

Wyrok z dnia 1 grudnia 1994 r.
III ARN 67/94

W świetle art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) może być uznana za bezrobotną małżonka rolnika będącego właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych, jeżeli nie pracuje w tym gospodarstwie rolnym, ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem oraz nie korzysta z jego dochodów, pozostając w faktycznej małżeńskiej separacji, a spełnia pozostałe warunki określone w tej ustawie.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 1 grudnia 1994 r. sprawy ze skargi Wiesławy W. na decyzję Kierownika Wojewódzkiego Urzędu Pracy w K. z dnia 22 lutego 1994 r., [...] w przedmiocie zasiłku dla bezrobotnych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 24 maja 1994 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Kierownik Rejonowego Urzędu Pracy w K. decyzją z dnia 6 stycznia 1994 r. [...] orzekł o odmowie zarejestrowania Wiesławy W. jako bezrobotnej i o zarejestrowaniu jej, jako poszukującej pracy od dnia 3 stycznia 1994 r. Uzasadniając swą decyzję uznał, że Wiesława W. w dniu rejestracji nie była osobą bezrobotną, ponieważ jej mąż jest właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 2 ha przeliczeniowych użytków rolnych.

Kierownik Wojewódzkiego Urzędu Pracy w K. po rozpoznaniu odwołania Wiesławy W. decyzją z dnia 22 lutego 1994 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu decyzji stwierdził na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, że mąż wnioskodawczyni Lucjan W. posiada gospodarstwo rolne o powierzchni 2,47 ha przeliczeniowych. Powołując się na przepis art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) oraz art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. przyjął, że bezrobotną jest taka osoba, która jest zdolna do pracy i gotowa do jej podjęcia w ramach stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, pozostająca bez pracy i nie ucząca się w szkole z wyjątkiem szkół wieczorowych i zaocznych, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zamieszkania rejonowym urzędzie pracy, a ponadto jeżeli sama lub jej mąż nie jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych.

Z uwagi na to, że wnioskodawczyni nie spełnia warunku osoby bezrobotnej, to zgodnie z art. 20 ust. 1 cyt. ustawy nie może być jej wypłacony zasiłek dla bezrobotnych.

Na powyższą decyzję Wiesława W. złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której podniosła, że decyzja jest niesłuszna i krzywdząca, gdyż od 1990 r. pozostaje z mężem w separacji i każde z nich mieszka oddzielnie. Podała, że z gospodarstwem rolnym męża nie ma nic wspólnego. Uważa, że organy administracji nie

wzięły pod uwagę jej sytuacji faktycznej i życiowej, bowiem po 20 latach pracy znalazła się bez pracy i środków do życia w czasie nieistniejącego faktycznie od 1990 r. małżeństwa. Prawo nie może uzależniać jej bytu od współmałżonka.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie wyrokiem z dnia 24 maja 1994 r. [...] oddalił skargę uznając, że zaskarżona decyzja nie wykazuje niezgodności z prawem. Stosownie bowiem do przepisu art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d powołanej wyżej ustawy nie może być uznana za bezrobotną żona właściciela gospodarstwa rolnego powyżej 2 ha przeliczeniowych, niezależnie od tego czy małżonkowie zamieszkują razem czy oddzielnie oraz jakie mają przekonania religijne.

Okoliczność, że mąż skarżącej Lucjan W. jest właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni 2,47 ha przeliczeniowych wyłącza - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - możliwość uznania skarżącej za osobę bezrobotną i przyznania jej zasiłku z tytułu pozostawania bez pracy (art. 20 ust. 1 ww. ustawy). Powyższy przepis, jako bezwzględnie wiążący nie zezwala na uwzględnienie innych kryteriów, jak np. trudna sytuacja osobista i majątkowa. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę, jako nieuzasadnioną na podstawie art. 207 § 5 k.p.a.

Powyższy wyrok zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich, który w rewizji nadzwyczajnej zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d (w części odnoszącej się do małżonka rolnika) ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) w związku z konstytucyjną zasadą równości i sprawiedliwości społecznej. Ponadto skarżący zarzucił rażące naruszenie przepisów postępowania, w szczególności art. 207 § 1 i 2 pkt 1 i 3 oraz § 5 k.p.a. W związku z tym rewidujący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i decyzji Kierownika Wojewódzkiego Urzędu Pracy w K. z dnia 22 lutego 1994 r. [...] oraz poprzedzającej ją decyzji Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy w K. z dnia 6 stycznia 1994 r., [...].

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie, gdyż zawarte w niej zarzuty są uzasadnione. Przed wszystkim należy z urzędu wziąć pod uwagę, że rozpoznając sprawę Naczelny Sąd Administracyjny wbrew swemu obowiązkowi wynikającemu z art. 381 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. nie rozważył wszechstronnie wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, wynikających z wyjaśnień i dowodów, przedstawionych przez wnioskodawczynię. Sąd ten ustosunkował się tylko bardzo zwięźle do niewystarczających do oceny prawnej sprawy ustaleń organów administracji obu instancji. Organy te ograniczyły bowiem swoje ustalenia do stwierdzenia, że wnioskodawczyni pozostaje formalnie w związku małżeńskim z Lucjanem W., który jest właścicielem gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 2 ha przeliczeniowych użytków rolnych. Organy I i II instancji nie rozważyły jednak całokształtu okoliczności sprawy, a zwłaszcza, czy do ustalonego stanu faktycznego nadaje się do zastosowania przepis art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.). Przepis ten definiując pojęcie osoby bezrobotnej wyłącza z niego osobę, która lub jej małżonek jest właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych albo gospodarstwa stanowiącego dział specjalny produkcji rolnej. Naczelny Sąd Administracyjny wprawdzie przytoczył ten przepis jako podstawę prawną zaskarżonego wyroku, ale pominął jego wnikliwą analizę na tle nietypowej sytuacji faktycznej występującej w sprawie i nie zastosował jego wykładni systemowej w zbiegu z innymi przepisami prawa, które umożliwiają szersze spojrzenie na niekompletność tej sytuacji prawnej, wymagającej uwzględnienia także innych okoliczności w złożonej

sytuacji prawnej. Nietypowość sytuacji faktycznej występującej w sprawie polega na tym, że wnioskodawczyni od 12 czerwca 1976 r. pracowała nieprzerwanie zarobkowo na swoje utrzymanie, jako ekonomistka do 30 listopada 1992 r., a następnie pobierała do 5 lipca 1993 r. zasiłek chorobowy. Poza tym nigdy nie pracowała i nie utrzymywała się z pracy w gospodarstwie rolnym, stanowiącym osobistą własność męża, z którym pozostaje w faktycznej separacji od 1990 r., mieszka oddzielnie w K. i nie utrzymuje z mężem żadnej więzi i wspólności gospodarczej. Ponadto nie pracuje w gospodarstwie rolnym, ani gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem i nie czerpie z tego tytułu dochodu, ani nie uzyskuje środków na utrzymanie i pożytków z przynoszącego mężowi niewielki dochód z małego gospodarstwa rolnego o powierzchni 2,47 ha. W związku z brakiem rejestracji w charakterze bezrobotnej, nie może uzyskać żadnej pracy (nie tylko tej którą zwykle wykonywała). Nie może także uzyskać zasiłku dla bezrobotnych i bezpłatnych świadczeń zakładów opieki zdrowotnej, nie mając środków nie tylko na leczenie, ale na własne utrzymanie.

Wszystkie powyższe okoliczności zostały pominięte przez urzędy pracy i nie rozważone również przez Naczelny Sąd Administracyjny w toku badania zgodności z prawem zaskarżonych decyzji, chociaż mają znaczenie prawne z punktu widzenia prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy.

Definicja bezrobotnego, zawarta w przepisie art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d cyt. ustawy dotyczy typowego stanu faktycznego, odnosząca się do małżonka rolnika, który wspólnie z nim pracuje w gospodarstwie rolnym i domowym, uzyskując z tego tytułu środki na utrzymanie. Sytuacja prawna samego rolnika jest w świetle tego przepisu jasna. Nie może on być zaliczony do kategorii osób bezrobotnych. Pozycja małżonka, który nie jest rolnikiem i nie korzysta z dochodów z gospodarstwa rolnego, z uwagi na jego odrębny status zawodowy stanowiący samodzielne źródło utrzymania przed utratą zatrudnienia, nie może być pominięta przy ocenie jego sytuacji prawnej, gdy jest rzeczywiście bezrobotnym. Rozróżnienie takich osób ma znaczenie formalnoprawne, skoro ustawodawca w dalszych przepisach omawianej ustawy przechodzi do porządku nad dokonaną przez siebie w art. 2 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 różnieniem terminologicznym i również tę kategorię osób, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy nazywa po prostu bezrobotnymi. Wyłączenie małżonka nie rolnika z zakresu pojęciowego bezrobotnego byłoby uzasadnione wtedy, gdyby małżonek rolnika pozostawał na utrzymaniu osoby prowadzącej działalność rolniczą na własny rachunek i uczestniczył w tej działalności, czerpiąc z niej środki na utrzymanie. Jeżeli nietypowa sytuacja jednego z małżonków jest odmienna i zbliżona do zdefiniowanego pojęcia bezrobotnego, powstaje problem właściwego jej zakwalifikowania prawnego.

Organy orzekające w sprawie nie ustaliły i nie wyjaśniły należycie stanu faktycznego sprawy, jak tego wymaga przepis art. 7 k.p.a. Potraktowały tylko formalnie fakt pozostawania wnioskodawczyni w związku małżeńskim z rolnikiem bez wszechstronnego rozważenia jej złożonej sytuacji osobistej i różnego statusu każdego z małżonków. Omawiana definicja ustawowa bezrobotnego nie reguluje całej złożoności zjawisk społecznych, związanych z bezrobociem, w tym także sytuacji faktycznych, które nie mieszczą się w normatywnej treści pojęcia bezrobotnego. Dotyczy to w szczególności osoby mającej samodzielną pozycję zawodową, dotychczas stale zatrudnionej w pozarolniczym stosunku pracy, dysponującej samodzielnie i oddzielnie od drugiego małżonka własnymi zarobkami osiągniętymi z osobistej pracy.

Jak zatem ocenić sytuację prawną takiej osoby w świetle omawianej ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu?

Zdaniem Sądu Najwyższego powstaje konieczność wykładni przepisu art. 2 ust. 1 pkt 9 lit.d cyt. ustawy na tle celów i funkcji tej ustawy w kontekście z jej innymi przepisami i w powiązaniu z ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U.

z 1991 r., Nr 7, poz. 24).

Przepis art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu zawiera definicję bezrobotnego i jednocześnie w przepisie tym pod lit. a-f ustanawia dodatkowe przesłanki, od spełnienia których uzależnione są starania o uzyskanie dla określonej osoby statusu bezrobotnego. Przesłanki te odnoszą się bądź do cech osobowych bądź do sytuacji materialnej, w jakiej znajduje się ten, kto ubiega się o zarejestrowanie go jako bezrobotnego. Druga z tych przesłanek ma w istocie charakter negatywny tzn. wykluczający możliwość zarejestrowania osoby jako bezrobotnej w sytuacji opisanej pod lit. c-e pkt 9 ust. 1 art. 2 tej ustawy. Przepisy te odzwierciedlają łącznie wspólną myśl, że nie może być uznany za bezrobotnego ten, kto nabył już uprawnienie do świadczeń emerytalnych bądź posiada własny warsztat pracy, umożliwiający uzyskanie środków utrzymania dla siebie i osób najbliższych z określonej działalności gospodarczej, ukierunkowanej na osiągnięcie przychodów. Przekonuje o tym bliższa analiza treści przepisu art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d ustawy, z którego wynika, że nie może być zarejestrowany jako bezrobotny tylko taki właściciel lub posiadacz gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych, przekraczających, określone w tym przepisie standardy. Semantyczna treść wymienionych przepisów ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu wskazuje, że intencją ustawodawcy jest pozbawienie możliwości ubiegania się o status bezrobotnego tylko takich osób, którym gospodarstwo rolne o określonej powierzchni użytków rolnych albo stanowiące dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów podatkowych umożliwia uzyskanie środków na utrzymanie. Wprawdzie omawiany przepis nie zawiera normy prawnej, że nie stanowi przeszkody do zarejestrowania małżonka, który nie prowadzi wspólnego gospodarstwa rolnego lub domowego z właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego albo nie zamieszkuje z nim wspólnie od dłuższego czasu, to jednak przepis ten na tle systemowej analizy innych przepisów tej ustawy, zwłaszcza przepisu art. 22 ust. 1 umożliwia wyprowadzenie wniosku, że status bezrobotnego i wynikające z tego tytułu uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych należy oceniać z uwzględnieniem faktycznej sytuacji życiowej osoby ubiegającej się o rejestrację i prawo do zasiłku. Wniosek taki wynika także z treści art. 22 ust. 1 pkt 12 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, w którym akceptuje się faktyczne pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym z małżonkiem osiągającym określone dochody. W tym świetle trudno jest domniemywać założenie, że przepis art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d i art. 22 ust. 1 pkt 12 omawianej ustawy intencjonalnie różnicowały przesłanki niezbędne do uzyskania statusu bezrobotnego. Przyjęcie takiego założenia naruszałoby spójność przepisów ustawowych i oznaczałoby wewnętrzną sprzeczność samej ustawy w zakresie realizacji jej celów i funkcji społecznej. Ustawa uregulowała zabezpieczenie społeczne pracowników na wypadek bezrobocia, z wyłączeniem rolników i domowników rolnika, których ubezpieczenie społeczne zostało uregulowane w odrębnej ustawie. Ze względu na istniejące związki między ubezpieczeniem społecznym pracowników i rolników, wykładnia przepisu art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d omawianej ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu powinna być dokonana również w powiązaniu z art. 5 wymienionej wyżej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Ten ostatni artykuł stanowi, że "przepisy ustawy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym". Z regulacji tej wyraźnie wynika, że małżonek rolnika, który angażuje swoją aktywność zawodową poza gospodarstwem rolnym i domowym rolnika nie ma w rozumieniu tego przepisu przymiotu "małżonka rolnika" i nie podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników bez względu na obszar użytków rolnych, posiadanych przez pozostającego z nim rolnika w związku małżeńskim. Uwzględniając treść art. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przy wykładni art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. d ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu należy przyjąć, że warunek określony w tym ostatnim przepisie

został spełniony w razie stwierdzenia, że osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jej jako bezrobotnej i związane z tym świadczenie dla bezrobotnych, nie pozostaje w faktycznej wspólności małżeńskiej z rolnikiem. Wykładnia ta [...] umożliwia uznanie odrębnej podmiotowości prawnej każdego z małżonków w zakresie korzystania z praw społecznych, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami równości praw i sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie to, mieszczące się w ramach wykładni prawa, nie stanowi oceny konstytucyjności przepisów omawianych ustaw, do której nie jest powołany sąd.

Z powyższych rozważań wynika, że małżonka rolnika będącego właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych albo gospodarstwa stanowiącego dział specjalny produkcji rolnej, może być zarejestrowana jako bezrobotna, jeżeli odpowiada warunkom określonym w art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, a jej indywidualna sytuacja zawodowa przed utratą zatrudnienia stanowiła samodzielne źródło utrzymania z wyłączeniem dochodu z gospodarstwa małżonka rolnika, w którym nie pracuje ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym ze względu na nie pozostawanie w faktycznej wspólności małżeńskiej i więzi gospodarczej. Odmienne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku w sytuacji braku niezbędnych ustaleń i wszechstronnego wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy przez organy administracyjne obu instancji stanowi - zdaniem Sądu Najwyższego - rażące naruszenie przepisów prawa, wymienionych w zarzutach rewizji nadzwyczajnej.

Mając to wszystko na uwadze Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że na zasadzie art. 422 § 2 k.p.c. należy uwzględnić rewizję nadzwyczajną i orzec, jak w sentencji.

=====