

Wyrok z dnia 18 lipca 2002 r.

III RN 28/02

Zwrot "bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia", użyty w art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.) w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31, poz. 384), oznacza bezpośredni związek zasiłku chorobowego z tytułem ubezpieczenia rodzącym do niego prawo, a nie bezpośrednio w czasie następstwo zatrudnienia i pobierania zasiłku.

Przewodniczący SSN Roman Kuczyński, Sędziowie SN: Beata Gudowska (sprawozdawca), Barbara Wagner.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 lipca 2002 r. sprawy ze skargi Kamila R. na decyzję Wojewody Z. w przedmiocie zasiłku dla bezrobotnych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 21 czerwca 2001 r. [...]

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

U z a s a d n i e

Decyzją z dnia 6 marca 2000 r. Starosta Powiatu G. odmówił przyznania Kamilowi R. prawa do zasiłku dla bezrobotnych, a jego decyzja została utrzymana w mocy decyzją Wojewody Z. z dnia 4 maja 2001 r. Powołując się na art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 6 pkt 6 lit. a i b oraz art. 23 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.), organy te stwierdziły, że skarżący w dniu rejestracji nie spełniał warunków do otrzymania zasiłku dla bezrobotnych, gdyż suma okresów, o których

mowa w art. 23 ust. 1 i 2 tej ustawy, przypadających w ciągu 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, była mniejsza niż 365 dni. W wymaganym stażu nie uwzględniono okresu pobierania przez skarżącego zasiłku chorobowego od dnia 15 grudnia 1998 r., po ustaniu zatrudnienia w cukrowni G. z dniem 12 grudnia 1998 r., gdyż okresy te nie następowały po sobie bezpośrednio.

Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę Kamila R. na odmowę przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, uznał bowiem, że decyzja jest zgodna z prawem, opiera się na przepisach art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 23 ust. 1 i 2 pkt 3 i art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu wykładanych jak w wyjaśnieniach Krajowego Urzędu Pracy w porozumieniu z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 marca 1997 r. w których „bezpośredniość” oznacza „bez dnia przerwy”. Mając to na względzie, Sąd pominął przytaczany przez skarżącego fakt przepracowania (z przerwami) 261 dni oraz pobierania zasiłku chorobowego przez 110 dni (łącznie 371 dni).

Od tego wyroku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł rewizję nadzwyczajną na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.). Wnosząc o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania zarzucił, że Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę na skutek błędnej interpretacji użytego w art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu sformułowania „bezpośrednio” jako „bez dnia przerwy” po ustaniu zatrudnienia. Podniósł również, że zwrot użyty w wymienionym przepisie był już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 13/99 (OSNAPiUS 2000 nr 10, poz. 376), w którym Sąd Najwyższy wskazał na konieczność uwzględniania okoliczności konkretnej sprawy. Orzeczenie to dotyczyło sytuacji, w której przerwa między okresem zatrudnienia a zasiłkiem chorobowym wynosiła zaledwie jeden dzień, w przypadku zaś Kamila R. przerwa ta wynosiła 2 dni, jednak w okresie pomiędzy zatrudnieniem a zasiłkiem chorobowym nie miało miejsca żadne zdarzenie, które zmieniłoby istotnie jego sytuację z punktu widzenia podstaw do uzyskania zasiłku chorobowego. Na do-

datek, jednym z dwu dni pomiędzy zakończeniem okresu zatrudnienia, a dniem rozpoczęcia pobierania zasiłku chorobowego była niedziela. Na marginesie Prezes Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że z dniem 6 maja 2000 r. ustawą z dnia 31 marca 2000 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 31, poz. 384) zmieniono przepis art. 23 ust. 2 pkt 3 przez usunięcie słowa „bezpośrednio”, wobec czego od tego czasu do 365 dni, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zalicza się okresy przypadające w każdym czasie po ustaniu zatrudnienia

W rewizji nadzwyczajnej wskazano ponadto na błędną praktykę organów administracji, a w konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny wyrokującego w tej sprawie, polegającą na stosowaniu wprost, tak jak norm prawa powszechnie obowiązującego, wyjaśnień opracowanych przez Krajowy Urząd Pracy w porozumieniu z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej, mimo że wyjaśnienia takie nie stanowią - zgodnie z art. 87 Konstytucji RP - źródeł prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji, po zmianie z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 163 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - Dz.U. Nr 162, poz. 1118, a przed zmianą od dnia 6 maja 2000 r. ustawą z dnia 31 marca 2000 r. - Dz.U. Nr 31, poz. 384), do 365 dni stażu zatrudnienia w ostatnich 18 miesiącach przed zarejestrowaniem zaliczeniu podlegały okresy pobierania renty inwalidzkiej, świadczenia rehabilitacyjnego oraz okresy pobierania zasiłków chorobowego, macierzyńskiego lub opiekuńczego przypadające bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia. Użyte przez ustawodawcę określenie opisujące jako „bezpośredni” styk ustania zatrudnienia i uzyskania prawa do zasiłku chorobowego Naczelny Sąd Administracyjny zinterpretował w sposób zbieżny z wyjaśnieniami Krajowego Urzędu Pracy, wydanymi w porozumieniu z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej w dniu 14 marca 1997 r., tak że wystąpienie dwudniowej przerwy, dzielącej ustanie zatrudnienia i rozpoczęcie pobierania zasiłku chorobowego uznał za przeszkodę do przyjęcia, że rozpoczęcie okresu zasiłkowego nastąpiło bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia, a tym samym za fakt wykluczający subsumcję niekwestionowanego stanu faktycznego sprawy pod art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Trafnie w tej sytuacji w rewizji

nadzwyczajnej zakwestionowano ocenę decyzji z punktu widzenia art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, gdyż odnosiła się do aktu nieobjętego przez art. 87 Konstytucji, zgodnie z którym źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a ponadto - na obszarze działania organów, które je ustanowiły - akty prawa miejscowego. Oprócz tego, w myśl art. 59 ust. 2 Konstytucji, związki zawodowe oraz pracodawcy mają między innymi prawo do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień, stanowiących źródła prawa pracy w rozumieniu art. 9 KP. Pojęcia "prawo" w rozumieniu art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie można rozciągać na wszelkiego rodzaju akty zawierające w swej treści reguły o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nawet wydawane przez upoważnione podmioty (organy). Uwzględniając treść przepisów Konstytucji należy dojść do wniosku, że w pojęciu tym nie mieszczą się instrukcje, zarządzenia, wyjaśnienia, wytyczne czy pisma okólne o charakterze branżowym lub lokalnym, dotyczące praw i obowiązków obywateli, jeżeli ich wydawanie nie znajduje oparcia w ustawie, przy czym wymóg oparcia określonego aktu prawnego na ustawie należy rozumieć jako konieczność co najmniej wymienienia określonego aktu przez ustawę (nazwania go przez ustawę) oraz wskazania podmiotu (organu) upoważnionego przez nią do jego wydania (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 1998 r., I PKN 138/98, OSNAPiUS 1999 nr 12, poz. 398). Wymagania tego nie spełniają wyjaśnienia Krajowego Urzędu Pracy z dnia 14 czerwca 1997 r.

Gdyby nawet przyjąć, że Naczelny Sąd Administracyjny - oceniając zgodność z prawem decyzji Wojewody Z. uwzględnił pomocniczość omawianych wyjaśnień przy wydawaniu decyzji indywidualnych, to rzeczą tego Sądu było krytyczne odniesienie się do ich treści i własna wykładnia stosowanego w sporze art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Tymczasem Sąd, posiłkując się omawianymi wyjaśnieniami, w których „bezpośredniość” oznacza „bez dnia przerwy” dokonał tylko językowej analizy tego określenia, zgodnej ze znaczeniem wynikającym z języka potocznego, w którym jest ono rozumiane jako „następujące bez jakiegokolwiek pośrednictwa, wprost, bardzo blisko, tuż, bez czegoś, co przegradza lub w chwili następującej po czymś lub poprzedzającej coś, krótko przed kimś lub po kimś, zaraz, natychmiast”; stąd „stykać się z kimś bezpośrednio, dowiedzieć się o czymś bezpośrednio od naocznego świadka, sąsiadować bezpośrednio z kimś, bez-

pośrednio po zakończeniu wojny”. Antonimem bezpośredniości w tym znaczeniu jest zjawisko nietoczące czegoś wprost, a więc uboczne, dalsze lub przejściowe, jak np. „pośredni wpływ, pośredni podatek, wybory pośrednie, faza pośrednia, etap pośredni”, nie stykające się, oddzielone od siebie, nie dość bliskie lub w chwili następującej po czymś lub poprzedzającej coś, krótko przed kimś lub po kimś. W takim ujęciu rzeczywiście możliwe jest twierdzenie, że okresy zatrudnienia i pobierania zasiłku nie mogą być przedzielone ani jednym dniem.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 13/99 (OSNAPiUS 2000 nr 10, poz. 376), na co zwrócił uwagę skarżący, ale także Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach o sygnaturze akt II SA/Kr 2253/97, II SA/Kr 2166/97, z dnia 13 maja 1998 r. oraz II SA/Kr 97/98, z dnia 24 września 1998 r., stwierdził, że przerwa między ustaniem zatrudnienia a uzyskaniem prawa do zasiłku chorobowego nie wyklucza możliwości wliczenia okresu jego pobierania do stażu, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Podniósł, że obok przesłanek natury językowo-logicznej, racje natury funkcjonalno-celowościowej przemawiają za uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, zwłaszcza gdy następnym dniem po ustaniu zatrudnienia była niedziela. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym dostrzegł, że nie ma potrzeby odwoływania się do zasad słuszności czy sprawiedliwości w okolicznościach konkretnej sprawy, w sytuacji gdy - zakładając spójność systemu prawa - oczywiste jest odwołanie się w przepisie art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu do regulacji zawartej w obowiązującej od dnia 1 września 1999 r. ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. Nr 60, poz. 363 ze zm.). Chodzi w szczególności o art. 7 tej ustawy, w którym mowa jest o zasiłku chorobowym przysługującym osobie, „która stała się niezdolna do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli niezdolność do pracy trwała bez przerwy co najmniej 30 dni i powstała nie później niż w ciągu 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego lub nie później niż w ciągu 3 miesięcy od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego - w razie choroby zakaźnej, której okres wylegania jest dłuższy niż 14 dni, lub innej choroby, której objawy chorobowe ujawniają się po okresie dłuższym niż 14 dni od początku choroby”. Należy zauważyć, że pracownik, czyli osoba pozostająca w stosunku pracy, otrzymuje za świadczoną pracę wynagrodzenie przysługujące także wtedy, gdy pracy nie świadczy z powodu choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną (art. 92 § 1 pkt 1 KP), a utrata tego wyna-

grodzenia objęta jest ryzykiem ubezpieczenia społecznego, przesłanką zaś nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczenia w razie choroby jest istnienie związku czasowego pomiędzy powstaniem niezdolności do pracy i pozostawaniem w stosunku pracy (art. 6 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa). Gdy ta przesłanka zostaje spełniona, ustawa przewiduje wypłatę zasiłku przez cały okres niezdolności do pracy; prawo do zasiłku chorobowego trwa przez czas zwany okresem zasiłkowym.

Zasiłek przewidziany w art. 7 powołanej ustawy jest natomiast świadczeniem o charakterze wyjątkowym, udzielanym po ustaniu okresu objętego składką na ubezpieczenie, bez ekwiwalentu w tej składce, przysługującym z tytułu spełnienia się ryzyka określonego ogólnie jako „niezdolność do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia”. Przy jego przyznaniu chodzi o ochronę niemożności znalezienia i podjęcia nowego zatrudnienia (por. uchwałę z dnia 10 grudnia 1984 r., III UZP 55/84, OSPiKA 1985 nr 7-8, poz. 154, uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 18 kwietnia 1996 r., II UZP 23/95, OSNAPiUS 1996 nr 24, poz. 376 oraz uchwałę z dnia 30 sierpnia 2001 r., III ZP 11/01, OSNAPiUS 2002 nr 1, poz. 18 oraz uchwałę z dnia 12 czerwca 2002 r., III UZP 4/02 dotychczas niepublikowaną). Skoro więc zasadniczą cechą tego zasiłku jest powstanie po ustaniu zatrudnienia, nie w bezpośrednim związku czasowym (bez dnia przerwy), lecz w związku bezpośrednim z tym tytułem ubezpieczenia, który ustał, to - jak trafnie podnosi się w rewizji nadzwyczajnej - występujący w art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zwrot „bezpośrednio” po ustaniu zatrudnienia nie powinien być identyfikowany z wyrażeniem „następnego dnia” po ustaniu zatrudnienia, wyrażającym zbieg czasowy zatrudnienia i pobierania zasiłku. Przy przyjęciu wykładni identyfikującej „bezpośredniość” z „następnym dniem” przepis art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, stworzony dla tej właśnie sytuacji, byłby praktycznie martwy w odniesieniu do zasiłku chorobowego przyznanego w końcowych dniach przed upływem 14 dni lub 3 miesięcy od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego. Występujący zatem w art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 31, poz. 384) zwrot „bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia” powinien być identyfikowany z bezpośrednim związkiem zasiłku z tytułem ubezpieczenia rodzącym do niego prawo, a nie z bezpośrednim następstwem w czasie zatrudnienia i pobierania zasiłku.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy, przy uwzględnieniu art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw orzekł jak w sentencji.

=====