



Sygn. akt II PK 44/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 października 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Myszka

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa L. K.

przeciwko Urzędowi /.../

o nagrodę jubileuszową oraz wyrównanie dodatku stażowego i odprawy emerytalnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 11 października 2011 r.,

skargi kasacyjnej Urzędu od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2010 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 2 marca 2010 r. Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W. w pkt I zasądził od pozwanego Urzędu /.../ na rzecz powódki L. K. następujące kwoty: 1.500 zł tytułem wyrównania dodatku stażowego za 2006 r.,

3.468 zł tytułem wyrównania dodatku stażowego za 2007 r., 1.747 zł tytułem wyrównania dodatku stażowego za 2008 r. oraz 18.557,42 zł tytułem wyrównania odprawy emerytalnej, w punkcie II Sąd oddalił powództwo w pozostałej części wobec Urzędu, zaś w punkcie III odrzucił pozew w stosunku do Prezydenta /.../.

Sąd Rejonowy ustalił następujący stan faktyczny: powódka L. K. w okresie od 1 lipca 1968 r. do dnia 22 lipca 1976 r. nieprzerwanie świadczyła pracę w byłej Jugosławii. Do 18 grudnia 1977 r. miała przerwę w zatrudnieniu, a następnie od 19 grudnia 1977 r. wykonywała pracę w byłej Jugosławii nieprzerwanie do 1991 r. W byłej Jugosławii powódka zatrudniona była na podstawie umów o pracę, przy czym do pracy za granicę nie była skierowana przez polskie przedsiębiorstwo. Powódka po powrocie do Polski w okresie od 15 lipca 1996 r. do 20 czerwca 2008 r. świadczyła pracę na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, początkowo w Urzędzie Gminy /.../, a następnie w Urzędzie /.../. Staż pracy powódki uprawniający ją do otrzymania dodatkowych świadczeń pracowniczych u obu pracodawców był liczony od daty podjęcia pracy w Polsce, z pominięciem okresu zatrudnienia za granicą, tj. od 15 lipca 1996 r. Dlatego też powódka otrzymywała dodatek za wieloletnią pracę począwszy od 15 lipca 1996 r. w wymiarze 5% miesięcznego wynagrodzenia po przepracowaniu 5 lat, przy czym dodatek ten wzrastał o 1% za każdy dalszy rok pracy, osiągając wielkość 11% w 2008 r.

W dniu 26 września 1997 r. powódka po raz pierwszy zwróciła się do Burmistrza Gminy /.../ - ówczesnego jej pracodawcy - o zaliczenie do jej stażu pracy pracowniczego okresu zatrudnienia w byłej Jugosławii. Następnie powódka ponownie wystąpiła z prośbą o zaliczenie tego okresu do stażu pracy w dniu 10 kwietnia 2008 r., jednakże tym razem do Dyrektora Biura Kadr i Szkoleń Urzędu /.../. W obu przypadkach jednak powódka otrzymała negatywną odpowiedź.

Sąd pierwszej instancji wskazał, iż dokonanie w sprawie jedynie gramatycznej wykładni przepisu art. 86 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.) jest niewystarczające, gdyż należy wziąć pod uwagę także *ratio legis* tej ustawy, a w szczególności dokonać należy wykładni celowościowej tej normy. Interpretacja celowościowa prowadzi – w ocenie Sądu - do wniosku, że

niezaliczenie okresów zatrudnienia, w stosunku do których nie istniał prawny obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy, wywołałoby stan sprzeczny z celem ustawy. Stwierdzono bowiem, że oparcie się w tym zakresie jedynie na regułach wykładni językowej prowadziłoby do nieuzasadnionego wykluczenia okresów zatrudnienia sprzed momentu wprowadzenia obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy. Prowadziłoby to także do nieuzasadnionego wnioskowania, że ustawodawca założył, że tylko okresy pracy „stygmatyzowane składką na Fundusz Pracy” zasługują na zaliczenie do uprawnień pracowniczych. W rzeczywistości jednak – uznał Sąd - opłacanie składek stanowi w zamyśle ustawodawcy jedynie „instrumentarium wykazania, a nie kryterium wartościowania” poszczególnych okresów sprzed i po wprowadzeniu składek na Fundusz Pracy.

Strona pozwana zaskarżyła ten wyrok apelacją w zakresie pkt IV oraz V, zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 86 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji w zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy, przez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że istnieją podstawy do zaliczenia okresu zatrudnienia powódki na terenie byłej Jugosławii do pracowniczego stażu pracy na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych.

W ocenie skarżącego, wykładnia przepisu art. 86 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jaką dokonał Sąd Rejonowy, jest błędna, a żaden z pozostałych przepisów tej ustawy nie daje podstaw do zaliczenia powódce okresu jej zatrudnienia na terenie byłej Jugosławii do pracowniczego stażu pracy. Ponadto zarzucił Sądowi pierwszej instancji niewyjaśnienie podstaw zastosowania w wyrokowaniu brzmienia art. 86 ustawy o promocji w zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy w okresie od 26 października do 31 stycznia 2009 r., wskazując na treść art. 316 k.p.c. Podniósł również, że treść przedmiotowej ustawy była wielokrotnie nowelizowana i żadna nowelizacja nie wprowadzała przepisów przejściowych ani przepisów z mocą wsteczną, zatem brak jest przepisów, które pozwalałyby na odejście od ogólnej zasady *lex retro non agit*. Dlatego też przyjęta przez Sąd Rejonowy wykładnia art. 86 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy narusza tę zasadę, a co za tym idzie, w konsekwencji powoduje niejasną sytuację pracowników w zakresie uprawnień pracowniczych, jak również pracodawców w sferze ich obowiązków.

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w W. wyrokiem z dnia 11 października 2010 r. oddalił apelację Urzędu /.../.

W uzasadnieniu Sąd drugiej instancji wskazał, że Sąd Rejonowy prawidłowo przeprowadził postępowanie dowodowe, a swoje stanowisko umotywował wyczerpująco i przekonywująco. Podzielił stanowisko tego Sądu co do interpretacji art. 86 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a więc, że wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu apelacji, przy wydaniu orzeczenia należało wziąć pod uwagę także *ratio legis* cytowanej powyżej ustawy, a przede wszystkim przeprowadzić wykładnię celowościową przepisu art. 86 ustawy, aby dojść do wniosku, iż niezaliczenie okresów zatrudnienia, co do których nie istniał prawny obowiązek opłacenia składki na Fundusz Pracy, wywołałoby stan sprzeczny z celem ustawy.

Pozwany zaskarżył ten wyrok skargą kasacyjną, wnosząc o jego uchylenie w zakresie pkt 1, w którym apelacja pozwanego Urzędu od wyroku Sądu Rejonowego z dnia 2 marca 2010 r. została oddalona i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, poprzez naruszenie art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - poprzez jego zastosowanie i zaliczenie na jego podstawie okresu zatrudnienia powódki L. K. na terenie byłej Jugosławii w okresie od 1 lipca 1968 r. do 22 lipca 1976 r. oraz od 19 grudnia 1977 r. do 31 grudnia 1989 r. do pracowniczego stażu pracy.

Uzasadniając zarzuty kasacyjne, skarżący wskazał, że, jego zdaniem, w realiach niniejszej sprawy nie istnieją podstawy do zastosowania przepisu art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, gdyż - wobec braku przepisów przejściowych - stwierdzić należy, że art. 86 tej ustawy znajduje zastosowanie do stanów faktycznych zaistniałych w okresie jego obowiązywania. Odnieść to należy również do kolejnych nowelizacji tego przepisu.

Przywołując zasady techniki prawodawczej oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, skarżący podkreślił, że nadanie przepisom mocy wstecznej musi być absolutnym wyjątkiem. Zasada niedziałania prawa wstecz jako dyrektywa

postępowania skierowana pod adresem organów stanowiących prawo polega bowiem na tym, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które zaistniały przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami. Skoro zatem ustawodawca nie zdecydował się w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy na odstępstwo od zasady *lex retro non agit*, to wadliwe staje się zastosowanie przepisu art. 86 ust. 1 cytowanej ustawy przez Sąd drugiej instancji prowadzące do pogwałcenia powyższej zasady i oznacza w istocie niejasną sytuację pracowników w zakresie uprawnień pracowniczych, jak również pracodawców, w sferze ich obowiązków.

Ponadto skarżący stwierdził, że nie istnieje żadna podstawa prawna, która uzasadniałaby zaliczenie do pracowniczego stażu pracy okresu zatrudnienia powódki na terenie byłej Jugosławii, a przez to nabycie uprawnień pracowniczych na gruncie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Przywołując przepisy tej ustawy, a także ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 8, poz. 953 ze zm.) oraz rozporządzeń: Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 146, poz. 1223 ze zm.) oraz Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 146, poz. 1222 ze zm.), skarżący zauważył, że z racji, iż uprawnienia pracownicze na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych zostały ukształtowane korzystniej aniżeli na gruncie Kodeksu pracy, chociażby w zakresie odprawy emerytalnej, przepisy odnoszące się zaliczania okresów poprzedniego zatrudnienia winny być stosowane restrykcyjnie.

W konsekwencji skarżący podniósł, iż dokonując oceny, czy powódce przysługuje prawo zaliczenia okresu jej zatrudnienia na terenie byłej Jugosławii, należy wziąć pod uwagę przepisy obowiązujące w dacie, gdy była ona zatrudniona na terenie byłej Jugosławii. Wskazał przy tym na przepisy ustaw: z dnia 29 grudnia

1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446 ze zm.), z dnia 16 października 1991 o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zauważył, że w sytuacji gdyby powódka żądania w zakresie uprawnień pracowniczych zgłosiła pod rządami ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r., to okres jej pracy na terenie byłej Jugosławii nie podlegałby zaliczeniu do nabycia przez nią uprawnień pracowniczych na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych. Idąc tokiem rozumowania Sądu drugiej instancji, zgłoszenie tych samych roszczeń, tyle że na gruncie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy, jak najbardziej stawałoby się zasadne. W konsekwencji oznaczałoby to możliwość domagania się dodatkowych uprawnień pracowniczych za cały okres pozostawania powódki w zatrudnieniu u pozwanego. Prowadziłoby to do sytuacji, że pracodawca, mimo iż w dacie obowiązywania ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r., zasadnie odmawiał zaliczenia zatrudnienia powódki na terenie byłej Jugosławii do jej uprawnień pracowniczych i tak byłby obowiązany do uregulowania z mocą wsteczną wszelkich roszczeń finansowych pracownika powstałych *de facto* na gruncie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. bądź jej kolejnych nowelizacji.

Odnosząc się do okoliczności, iż ustawodawca przewidział we wcześniejszym okresie możliwość zaliczenia pracy za granicą jedynie w zakresie nabycia uprawnień emerytalno-rentowych, skarżący podniósł, iż zaliczenie okresu zatrudnienia powódki w zakresie przyznania uprawnień emerytalnych nie może w żaden sposób przesądzać o zastosowaniu przepisu art. 86 § 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w realiach niniejszej sprawy. Na innej bowiem podstawie prawnej dochodzi do zaliczenia okresu zatrudnienia do nabycia i wyliczenia uprawnień emerytalnych, a na innej do nabycia uprawnień pracowniczych. Wskazał przy tym, że przywołana w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2010 r. Umowa z dnia 16 stycznia 1958 r. o ubezpieczeniu społecznym między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii, jak z samej nazwy umowy wynika, reguluje kwestie dotyczące: ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa, ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa, na starość i na wypadek śmierci żywiciela,

łącznie z ubezpieczeniem od wypadków w zatrudnieniu i chorób zawodowych — ubezpieczenia rentowe. Zaś z artykułu 4 jednoznacznie wynika, że okresy zatrudnienia będą uwzględniane przy ustalaniu prawa do świadczeń w myśl niniejszej ustawy, tj. do świadczeń w zakresie ubezpieczenia społecznego. Nie istnieją przy tym żadne podstawy do czynienia rozszerzającej interpretacji postanowień umowy z dnia 16 stycznia 1958 r., w szczególności przyjmowanie poglądu, że w oparciu o postanowienia tejże umowy istnieją podstawy do zaliczenia okresu zatrudnienia na terenie byłej Jugosławii w zakresie uprawnień pracowniczych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Treścią zasady *lex retro non agit* jest zakaz nadawania prawu mocy wstecznej. Zakazuje ona regulacji przez prawo zdarzeń prawnych i ich skutków zrealizowanych w czasie, gdy konkretny przepis jeszcze nie obowiązywał. W skardze wywodzi się, że zgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz roszczenie powódki winno być oceniane na podstawie przepisów, które obowiązywały w okresie zatrudnienia powódki w Jugosławii (1968-1991). Koncepcja ta jest całkowicie nieuprawniona. Zdarzeniem prawnym (stosunkiem prawnym) podlegającym ocenie prawnej w niniejszej sprawie jest zobowiązanie do wypłaty pracownikowi samorządowemu dodatku za wieloletnią pracę (jego wysokość) na podstawie art. 21 obowiązującej w spornym okresie (2006 – 2008) ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych w związku z § 11 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich w związku z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – przy odpowiednim stosowaniu art. 22 ust. 1, art. 23 i art. 28 ust. 1 i 3, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Przepisy te nadają temu zobowiązaniu kształt w tym znaczeniu, że określają warunki prawa do dodatku oraz warunki, od których uzależniona jest jego wysokość. Wymagany okres zatrudnienia, od którego uzależnione jest prawo do dodatku oraz jego

wysokość, nie stanowi zdarzenia prawnego, lecz przesłankę przyznania prawa. Innymi słowy, jest to materia, na podstawie której dokonuje się oceny prawnej roszczenia, a nie materia podlegająca takiej ocenie. Jest to kryterium weryfikujące, a nie weryfikowane. Jeszcze inaczej rzecz ujmując, warunek posiadania wymaganego okresu zatrudnienia to element normy prawnej (jej hipoteza), mającej zastosowanie do stosunku między pracodawcą a pracownikiem, którego przedmiotem jest dodatek za wieloletnią pracę. Nie chodzi więc o „prawo zaliczenia okresu zatrudnienia na terenie byłej Jugosławii”, lecz o prawo do dodatku. Roszczenie o ten dodatek staje się wymagalne za każdym razem w terminie wypłaty wynagrodzenia za pracę i podlega ocenie według obowiązującego wtedy prawa. Złamanie zasady nieretroaktywności prawa miałoby miejsce tylko w przypadku, gdyby prawo do dodatku oceniane było na podstawie przepisów jeszcze nieobowiązujących w dacie jego wymagalności, przykładowo: gdyby na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uwzględnione zostały o roszczenia o podwyższenie dodatków przysługujących do 1 czerwca 2004 r. (data wejścia w życie przywołanej ostatnio ustawy). Nie jest więc tak, jak sugeruje się w skardze, że powódka na podstawie powyższego przepisu może się domagać podwyższenia dodatku za cały okres pozostawania w stosunku pracy ze stroną pozwaną. Ma on zastosowanie dopiero od 1 czerwca 2004 r., a więc wyłącznie do dodatków wymagalnych od tej daty. Nie ma więc obawy, że pracodawca, który zasadnie odmawiał żądaniu powódki na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, byłby zobowiązany do uregulowania z mocą wsteczną roszczeń pochodzących sprzed 1 czerwca 2004 r., bowiem do nich miałaby zastosowanie ustawa (ustawy) stara, a nie nowa z 2004 r. Co więcej, pogląd przedstawiany w skardze prowadziłby do wniosku, że przy ocenie roszczeń powódki w okresie od 1 czerwca 2004 r. należałoby stosować nieobowiązujące już przepisy. O zasadności roszczeń powódki nie decyduje zatem data wystąpienia z żądaniem ich spełnienia, ale obowiązujące w dacie powstania zobowiązania przepisy prawa.

Skoro pozytywne dla powódki rozstrzygnięcie Sądu - odnośnie do dodatku za wieloletnią pracę dotyczy zobowiązań powstałych w latach 2006 – 2008, to zasadnie dla ich oceny prawnej przyjęto art. 86 ust. 1 ustawy o promocji

zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jeśli zaś chodzi o odprawę emerytalną, to prawo do niej powstało po zakończeniu stosunku pracy, więc również w okresie obowiązywania powyższej normy prawnej. Stąd też zarzuty skargi okazały się chybione.

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.