

**Wyrok z dnia 9 listopada 1995 r.
III ARN 54/95**

Pozbawienie bezrobotnego należnego mu świadczenia z tytułu udokumentowanej niezdolności do pracy tylko na podstawie, że wskutek wcześniejszych, wydanych z naruszeniem prawa decyzji organów zatrudnienia nie pobierał zasiłku dla bezrobotnych, jest rażąco sprzeczne z elementarnymi zasadami państwa prawnego.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 1995 r. sprawy ze skargi Rudolfa J. na decyzję Kierownika Wojewódzkiego Urzędu Pracy w O. z dnia 2 grudnia 1994 r., [...] w przedmiocie odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 1995 r. [...]

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

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

Decyzją z dnia 20 kwietnia 1994 r. [...] Kierownik Rejonowego Urzędu Pracy w O. odmówił Rudolfowi J. przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych za okres od dnia 2 grudnia 1993 r. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że wnioskodawca został zarejestrowany jako bezrobotny w dniu 1 czerwca 1992 r. z prawem do zasiłku od dnia 2 czerwca 1992 r. Na podstawie przedłożonych przez stronę świadectw pracy przyjęto, że pozostawał w stosunku pracy przez okres 34 lat i 14 dni, a zatem zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu nabył prawo do zasiłku dla bezrobotnych przez okres 18 miesięcy, tj. od dnia 2 czerwca 1992 r. do dnia 1 grudnia 1993 r. Z przedstawionych przez wnioskodawcę świadectw pracy wynika, że nie spełnia on przewidzianych w art. 21 ust. 5 tej ustawy przesłanek nabycia prawa do zasiłku do czasu nabycia prawa do emerytury.

Decyzją z dnia 18 lipca 1994 r. [...] Kierownik Rejonowego Urzędu Pracy w O. przyznał Rudolfowi J. prawo do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 6 lipca 1994 r. W uzasadnieniu decyzji podano, że wnioskodawca przedłożył wydane w dniu 30 listopada 1990 r. przez Spółdzielnię Pracy AE.@ w W. świadectwo wykonywania pracy w szczególnych warunkach w okresie od dnia 26 października 1970 r. do dnia 30 listopada 1990 r., a zatem należało uznać, że spełnia on warunki określone w art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

Decyzją z dnia 10 października 1994 r. [...] Kierownik Rejonowego Urzędu Pracy w O. odmówił przyznania zasiłku dla bezrobotnych za okres niezdolności do pracy od dnia 7 stycznia 1994 r. do dnia 5 lipca 1994 r. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że

zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego w Opolu z dnia 24 sierpnia 1994 r. [...] brak jest podstaw do przyznania zasiłku dla bezrobotnych za udokumentowany okres niezdolności do pracy, bowiem wnioskodawca nie spełniał w tym okresie przesłanek określonych w art. 20 ust. 12 w związku z art. 15 ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, a ponadto w tym okresie (tj. od dnia 2 grudnia 1993 r. do dnia 5 lipca 1994 r.) nie miał prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Decyzją z dnia 2 grudnia 1994 r. [...] Kierownik Wojewódzkiego Urzędu Pracy w O. po rozpatrzeniu odwołania Rudolfa J. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 24 kwietnia 1995 r. [...] skargę Rudolfa J. na powyższą decyzję oddalił. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 20 ust. 12 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu bezrobotnym pobierającym zasiłki przysługują świadczenia za udokumentowane okresy niezdolności do pracy, za które przysługiwałyby zasiłki z ubezpieczenia społecznego w razie choroby. Skoro skarżący nie posiadał prawa do zasiłku dla bezrobotnego w okresie od dnia 2 grudnia 1993 r. do dnia 5 lipca 1994 r., to za okres udokumentowanej niezdolności do pracy trwającej od dnia 7 stycznia 1994 r. do dnia 5 lipca 1994 r. nie można przyznać zasiłku.

Złożone przez stronę w dniu 6 lipca 1994 r. zaświadczenie o wykonywaniu pracy w szczególnych warunkach nie może stanowić podstawy do przyznania zasiłku za okres dochodzony, bowiem było podstawą zmiany okresu zasiłkowego od dnia złożenia i spowodowało wydanie decyzji na podstawie art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Złożone świadectwo w związku z nowymi okolicznościami spowodowało powstanie nowej sprawy rozstrzygniętej decyzją z dnia 18 lipca 1994 r. Skarżący od tej nowej decyzji nie odwołał się, a zatem nie domagał się zasiłku od okresu wcześniejszego. W ocenie Sądu dowodzi to, że w dniu wydania zaskarżonej decyzji nie istniały takie istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne i dowody, które wskazywałyby na przyczynę wznowienia postępowania określoną w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Powyższy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości, zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie art. 156 § 1 pkt 3, art. 9, 15, 16 § 1, 145 § 1 pkt 5, 147 - 151 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 156 § 1 tego kodeksu w związku z art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu - Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że skoro świadectwo o wykonywaniu pracy w warunkach szkodliwych skarżący złożył dnia 6 lipca 1994 r., to od tego dnia można przyznać zasiłek na okres do uzyskania emerytury, nie jest trafny. Sąd nie uwzględnił bowiem, że zaskarżona decyzja dotyczy sprawy rozstrzygniętej ostateczną decyzją Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy z dnia 20 kwietnia 1994 r., w której odmówiono stronie prawa do zasiłku za okres od dnia 2 grudnia 1993 r. W następstwie przedłożenia w dniu 6 lipca 1994 r. organowi zatrudnienia świadectwa pracy o zatrudnieniu w szczególnych warunkach w okresie od dnia 26 października 1970 r. do dnia 30 listopada 1990 r., organ ten decyzją z dnia 18 lipca 1994 przyznał skarżącemu zasiłek dla bezrobotnych od dnia 7 lipca 1994 r., nie

przyznając jednakże zasiłku za okres wcześniejszy, o który to zasiłek skarżący wielokrotnie występował. W tej sytuacji organ zatrudnienia, mimo istnienia przesłanek określonych w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., nie rozpoznał w trybie art. 147 -151 k.p.a. sprawy, zakończonej decyzją ostateczną z dnia 20 kwietnia 1994 r. W ten sposób organ administracji, zachowując w obiegu prawnym powyższą decyzję i wydając w tej samej sprawie nową decyzję z dnia 18 lipca 1994 r., naruszył zakaz wynikający z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości powyższe zarzuty należy odnieść również do zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie decyzji z dnia 2 grudnia 1994 r. i poprzedzającej ją decyzji organu zatrudnienia pierwszej instancji z dnia 10 października 1994 r.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości organy zatrudnienia wydając decyzję z dnia 10 października 1994 r. i decyzję z dnia 2 grudnia 1994 r. doprowadziły do tego, że decyzja z dnia 18 lipca 1994 r. stała się ostateczna. Organy administracji błędnie zakwalifikowały pismo skarżącego, które wpłynęło w dniu 1 sierpnia 1994 r., jako wniosek o rozstrzygnięcie sprawy zasiłku za okres od dnia 7 stycznia 1994 r. do dnia 5 lipca 1994 r., podczas gdy należało potraktować wymienione pismo jako odwołanie od decyzji z dnia 18 lipca 1994 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut Ministra Sprawiedliwości, że rozpatrując skargę na decyzję z dnia 2 grudnia 1994 r., w której odmówiono skarżącemu przyznania zasiłku dla bezrobotnych za okres od dnia 2 grudnia 1993 r. do dnia 5 lipca 1994 r., Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił, że decyzja ta dotyczy sprawy rozstrzygniętej ostateczną decyzją Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy z dnia 20 kwietnia 1994 r., jest trafny. Decyzją tą bowiem również odmówiono prawa do zasiłku dla bezrobotnego Rudolfa J. za okres przypadający od dnia 2 grudnia 1993 r. w związku z wyczerpaniem osiemnastomiesięcznego okresu zasiłkowego, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), rozpoczętego dnia 2 czerwca 1992 r. przy ustaleniu, iż pozostawał wcześniej w stosunku pracy przez ponad 30 lat.

W kwestii oceny prawnej złożonego przez skarżącego w dniu 6 lipca 1994 r. pisma, w którym domagał się wypłacenia zasiłku chorobowego za okres od dnia 7 stycznia do dnia 5 lipca (bez wskazania daty rocznej), do którego dołączył świadectwo pracy o zatrudnieniu, od dnia 26 października 1970 r. do dnia 30 listopada 1990 r. w szczególnych warunkach w rozumieniu art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, należy stwierdzić, że organ zatrudnienia był zobowiązany do wyjaśnienia jego treści w kontekście całokształtu okoliczności sprawy, tym bardziej, że żądanie zawarte w tym piśmie było lakoniczne, a przez to niejasne. Powyższy obowiązek organu zatrudnienia pierwszej instancji wynika z art. 9 k.p.a., który statuuje zasadę należytego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania oraz czuwania nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. Obowiązek informowania stron ciąży na organach administracji zwłaszcza w sprawach, których okoliczności, tak w jak w niniejszej sprawie, dają podstawę do wniosku, że

strona pierwszy raz zetknęła się z takimi problemami faktycznymi i prawnymi nie mając przygotowania pozwalającego na ich rozeznanie. Należy podzielić ponadto stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1995 r. III ARN 21/95 (OSNAPiUS 1995 nr 24 poz. 298), że z treści art. 9 k.p.a. nie wynika, że organy administracji udzielają informacji tylko na wniosek zainteresowanej strony. Z konstrukcji tego przepisu wynika jednoznacznie, że ponieważ jest to ustawowo określony obowiązek organów administracji, powinny one z urzędu informować strony o przysługujących im uprawnieniach. Sąd Najwyższy wielokrotnie opowiadał się za szeroką wykładnią art. 9 k.p.a., w tym zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lipca 1992 r. III ARN 40/92 (Państwo i Prawo 1993 z. 3), gdzie stwierdzono, że A Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany tak szeroko jak tylko możliwe. W konsekwencji należy przyjąć, że biorąc pod rozwagę ograniczoną treść żądania strony, organ zatrudnienia powinien poinformować stronę o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogły mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Po udzieleniu stosownych informacji należało sprecyzować treść żądania, które jak wynika z pism strony kierowanych do organów zatrudnienia dotyczyło przyznania wnioskodawcy prawa do zasiłku dla bezrobotnych za okres od dnia 2 grudnia 1993 r. względnie rozważyć możliwość wznowienia na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. postępowania zakończonego decyzją ostateczną z dnia 25 kwietnia 1994 r. Tymczasem w następstwie przedłożenia przez skarżącego świadectwa pracy, dotyczącego okresu od dnia 26 października 1970 r. do dnia 30 listopada 1990 r., o zatrudnieniu w szczególnych warunkach w rozumieniu art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, organ zatrudnienia pierwszej instancji wydał w dniu 18 lipca 1994 r. decyzję przyznającą mu zasiłek dla bezrobotnych od dnia 7 lipca 1994 r., nie przyznając mu jednakże zasiłku za okres wcześniejszy, o który to skarżący wielokrotnie występował. Należy w związku z tym uznać, że przedłożenie przez skarżącego powyższego świadectwa pracy organowi zatrudnienia spowodowało wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności i nowych dowodów, istniejących w dniu wydania decyzji z dnia 20 kwietnia 1994 r., nie znanych organowi, który wydał tę decyzję. Skoro bowiem na podstawie art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu skarżący zachował prawo do zasiłku do czasu nabycia prawa do emerytury, a tylko nie korzystał z prawa do zasiłku z uwagi na nieprzedłożenie w stosownym czasie świadectwa pracy o zatrudnieniu w szczególnych warunkach, to decyzja z dnia 18 lipca 1994 r. przyznająca mu zasiłek od dnia 7 lipca 1994 r., a tym samym odmawiająca przyznania mu tego prawa za okres od dnia 2 grudnia 1993 r. narusza prawo. Gdyby skarżący przed upływem osiemnastomiesięcznego okresu zasiłkowego przedłożył powyższe zaświadczenie, to nie ulegałoby wówczas wątpliwości, że stosownie do treści 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu zachował prawo do zasiłku nawet przez okres przejściowej niezdolności do pracy z powodu choroby od dnia 7 stycznia do dnia 5 lipca 1994 r. Należy ponadto wskazać, że skarżący w dniu 6 lipca 1994 r. (dacie złożenia wniosku wraz ze świadectwem pracy o zatrudnieniu w szczególnych warunkach) posiadał status bezrobotnego w rozumieniu przepisów ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, a zatem nie miał w tej sytuacji zastosowania przepis art. 21 ust. 6 tej ustawy, regulujący kwestię ponownego nabycia prawa do zasiłku przez osobę, która

uzyskała ponownie status bezrobotnego po spełnieniu przesłanek przewidzianych w art. 20 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. Jeżeli zatem skarżący przedłożył organowi zatrudnienia świadectwo pracy o zatrudnieniu w szczególnych warunkach, a organ ten bezspornie ustalił, że spełnia on przesłanki określone w art. 21 ust. 5 pkt 2 tej ustawy, to należy stwierdzić, że zachował tym samym nabyte wcześniej prawo do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 2 grudnia 1993 r. W tej sytuacji organy zatrudnienia były zobowiązane rozważyć możliwość uchylenia decyzji z dnia 20 kwietnia 1994 r. w trybie wznowienia postępowania i wydania nowej decyzji stwierdzającej zachowanie przez skarżącego prawa do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 2 grudnia 1993 r. Zachowując w obiegu prawnym kwestionowaną decyzję z dnia 20 kwietnia 1994 r. i wydając w tej samej sprawie nową decyzję z dnia 18 lipca 1994 r. organ zatrudnienia naruszył zakaz wynikający z art. 156 § 1 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego.

Trafny jest również zarzut wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że organy zatrudnienia kwalifikując pismo skarżącego z dnia 2 sierpnia 1994 r., w którym wnosił o wypłacenie zasiłku chorobowego A od 7 I do 5 VII i za grudzień@, jako kolejny wniosek o rozstrzygnięcie sprawy zasiłku za okres od dnia 7 stycznia 1994 r. do dnia 5 lipca 1994 r., naruszyły przepisy rozdziału 10 k.p.a., czym pozbawiły stronę możliwości dochodzenia swoich praw w trybie odwoławczym. Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem, że o tym, czy pismo wniesione przez stronę jest odwołaniem, decyduje treść pisma, należało potraktować powyższy wniosek jako odwołanie od decyzji z dnia 18 lipca 1994 r., bowiem nie ulega wątpliwości, że z jego treści wynikało wprost, iż strona nie jest zadowolona z tej decyzji, co spełnia przesłankę z art. 128 k.p.a.

Pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że również zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja z dnia 2 grudnia 1994 r. i poprzedzająca ją decyzja organu zatrudnienia z dnia 10 października 1994 r. naruszają wskazane wyżej przepisy ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, jest trafny. Należy przyjąć, że orzekając o odmowie przyznania skarżącemu zasiłku dla bezrobotnych za okres udokumentowanej niezdolności do pracy od dnia 7 stycznia 1994 r. do dnia 5 lipca 1994 r. organy zatrudnienia naruszyły art. 20 ust. 12 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu w ten sposób, że uznały, iż skarżący nie spełnia określonej w tym przepisie w związku z art. 15 ust. 9 tej ustawy przesłanki przyznania zasiłku za okres udokumentowanej niezdolności do pracy, bowiem w tym czasie nie pobierał zasiłku dla bezrobotnych. Tymczasem pozbawienie skarżącego prawa do zasiłku dla bezrobotnych za okres od dnia 2 grudnia 1993 r. było następstwem wcześniejszych decyzji organów zatrudnienia wydanych, jak wskazano wyżej, z rażącym naruszeniem prawa. W tej sytuacji należy przyjąć, że pozbawienie skarżącego należnego mu świadczenia z tytułu udokumentowanej niezdolności do pracy tylko na tej podstawie, że wskutek wcześniejszych, wydanych z naruszeniem prawa, decyzji organów zatrudnienia nie pobierał zasiłku dla bezrobotnych jest rażąco sprzeczne z elementarnymi zasadami państwa prawnego i związanymi z nimi funkcjonalnie zasadami postępowania administracyjnego.

W tej sytuacji wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego uznający za zgodne z prawem decyzje organów zatrudnienia bezpodstawnie pozbawiające skarżącego prawa do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 2 grudnia 1993 r., a w ich następstwie przewidzianych w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu świadczeń z tytułu udokumentowanej

niezdolności do pracy za okres od dnia 7 stycznia 1994 r. do dnia 5 lipca 1994 r. rażąco narusza powołane wyżej przepisy prawa.

Biorąc powyższe pod rozwagę na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====