

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 27 października 1994 r.
I PZP 40/94**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Antoni Filcek, Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski (sprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski, Walerian Sanetra (współsprawozdawca), Jadwiga Skibińska-Adamowicz,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Stefana Trautsolta, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 października 1994 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

"Czy do okresu pracy, o którym mowa w art. 21 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) wlicza się okres zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej w b. Przedsiębiorstwie Upowszechniania Prasy i Książki Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej "Prasa-Książka-Ruch?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Do okresów pracy wymienionych w art. 21 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), wlicza się z mocy art. 1 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy okresy zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej w Przedsiębiorstwie Upowszechniania Prasy i Książki Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej "Prasa-Książka-Ruch".

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

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił rozpatrywane zagadnienie prawne podnosząc, że art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) określając warunki prawne, od których uzależnione jest prawo do przedłużonego zasiłku dla bezrobotnych, stanowi, iż bezrobotni, którzy do dnia rejestracji pozostawali w stosunku pracy lub w stosunku służbowym przez co najmniej 25 lat kobiety i 30 lat mężczyźni, zachowują prawo do zasiłku przez okres 18 miesięcy. Również art. 21 ust. 5 tej ustawy przewiduje, że prawo do zasiłku, aż do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych (nie więcej niż przez dwa lata), zachowują bezrobotni, którzy pozostawali m.in. w stosunku pracy lub stosunku służbowym przez okres co najmniej 30 lat kobiety i 35 lat mężczyźni.

Inaczej sformułowany jest art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, w którym przyznaje się prawo do zasiłku dla bezrobotnych uzależniając je od pozostawania w stosunku pracy lub stosunku służbowym albo od podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności, przez co najmniej 180 dni w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania.

Różnice w treści tych przepisów są główną przesłanką praktyki urzędów pracy, sprowadzającej się do wykładni art. 21 ust. 3 i 5 omawianej ustawy, polegającej m.in. na odmowie zaliczania do stażu pracy zatrudnienia sprzedawców w kioskach "Ruchu" z uwagi na oparcie go na umowie agencyjnej. Interpretację taką akceptuje także orzecznictwo

Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. wyrok z dnia 22 grudnia 1993 r., sygn. akt SA/Gd 2176/93.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest wątpliwe, czy taka interpretacja jest prawidłowa, zgodna z innymi przepisami ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, z istotą prawną zasiłku dla bezrobotnych i zasadami sprawiedliwości społecznej. Rzecznik Praw Obywatelskich wywodzi, że omawiana ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu, zgodnie z jej art. 1 ust. 2 zdanie drugie, stosuje się odpowiednio do podejmujących pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy agencyjnej. Wobec daleko posuniętego podobieństwa umowy agencyjnej, a zwłaszcza takiej umowy wykonywanej na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej, należy zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy omawianej ustawy stosować także do osób, które świadczyły pracę na podstawie umowy agencyjnej w Przedsiębiorstwie "Prasa-Książka-Ruch".

Za poglądem takim przemawia także, według Rzecznika Praw Obywatelskich, istota zasiłku dla bezrobotnych, który przysługuje ex lege i jest świadczeniem publiczno-prawnym, zbliżonym do świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Ten charakter szczególnie wyraźnie występuje w zasiłku przedemerytalnym z art. 21 ust. 5 ustawy o bezrobociu i zatrudnieniu, gdyż przepis ten ma na celu umożliwienie bezrobotnemu uzyskanie prawa do emerytury w przypadku posiadania odpowiednio długiego stażu pracy. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 1993 r., P 7/93, przepis art. 21 ust. 5 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu w zakresie, w jakim pomija bezrobotnych, którzy podlegali ubezpieczeniu społecznemu z tytułu "innej pozarolniczej działalności", jest niezgodny z art. 1 i 67 ust. 2 Konstytucji.

Biorąc to pod rozwagę, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że okres zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej w Przedsiębiorstwie "Prasa-Książka-Ruch" powinien być zaliczony do stażu, od którego zależy uzyskanie prawa do przedłużonego zasiłku dla bezrobotnych na podstawie art. 21 ust. 3 i 5 cyt. ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

Prokurator wniósł o udzielenie odpowiedzi twierdzącej.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po dniu zarejestrowania we właściwym rejonowym urzędzie pracy, 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. Przepis ten wyraźnie więc poleca zaliczyć do stażu, od którego zależy nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności, a więc z pewnością także okres zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej, takiej jak w Przedsiębiorstwie "Prasa-Książka-Ruch". Natomiast w przepisach art. 21 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 tej ustawy do stażu, od którego zależy nabycie prawa do określonych nimi przedłużonych zasiłków, zalicza się okres pozostawania w stosunku pracy lub w stosunku służbowym. Porównanie treści tych przepisów sugeruje, że okres zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej nie podlega zaliczeniu do stażu z art. 21 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 omawianej ustawy. Nie jest to bowiem okres ani pozostawania w stosunku pracy ani w stosunku służbowym. Tego rodzaju rozumowanie leżało u podstaw rozstrzygnięcia, które zapadło w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 1993 r., sygn. akt SA/Gd 2176/93. To proste wnioskowanie nie jest jednak prawidłowe, gdyż nie uwzględnia treści wszystkich przepisów omawianej ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, jej funkcji oraz systemu prawa. Pogład ten przede wszystkim nie uwzględnia przepisu art. 1 ust. 2 zdanie drugie omawianej ustawy,

który stanowi, że jej przepisy stosuje się odpowiednio do podejmujących pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy agencyjnej. W doktrynie, a także w części orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiany jest słuszny pogląd, że przepis ten oznacza, iż nakładcy i osoby zatrudnione na podstawie umowy agencyjnej powinni być w rozumieniu omawianej ustawy traktowani tak jak pracownicy (por. np. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 1991 r. SA/Wr 1025/91, ONSA 1993 z. 1 poz. 7). Między świadczeniem pracy na podstawie umowy agencyjnej, zwłaszcza na rzecz uspołecznionych jednostek, a zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, zachodzą tak daleko idące podobieństwa, że odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o pracownikach w zakresie obliczania stażu, niezbędnego dla uzyskania przedłużonego zasiłku do agentów, polega na stosowaniu tych przepisów wprost. Dotyczy to w szczególności osób zatrudnionych na podstawie umowy agencyjnej w Przedsiębiorstwie "Prasa-Książka-Ruch" z uwagi na wykazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku szczególny charakter tego stosunku prawnego, bardzo zbliżonego do stosunku pracy, zarówno w treści jak i w skutkach w sferze ubezpieczeń społecznych. Prowadzi to do wniosku, że o ile w przepisach art. 21 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 cyt. ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu jest mowa o pozostawaniu w stosunku pracy, to należy przez to rozumieć także świadczenie pracy na podstawie umowy agencyjnej w Przedsiębiorstwie "Prasa-Książka-Ruch". Tym samym bez znaczenia jest różnica w sformułowaniach omawianych przepisów i brzmieniu art. 20 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. O ile bowiem przepis art. 20 ust. 1 pkt 2 przyznaje prawo do zasiłku bezrobotnemu, który podlegał uprzednio ubezpieczeniu społecznemu z tytułu działalności pozarolniczej, to nie dotyczy to osób świadczących pracę w charakterze agentów, lecz osób prowadzących inne rodzaje działalności objęte ubezpieczeniem. Agentów dotyczy bowiem ten przepis już w części odnoszącej się do pracowników.

Do osób zatrudnionych na podstawie umowy agencyjnej nie odnosi się również orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 1993 r., P 7/92 (Orzecznictwo TK 1993 cz. II s. 256) w pkt 2, gdyż dotyczy ono zaliczenia okresu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek (wykonywania zawodu taksówkarza) i nie zawiera analizy sytuacji nakładców oraz agentów, zwłaszcza w świetle art. 1 ust. 2 zd. 2 ustawy. Przede wszystkim orzeczenia tego nie można odnieść do osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej, gdyż jak to wyżej wykazano, są one objęte zawartym w art. 21 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 pojęciem "pozostawanie w stosunku pracy". Z tych samych względów bez znaczenia dla rozstrzyganego problemu jest zmiana analizowanej ustawy dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 1994 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 108, poz. 516). Ustawa ta w art. 21 ust. 3 oraz ust. 5 pkt 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu po wyrazach "w stosunku służbowym" dodała wyrazy "albo podlegali ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności". Tym samym w sposób nie budzący wątpliwości do stażu, od którego zależy przedłużony okres zasiłkowy zaliczono okresy prowadzenia takiej działalności. Nie zmienia to jednak sytuacji osób wykonujących pracę na podstawie umów agencyjnych, gdyż jak wyżej wykazano, także poprzednio tego rodzaju świadczenie pracy było zaliczane do omawianego stażu.

Wobec powyższego Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====