4.09.2014 roku do 4.03.2015 roku.

#### **Sąd I instancji zważył co następuje:**

Odwołanie było uzasadnione. Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonej, która w okresie ubezpieczenia chorobowego albo w okresie urlopu wychowawczego: urodziła dziecko; przyjęła na wychowanie dziecko w wieku do 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego - do 10 roku życia, i wystąpiła do sądu opiekuńczego w sprawie jego przysposobienia; przyjęła na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, dziecko w wieku do 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego - do 10 roku życia. Zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz okres urlopu rodzicielskiego, z zastrzeżeniem ust. 6. W przedmiotowej sprawie ubezpieczona podlegała ubezpieczeniu chorobowemu do dnia 6.03.2014 roku, w okresie ubezpieczenia urodziła syna A.. Nabyła więc prawo do zasiłku macierzyńskiego. Organ rentowy odmówił wypłaty zasiłku macierzyńskiego wskazując, iż ubezpieczona, składając w dniu 31.07.2014 roku wniosek o wypłatę zasiłku macierzyńskiego uchybiła terminowi określonemu w § 18 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i polityki Społecznej z dnia 2.04.2012 roku. Zgodnie z § 18 tego rozporządzenia, dowodami stanowiącymi podstawę przyznania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego przysługującego ubezpieczonemu za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, w razie gdy zasiłek macierzyński za okres bezpośrednio poprzedzający okres objęty wnioskiem o udzielenie takiego urlopu był pobierany przez tego ubezpieczonego, są: 1/ zaświadczenie pracodawcy o okresie udzielonego dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz zaświadczenie pracodawcy o okresie i wymiarze czasu pracy wykonywanej w czasie dodatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego - w przypadku pracownika, któremu zasiłek macierzyński jest wypłacany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych; 2/ wniosek ubezpieczonego złożony płatnikowi zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres

dotatkowego urlopu macierzyńskiego albo dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego - w przypadku ubezpieczonego niebędącego pracownikiem. Z kolei z art. 182<sup>1</sup> § 1, 2 i 3 K.p. wynika, iż bezpośrednio po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego pracownik ma prawo do dodatkowego urlopu macierzyńskiego w wymiarze: 1/ do 6 tygodni - w przypadku, o którym mowa w art. 180 § 1 pkt 1; 2/ do 8 tygodni - w przypadkach, o których mowa w art. 180 § 1 pkt 2-5. Dodatkowy urlop macierzyński jest udzielany jednorazowo albo w dwóch częściach przypadających bezpośrednio jedna po drugiej - w wymiarze tygodnia lub jego wielokrotności. Dodatkowego urlopu macierzyńskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu; pracodawca jest obowiązany uwzględnić wniosek pracownika. Zgodnie z art. 182<sup>1a</sup> § 1 i 4 K.p. bezpośrednio po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze określonym w art. 182<sup>1</sup> § 1 pracownik ma prawo do urlopu rodzicielskiego w wymiarze do 26 tygodni - niezależnie od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie. Urlopu rodzicielskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu; pracodawca jest obowiązany uwzględnić wniosek pracownika. W niniejszej sprawie organ rentowy termin do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku określił na podstawie przepisów kodeksu pracy i 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. Zgodnie z art. 182<sup>1</sup> § 3 K.p. dodatkowego urlopu macierzyńskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu, zaś zgodnie z art. 182<sup>1a</sup> § 4 K.p. urlopu rodzicielskiego udziela się na pisemny wniosek pracownika, składany w terminie nie krótszym niż 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu. Sąd ponownie rozpoznający sprawę w całości podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu Sądu Rejonowego do wyroku z dnia 23.01.2015 roku, iż brak jest podstaw do uznania, że w/w terminy do wystąpienia z wnioskiem o dodatkowy urlop macierzyński i urlop rodzicielski, należy także traktować jako terminy do wystąpienia z wnioskiem o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego jaki i urlopu rodzicielskiego. Normy określone w art. 182<sup>1</sup> § 3 K.p. oraz art. 182<sup>1a</sup> § 4 K.p. dotyczą tylko stosunku pracy i odnoszą się do obowiązków pracodawcy i pracownika. Nie mogą, w ocenie Sądu, znaleźć zastosowania, przy braku wyraźnego odesłania do ich stosowania, w innych niż określona w nich sytuacjach, w tym w sytuacji ubezpieczonej, której umowa o pracę uległa rozwiązaniu z dniem porodu. Przepisy ustawy zasiłkowej nie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów art. 182<sup>1</sup> § 3 KP oraz art. 182<sup>1a</sup> § 4 KP, przy występowaniu o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego jak i zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego. Za takie odesłanie nie można uznać art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, albowiem przepis ten, stanowiąc, iż zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, okres dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz okres urlopu rodzicielskiego, wskazuje jedynie okres, za który można dochodzić zasiłku macierzyńskiego. Odwołuje się więc wyłącznie do regulacji zawartej w kodeksie pracy, która określa wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego. Wskazać należy, iż pracodawca ma obowiązek udzielenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego w przypadku wystąpienia przez pracownika z takim wnioskiem. Przepisy kodeksu pracy nie określają sankcji z tytułu przekroczenia terminu do złożenia wniosku o dodatkowy urlop macierzyński czy też urlop rodzicielski. Dlatego też, uznać należy, iż skoro przepisy kodeksu pracy z jednej strony nie określają sankcji za przekroczenie terminu do złożenia wniosków o w/w urlopy, a z drugiej strony nakładają na pracodawcę obowiązek uwzględnienia wniosku pracownika o dodatkowy urlop macierzyński i urlop rodzicielski, brak jest podstaw do przyjęcia, iż przepisy kodeksu pracy wyłączają prawo pracownika do dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego w przypadku uchybienia terminowi do złożenia wniosku o w/w urlopy. W ocenie Sądu, w/w przepisy kodeksu pracy nie zostały wprowadzone w celu ograniczenia uprawnień pracownika do korzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu, ale dla ochrony interesów pracodawcy, który w celu zapewnienia sprawnej organizacji pracy, powinien mieć, z wyprzedzeniem, wiedzę o dłuższej planowanej nieobecności pracownika. Takiego zagrożenia interesów nie ma w przypadku organu rentowego, stąd nie można uznać, że ze względów celowościowych wymienione wyżej przepisy art. 182<sup>1</sup> § 3 KP oraz art. 182<sup>1a</sup> § 4 KP winny znaleźć zastosowanie w przypadku dochodzenia zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego

urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego. Odnosząc się zaś do stosowania przez organ rentowy § 18 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, wskazać należy, iż zdaniem Sądu ten przepis jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sędziowie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości są związani tylko Konstytucją oraz ustawami. Z powyższego przepisu wynika, że skład orzekający w konkretnej sprawie rozważając, czy akt prawny podustawowy, (np. rozporządzenie), jest niezgodny z Konstytucją, może w tej sprawie pominąć określoną normę prawną tego rozporządzenia przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, gdyż wydaje je wówczas wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji oraz ustawy. Regulacja ta nie pozostawia zatem wątpliwości, iż Sąd nie jest związany przepisami podustawowymi, które w razie potrzeby może zakwestionować (por. wyrok NSA z 10 stycznia 2006 r., sygn. akt I FSK 402/05, nie publ.). Stąd też w praktyce judykatury możliwość odmowy zastosowania, w konkretnym przypadku, podustawowego przepisu z powodu jego sprzeczności z ustawą i Konstytucją jest w pełni aprobowana. Mając na uwadze powyższe Sąd Rejonowy uznał, iż jest uprawniony do kontroli zgodności z Konstytucją RP przepisu § 18 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Wskazany wyżej wzorzec kontroli - art. 92 ust. 1 Konstytucji formułuje wymagania, którym muszą odpowiadać rozporządzenia. Zgodnie z nim "rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania". Przepis ten w zdaniu drugim określa kryteria upoważnienia ustawowego - musi ono mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi zawierać wytyczne dotyczące treści aktu). Tym samym rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. To znaczy, że w drodze upoważnienia ustawowego do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Upoważnienia ustawowe nie mogą także delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Wreszcie, wydane na podstawie upoważnienia ustawowego przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny wynikać wyraźnie z treści dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może więc mieć charakteru blankietowego i pozostawiać organowi władzy wykonawczej zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. Musi ono określać wytyczne dotyczące treści aktu, tak aby wyraźny był zamiar ustawodawcy co do kierunku rozstrzygnięć przyjętych w akcie wykonawczym (zob. też wyrok TK z 24 września 2013 r., sygn. K 35/12 i powołane tam orzecznictwo, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94). Delegacja ustawowa do wydania 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 zawarta jest w art. 59 ust. 15 i art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Zgodnie z art. 59 ust. 15 w/w ustawy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia, inne wymagane dowody stanowiące podstawę przyznania i wypłaty zasiłków. Natomiast w myśl art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa jeżeli do wypłaty zasiłku obowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, płatnik składek przedkłada zaświadczenie zawierające zestawienie składników wynagrodzenia lub przychodu, stanowiących podstawę wymiaru zasiłku, którego wzór określili, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Art. 59 ust. 15 daje ministrowi kompetencję do określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków. Natomiast § 18 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, mimo, iż w swym brzmieniu posługuje się słowem „dowód”, w rzeczywistości nie dotyczy dowodu. Przewiduje bowiem konieczność wystąpienia z wnioskiem w określonym terminie. W postępowaniu administracyjnym pojęcie dowodu zostało określone w art. 75 § 1 KPA, zgodnie, z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. W języku polskim słowo "dowód" ma wiele znaczeń. Dowodem może być "okoliczność, rzecz dowodząca czegoś, przemawiająca za czymś, świadcząca o czymś, wskazująca na coś; oznaka czegoś, potwierdzenie, uzasadnienie, świadectwo", ale także "środek służący do wykazania prawdziwości okoliczności

istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy" (Słownik języka polskiego..., t. I, s. 415). Dowodem nie może być więc wniosek inicjujący postępowanie w sprawie. Zdaniem Sądu Rejonowego, Rozporządzenie 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, wprowadzając przesłankę nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego jak i urlopu rodzicielskiego, to jest złożenie wniosku o zasiłek w określonym terminie, przekracza delegację ustawową, w zakresie przedmiotowym, do jego wydania. Dlatego też, w/w rozporządzenie, jako wykraczające poza delegację ustawową nie jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zatem nie można uznać, iż terminy określone w § 18 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa wynikają z regulacji zawartej w kodeksie pracy. Przepisy rozporządzenia określają inny niż przepisy kodeksu pracy termin do złożenia wniosku o zasiłek macierzyński za dodatkowy urlop macierzyński oraz urlop rodzicielski. Ponadto przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nie odsyłają do kodeksu pracy w zakresie określenia terminu do złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego. Dlatego też, wobec faktu, iż w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa brak jest terminu do wystąpienia z wnioskiem o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego, zaś § 18 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nie jest zgodny z art. 92 Konstytucji RP, zastosowanie w sprawie mieć będzie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, zgodnie, z którym, roszczenie o wypłatę zasiłku chorobowego, wyrównawczego, macierzyńskiego oraz opiekuńczego przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje. Ubezpieczona spełniła określone ustawą warunki do nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego, to jest urodziła dziecko w trakcie ubezpieczenia chorobowego, nie upłynął jeszcze termin określony w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, nabyła więc prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego od 24 lipca 2014 roku do 03 września 2014 roku oraz zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego za okres od 04 września 2014 roku do 04 marca 2015 roku. Wg art. 9 KPA organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W przedmiotowej sprawie organ rentowy podejmując wypłatę zasiłku macierzyńskiego nie poinformował ubezpieczonej o terminie złożenia wniosku o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego, czym, w ocenie Sądu, naruszył art. 9 KPA. Mając na uwadze powyższe oraz na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 K.p.c. Sąd Rejonowy orzekł jak na wstępie.

***Apelację od wyroku wywiódł pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G., zaskarżając wyrok w całości.***

Wyrokowi zarzucił:

- naruszenie §18 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz.1594) w związku z art. 59 ust. 15 oraz art.61 ust.3 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz.372), przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie odpowiednio w wyniku przyjęcia, że przedmiotowa regulacja nie określa wniosku Ubezpieczonej jako dowodu stanowiącego podstawę przyznania i wypłaty spornych świadczeń oraz terminu złożenia wniosku w przedmiocie ich wypłaty i jako niekonstytucyjna podlega pominięciu przy kwalifikacji prawnej rozpatrywanej sprawy podczas gdy w znaczeniu tej regulacji wniosek Ubezpieczonej stanowi dowód, ponadto definiuje moment wystąpienia z żądaniem realizacji roszczenia poprzez

wniosek Ubezpieczonej złożony płatnikowi spornego zasiłku przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego - w przypadku Ubezpieczonej niebędącej pracownikiem, w konsekwencji tego, że przedmiotowa regulacja zawiera (zawierała) obowiązującą regulację ustawową,

- naruszenie §18 a 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 (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz.1594) w związku z art. 59 ust. 15 oraz art.61 ust.3 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz.372) poprzez jego niezastosowanie w sprawie podczas gdy przedmiotowa regulacja z uwagi na przedmiot sporu i kwestionowaną odmowę przyznania zasiłku macierzyńskiego za sporny okres urlopu rodzicielskiego, znajduje zastosowanie w sprawie i definiuje moment wystąpienia z żądaniem realizacji roszczenia poprzez wniosek Ubezpieczonej złożony płatnikowi spornego zasiłku przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu rodzicielskiego - w przypadku Ubezpieczonej nie będącej pracownikiem,

- błędne przyjęcie, że organ rentowy naruszył art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego nie informując Ubezpieczonej o terminie złożenia wniosku o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego.

Pozwany wniósł o:

- zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie odwołania Ubezpieczonej,
- zasądzenie od Ubezpieczonej na rzecz organu rentowego kosztów procesu wraz z kosztami zastępstwa procesowego;
- ewentualnie: uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu apelacji pozwany wskazał, iż wbrew stanowisku Sądu Rejonowego, wniosek o wypłatę świadczenia może stanowić dowód. O tym, że wniosek stanowi dowód, w sposób jednoznaczny przesądza treść §18 pkt 2 powoływanego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej (obowiązującego do końca 2015 r.). Z przepisu tego wynika m.in, że dowodem stanowiącym podstawę przyznania i wypłaty zasiłku jest wniosek ubezpieczonego. Nie sposób też zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że przepis §18 ust.2 cytowanego rozporządzenia w zakresie w jakim wprowadza przesłankę do nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego w postaci złożenia wniosku o zasiłek w określonym terminie został wydany z przetoczeniem delegacji ustawowej i z tego powodu nie jest zgodny z art. 92 ust.1 Konstytucji. To stanowisko Sądu I instancji pozostaje w sprzeczności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. sygn. akt P 42/13. Co prawda Trybunał Konstytucyjny ocenił w tym wyroku zgodność m.in z art.92 ust.1 Konstytucji paragrafu 18 ust.2 powoływanego rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym w okresie od 9 maja 2012 r. do 25 listopada 2013 r., jednak wówczas przepis ten również wymagał złożenia wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego zasiłku. Sąd I instancji nie zastosował także przepisu §18a pkt 3 cytowanego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Przepis ten znajdujący zastosowanie z uwagi na przedmiot sporu określony decyzją odmawiającą prawa do zasiłku macierzyńskiego również za okres urlopu rodzicielskiego, w sposób jednoznaczny ustanawia wymóg przedłożenia dowodu, którym jest wniosek Ubezpieczonej złożony płatnikowi zasiłku macierzyńskiego, także przed rozpoczęciem korzystania z tego zasiłku. Regulacja ta nie została zakwestionowana w aspekcie zgodności z Konstytucją. Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że organ rentowy naruszył art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy tego Kodeksu mają każdorazowo zastosowanie w danym po postępowaniu, które rozpoczyna się z chwilą jego wszczęcia - w analizowanej sprawie z chwilą złożenia wniosku przez Ubezpieczoną - a kończy się wydaniem stosownej decyzji (argument z art. 1 pkt 1 KPA). Dla skutecznego zarzucenia organowi rentowemu naruszenia art.9 Kpa wymagane byłoby wykazanie, że przepis ten został naruszony w okresie od złożenia przez Ubezpieczoną wniosku o wypłatę zasiłku macierzyńskiego tj. od dnia 31 lipca 2014 r. do dnia wydania zaskarżonej decyzji, czyli do dnia 8 sierpnia 2014 r. Już z wniosku Ubezpieczonej wynika,

że został on złożony z uchybieniem terminu i to właśnie data złożenia wniosku zdecydowała o nieprzyznaniu zasiłku macierzyńskiego. Tym samym brak jest podstaw do stwierdzenia, że w postępowaniu tym organ rentowy naruszył art.9 KPA w stopniu mają- cym wpływ na to, że Ubezpieczona nie otrzymała wnioskowanego świadczenia.

Na rozprawie w dniu 4.10.2016 roku ubezpieczona G. P. wniosła o oddalenie apelacji pozwanego.

### **SĄD OKRĘGOWY ZWAŻYŁ, CO NASTĘPUJE :**

Apelacja pozwanego zasługiwała na uwzględnienie.

Obowiązujący w polskim prawie cywilnym system apelacji pełnej polega na tym, że sąd drugiej instancji rozpatruje sprawę ponownie. Oznacza to, że przedstawione pod osąd roszczenie procesowe jest rozpoznawane po raz kolejny, a prowadzona przez sąd odwoławczy rozprawa stanowi kontynuację rozprawy rozpoczętej przed sądem pierwszej instancji. Podstawowym celem postępowania apelacyjnego jest naprawienie wszystkich błędów natury prawnej, jak i faktycznej, popełnionych zarówno przez sąd pierwszej instancji, jak i przez strony procesowe. Apelacja pełna, oderwana od podstaw, a więc od reglamentowanej przez prawodawcę listy możliwych zarzutów, nie krępuje zatem sądu drugiej instancji, dzięki czemu zachowuje on w zasadzie nieograniczone kompetencje rozpoznawcze. Skoro apelacja pełna polega na tym, że sąd drugiej instancji rozpatruje sprawę ponownie, czyli jeszcze raz bada sprawę rozstrzygniętą przez Sąd pierwszej instancji, to tym samym postępowanie apelacyjne - choć odwoławcze - ma charakter rozpoznawczy (merytoryczny), a z punktu widzenia metodologicznego stanowi dalszy ciąg postępowania przeprowadzonego w pierwszej instancji.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że postępowanie apelacyjne prowadzone przez sąd drugiej instancji - pozostając postępowaniem odwoławczym i kontrolnym - zachowuje charakter postępowania rozpoznawczego, o czym najlepiej świadczy sformułowanie, że sąd drugiej instancji rozpoznaje "sprawę" a nie "apelację" (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2002 r., III CZP 62/02, OSNC 2004 Nr 1, poz. 7, a przede wszystkim uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008 Nr 6, poz. 55). Sąd odwoławczy jako instancja nie tylko kontrolna, ale także merytoryczna, powinien zbadać sprawę niezależnie od zarzutów apelacji dotyczących naruszeń prawa materialnego. Oznacza to, że sąd drugiej instancji ma pełną swobodę jurysdykcyjną, ograniczoną jedynie granicami zaskarżenia. W konsekwencji może, a jeżeli je dostrzeże - powinien, naprawić wszystkie naruszenia prawa materialnego, niezależnie od tego, czy zostały wytknięte w apelacji, pod warunkiem, że mieszczą się w granicach zaskarżenia. Sąd odwoławczy ma nie tylko uprawnienie, ale obowiązek rozważenia na nowo całego zabranego w sprawie materiału oraz jego własnej oceny (art. 382 k.p.c.), przy uwzględnieniu zasad wynikających z art. 233 § 1 k.p.c. (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2006 r., I PK 169/05, OSNP 2007 nr 7-8, poz. 93). Oznacza to, że sąd drugiej instancji ma z jednej strony pełną swobodę jurysdykcyjną (bo rozpoznaje "sprawę"), z drugiej natomiast ciąży na nim obowiązek rozważenia wszystkich zarzutów i wniosków podniesionych w apelacji oraz zgłoszonych w pismach procesowych składanych w toku postępowania apelacyjnego.

Instytucja apelacji pełnej ma odzwierciedlenie również w treści art. 382 k.p.c., zgodnie z którym Sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. Nakaz orzekania w postępowaniu apelacyjnym na podstawie całego materiału zebranego w postępowaniu toczącym się w obu instancjach nie jest ograniczony jedynie do obowiązku rozważenia całego materiału dowodowego sprawy. Pojęcie "materiału", użyte w art. 382 k.p.c., należy rozumieć szerzej, jako "materiał procesowy", a więc - poza przeprowadzonymi dowodami (materiałem dowodowym) - także pozostały materiał procesowy, na który składają się twierdzenia i oświadczenia stron, zarzuty przez nie podnoszone i składane wnioski. Przez pominięcie zebranego materiału należy zaś rozumieć niezajęcie co do niego stanowiska przez sąd (pominięcie przy dokonywaniu ustaleń oraz nieuwzględnienie w ramach dokonywanych rozważań). Nie jest jednak pominięciem zebranego materiału niepodzielenie przez sąd twierdzeń strony lub nieuwzględnienie zgłoszonych przez nią wniosków, jeżeli sąd - obojętnie, z jakich powodów i czy pogląd ten jest merytorycznie trafny - uzasadnił swoje stanowisko w tym względzie

(por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 10 sierpnia 2000 r., IV CKN 1137/00, LEX nr 530702 oraz z dnia 21 lutego 2007 r., I CSK 446/06, LEX nr 253393).

Poglądy Sądu Rejonowego zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku z dnia 5.04.2015 roku były niezasadne i dlatego orzeczenie wydane na podstawie tych błędnych założeń nie mogło się ostać.

Sąd I instancji całkowicie pominął w swoich rozważaniach wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.03.2025 roku w sprawie P 42/13. W wyroku tym Trybunał całkowicie odmiennie od Sądu Rejonowego, ocenił przepisy rozporządzenia z dnia 2.04.2012 roku i uznał za zgodne z Konstytucją nałożenie na ubezpieczone niebędące pracownikami terminów do złożenia wniosków o wypłatę zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego. Sąd I instancji tego wyroku nie wziął pod uwagę pomimo, iż orzekł już po jego wydaniu. Wbrew orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego uznał, że nałożenie terminów do złożenia wniosków o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego na osoby niebędące pracownikami, było niekonstytucyjne. Sąd Okręgowy takiego postępowania nie mógł zaakceptować. Przypomnijmy, że Trybunał Konstytucyjny w rzeczonym wyroku uznał, że:

Trybunał zgodził się z poglądem Prokuratora Generalnego, że - w zakresie doniosłym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy - nowelizacja zaskarżonego przepisu miała charakter wyłącznie redakcyjny. Modyfikacji nie uległa bowiem zakwestionowana w rozpoznawanym pytaniu treść normy prawnej (rekonstruowanej, w istotnym w tym miejscu fragmencie, z § 18 rozporządzenia), w świetle której ubezpieczony niebędący pracownikiem, zainteresowany uzyskaniem zasiłku macierzyńskiego przysługującego mu przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego, musi złożyć płatnikowi zasiłku wniosek o jego przyznanie i wypłatę przed terminem rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia.

Biorąc pod uwagę przywołane konstytucyjne wymagania dotyczące zgodności rozporządzenia z ustawą, jak również treść i cel ustawy zasiłkowej, w tym zwłaszcza kluczowego dla konstrukcji zasiłku macierzyńskiego art. 29 ust.5 i 5a oraz pozostających z nim w związku przepisów kodeksu pracy, a ponadto zważywszy na treść relewantnego przepisu upoważniającego, Trybunał doszedł ostatecznie do następujących wniosków.

Po pierwsze, zgodnie z przepisami ustawy zasiłkowej zasiłek macierzyński przysługuje w trakcie okresu zasiłkowego, którym jest: 1) w wypadku pracowników - właściwy urlop, 2) a w wypadku innych ubezpieczonych - okres równoważny temu urlopowi. Okres ten ma przy tym korespondować zasadniczo, tzn. przynajmniej w założeniu (korygowanym wyraźnymi decyzjami ustawodawcy dotyczącymi w szczególności długości okresu zasiłkowego i trybu wypłacania zasiłków), z okresem faktycznego korzystania przez wnioskodawcę z zasiłku.

Po drugie, w odniesieniu do pracowników korzystanie z zasiłku macierzyńskiego w okresie zasiłkowym gwarantują generalnie przepisy kodeksu pracy, uzależniając wprost realizację prawa do urlopu od wystąpienia ze stosownym wnioskiem podającym datę rozpoczęcia urlopu, która jest zarazem początkową datą okresu zasiłkowego. W odniesieniu natomiast do ubezpieczonych niebędących pracownikami tego rodzaju gwarancję stwarza zasadniczo taka interpretacja przepisów ustawowych i wykonawczych, zgodnie z którą osoby te winny składać wniosek o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego przed początkiem wskazywanego w nim okresu zasiłkowego. W odniesieniu więc do wszystkich świadczeniobiorców termin końcowy złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku musi przypadać najpóźniej w przededniu rozpoczęcia okresu, przez który zasiłek ów ma przysługiwać.

Po trzecie, przedstawiona w uzasadnieniu niniejszego wyroku regulacja urzeczywistnia cel zasiłku macierzyńskiego, odtworzony przez Trybunał w drodze analizy rozwiązań przyjętych w ustawie zasiłkowej. Celem tym jest zrekompensowanie ubezpieczonym utraconego bądź zmniejszonego zarobku i zabezpieczenie źródła dochodu przez okres, a zatem w trakcie, przerwy w pracy lub innej działalności zarobkowej, spowodowanej koniecznością zapewnienia opieki dziecku w pierwszym okresie jego życia.

Po czwarte, skoro najpóźniejszy z możliwych ewentualnie do ustalenia terminów złożenia wniosku o przyznanie i wypłatę zasiłku macierzyńskiego wynika z ustawy, to zaskarżone przepisy rozporządzenia, wskazując jako graniczny



w tym względzie ów najpóźniejszy termin, nie wprowadziły żadnej normatywnej nowości, a jedynie jednoznacznie wysłowiły to, co wyraził (prawda, że nie wprost) ustawodawca.

W tej sytuacji nie do utrzymania jest pogląd, że organ wydający rozporządzenie uzależnił skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy zasiłkowej od zachowania nieznanego w ustawie terminu, wykraczając poza granice ustawowego upoważnienia i samodzielnie dokonując regulacji godzącej w prawa osób objętych ubezpieczeniem chorobowym.

Przypomnieć należy, iż zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Tym samym nie było żadnego uzasadnienia dla całkowitego pominięcia tego wyroku przez Sąd Rejonowy. Dlatego też Sąd Okręgowy uznał, że na ubezpieczonej ciążył obowiązek wystąpienia z wnioskiem o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego i za okres urlopu rodzicielskiego przed zakończeniem urlopu macierzyńskiego, czyli przed 23.07.2014 roku. Skoro takiego wniosku w terminie nie złożyła, to nie przysługiwało jej prawo do tych świadczeń.

Stanowisko Sądu Okręgowego pośrednio potwierdza również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9.03.2016 roku w sprawie I UK 146/15, wydany w podobnym stanie faktycznym jak w rozpoznawanej sprawie. W sprawie rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy ubezpieczona zakończyła pobieranie zasiłku macierzyńskiego w dniu 13.02.2014 r., a wniosek o zasiłek macierzyński za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego złożyła 12.03.2014 r. W przywołanym wyroku Sądu Najwyższego czytamy, że przewidziane w & 18 pkt 2 i & 18a pkt 3 rozporządzenia z dnia 02.04.2012 r. w sprawie określenia dowodów stanowiących podstawę przyznania i wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa terminy są zawitymi terminami prawa materialnego, które charakteryzują się tym, że ich niedochowanie uniemożliwia – na skutek upływu czasu – skuteczne dochodzenie roszczeń. Nie mają do nich zastosowania przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące uchybienia i przywracania terminu.

Raz jeszcze wskazać należy, iż to na ubezpieczonej ciążył obowiązek wystąpienia z wnioskiem o zasiłek macierzyński przed 23.07.2014 roku. Skoro zaś skarżąca z takim wnioskiem wystąpiła po tym terminie, to nie przysługiwało jej prawo do żądanych świadczeń.

Dlatego też Sąd Okręgowy, na podstawie art. 386 § 1 K.p.c., orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku.

Konsekwencją oddalenia odwołania ubezpieczonej było obciążenie jej kosztami zastępstwa procesowego, na podstawie art. 98 K.p.c, w zw. z § 10 ust. 1 pkt 1, w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015 roku, w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2015.1804), o czym Sąd orzekł w punkcie II wyroku.

SSO Ewa Michalska SSO Tomasz Korzeń SSO Marek Zwiernik