

Wyrok z dnia 20 grudnia 1994 r.
III ARN 68/94

Do stażu zasiłkowego wymaganego przez przepis art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) dla uzyskania przez bezrobotnego prawa do zasiłku, wlicza się okres pozostawania w stosunku pracy także wtedy, gdy wynagrodzenie pracownika nie przekracza połowy najniższej płacy, a wymiar czasu pracy nie jest wyższy niż połowa obowiązującego czasu pracy.

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 20 grudnia 1994 r. sprawy ze skargi Katarzyny C. na decyzję Kierownika Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Ł. z dnia 14 lutego 1994 r., [...] w przedmiocie zasiłku dla bezrobotnych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 maja 1994 r., [...]

1. u c h y l i ł zaskarżony wyrok,
2. u c h y l i ł zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy w Ł. [...] z dnia 3 stycznia 1994 r.

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

Katarzyna C. została zarejestrowana w Rejonowym Urzędzie Pracy w Ł. w dniu 7 sierpnia 1991 r. jako bezrobotna i pobierała zasiłek dla bezrobotnych do dnia 21 czerwca 1992 r. jako absolwentka szkoły. Od 1 października 1992 r. podjęła pracę w [...] Orkiestrze Kameralnej na stanowisku sprzątaczkii w wymiarze 1/3 etatu, którą wykonywała do 7 grudnia 1993 r. Jej wynagrodzenie w tym okresie nie przekraczało połowy kwoty najniższego wynagrodzenia, ustalonej przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie art. 79 k.p.

Zarejestrowała się ponownie w Rejonowym Urzędzie Pracy w Ł. w charakterze bezrobotnej. Kierownik tego Urzędu nie przyznał jej prawa do zasiłku. Odwołanie Katarzyny C. od decyzji organu I instancji nie zostało uwzględnione przez kierownika Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Ł. Decyzją z dnia 14 lutego 1994 r. kierownik ten utrzymał w mocy decyzję kierownika Rejonowego Urzędu Pracy odmawiającą Katarzynie C. przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Urzędy pracy uznały, że zatrudnienie na 1/3 etatu z wynagrodzeniem niższym niż połowa najniższego wynagrodzenia nie oznacza spełnienia warunku przewidzianego w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

Pogląd ten podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który wyrokiem z dnia 18 maja 1994 r., [...] oddalił skargę Katarzyny C. na decyzję z 14 lutego 1994 r. W uzasadnieniu wyroku NSA między innymi przedstawił następujące rozumowanie.

"Przede wszystkim należy mieć na uwadze przepis art. 2 ust. 2 ustawy, z którego wynika, iż osoba zatrudniona w wymiarze czasu pracy nie wyższym niż połowa obowiązującego wymiaru czasu pracy i osiągająca wynagrodzenie nie przekraczające połowy najniższego wynagrodzenia, jeżeli przyczyna takiego zatrudnienia leży po stronie zakładu pracy, traktowana jest jak bezrobotna.

Po drugie z przepisu art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy wynika, iż prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu także wtedy, gdy osiąga w miesiącu wynagrodzenie, którego wysokość nie przekracza połowy najniższego wynagrodzenia.

Po trzecie wreszcie, przepis art. 20 ust. 14 ustawy stanowi, iż wysokość zasiłku osoby wymienionej w art. 2 ust. 2 zmniejsza się o kwotę osiągniętego wynagrodzenia".

Dalej NSA stwierdza, że warunek określony w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) pozostawania w stosunku pracy nie może być rozumiany w ten sposób, iż chodzi tu o zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy, gdyż takie rozumienie tego warunku nie wynika z przepisu, a ponadto byłoby sprzeczne z podstawowym założeniem ustawy, która ma służyć ułatwianiu i zachęcaniu do podejmowania pracy. Z drugiej jednak strony, pozostawanie w stosunku pracy nie może być rozumiane jako podjęcie pracy w dowolnym, nawet najniższym wymiarze, ponieważ prowadziłoby to do obejścia tego warunku. Dlatego Sąd doszedł do wniosku, iż zatrudnienie w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru czasu pracy, za wynagrodzeniem miesięcznym poniżej połowy najniższego wynagrodzenia nie jest pozostawaniem w stosunku pracy w rozumieniu art. 20 ust. 1 pkt 2. "Skoro bowiem do osoby znajdującej się w takiej sytuacji stosuje się przepisy dotyczące bezrobotnych, a więc osoba taka traktowana tak jak bezrobotna, to nie można przyjąć równocześnie, iż była osobą pozostającą w stosunku pracy".

Wyrok NSA zaskarżony został rewizją nadzwyczajną przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który zarzucił mu, iż rażąco narusza przepisy ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz przepisy kodeksu pracy, na podstawie których powstaje stosunek pracy.

Na wstępie rewidujący [...] stwierdza, że NSA przeoczył, iż od 5 listopada 1992 r. nie obowiązuje już art. 20 ust. 14 w brzmieniu podanym w uzasadnieniu wyroku. W ustawie z dnia 3 października 1992 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 78, poz. 394) zmieniono art. 20 ust. 14 i obecny tekst tego przepisu ma zupełnie inną treść, nie związaną z rozstrzyganą sytuacją.

W myśl art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po dniu zarejestrowania we właściwym rejonowym urzędzie pracy, jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania pozostawał w stosunku pracy albo w stosunku służbowym co najmniej 180 dni lub podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności przez okres co najmniej 180 dni. W przepisie tym nie ma żadnego warunku odnoszącego się do wymiaru zatrudnienia w ramach stosunku pracy albo stosunku służbowego, jak również nie ma ograniczeń wymiaru prowadzonej działalności gospodarczej.

Zdaniem rewidującego już tylko z tej przyczyny zaskarżony wyrok nie może się ostać, gdyż jest sprzeczny z wykładnią gramatyczną przepisu. Pozostaje on jednak nadto w rażącej sprzeczności z przepisami kodeksu pracy. W świetle przepisów tego

kodeksu zwrot "pozostawanie w stosunku pracy" oznacza trwanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 2, 22, 25, 68, 73, 76, 77), bez względu na to, czy praca w ramach takiego stosunku pracy jest świadczona w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy, poniżej czy powyżej połowy etatu i bez względu na wysokość wynagrodzenia pracownika.

Naczelny Sąd Administracyjny zaostrzył kryteria przyjęte przez ustawodawcę i w istocie dodał nowe warunki, nie przewidziane w przepisie. Błędne jest powoływanie art. 2 ust. 2 jako argumentu, mającego wzmacniać przyjęte stanowisko. Według Rzecznika Praw Obywatelskich jest akurat odwrotnie. Jeżeli bowiem przepisy dotyczące bezrobotnych mają zastosowanie również do osoby pozostającej w stosunku pracy - z przyczyn dotyczących zakładu pracy - nie wyższym niż połowa obowiązującego wymiaru czasu pracy, osiągającej w miesiącu wynagrodzenie nie przekraczające połowy najniższego wynagrodzenia - to jest jasne, że ustawodawca dopuszcza stosowanie wszystkich przepisów odnoszących się do bezrobotnych, a więc dotyczących również stażu zasiłkowego do tych osób. Co więcej - łączna analiza wymienionych przepisów prowadzi do wniosku, że wymagania co do posiadania stażu zasiłkowego dotyczą pozostawania w zatrudnieniu na podstawie stosunku pracy, bez względu na obowiązujący pracownika wymiar czasu pracy. Gdy wymiar czasu pracy - z przyczyn dotyczących zakładu pracy (a tak było w sytuacji skarżącej) - nie przekroczy połowy wymiaru czasu pracy, a osiągnięte w danym miesiącu wynagrodzenie nie przekroczy połowy najniższego wynagrodzenia, to takiej osobie bezrobotnej przysługuje także prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Powołany przez Sąd art. 22 ust. 1 pkt 8 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu nie ma w sprawie zastosowania. Powódka starając się o zasiłek dla bezrobotnych, pozostawała bez pracy, była bezrobotną bez żadnych dochodów, a więc powołany przepis nie pozbawiał jej prawa do zasiłku.

Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na stanowisko NSA w sprawie II SA 2498/92. Jak wynika z wyroku z dnia 26 stycznia 1993 r. NSA w składzie rozstrzygającym tę sprawę zajął akurat odmienne stanowisko niż w niniejszej sprawie. Sąd uznał bowiem, że zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, nie stanowi przeszkody we wliczeniu takiego okresu pracy, do stażu zasiłkowego. Wprawdzie w sprawie chodziło o zatrudnienie na 1/2 etatu, ale z uzasadnienia nie wynika, by Sąd zatrudnienie w niższym wymiarze traktował inaczej. W tejże sprawie organ administracyjny powoływał się na wyjaśnienia Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej Departamentu Zatrudnienia Z.VI.024-2700/1/FK/92 i Z.VI.024-927/201/FK/92. Drugie z nich nie dotyczy sytuacji istniejącej w tej sprawie. Natomiast w pierwszym rzeczywiście zajęto stanowisko takie samo jak w zaskarżonym wyroku, ale było to stanowisko Departamentu Zatrudnienia, podczas gdy późniejsze stanowisko Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (GM.T.077-49/92) jest zbieżne ze stanowiskiem zajęтым we wniesionej rewizji nadzwyczajnej.

Zdaniem rewidującego nie można podzielić poglądu Sądu, że odmienna interpretacja od przyjętej przez Sąd, doprowadzi do obejścia warunku z art. 20 ust. 2 pkt 2. Jeżeli ustawodawca w tymże przepisie nie postawił żadnych ograniczeń co do wymiaru czasu pozostawania w stosunku pracy czy stosunku służbowym, to nie można stawiać zarzutu obchodzenia przepisu. Wykładnia zgodna z treścią przepisu nigdy nie prowadzi do obejścia warunków przewidzianych tymże przepisem. Rewidujący nadto dodaje, że treść przepisu uwzględnia realia istniejące na rynku pracy. Z uwagi na

ogromne bezrobocie, pracownicy często nie mogą otrzymać pracy na pełnym etacie, gdyż pracodawcy dzielą etaty na mniejsze części, aby dać zatrudnienie większej ilości bezrobotnych, albo też zakres zadań jest tak niewielki, że wystarczające jest zatrudnienie pracownika w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty rewizji nadzwyczajnej są trafne. Najistotniejszy z nich jest ten, który odwołuje się do wykładni językowo-logicznej przepisu art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Przepis ten uzależnia bowiem prawo do zasiłku od pozostawania, w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, w stosunku pracy albo w stosunku służbowym co najmniej 180 dni lub podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności przez okres co najmniej 180 dni. Ze sposobu określenia w kodeksie pracy (zwłaszcza w art. 22 § 1) stosunku pracy wynika, iż jego nawiązanie i trwanie jest niezależne od rozmiaru świadczonej pracy, rozmiaru ustalonego między stronami czasu pracy, a także wielkości uzgodnionego wynagrodzenia. Podnoszona w zaskarżonym wyroku okoliczność, iż z mocy art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, do osób pozostających w stosunku pracy w wymiarze czasu pracy - z przyczyn dotyczących zakładu pracy - nie wyższym niż połowa obowiązującego wymiaru czasu pracy, osiągających w miesiącu wynagrodzenie nie przekraczające połowy najniższego wynagrodzenia, stosuje się przepisy dotyczące bezrobotnych, jest tu bez znaczenia. W wyniku zastosowania przepisów dotyczących bezrobotnych osoby te bowiem nie przestają być pracownikami, a ich stosunek pracy nie przestaje istnieć. Pozostając w stosunku pracy, a więc będąc pracownikami, jednocześnie w pewnym zakresie uzyskują one równocześnie status bezrobotnego; status ten jednak nie przekreśla ich podstawowego statusu jakim jest status pracownika. Nie bez znaczenia jest tu przy tym to, iż jako osoby pozostające w stosunku pracy podlegają oni pracownicemu ubezpieczeniu społecznemu, a w konsekwencji, z mocy art. 52 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu za osoby te zakłady pracy opłacają także obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, ustalone od wypłat stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Skoro za danego pracownika opłacane są składki na Fundusz Pracy, to wobec tego istnieje pełne uzasadnienie, by domagać się, by okres ich opłacania - niezależnie od wielkości uzyskiwanych przez niego zarobków - był traktowany jako okres wymaganego stażu (zasiłkowego) do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Na tle przyjętej tu wykładni przepisu art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu pewne wątpliwości - które jednak nie odnoszą się do stanu faktycznego stanowiącego przedmiot analizy w niniejszej sprawie - mogą powstać w sytuacji, gdy pracownik otrzymujący płacę nie przekraczającą połowy najniższego wynagrodzenia uzyskuje - na podstawie art. 2 ust. 2 - zasiłek dla bezrobotnych. Powstaje bowiem wtedy pytanie, czy te miesiące, za które otrzymał on zasiłek dla bezrobotnych, pozostając równocześnie w stosunku pracy, mogą być wliczone do stażu zasiłkowego. W sytuacji takiej dochodzi do szczególnego zbiegu statusów prawnych danej osoby, gdyż jest ona pracownikiem, z racji pozostawania w stosunku pracy i wobec tego - zgodnie z językową wykładnią art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu - czas pozostawania w tym stosunku powinien być uważany za jej okres zasiłkowy, a

równocześnie mają do niej zastosowanie przepisy przewidujące prawo do zasiłku dla bezrobotnych i w związku z tym, w myśl art. 24 ust. 2 pkt 1 wspomnianej ustawy okresów pobierania zasiłków nie należy wliczać między innymi do okresów pozostawania w stosunku pracy lub stosunku służbowego albo podlegania ubezpieczeniu społecznemu, o których mowa w jej art. 20 ust. 1 pkt 2. Kwestia ta nie wymaga jednakże rozstrzygnięcia na tle rozpatrywanej sprawy, gdyż Katarzyna C., będąc zatrudnioną w wymiarze 1/3 etatu (od 1 października 1992 r. do dnia 7 grudnia 1993 r.), nie pobierała w tym czasie zasiłku dla bezrobotnych i wobec tego przepis art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu nie mógł mieć do niej zastosowania.

Przyjęta w niniejszej sprawie przez Sąd Najwyższy wykładnia przepisu art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu znajduje dodatkowe wsparcie we wnioskach wynikających z nowej ustawy, która uchwalona została ostatnio w miejsce ustawy z dnia 16 października 1991 r. (ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu - Dz. U z 1995 r., Nr 1, poz. 1)). Stanowiący odpowiednik art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu przepis art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu stanowi, że prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługuje, jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania bezrobotny łącznie przez okres co najmniej 180 dni był zatrudniony, co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, albo osiągał wynagrodzenie co najmniej w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia, przy czym "zatrudnienie" według tej ustawy oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą (art. 2 ust. 1 pkt 25). Zastrzeżenia, że do stażu zasiłkowego wlicza się tylko pozostawanie w stosunku pracy w wymiarze co najmniej połowy czasu pracy, albo przy osiągnięciu wynagrodzenia co najmniej w wysokości połowy najniższej płacy, nie ma w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, zostało zaś wprowadzone w art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Oznacza to zaś, że ograniczenia takiego w tym pierwszym przepisie nie ma i nie mogło być ono do niego wprowadzone w drodze interpretacji systemowej czy funkcjonalnej. Innymi słowy należy uznać, że ograniczenie możliwości wliczania do stażu zasiłkowego pozostawania w stosunku pracy, w ramach którego wymiar czasu pracy nie osiągał połowy obowiązującego czasu pracy, a wynagrodzenie nie sięgało połowy najniższej płacy, zostało do naszego porządku prawnego wprowadzone dopiero przez przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wniosek taki potwierdzają także przepisy tej ustawy, regulujące kwestię składki na Fundusz Pracy. W myśl jej art. 53 -inaczej niż w ustawie z 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu - pracodawcy opłacają tę składkę za osoby pozostające w stosunku pracy ustalaną od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne lub zaopatrzenie emerytalne, wynoszących co najmniej połowę najniższego wynagrodzenia. W pewnym uproszczeniu można więc powiedzieć, że składkę na Fundusz Pracy opłaca się tylko za te okresy pozostawania w stosunku pracy, które jednocześnie wliczane są do okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych (stażu zasiłkowego). Opłacanie składki za określony okres stanowi ekonomiczne i aksjologiczne uzasadnienie dla unormowania, które okres ten traktuje równocześnie jako staż zasiłkowy. Natomiast gdy składka nie jest opłacana, to - mimo pozostawania w stosunku pracy - czasu tego nie

wlicza się do okresu, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Jest to rozwiązanie uzasadnione i konsekwentne, które ma na względzie nasz ustawodawca, o czym świadczy wyraźnie to w jaki sposób kwestia ta unormowana została w nowej ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Należy przyjąć, że założeniem tego typu kierował się nasz ustawodawca także przy uchwalaniu ustawy z 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, a to (obok wcześniej wymienionych racji) oznacza - z uwagi na uniezależnienie opłacania składek na Fundusz Pracy od wielkości uzyskiwanego przez pracownika wynagrodzenia, a także od tego czy praca wykonywana jest na pełnym, czy niepełnym etacie - iż brak było podstaw do kwestionowania prawa Katarzyny C. do otrzymania zasiłku dla bezrobotnych.

Z powyższych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 422 § 1 k.p.c. w zw. z art. 211 k.p.a. orzekł, jak w sentencji.

=====