

**Wyrok z dnia 20 czerwca 1996 r.
III ARN 10/96**

Okres prowadzenia lub pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, wliczony do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze wynikające ze stosunku pracy (art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy, Dz. U. Nr 54, poz. 310), nie podlega wliczeniu do stażu pracy warunkującego nabycie uprawnienia do przedemerytalnego zasiłku dla bezrobotnych (art. 21 ust 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm. oraz art. 24 ust 5 w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu i bezrobociu, jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r., Nr 47 poz. 211).

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 1996 r. sprawy ze skargi Wandy J. na decyzję Prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 2 czerwca 1995 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji przyznającej prawo do zasiłku dla bezrobotnych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 1995 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w K. decyzją z dnia 10 kwietnia 1995 r., [...], stwierdził z urzędu nieważność decyzji Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy w S. z dnia 20 stycznia 1995 r., [...], przyznającej Wandzie J. prawo do zasiłku dla bezrobotnych w wysokości 52% przeciętnego wynagrodzenia do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych. Przesłanką unieważnienia powyższej decyzji było bezpodstawne wliczenie do stażu pracy warunkującego uzyskanie prawa do podwyższonego zasiłku dla bezrobotnych 7 lat i 9 miesięcy pracy wnioskodawczyni w gospodarstwie rolnym rodziców. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu nie wymienia bowiem takiego okresu wśród taksatywnie wskazanych okresów wliczanych do wspomnianego stażu.

Decyzję tę po rozpatrzeniu odwołania Wandy J. utrzymał w mocy Prezes Krajowego Urzędu Pracy, który w uzasadnieniu decyzji z dnia 2 czerwca 1995 r., [...], podzielił argumentację organu pierwszej instancji. Poza tym dodał, że poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu była przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej interpretowana w sposób dopuszczający zaliczanie ze społecznych względów na poczet stażu pracy warunkującego uprawnienia zasiłkowe również okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, zgodnie z

przepisami ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310). Wnioskodawczyni nie spełnia jednak wymagań z art. 1 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, gdyż gospodarstwo rolne rodziców przejęła dopiero po 17 latach od zakończenia w nim pracy, więc nawet wspomniana wyżej interpretacja nie miałaby do niej zastosowania.

Skargę Wandy J. na decyzję Prezesa Krajowego Urzędu Pracy oddalił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 5 września 1995 r., [...]. W motywach tego rozstrzygnięcia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepisy ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), jak też ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1) nie dają bezpośrednich podstaw do zaliczenia okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców na poczet stażu pracy limitującego wysokość i długość okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Z przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy wynika z kolei, że zakresem owego wliczania są objęte jedynie uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy. Uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych nie wynika jednak ze stosunku pracy i aktualizuje się po jego ustaniu, nawet jeżeli jest ze stosunkiem pracy związane w tym sensie, że wcześniejsze pozostawanie w zatrudnieniu pracowniczym warunkuje nabycie uprawnienia zasiłkowego.

Powyższy wyrok zaskarżył rewizją nadzwyczajną z dnia 13 lutego 1996 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, który wyrokowi temu zarzucił: 1) rażące naruszenie art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), w tym zasad demokratycznego państwa prawnego, tj. zasady zaufania obywatela do Państwa, zasady niedziałania prawa wstecz, zasady równości, a nadto zasady sprawiedliwości społecznej; 2) rażące naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 3 ustawy z dnia 10 marca 1994 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 43, poz. 165) w związku z art. 21 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu oraz w związku z ustawą z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy, względnie art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w związku z art. 25 ust. 1 pkt 1 tej ustawy oraz w związku z ustawą z dnia 20 lipca 1990 r.; 3) rażące naruszenie przepisów procesowych, tj. art. 156 § 1 pkt 2 KPA oraz art. 207 § 1 i 5 KPA w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368). W oparciu o wymienione zarzuty skarżący na podstawie art. 422 § 1 KPC w związku z art. 211 KPA domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku oraz decyzji Prezesa Krajowego Urzędu Pracy i poprzedzającej ją decyzji Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża pogląd, że w przedmiotowej sprawie mają zastosowanie przepisy uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 października 1991 r., a nie przepisy aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wpraw-

dzie przepis art. 78 tej ustawy stanowi o jej wejściu w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., ale nie mogła ona nabrać mocy obowiązującej przed datą swej publikacji, co nastąpiło w dniu 6 stycznia 1995 r., oraz przed upływem odpowiedniego okresu dostosowawczego. Zgodnie z przepisem art. 4 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.) vacatio legis trwa normalnie 14 dni, wobec czego przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. nie mogą szkodzić bezrobotnym, zarejestrowanym w urzędach pracy do dnia 20 stycznia 1995 r.

Na wypadek jednak uznania przez Sąd Najwyższy konieczności stosowania w niniejszej sprawie nowej ustawy, skarżący uważa, że za wliczaniem okresu pracy i prowadzenia indywidualnego gospodarstwa rolnego do stażu warunkującego zasiłek i podwyższony zasiłek przedemerytalny dla pracownika, który stał się bezrobotnym z przyczyn dotyczących zakładu pracy, przemawiają te same argumenty, co dotyczące wliczania takich okresów do ogólnego stażu pracy pracownika. W tym zakresie przepis art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 lutego 1996 r. był podobny do art. 3 ustawy z dnia 10 marca 1994 r., zaś jego zmiana dokonana ustawą z dnia 22 grudnia 1995 r. obejmuje głównie sposób liczenia podwyższonego zasiłku, nie dotycząc przesłanek nabycia prawa do takiego zasiłku, w tym przyznania go kobietom z trzydziestoletnim okresem zatrudnienia (art. 25 ust. 4 pkt 1, do którego m.in. odsyła art. 24 ust. 5 ustawy).

Jednolita regulacja prawna była jednak zdaniem skarżącego inaczej stosowana w praktyce organów zatrudnienia w 1994 i w 1995 roku. Otóż w 1994 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej podzielił poglądy Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zasadności doliczania okresu pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do stażu warunkującego przedemerytalne zasiłki dla bezrobotnych i podjął właściwe działania zmierzające do takiego właśnie ukształtowania praktyki urzędów pracy. Natomiast w 1995 r. uznano, że dla rzeczonyj praktyki brakuje obecnie podstaw prawnych, gdyż w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. doszło do zmiany rozwiązań systemowych. Przyjęto bowiem generalną zasadę, że do okresów warunkujących nabycie, wymiar lub okres pobierania zasiłku wlicza się okresy zatrudnienia oraz innej pracy zarobkowej i działalności, za które była (lub byłaby) opłacana składka na Fundusz Pracy. Od zasady tej przewiduje się w art. 23 ust. 2 i 3 oraz w art. 25 ust. 3 i 4 jedynie cztery wyjątki, wśród których nie ma okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym.

Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną "nie jest to przekonujące". Stanowisku temu "można bowiem przeciwstawić argumenty" dotyczące zarówno Funduszu Pracy, którego dawniej nie było i którego dochody nie powstają wyłącznie ze składek, jak też dotyczące społecznej funkcji zasiłku przedemerytalnego. Z tych względów należy według skarżącego uznać, że "zasada czystości konstrukcji prawnej powinna ustąpić przed zasadą sprawiedliwości społecznej i równości obywateli. Wymagają one, aby w rozsądnych rozmiarach i na warunkach obowiązującej nadal ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. zaliczać pracę w indywidualnym gospodarstwie rolnym do stażu zasiłkowego przy zasiłkach przedemerytalnych".

W dalszych fragmentach uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadza szeroką analizę charakteru prawnego przedemerytalnego zasiłku dla bezrobotnych. Skarżący twierdzi, że wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego można obronić pogląd, iż wspomniany zasiłek, uwarunkowany

jedynie długoletnim zatrudnieniem, jest uprawnieniem pracownika wynikającym ze stosunku pracy, chociaż realizowanym po jego ustaniu.

Wnoszący rewizję nadzwyczajną zajmuje się wreszcie kwestią, w jakim rozmiarze okres pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym miałby być wliczany do stażu warunkującego przedemerytalny zasiłek dla bezrobotnych. Z powołaniem się na funkcjonalną wykładnię obu ustaw o zatrudnieniu i bezrobociu, jak też na cele zasiłku dla bezrobotnych skarżący wyraża pogląd, że rozmiar ten nie powinien być szerszy niż okres zatrudnienia bezrobotnego w ramach stosunków pracy i w innych stosunkach zatrudnienia wymienionych w art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. Dalszą wskazówkę w tym względzie stanowi charakter prawny zasiłku dla bezrobotnych, który jest szczególnym świadczeniem publiczno-prawnym, finansowanym z odrębnego funduszu celowego, i chociaż nie należy do świadczeń z ubezpieczenia społecznego sensu stricto, to pozostaje wobec nich najbardziej zbliżony. Widać to najwyraźniej przy przedemerytalnych zasiłkach dla bezrobotnych, które pełnią funkcję podobną do emerytury, gdyż są przyznawane wskutek zdarzeń losowych, niezależnych od zainteresowanych, którzy ze względu na wiek i sytuację na rynku pracy nie mają szans na otrzymanie nowej pracy w okresie brakującym do emerytury.

Takie rozumowanie prowadzi skarżącego do wniosku, że podobieństwo sytuacji uzasadnia odpowiednie zastosowanie zasady wynikającej z art. 5 i 15 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.). Zaliczanie okresów prowadzenia i pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do stażu przy przedemerytalnych zasiłkach dla bezrobotnych następowaloby więc - zdaniem skarżącego - w rozmiarze uzupełniającym okresy zatrudnienia w ramach stosunków pracy i w ramach innych stosunków zatrudnieniowych, traktowanych przez ustawy o bezrobociu tak samo jak stosunek pracy.

Tym warunkom odpowiada Wanda J. Wykazała bowiem zatrudnienie pracownicze w rozmiarze 25 lat 11 miesięcy i 13 dni, a więc okres pracy w rolnictwie byłby jej zaliczany jedynie uzupełniająco do 30 lat.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest bezzasadna i podlega oddaleniu. Oceny tej nie zmienia podniesiony przez skarżącego fakt, że w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku brakuje wyraźnej odpowiedzi na pytanie, czy w dniu zarejestrowania się przez Wandę J. w Rejonowym Urzędzie Pracy w S., tj. w dniu 2 stycznia 1995 r., obowiązywała jeszcze ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), znowelizowana m.in. przez ustawę z dnia 10 marca 1994 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 43, poz. 165), czy też nowa ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r., Nr 47, poz. 211). Problem polega na tym, że według art. 78 tej ostatniej ustawy miała ona wejść w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., chociaż jej publikacja nastąpiła w dniu 6 stycznia 1995 r. Tymczasem ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.)

stanowi w art. 4, że akty ogłaszane w Dzienniku Ustaw wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej. Wynika stąd, że akty prawotwórcze w randze ustawy albo ustawowego aktu wykonawczego nie mogą wejść w życie nie tylko przed datą swej publikacji, ale ponadto przed upływem 14 dni od tej daty, chyba że prawodawca wyznaczy dłuższy okres *vacatio legis*, względnie zadecyduje o wejściu danego aktu w życie wyjątkowo po krótszym okresie *vacatio legis*, albo z dniem publikacji.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. nie mogła zatem wejść w życie przed dniem 6 stycznia 1995 r., a to znaczy, że wniosek Wandy J. należało oceniać według przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. Dla Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpatrującego niniejszą sprawę była to jednak kwestia drugorzędna o tyle, o ile doszedł on do wniosku, że przepisy obu wymienionych ustaw "nie dają bezpośrednio podstawy" do zaliczania okresów prowadzenia lub pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym na poczet stażu pracy warunkującego nabycie prawa do przedemerytalnego zasiłku dla bezrobotnych.

W związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny rozważał też możliwość dokonania tego zaliczenia w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. Nr 54, poz. 310). Analiza tych przepisów, zwłaszcza zaś przepisu art. 1 ust. 1 ustawy skłoniły jednak Sąd do konkluzji, że okresy prowadzenia lub pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym mogą być według powołanej ustawy wliczane jedynie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze wynikające ze stosunku pracy. Tymczasem uprawnienie do podwyższonego zasiłku przedemerytalnego dla bezrobotnych nie wynika, zdaniem Sądu, ze stosunku pracy, Jest ono z nim wprawdzie genetycznie powiązane w tym sensie, że wcześniejsze pozostawanie w stosunku pracy stanowi jedną z przesłanek uzyskania zasiłku, lecz stosunek pracy nie jest źródłem tego uprawnienia.

Powyższe rozumowanie zostało przy formułowaniu zarzutów rewizji nadzwyczajnej zakwalifikowane jako rażące naruszenie kilku ustrojowych zasad demokratycznego państwa prawnego, a także szeregu przepisów ustaw zwykłych, lecz w uzasadnieniu tychże zarzutów pisze się już "tylko", że zaskarżony wyrok "budzi poważne zastrzeżenia". Rozwinięcie owych zastrzeżeń pokazuje ostatecznie, że skarżący nie aprobeuje wykładni przepisów dokonanej w zaskarżonym wyroku, przy czym nie zarzucając Sądowi naruszenia metodologicznych reguł wykładni, prowadzącego w konsekwencji do wyinterpretowania z tekstu prawnego norm wzajemnie sprzecznych, czy choćby tylko niespójnych, przedstawia w rewizji nadzwyczajnej swój wariant wykładni, oceniany jako mający niewątpliwie lepsze uzasadnienie aksjologiczne.

W ramach tego wariantu skarżący twierdzi, że wprawdzie przedemerytalny zasiłek dla bezrobotnych jest realizowany po ustaniu stosunku pracy, to stanowi jednak uprawnienie pracownika wynikające ze stosunku pracy. Aczkolwiek nie jest to sensu stricto świadczenie ze stosunku pracy, to pozostaje niewątpliwie uprawnieniem pracownika wynikającym z długoletniego zatrudnienia. Nie przeszkadza to skarżącemu w równoczesnym głoszeniu poglądu, że przedemerytalny zasiłek dla bezrobotnych jest szczególnym świadczeniem publiczno-prawnym, finansowanym z odrębnego funduszu celowego. Nie będąc sensu stricto świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, pozostaje jednak do nich najbardziej zbliżony, co w odniesieniu do zakresu stażu pracy

w indywidualnym rolnictwie podlegającego wliczaniu do okresu warunkującego nabycie prawa do wspomnianego zasiłku uzasadnia "odpowiednie" stosowanie przepisów ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.), pozwalających na uzupełnianie pracą w indywidualnym rolnictwie brakujących lat stażu w ubezpieczeniu społecznym.

Przytoczone poglądy są dyskusyjne i nie w pełni konsekwentne, że nie wspomnieć już o przyjmowaniu w nich bardzo specyficznego rozumienia zwrotu "uprawnienia pracownicze wynikające ze stosunku pracy", czy też proponowaniu "odpowiedniego" stosowania do zasiłku przedemerytalnego przepisów ustawy rewaloryzacyjnej bez wyraźnego upoważnienia prawodawcy. Nawet gdyby mimo to sympatyzować z rewizją nadzwyczajną na płaszczyźnie de lege ferenda, to z jej uzasadnienia w żadnym razie nie wynika, iż zaskarżony wyrok narusza obowiązujące prawo, a już zwłaszcza, że czyni to w sposób "rażący".

W pojęciu "rażącego naruszenia prawa" tym bardziej nie mieści się zmiana praktyki jego stosowania przez organy administracji państwowej. Wprawdzie odmawiając od 1995 r. wliczania okresów prowadzenia lub pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do stażu pracy warunkującego przedemerytalny zasiłek dla bezrobotnych, urzędy pracy powołują się na systemową zmianę uregulowań w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ale wcześniejsza praktyka wliczania takich okresów nie miała dostatecznego oparcia w przepisach ustawy z dnia 16 października 1991 r. Podobna praktyka nie może więc być dla obywateli podstawą roszczenia o wypłatę wspomnianego zasiłku.

Z wyżej wskazanych względów Sąd Najwyższy na podstawie art.421 § 1 KPC orzekł, jak w sentencji wyroku.

=====