

Wyrok z dnia 7 lipca 1999 r.

III RN 25/99

Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.) mają zastosowanie również do pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców.

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 7 lipca 1999 r. sprawy ze skargi Włodzimierza N. na decyzję Prezesa Krajowego Urzędu Pracy w W. z dnia 2 kwietnia 1998 r. [...] w przedmiocie zasiłku przedemerytalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 sierpnia 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 26 sierpnia 1998 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę Włodzimierza N. na decyzję Prezesa Krajowego Urzędu Pracy z dnia 2 kwietnia 1998 r. [...] w przedmiocie zasiłku dla bezrobotnych.

Z akt administracyjnych sprawy wynika, że decyzją z dnia 2 kwietnia 1998 r. Prezes Krajowego Urzędu Pracy utrzymał w mocy (na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 KPA) decyzję Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy z dnia 6 lutego 1998 r. [...] stwierdzającą z urzędu nieważność decyzji Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy z dnia 6 lutego 1998 r. [...] stwierdzającą z urzędu nieważność decyzji Kierownika Re-

jonowego Urzędu Pracy w Ł. 16 lutego 1994 r. [...], z 22 czerwca 1994 r. [...] i z 12 października 1995 r. [...].

W uzasadnieniu decyzji Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Ł. wskazano, iż te decyzje wydane zostały z rażącym naruszeniem art. 37 j ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.), bowiem zainteresowanemu bezpodstawnie zaliczono, jako pracę w szczególnych warunkach, okres zatrudnienia w prywatnym Zakładzie Siodlarsko-Samochodowym w Ł. ul K., w którym zatrudniony był w charakterze siodlarza samochodowego.

Prezes Krajowego Urzędu Pracy, utrzymując w mocy decyzję wskazał, iż w myśl art. 55 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) Rada Ministrów otrzymała upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego rodzaje i stanowiska pracy w warunkach szczególnych i zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.), przepisy niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie li tylko, gdy pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wykonywali pracę w przedsiębiorstwach podległych właściwym ministrom (ustalającym wykaz stanowisk pracy w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze). Nie ma więc podstaw do stosowania powyższego rozporządzenia w odniesieniu do pracowników w prywatnych zakładach pracy co, zdaniem Prezesa Krajowego Urzędu Pracy oznacza, że praca w prywatnym zakładzie pracy, wykonywana nawet na stanowiskach wymienionych w wykazach ustalonych przez właściwych ministrów, nie może być uznana za pracę w szczególnych warunkach.

Powyższą decyzję Prezesa Krajowego Urzędu Pracy Włodzimierz N. zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o jej uchylenie i o uchylenie decyzji organu pierwszej instancji. Oddalając skargę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stwierdził, iż zgodnie z art. 37j ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zasiłek przedemerytalny przysługuje osobie, spełniającej określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku oraz posiadającej okres uprawniający do zasiłku, wynoszący 25 lat dla kobiet i 30 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat wykonywania prac uznanych w przepisach emerytalnych za zatrudnienie w

szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (analogiczne warunki do uzyskania uprawnień do czasu nabycia prawa do emerytury określały przepisy 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. – obowiązującego w dniu orzekania o przyznaniu Włodzimierzowi N. uprawnień do zasiłku do czasu nabycia uprawnień emerytalnych). Naczelny Sąd Administracyjny podzielił w istocie przytoczony pogląd Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy (a następnie Prezesa Krajowego Urzędu Pracy) i uznał zasadność stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie przyznania zasiłku dla bezrobotnych, dodając równocześnie, że w obecnym stanie prawnym otwarta pozostaje kwestia zaliczenia pracy w szczególnych warunkach we wszystkich rodzajach zakładów pracy, lecz w obowiązujących obecnie unormowaniach brak jest w tym zakresie pozytywnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego.

Powyższy wyrok zaskarżył rewizją nadzwyczajną Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucając rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), 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.) oraz art. 156 § 1 pkt 2 KPA w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z treści przepisu art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy można wyprowadzić wniosek, że ustawodawca, określając przesłanki nabycia uprawnień do zasiłku przedemerytalnego w związku z pracą w warunkach szkodliwych (szczególnych), położył nacisk przede wszystkim na charakter tej pracy nie zaś na inne warunki, jakie w myśl przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267) oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, musi spełniać pracownik dla uzyskania zaopatrzenia emerytalnego.

Powoływane przez organy orzekające w sprawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.), zawiera (jako integralną część tego aktu) wykaz prac (A i B), których wykonywanie uprawnia do wcześniejszej emerytury. Wykazy te nie zawierają warunku, iż dotyczą jedynie miejsc pracy należących do państwowych zakładów pracy lub innych jednostek wykazanych w § 1 ust. 3 rozporządzenia. Warunku takiego nie

można upatrywać również w treści § 1 ust. 2 rozporządzenia, ponieważ przepis ten jedynie nakłada na podmioty w nim wskazane obowiązek przyporządkowania w istocie stanowisk pracy, ustanowionych w przedsiębiorstwach podległych tym podmiotom, stanowiskom wymienionym we wspomnianych wykazach „A” i „B”.

Przeciwko ewentualnym ograniczeniom w zakresie stosowania wykazów „A” i „B” w stosunku do zakładów niepaństwowych i nie wymienionych w § 1 ust. 3 rozporządzenia, przemawiał także § 1, według którego rozporządzenie stosuje się do pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, wymienione w § 4 – 15 rozporządzenia oraz w wykazach (załączniku) do tego rozporządzenia, a więc stosuje się je do pracowników tam wymienionych bez żadnych wyjątków. Wyjątków tych bowiem nie przewidują ani § 4 – 15 rozporządzenia, ani – jak wspomniano – wykazy „A” i „B”. Przeciwko selektywnemu stosowaniu omawianego rozporządzenia według Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego przemawiałby także § 1 ust. 3. Stanowi on bowiem jedynie, że przepisy rozporządzenia stosuje się także do jednostek wymienionych w tym przepisie. Z treści zwrotu „także” użytego w omawianym przepisie nie można wyprowadzić wniosku o ograniczonym zakresie stosowania przepisów rozporządzenia. Wypada wreszcie podkreślić, że powoływane rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 55 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), który zobowiązuje Radę Ministrów do określenia rodzajów prac lub stanowisk pracy oraz warunków, na podstawie których określonym osobom przysługuje prawo do emerytury lub wzrost emerytury bądź renty. Z treści tego przepisu nie wynika także, by zamiarem ustawodawcy było wyłączenie osób, wykonujących prace uznane za szkodliwe w przedsiębiorstwach innych niż państwowe, spółdzielcze bądź gminne. W świetle powyższego nie sposób przyjąć, iż zróżnicowanie obywateli wobec prawa – tj. podział tych obywateli na uprawnionych do zasiłku przedemerytalnego z tytułu pracy w warunkach szkodliwych w przedsiębiorstwach państwowych i nieuprawnionych do tego zasiłku ze względu jedynie na fakt, że ich praca (także wykonywana w warunkach szkodliwych) świadczona była w ramach zakładu prywatnego – może być niejako skutkiem refleksowym wykładni przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.). Do powyższego wniosku prowadzi także analiza art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego obywatel, po-

zostający bez pracy nie z własnej woli oraz nie mający innych środków utrzymania, ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres określa ustawa, oraz art. 65 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika dla obywatela prawo wolnego wyboru i wykonywania określonego zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Konsekwencje tych norm są więc zasadnicze. Ograniczenie zaś prawa wolnego wyboru wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy może być według przepisów art. 65 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, dokonane tylko w ustawie i tylko, gdy jest to konieczne z uwagi na interes demokratycznego państwa. Prawo obywatela do swobodnego wyboru zawodu i miejsca jego wykonywania, znalazło też swoje unormowanie w art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r. (ratyfikowanego przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r.), według którego każdy człowiek ma prawo do uzyskania możliwości utrzymania się przez pracę swobodnie wybraną i przyjętą. Wszelkie zatem ograniczenia, wynikające z norm prawnych wykładanych w sposób niezgodny z Konstytucją oraz przyjętymi aktami prawa międzynarodowego a zwłaszcza z norm podustawowych, są niedopuszczalne w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Odmienne w tej kwestii stanowisko zajęte przez Naczelną Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku uzasadnia więc zarzut rażącego naruszenia powołanych przepisów ustawy i rozporządzenia w związku z przepisem art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest jednak rzeczą najistotniejszą rozstrzygnięcie o zakresie obowiązywania w ogóle rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43). Powyższe wywody mają wykazać, iż na tle powołanych przepisów pogląd przeciwny do stanowiska zajętego przez organy orzekające w niniejszej sprawie daje się należycie (prawnie) uzasadnić. Jakikolwiek wątpliwości co do zakresu stosowania omawianego rozporządzenia odnoszą się przede wszystkim do wykonywania ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin i nie powinny mieć bezpośredniego wpływu w istotę materii uregulowanej inną ustawą, służącą innym celom.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznej decyzji, na podstawie której obywatel nabył zagwarantowane mu w ustawie zasadniczej prawo do zabezpiecze-

nia społecznego, poprzez stwierdzenie nieważności tej decyzji ze względu na rażące naruszenie prawa, może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy decyzja taka narusza wprost (wyraźnie) określoną normę prawa materialnego.

W orzecznictwie NSA przyjmuje się, iż rozbieżność w interpretacji prawa nie może być utożsamiana z jego rażącym naruszeniem (np. w wyroku NSA: z dnia 17 czerwca 1994 r., I SA 1559/93 ONSA 1995, Nr 1, poz. 51 i z 6 lutego 1995 r., II SA 1531/94 ONSA 1996, Nr 1, poz. 37). Zgodnie z powyższym, art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25. poz. 128 ze zm.) nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu zasiłku przedemerytalnego osobie, wykonującej pracę w warunkach szkodliwych, tylko z tego powodu, iż organ przyznający to świadczenie uwzględnił zainteresowanemu okres pracy na stanowisku wymienionym w wykazie – załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.), - świadczonej w ramach zatrudnienia w przedsiębiorstwie prywatnym. Oznacza to więc, że w niniejszej sprawie pozbawienie skarżącego zasiłku dla bezrobotnych do czasu uzyskania uprawnień emerytalnych na skutek tak restryktywnej wykładni omawianego przepisu rażąco narusza ten przepis, zaś pozostawienie przedmiotowego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w obrocie prawnym byłoby nie do pogodzenia z wymogami porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem 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.), obowiązującej w dniu orzekania o przyznaniu Włodzimierzowi N. prawa do zasiłku do czasu nabycia uprawnień emerytalnych, prawo do tego zasiłku zachowują bezrobotni, którzy wykonywali prace uznane w przepisach emerytalno-rentowych za zatrudnienie w szczególnych warunkach przez okres co najmniej 15 lat w okresach wymienionych w ust. 3, tzn. w okresie do dnia rejestracji pozostawali w stosunku pracy lub w stosunku służbowym albo podlegali ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności przez co najmniej 25 lat – kobiety i 35 lat – mężczyźni. Przepisy emery-

talno-rentowe określone w tym przepisie to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8 poz. 43 ze zm.) wydane w wykonaniu zawartego w art. 55 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40 poz. 267 ze zm.) upoważnienia do określenia rodzaju i stanowiska pracy w warunkach szczególnych i szczególnym charakterze (art. 53 ust. 2 i 3 ustawy).

W rozpoznawanej sprawie wymaga wyjaśnienia kwestia podmiotowego zakresu obowiązywania przepisów powyższego rozporządzenia Rady Ministrów. Organy administracji publicznej i Naczelny Sąd Administracyjny orzekające w sprawie przyjęły pogląd, że przepisy rozporządzenia nie mają zastosowania do pracowników zatrudnionych w „zakładach prywatnych”, w związku z tym brak jest podstaw prawnych do zaliczenia Włodzimierzowi N. okresu wykonywania zatrudnienia w warunkach szczególnych w Zakładzie Siodlarsko-Samochodowym w Ł. od 1 października 1961 r. do 28 sierpnia 1971 r. do okresu uprawniającego do uzyskania prawa do zasiłku przedemerytalnego. Pogląd ten nie jest trafny.

Zgodnie z przepisem § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze przepisy tego rozporządzenia stosuje się do pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, wymienione w § 4-15 rozporządzenia oraz w wykazach stanowiących załącznik do tego aktu normatywnego. Zgodnie zaś z § 1 ust. 2 rozporządzenia właściwi ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz centralne związki spółdzielcze ustalają w podległych zakładach pracy stanowiska pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach, wymienionych w wykazach A i B stanowiących załącznik do rozporządzenia, przy czym wykazy stanowisk stosuje się także w jednostkach organizacyjnych wymienionych w ust. 3 tego przepisu. Na tle powyższego stanu prawnego powstaje zagadnienie prawne doniosłe dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, a mianowicie czy przepisy rozporządzenia stosuje się do pracowników, którzy wykonywali pracę w szczególnych warunkach wymienioną w wykazach A i B, lecz świadczenie tej pracy odbywało się w innych zakładach pracy niż określone w § 1 rozporządzenia.

W związku z tym należy wskazać, że dla określenia podmiotowego zakresu obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie

wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, decydujące znaczenie ma przepis § 1 rozporządzenia, zgodnie z którym rozporządzenie stosuje się do pracowników wykonujących prace wymienione w § 4-15 rozporządzenia oraz w wykazach stanowiących załącznik do rozporządzenia. Przepis ten, zgodnie z zawartym w art. 55 ustawy upoważnieniem, nie różnicuje pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze ze względu na rodzaj zakładu pracy, w którym ta praca jest świadczona. Podstawy do takiego bezprawnego zróżnicowania nie stanowi także przepis § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia, upoważniający właściwe organy centralne do ustalania w podległych i nadzorowanych zakładach pracy stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach wymienione w wykazach A i B. Dla uznania konkretnego rodzaju lub stanowiska pracy za pracę wykonywaną w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze istotne jest bowiem jedynie to, czy jest to praca wymieniona w § 4 –15 rozporządzenia oraz w wykazach stanowiących załącznik do tego rozporządzenia, natomiast wykazy stanowisk ustalone przez właściwe podmioty w odniesieniu do podległych zakładów pracy mają jedynie charakter techniczno-porządkujący. Przepis § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia nie może być bowiem interpretowany w ten sposób, że jedynie pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pracy określonych w sporządzanych przez te podmioty wykazach mają prawo do świadczeń uzasadnionych ze względu na wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Takie rozumienie powyższego przepisu oznaczałoby jawną i niczym nieusprawiedliwioną dyskryminację pracowników zatrudnionych w innych zakładach pracy niż wymienione w § 1 ust. 2 i 3 powyższego rozporządzenia, którzy spełniają przesłanki określone w § 1 ust. 1 rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====