

Uchwała z dnia 26 marca 1997 r.
III ZP 10/97

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Małgorzaty M. na decyzję Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w K. z dnia 29 sierpnia 1995 r. [...] w przedmiocie odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 26 marca 1997 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 17 grudnia 1996 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 KPC.

Czy osobie uznanej za bezrobotną przysługuje na podstawie art. 25 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1) prawo do zasiłku do czasu otrzymania i przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych w sytuacji, kiedy w dacie utraty zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania nie była osobą samotnie wychowującą dzieci, a taki status uzyskała dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji w sprawie utraty prawa do zasiłku z powodu upływu ustawowego 12-miesięcznego okresu jego pobierania ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Prawa do zasiłku dla bezrobotnych do czasu otrzymania i przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych, o którym mowa w art. 25 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1) nie zachowuje bezrobotna, mająca na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko, na które przysługuje zasiłek rodzinny, jeżeli w dacie utraty prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania nie była osobą samotnie wychowującą dzieci, a stała się taką osobą po wydaniu decyzji w sprawie utraty prawa do zasiłku z powodu upływu 12 miesięcznego okresu jego pobierania.

U z a s a d n i e

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w następującym stanie faktycznym sprawy:

Małgorzata M. pobierała zasiłek dla bezrobotnych od dnia 31 maja 1994 r. do dnia 31 maja 1995 r., to jest przez okres 12 miesięcy. Kierownik Rejonowego Urzędu Pracy w S. decyzją z dnia 5 czerwca 1995 r. [...] orzekł o utracie przez wymienioną prawa do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 31 maja 1995 r. z powodu upływu 12 miesięcznego okresu jego pobierania. W dacie wydania powyższej decyzji Małgorzata M. pozostawała z Marianem M. w związku małżeńskim, który wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w K. z dnia 19 czerwca 1995 r. [...] został rozwiązany. Wyrok ten uprawomocnił się w dniu 10 lipca 1995 r. Z karty rejestracyjnej wynika, że Małgorzata M. wychowuje czworo małoletnich dzieci. Na te dzieci pobiera zasiłek rodzinny. Po wygaśnięciu prawa do 12-miesięcznego zasiłku dla bezrobotnych Małgorzata M. jest nadal zarejestrowana w Rejonowym Urzędzie Pracy w S.,

jako bezrobotna. W dniu 31 lipca 1995 r. złożyła w tym Urzędzie wniosek o przyznanie jej zasiłku, jaki przysługuje bezrobotnym samotnie wychowującym dzieci.

Kierownik Rejonowego Urzędu Pracy w S. decyzją z dnia 4 sierpnia 1995 r. [...] odmówił składającej wniosek prawa do zasiłku dla bezrobotnych do czasu otrzymania i przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych. W uzasadnieniu decyzji Kierownik ten powołując się na przepis art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1) stwierdził, że powyższy przepis odnosi się jedynie do bezrobotnych, którzy spełniają wymienione w nim warunki bezpośrednio po upływie okresu pobierania zasiłku, bowiem stanowi on o zachowaniu prawa do zasiłku. Jeśli jeden z tych warunków miałby być spełniony w późniejszym terminie, to konieczne byłoby ponowne przyznanie prawa do zasiłku, a tego wymieniony przepis nie przewiduje. Ponadto Kierownik stwierdził, że Małgorzata M. może być uznana za osobę samotnie wychowującą dzieci od 19 czerwca 1995 r., to jest od dnia orzeczenia wyrokiem sądowym rozwodu jej małżeństwa z Marianem M. Jednakże z uwagi na to, że utraciła zasiłek od 31 maja 1995 r. z powodu upływu okresu jego pobierania, to nie może tego prawa zachować.

Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w K. po rozpatrzeniu odwołania Małgorzaty M., decyzją z dnia 29 sierpnia 1995 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu decyzji Dyrektor uznał, że Małgorzata M. nie spełnia warunku do przyznania jej prawa do zasiłku, bowiem w dniu utraty prawa do zasiłku z powodu maksymalnego okresu jego pobierania, odwołująca się nie zachowała tego prawa. Nie była matką samotnie wychowującą dzieci, bowiem dopiero od dnia orzeczenia rozwodu z Marianem M. uznano ją za osobę samotnie wychowującą dzieci.

Rozpoznając skargę Małgorzaty M. na powyższą decyzję Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Rzeszowie doszedł do wniosku, że przedstawione zapatrywania organów administracyjnych wywołują wątpliwości prawne. Analizując przedstawiony problem prawny - zdaniem NSA - należy nawiązać do art. 21 ust. 5a pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, który został wprowadzony do tej ustawy nowelą z dnia 10 marca 1994 r. (Dz. U. Nr 43, poz. 165). Na tle tego przepisu w orzecznictwie NSA przyjmowano, że zasiłek przysługiwał bezrobotnym, którzy kiedykolwiek nabyli prawo do zasiłku, spełnili warunki wymienione w tym przepisie i nie utracili tego zasiłku z przyczyn określonych w art. 22 ust. 1 ustawy. Bezrobotni samotnie wychowujący dzieci nabywali po dniu 14 kwietnia 1994 r. prawo do takiego zasiłku, niezależnie od tego w jakim czasie zakończył się 12 lub 18 miesięczny okres pobierania zasiłku. Stanowisko takie oparte było na wykładni słownej tego przepisu, który posługiwał się wyrazem "przysługuje". Artykuł 25 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. ma podobne brzmienie z tą różnicą, że wyraz "przysługuje" zastąpiono wyrazem "zachowuje". Może to oznaczać, że ustawodawca dokonał celowo tej zmiany, aby zaostriżyć kryteria przyznawanego zasiłku z tego przepisu. Mogą być także wysuwane odmienne argumenty, które nasuwają wątpliwości, aby zamiarem prawodawcy było obostrzenie tego przepisu w celu zmniejszenia wydatków z Funduszu Pracy w odniesieniu do bezrobotnych pozostających w bardzo trudnej sytuacji materialnej np. jedyni żywicieli rodziny. Taki pogląd trudno byłoby pogodzić z art. 79 Konstytucji, według którego na państwie ciąży obowiązek otaczania rodziny szczególną troską, także w sensie materialnym. Nie można jednak tej troski przesuwając na realizowanie jej w ramach świadczeń socjalnych. Jeżeli Państwo nie jest w stanie zagwarantować obywatelowi konstytucyjnego prawa do pracy (art. 68 Konstytucji), to - zdaniem NSA - bezrobotni mający na utrzymaniu dzieci powinni mieć zapewnione minimum socjalne za pomocą zasiłków dla bezrobotnych. Poza tym można przy interpretacji art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. przyjąć założenie, że zasiłek dla bezrobotnych jest jeden, lecz różne są okresy jego pobierania. Przy takim założeniu można wyprowadzić

konkluzję, że bezrobotny po utracie zasiłku przyznanego na zasadach ogólnych zachowuje prawo do zasiłku do czasu otrzymania i przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, jeżeli spełnia ustawowe warunki i jest osobą samotnie wychowującą dzieci oraz utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania.

Rozpatrując przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy uznał, że przytoczone wyżej wywody Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie odzwierciedlają istotne wątpliwości interpretacyjne, jakie nasuwa przepis art. 25 ust. 6 pkt 1 wymienionej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w kontekście zasad wyrażonych w art. 68 i art. 79 Konstytucji RP. Wydaje się, że zasady te mogą przemawiać za słuszością przyjętego przez NSA kierunku interpretacji art. 25 ust. 6 pkt 1 omawianej ustawy w odniesieniu do osoby samotnie wychowującej dzieci i znajdującej się w szczególnej sytuacji życiowej. Jednakże konstytucyjny kierunek interpretacji omówionego przepisu nie prowadzi do pozytywnej odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne.

W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 1 czerwca 1993 r., P 2/92 (OTK z 1993 r. część II, poz. 20) Trybunał Konstytucyjny poddał interpretacji znaczenie norm art. 68 w związku z art. 79 Konstytucji RP w odniesieniu do prawnie chronionego dobra rodziny z punktu widzenia art. 1 Konstytucji w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej. W wyniku rozważań wyraził pogląd, że "w naszym systemie prawa rozwinięcie powyższych zasad konstytucyjnych o ile chodzi o bezrobotnych nastąpiło w ten sposób, że bezrobotny uzyskuje zasiłek dla bezrobotnych jako świadczenie przyznane jedynie na pewien okres czasu i po utracie tego zasiłku, osoba taka może ubiegać się o zasiłek z tytułu pomocy społecznej". Dalej wywodził Trybunał Konstytucyjny, że "prawo do zasiłków nie znajduje przede wszystkim swej podstawy w art. 70 przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pozostawionych w mocy Ustawą Konstytucyjną z 17 października 1992 r. Ukształtowane przez ten artykuł w szerokim zakresie prawo do zabezpieczenia społecznego we wszystkich jego formach (zaopatrzenia społecznego, ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej) nie uwzględnia tej jego przesłanki, jaką może być bezrobocie". W związku z tym przepis art. 25 ust. 6 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu powinien być rozważany na gruncie tej ustawy, gdyż nie jest samodzielną normą prawną i nie może być interpretowany w oderwaniu od innych przepisów tej ustawy, a w szczególności od art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy. Ustawodawca wyraźnie określił, że ilekroć w ustawie jest mowa "o osobie samotnie wychowującej dzieci - oznacza to osobę, o której mowa w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych". Przepis art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 90, poz. 416 ze zm.) stanowi, że "przez osobę samotnie wychowującą dzieci rozumie się rodzica albo opiekuna prawnego stanu wolnego: pannę, kawalera, osobę rozwiedzioną, wdowę oraz wdowca". Z dokonanych ustaleń przez organy administracyjne obu instancji i z treści przedstawionego do rozstrzygnięcia pytania prawnego wynika, że Małgorzata M. w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych nie była osobą samotnie wychowującą dzieci w rozumieniu przepisów ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, lecz stała się taką osobą dopiero po wyczerpaniu zasiłku dla bezrobotnych z powodu upływu 12 miesięcznego okresu jego pobierania. W tej sytuacji odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne musiała być taka, jak w sentencji uchwały Sądu Najwyższego. Wnioskodawczyni nie mogła bowiem zachować uprawnień do przedłużenia zasiłku dla bezrobotnych, o którym mowa w art. 25 ust. 6 pkt 1 omawianej ustawy, gdyż w dacie utraty zasiłku nie była osobą samotnie wychowującą dzieci w rozumieniu ustawy i utraciła prawo do tego zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania. Przepisy prawa nie przewidują możliwości reaktywowania uprawnień, których zakres został już wyczerpany. Ustawodawca, mając na uwadze rozmiar bezrobocia i ograniczone środki z Funduszu Pracy na zasiłki dla bezrobotnych oraz względ na to, że

zasilek ten nie może zastępować świadczenia socjalnego na wypadek braku środków utrzymania przez nieograniczony czas gotowości bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia, dokonał szeregu korekt rozwiązań prawnych i zmian w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Nie trudno zauważyć, że zmiany te zmierzały do ograniczenia zakresu świadczeń z tego tytułu. W tej sytuacji nie można podzielić sugerowanego przez Naczelną Sąd Administracyjny kierunku wykładni przepisu art. 25 ust. 6 pkt 1 wymienionej ustawy, gdyż byłoby to niezgodne z wolą ustawodawcy. Dodać należy, że w obecnym stanie prawnym powyższy przepis już nie obowiązuje. Przepisem art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 687) został on skreślony w art. 25 ust. 6.

W okresie obowiązywania omawianego przepisu przyjął się w orzecznictwie i piśmiennictwie prawniczym inny kierunek jego wykładni, a mianowicie dokładnego badania, czy osoba bezrobotna samotnie wychowująca dzieci nie znajduje się w sytuacji zbliżonej do typowego stanu faktycznego, objętego hipotezą normy prawnej zawartej w art. 25 ust. 6 pkt 1 ustawy. Wątpliwości powstały już na tle art. 25 ust. 5a ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) w związku z zamieszczonym w nim sformułowaniu "bezrobotny jest samotny". W wyroku z dnia 26 lipca 1994 r., SA/Kr 1561/94 (Przełąd Sądowy 1996, Nr 4, s. 102 z aprobowaną glosą W. Sanetry), Naczelną Sąd Administracyjny przyjął, że brak jest podstaw do tego, aby określenie "samotny" oznaczało jedynie osobę stanu wolnego, nie pozostającą w związku małżeńskim. Pomimo istnienia związku małżeńskiego nie można wykluczyć, aby w określonej sytuacji współmałżonek nie mógł być uznany za osobę samotną w rozumieniu art. 21 ust. 5a ustawy z 16 października 1991 r. "Taka sytuacja może mieć w szczególności miejsce w przypadku trwałego opuszczenia rodziny przez drugiego współmałżonka, co może wynikać z jego wyjazdu do odległego kraju, bez zamiaru powrotu i bez utrzymywania jakichkolwiek więzi z pozostałym w kraju małżonkiem. Wymaga to wnikliwej i dokładnej oceny każdego indywidualnego przypadku, opartej na dokładnym ustaleniu wszystkich istotnych w tym zakresie okoliczności faktycznych". Podobnie w wyroku z dnia 1 grudnia 1994 r., III ARN 67/94 (OSNAPiUS 1995 nr 6 poz. 72) Sąd Najwyższy odstąpił od czysto formalnego rozumienia pojęcia małżeństwa. Anna Kosut w "Komentarzu do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu" Gdańsk 1996 r. s. 119 wyraziła pogląd, że zmiana regulacji prawnej w art. 25 ust. 6 ustawy nie stoi na przeszkodzie przyjęciu w sytuacjach szczególnych tej interpretacji..., bowiem stosowanie wyłącznie kryterium formalnoprawnego mogłoby niejednokrotnie prowadzić do niepożądanych - ze względu na wskazany wyżej cel przepisu - skutków, to znaczy do odmowy udzielenia ochrony tym osobom, które powinny ją uzyskać ze względu na ich faktyczną, a nie prawną sytuację.

Niezależnie od treści udzielonej odpowiedzi przez Sąd Najwyższy na przedstawione zagadnienie prawne Sąd Administracyjny rozważy, czy istnieją w stanie faktycznym sprawy podstawy do przyjęcia powyższego kierunku interpretacji przepisu wymienionego w przedstawionym pytaniu prawnym oraz czy istnieje jeszcze potrzeba dokładniejszego wyjaśnienia sprawy z punktu widzenia przyjętego w orzecznictwie i doktrynie kierunku wykładni art. 25 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. W aktach sprawy nie ma materiału, który wskazywałby że istnieje szczególna sytuacja faktyczna, wymagająca przyjęcia dyrektyw wynikających z tej wykładni.

Mając to na uwadze Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne, jak w sentencji uchwały.

=====