

17.08.94 r.

RPO/151014/94/311/III/J.B.

Sąd Najwyższy  
Izba Administracyjna,  
Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  
W a r s z a w a

W n i o s e k

Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w praktyce.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 13 ust. 3 i 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1964 r. o Sądzie Najwyższym (jedn.tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48)

w n o s z ę

o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące wątpliwości w praktyce:

- "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".

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

Przepis art. 21 ust. 3 i 5 ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu określa warunki prawne, od których uzależnione jest prawo bezrobotnego do przedłużonego zasiłku dla bezrobotnych.

Art. 21 ust. 3 stanowi, że 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.

Art. 21 ust. 5 przewiduje natomiast, że prawo do zasiłku dla bezrobotnych zachowują bezrobotni, którym do uzyskania uprawnień emerytalnych brakuje nie więcej niż 2 lata, jeżeli 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 wym. ustawy. Przyznaje on prawo do zasiłku dla bezrobotnych z podstawowym okresem zasiłkowym 12 miesięcy, uzależniając to prawo od pozostawania bezrobotnego - w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania - w stosunku pracy lub stosunku służbowym co najmniej 180 dni lub podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności przez okres co najmniej 180 dni.

Wskazane różnice, w treści przepisów były główną przesłanką, przyjęcia w praktyce urzędów pracy ścisłej wykładni art. 21 ust. 3 i 5. Nie zalicza się bowiem do wymaganego w tym przepisie okresu pracy, zatrudnienia opartego na innej podstawie prawnej niż stosunek pracy, w tym zatrudnienia sprzedawców w kioskach "Ruchu", opartego na umowie agencyjnej.

Taką interpretację akceptuje orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. w sprawie SA/GD/2176/93).

Powstaje wątpliwość czy taka wykładnia art. 21 ust. 3 i 5 jest prawidłowa, zgodna z innymi przepisami ustawy z 16 października 1991 r., z istotą prawną zasiłku dla bezrobotnych i zasadami sprawiedliwości społecznej.

1. Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu w art. 1 ust. 2 zd. drugie głosi, że przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do podejmujących pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy agencyjnej. Powstaje pytanie, czy "odpowiednie" stosowanie przepisów ustawy, może być przesłanką przemawiającą za wliczeniem okresu zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej, jaka wiązała w przeszłości (przed likwidacją i przekształceniami własnościowymi "Ruch-u") agentów zatrudnionych w kioskach "Ruch".

Umowy te nie były klasycznymi umowami agencyjnymi regulowanymi art. 758-764 k.c. Dlatego regulowane były odrębnie, wprawdzie przepisami niższej rangi wydawanymi przez ministerstwo handlu bądź przez władze "Ruchu" i na ich podstawie zawierano umowy agencyjne wg jednolitego, centralnie opracowanego wzoru. W tych umowach sytuacja prawna agenta była bardzo podobna do sytuacji prawnej pracownika. Nadto w przepisach ogólnie obowiązujących przyznawano wprost agentom "Ruchu" niektóre uprawnienia pracownicze, rozszerzając stopniowo ich zasięg np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 maja 1981 r. w sprawie rozszerzenia zakresu świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla niektórych osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz.U. Nr 14, poz. 85), w rozporządzeniu Rady Ministrów z 17 lipca 1981 r., w sprawie szczególnych zasad przechodzenia na emeryturę pracowników uspołecznionych zakładów pracy do 31 grudnia 1981 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 95 ze zm.) i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 maja 1982 r. w sprawie rozszerzenia zakresu świadczeń dla osób wykonujących pracę na rzecz przedsiębiorstwa upowszechniania prasy i książki Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej "Prasa-Książka-Ruch" na podstawie umowy agencyjnej (Dz.U. Nr 18, poz. 126).

W konsekwencji stosunek agencyjny zatrudnionych w "Ruchu" stał się bardzo zbliżony do stosunku pracy. Różnica istotna dotyczyła tylko jednej sfery: ryzyka prowadzenia działalności. Ryzyko to w znacznym stopniu obciążało agentów, ale i na tym odcinku stopniowo łagodzono zasady odpowiedzialności materialnej agentów.

Cechy charakterystyczne przedmiotowych umów agencyjnych, właśnie dlatego, że były prawie takie same jak cechy charakterystyczne stosunków pracy, uzasadniają odpowiedź pozytywną na postawione pytanie i uznanie, że "odpowiednie" stosowanie przepisów ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, pozwala wliczyć okres zatrudnienia w przeszłości w charakterze agenta w "Ruchu" do okresów pracy, o jakich mowa w art. 21 ust. 3 i 5.

2. Za tym poglądem może przemawiać istota prawna zasiłku dla bezrobotnych.

Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniu z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie P 7/92 uznał, iż w świetle przepisów ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, zasiłek dla bezrobotnych jest takim świadczeniem pieniężnym, który przysługuje ex lege ze środków Funduszu Pracy i że charakter prawny zasiłku nie jest jednoznaczny. Jest on świadczeniem publiczno-prawnym, zbliżonym najbardziej do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Ten charakter prawny zasiłku szczególnie wyraźnie występuje w zasiłku przedemerytalnym z art. 21 ust. 5, gdyż celem przepisu jest umożliwienie bezrobotnemu znajdującemu się w wieku przedemerytalnym, uzyskanie praw emerytalnych, do uzyskania których brakuje mu wymaganego okresu zatrudnienia.

Trybunał Konstytucyjny w innym orzeczeniu wypuklił wprost ten charakter prawny zasiłku przedemerytalnego dla bezrobotnych. W orzeczeniu z dnia 13 lipca 1993 r. (P 7/93) orzekł, że przepis art. 21 ust. 5 pkt 1 ustawy z 16 października 1991r. 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 RP.

Uwzględniając, że:

- przepis art. 21 ust. 3 i 5 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu ma na celu ochronę bezrobotnych o długoletnim stażu,
- zasiłek dla bezrobotnych wyżej przewidziany, ma charakter zbliżony do świadczeń z ubezpieczenia społecznego,
- agenci zatrudnieni w przeszłości w kioskach "Ruchu", podlegali

ubezpieczeniu społecznemu i korzystali z różnych świadczeń z tego ubezpieczenia, a ich stosunek agencyjny był bardzo zbliżony do stosunku pracy -

- wydaje się, że można mieć uzasadnione wątpliwości do dotychczasowej interpretacji wym. przepisu.

3. Trzeba nadto dodać, że niekorzystna dla zainteresowanych wykładnia pozwala na postawienie zarzutu o naruszeniu zasad sprawiedliwości społecznej.

W okresie, w którym byli zatrudnieni jako agenci "nikomu w Polsce się nie śniło" (cyt. ze skargi), że nadejście bezrobocie i że wówczas rodzaj stosunku, na podstawie jakiego świadczyli pracę w kioskach "Ruch" może ich pozbawić prawa do zasiłku w wieku, w którym - z uwagi na sytuację na rynku pracy - nie mają szans na otrzymanie pracy i dopracowanie brakującego okresu wymaganego do otrzymania emerytury. Nie mogli oni w przeszłości takiej sytuacji przewidzieć i podjąć starań o zmianę charakteru umowy. Jak tragiczne mogą to być sytuacje świadczy m.in. jedna ze skarg do RPO. Zainteresowana ma łącznie ponad 30-letni okres zatrudnienia. Zwolniona została w ramach zwolnień grupowych w wieku, który pozwolił jej przejść na emeryturę za półtora roku. Urząd pracy odmówił jej zasiłku przedemerytalnego. NSA oddalił skargę, albowiem uznano, że okres zatrudnienia od 2 czerwca 1986 r. do 31 maja 1987 r. na podstawie umowy agencyjnej w przedsiębiorstwie "Prasa-Książka-Ruch", nie podlega wliczeniu do okresu pracy, o którym mowa w art. 21 ust. 5. Ten jeden rok zatrudnienia w charakterze agenta przesądził sprawę na jej niekorzyść, a kobieta nie ma z czego żyć i żadnych szans na uzyskanie pracy.

Z tych względów wnoszę jak wyżej.

Prof.dr Tadeusz Zieliński