

Uchwała z dnia 20 czerwca 1995 r.
III AZP 11/95

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Teresa Flemming-Kulesza, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Haliny K. na decyzję Kierownika Wojewódzkiego Urzędu Pracy w W. z dnia 8 września 1994 r. [...] w przedmiocie zasiłku dla bezrobotnego, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 20 czerwca 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 10 marca 1995 r., [...] - do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy warunek określony w przepisie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.) stosuje się do bezrobotnego, który po okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnego pobierał zasiłek wychowawczy na podstawie przepisu § 15 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (Dz. U. z 1990 r., Nr 76, poz. 454 z późn. zm.)"?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Bezrobotna zarejestrowana w rejonowym urzędzie pracy w terminie 6 miesięcy od dnia ustania prawa do zasiłku wychowawczego przyznanego w okresie przerwy w zatrudnieniu, o której mowa w § 15 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (jednolity tekst: Dz. U. z 1990 r., Nr 76, poz. 454 ze zm.) nabywała ponownie prawo do zasiłku dla bezrobotnych mimo, iż nie spełniała warunku określonego 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.).

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

Zagadnienie prawne, przytoczone na wstępie uchwały, sformułowane zostało przez Naczelną Sąd Administracyjny w toku rozpoznawania przez ten Sąd, wniesionej w trybie art. 196 k.p.a., skargi na decyzję właściwego kierownika wojewódzkiego urzędu pracy, odmawiającą przyznania zasiłku dla bezrobotnych osobie, która poprzednio już z zasiłku korzystała.

Bezspornie ustalone okoliczności faktyczne przedstawiają się jak następuje:

Skarżąca utraciła pracę w trybie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r., Nr 4, poz. 19 ze zm.), na skutek likwidacji jej zakładu pracy. Po rozwiązaniu stosunku pracy skarżąca od stycznia 1992 r. pozostaje bez pracy. Jako bezrobotna pobierała zasiłek do dnia 24 kwietnia 1993 r. w okresie przedłużonym w związku z urodzeniem dziecka w czasie

zwykłego okresu zasiłkowego (10 maja 1992 r.). Następnie, do dnia 29 sierpnia 1994 r., otrzymywała zasiłek wychowawczy z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a gdy utraciła już uprawnienie do zasiłku wychowawczego zwróciła się do właściwego urzędu pracy o ponowne ustalenie, że jest bezrobotną i przyznanie jej zasiłku dla bezrobotnych. W ostatecznym zakończonym postępowaniu skarżąca uzyskała ustalenie swego statusu bezrobotnej, natomiast odmówiono jej zasiłku dla bezrobotnych ze względu na to, że nie spełniała określonego w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu warunku pozostawania w stosunku pracy (stosunku służbowym) lub podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pozarolniczej działalności przez co najmniej 180 dni, w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego bezrobotna zarzuciła naruszenie art. 20 ust. 2 pkt 4 powołanej ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, który to przepis - zdaniem skarżącej - wyłącza warunek z art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy nie tylko wobec bezrobotnego po urlopie wychowawczym, ale także wobec bezrobotnej, która nie będąc na urlopie wychowawczym otrzymywała zasiłek wychowawczy.

W uzasadnieniu postanowienia o przedstawienu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia kontrowersyjnego zagadnienia prawnego Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w sprawie niniejszej bez znaczenia jest to, że skarżąca ubiega się ponownie o zasiłek. Wprawdzie art. 21 ust. 6 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu stwierdza, że bezrobotny nabywa ponownie prawo do zasiłku, jeżeli spełnił warunki określone w art. 20 ust. 1 pkt 1 i 2, to jednak jest oczywiste, że także przy ponownym ubieganiu się o zasiłek zastosowanie ma art. 20 ust. 2 ustawy, określający wypadki, w których warunku określonego w ust. 1 pkt 2 nie stosuje się. Poglądu tego nie podważał nikt z uczestników postępowania i nie budzi on także wątpliwości Sądu Najwyższego, co pozwala na ograniczenie rozważań do stosunku pomiędzy wymienionymi już przepisami art. 20 ust. 1 pkt 2 i art. 20 ust. 2 pkt 4 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ścisła wykładnia tego ostatniego przepisu pozwalałaby przyjąć, że odnosi się on wyłącznie do osób, które korzystały z urlopu wychowawczego. Nie miałyby zatem ten przepis zastosowania do osoby, która nie korzystała z urlopu wychowawczego, chociażby został jej przyznany zasiłek wychowawczy. Za taką wykładnią przemawia zasada niestosowania wykładni rozszerzającej przepisów określających wyjątki. Takie rozumienie przepisu budzi jednakże wątpliwości w świetle § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (jednolity tekst: Dz. U. z 1990 r., Nr 76, poz. 454 ze zm.), według którego okres pobierania zasiłku wychowawczego w przypadkach w tym przepisie określonych, zrównany został z okresem zasiłku wychowawczego w zakresie uprawnień określonych w rozporządzeniu. Można stąd wyprowadzić wniosek, że bezrobotny, który nabył prawo do zasiłku wychowawczego w zakresie niektórych uprawnień jest zrównany z pracownikiem korzystającym z urlopu wychowawczego. Pojawia się jednakże wątpliwość, że względu na § 18 tegoż rozporządzenia, co do zakresu takiego zrównania, czy okres pobierania zasiłku wychowawczego powinien być traktowany jako okres urlopu wychowawczego także w zakresie uprawnień określonych w odrębnych przepisach, a dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał ponadto, że w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z

1995 r., Nr 1, poz. 1) sposób ujęcia przedmiotowego zagadnienia w jej art. 23 ust. 2 pkt 2 jest podobny do przepisu art. 20 ust. 2 pkt 4 ustawy z 1991 r., co dodatkowo przemawia za celowością wyjaśnienia przedstawionego zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), która ma zastosowanie do rozpatrywanego w sprawie stanu faktycznego, określiła w art. 20 ust. 1 warunki prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Mianowicie zasiłek przysługiwał bezrobotnemu, dla którego nie ma odpowiedniej pracy (proponycji przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, skierowania do prac interwencyjnych, robót publicznych lub na utworzone dodatkowo miejsce pracy) oraz 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. Z dalszych uregulowań ustawy, tj. jej art. 20 ust. 2 wynika jednak, że wymienione wyżej, określone w art. 20 ust. 1 pkt 2, wymagania co do zatrudnienia (ubezpieczenia) są zasadniczą, ale nie wyłączną postacią normatywnego określenia przesłanek prawa do zasiłku. Prawo do zasiłku nie może przecież być uwarunkowane poprzednim zatrudnieniem wobec bezrobotnych, którzy jak np. absolwenci nie mieli jeszcze sposobności zatrudnienia lub którzy, jak np. korzystający z urlopu wychowawczego nie pracowali z ważnych i za takie uznanych w systemie prawa, przyczyn. Nie można zatem zrozumieć zakresu zwolnień bezrobotnych od warunku pozostawania w stosunku pracy, przewidzianych w siedmiu punktach art. 20 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu w oderwaniu od tej podstawowej racji tego przepisu, którą jest unormowanie, odmienne od zasadniczego modelu, warunków prawa do świadczeń z tytułu pomocy pieniężnej dla bezrobotnych, którzy nie pracowali poprzednio ze szczególnych, w systemie prawa przewidzianych powodów. W poddanym interpretacji przepisie art. 20 ust. 2 pkt 4 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu stanowi się o wyłączeniu warunku z art. 20 ust. 1 pkt 2 w stosunku do bezrobotnych po urlopach wychowawczych, zarejestrowanych w okresie 6 miesięcy od dnia zakończenia urlopu. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o instytucję urlopów wychowawczych, funkcjonującą w systemie ochrony pracy kobiet zapewniającą prawo do urlopu bezpłatnego w celu sprawowania opieki nad małym dzieckiem (art. 186 § 1 kodeksu pracy). Zasady tej ochrony zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (jednolity tekst: Dz. U. z 1990 r., Nr 76, poz. 454 ze zm.) a dla wyjaśnienia rozważanego zagadnienia prawnego istotna jest szczególnie regulacja z § 18 ust. 1 tego rozporządzenia, według której okres urlopu wychowawczego - z zastrzeżeniami, które dla stanu faktycznego sprawy niniejszej nie mają znaczenia - traktuje się jak okres zatrudnienia w zakładzie pracy, w którym pracownica korzystała z tego urlopu.

W świetle prawnego zrównania okresu urlopu wychowawczego z okresem zatrudnienia, stają się oczywiste racje, które legły u podstaw wyjaśnianej regulacji z ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Jeżeli bowiem okres korzystania z urlopu wychowawczego jest równoważny z okresem zatrudnienia, to stanowi on zastępczą i to na

równych prawach, formę spełnienia warunku z art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu.

Ta sama metoda regulacji prawnej ochrony praw kobiet, poprzez kreację fikcji prawnej, że okres przerwy w zatrudnieniu poświęconej opiece nad małym dzieckiem jest traktowany jak okres zatrudnienia, została rozszerzona na określone sytuacje, w których wobec rozwiązania stosunku pracy ze szczególnych przyczyn kobieta nie może skorzystać z urlopu wychowawczego, ale te same racje przemawiają za objęciem jej ochroną analogiczną do zasad urlopu wychowawczego. Ma to miejsce wówczas, gdy pracownica nie może skorzystać z zapewnionego przez ustawodawstwo pracy urlopu wychowawczego dla sprawowania opieki nad małym dzieckiem w razie rozwiązania jej stosunku pracy z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r., Nr 4, poz. 19 ze zm.). W takiej sytuacji, w przepisach powołanego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie urlopów wychowawczych, zostało przewidziane przyznanie prawa do zasiłku wychowawczego w okresie odpowiadającym okresowi urlopu wychowawczego, do którego pracownica byłaby uprawniona, gdyby stosunek pracy nie został rozwiązany z przyczyn określonych w powołanej ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. (§ 15 ust. 1) oraz ustalenie, że okres ten traktuje się jak okres urlopu wychowawczego w wymiarze do 6 lat (§ 15 ust. 2 zdanie ostatnie).

Jeżeli przepis o urlopach wychowawczych traktuje przedmiotową sytuację (okres przerwy w zatrudnieniu odpowiadający okresowi urlopu wychowawczego, do którego pracownica byłaby uprawniona, gdyby stosunek pracy nie został rozwiązany z przyczyn określonych w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r.), jak okres urlopu wychowawczego także okres zatrudnienia, to brak jest podstaw do innego określenia pojęcia urlopu wychowawczego w obszarze przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu. Byłaby to bowiem niedopuszczalna interpretacja zwięzająca na niekorzyść bezrobotnych, sprzeczna z celami ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu i systemowym ukształtowaniu ochrony pracy kobiet.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie jak w sentencji uchwały.

=====