

**Wyrok z dnia 17 listopada 2000 r.**

**III RN 46/00**

**Organ drugiej instancji nie może orzec o prawie do zasiłku przedemerytalnego, rozpatrując odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji rozstrzygającej sprawę statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla bezrobotnych (art. 156 § 1 pkt 1 KPA).**

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 17 listopada 2000 r. sprawy ze skargi Janiny K. na decyzję Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w W. z dnia 26 lutego 1998 r. [...] w przedmiocie odmowy przyznania zasiłku przedemerytalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 1 czerwca 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu.

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

Kierownik Rejonowego Urzędu Pracy w Z.Ś. decyzją z dnia 29 grudnia 1997 r. przyznał Janinie K. status osoby bezrobotnej oraz prawo do zasiłku od dnia 9 grudnia 1997 r. w wysokości 120% zasiłku podstawowego. Jako podstawę prawną decyzji wskazano przepisy art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 6 ust. 2 pkt 1, art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a), art. 24 ust. 1 i 3 oraz 6a, art. 25 ust. 1 pkt 2 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 uzasadnieniu zaś stwierdzono spełnienie przez Janinę K. warunków określonych w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a) i art. 24 ust. 1 tej ustawy.

Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w W. decyzją z dnia 6 lutego 1998 r., wydaną na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a), art. 24 ust. 1, 3 i 6a, art. 25 ust. 1

pkt 2 oraz art. 37j ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz art. 138 § 1 pkt 1 KPA, utrzymał w mocy zaskarżoną odwołaniem Janiny K. powyższą decyzję. W uzasadnieniu stwierdzono, że Janina K. w dniu 1 grudnia 1997 r. zarejestrowała się jako bezrobotna, a ostatnia jej umowa o pracę została rozwiązana z przyczyn dotyczących pracodawcy. Ogólny staż pracy odwołującej się, łącznie z pracą w gospodarstwie rolnym, wynosi 33 lata 2 miesiące i 29 dni, a lata pracy i inne okresy uprawniające do zasiłku wynoszą 21 lat i 5 miesięcy. Janina K. nie spełnia łącznie wszystkich, wymienionych w art. 37j ust. 1 pkt 1 ustawy, przesłanek uprawniających do zasiłku przedemerytalnego. Przepisy ustawy nie zaliczają pracy w gospodarstwie rolnym do okresu uprawniającego do zasiłku. Pracę taką zgodnie z przepisami emerytalnymi zalicza się do okresu uprawniającego do emerytury, a także do pracowniczego stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika. Do przyznania prawa do zasiłku przedemerytalnego wymaga się „okresu uprawniającego do zasiłku”, a nie ogólnego stażu pracy.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 1 czerwca 1999 r. [...] uchylił zaskarżoną przez Janinę K. decyzję organu drugiej instancji. W ocenie Sądu przy rozpatrywaniu sprawy zostały naruszone przepisy postępowania w zakresie mogącym mieć wpływ na wynik sprawy.

Przedmiotem postępowania i rozstrzygnięcia w pierwszej instancji było przyznanie Janinie K. statusu osoby bezrobotnej oraz prawa do zasiłku w określonej wysokości. Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu pierwszej instancji. Oznacza to, że zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy nie może zmienić rodzaju sprawy, a zatem w postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta wyłącznie tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym sprawa, jak i nie może rozszerzać zakresu sprawy. Zmiana np. podstawy materialnoprawnej rozstrzyganej sprawy administracyjnej prowadzi do zmiany przedmiotowej tożsamości sprawy, a to z kolei prowadzi do naruszenia zasady „dwiinstancyjności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.” Skoro przedmiotem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji było przyznanie prawa do zasiłku w określonej wysokości, to organ odwoławczy nie mógł zmienić podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia poprzez poszerzenie jej zakresu o rozstrzygnięcie kwestii prawa do zasiłku przedemerytalnego, co nie stanowiło

przedmiotu postępowania i rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. W sytuacji, gdy strona w postępowaniu odwoławczym rozszerzyła jego przedmiot o żądanie nie stanowiące przedmiotu postępowania i rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, to organ odwoławczy powinien był albo uchylić kwestionowaną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji lub nie zmieniając podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia pierwszej instancji, poinformować stronę o możliwości wszczęcia w tej sprawie odrębnego postępowania.

W ocenie Sądu okres pracy w gospodarstwie rolnym wykonywanej na zasadach i warunkach ustalonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, za który była opłacana składka według wskaźnika ustalonego w art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy, podlega zaliczeniu do okresu uprawniającego do zasiłku. Opłacanie wymienionej składki stanowi wystarczający warunek tej zaliczalności, albowiem zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy, osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników są zwolnione z opłacania obowiązkowych składek na Fundusz Pracy.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 156 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 37j ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24 ust. 2 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.) i wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zdania, że Sąd uchylając jedynie decyzję organu pierwszej instancji, w sytuacji złamania przez organ zasady dwuinstancyjności, która to zasada jest jedną z fundamentalnych reguł porządku prawnego, zagwarantowaną art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, i nie stwierdzając nieważności tej decyzji, rażąco naruszył art. 22 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 156 § 1 pkt 1 KPA.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie sposób zgodzić się z poglądem Sądu, że okres pracy w gospodarstwie rolnym rodziców, a potem teściów, wykonywanej na zasadach i warunkach ustalonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, za który była opłacana składka według wskaźnika ustalonego w art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu,

podlega zaliczeniu do okresu uprawniającego do zasiłku. Okres pracy skarżącej w gospodarstwie rolnym rodziców i teściów nie może być bowiem zaliczony do okresu uprawniającego do zasiłku, bowiem żaden z przepisów tej ustawy nie przewiduje takiej możliwości. Okresy pracy uprawniające do zasiłku zostały wymienione enumeratywnie w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a więc okresy wykonywania innego rodzaju pracy nie mogą być zaliczane do okresu, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku przedemerytalnego. Omawiany wyrok wprowadza istotną rozbieżność w ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedstawionym zakresie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafny jest zarzut rewizji nadzwyczajnej rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 156 § 1 pkt 1 KPA. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmując bowiem prawidłowo, że organ drugiej instancji rozpoznając odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji przyznającej Janinie K. status osoby bezrobotnej oraz prawo do zasiłku od dnia 9 grudnia 1997 r. w wysokości 120% zasiłku podstawowego naruszył zasadę dwuinstancyjności w ten sposób, iż utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję uznał, iż wnioskodawczyni nie spełnia warunków do przyznania jej zasiłku przedemerytalnego na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 24 ust. 2 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.), był obowiązany do stwierdzenia nieważności decyzji organu odwoławczego jako wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości. Zgodnie bowiem z wyraźnym i kategorycznym brzmieniem przepisu art. 22 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 KPA lub w innych przepisach. W orzecznictwie sądowym i piśmiennictwie przyjmuje się, że hipotezą przepisu art. 156 § 1 pkt 1 KPA objęte są naruszenia każdego z rodzajów właściwości organu administracji publicznej, a w szczególności nie tylko właściwości rzeczowej i miejscowej, lecz także, jak w omawianym przypadku, właściwości instancyjnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w sytuacji, gdy organ drugiej instancji, rozpatrując odwołanie od decyzji organu administracji publicznej pierwszej instancji rozstrzygającej sprawę statusu bezrobotne-

go i prawa do zasiłku dla bezrobotnego, rozpoznał sprawę dotyczącą prawa do zasiłku przedemerytalnego, to tym samym naruszył właściwość tego organu do rozpatrzenia sprawy zasiłku przedemerytalnego w pierwszej instancji i jednocześnie z naruszeniem przepisów o właściwości instancyjnej nie rozpatrzył w postępowaniu odwoławczym sprawy statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla bezrobotnego.

Trafny jest pogląd Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że okres pracy skarżącej w gospodarstwie rolnym rodziców i teściów nie może być zaliczony do okresu uprawniającego do zasiłku, bowiem żaden z przepisów tej ustawy nie przewiduje takiej możliwości. Okresy pracy uprawniające do zasiłku zostały wymienione enumeratywnie w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a więc okresy wykonywania innego rodzaju pracy, nie mogą być zaliczane do okresu, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku przedemerytalnego. Zagadnienie to zostało rozstrzygnięte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1996 r. III ARN 10/96 (OSNAPiUS 1997 nr 2, poz. 13), w którym stwierdzono, że: „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 związku 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).”

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji

=====