

Uchwała Składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 13 lutego 2002 r.

III ZP 30/01

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra , Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk (sprawozdawca), Beata Gudowska, Andrzej Kijowski, Roman Kuczyński, Jerzy Kuźniar (współsprawozdawca), Maria Tyszel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 13 lutego 2002 r. wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej wyjaśnienie wątpliwości:

„Czy charakter prac w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 118, z późn. zm.) posiadają prace wymienione w § 4 – 15 oraz w wykazach stanowiących załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 z późn. zm.) wykonywane u prywatnych pracodawców ?”.

p o d j ą ł uchwałę:

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 118 ze zm.) pracami wykonywanymi w szczególnych warunkach są – bez względu na status własnościowy pracodawcy - prace wymienione w § 4 - 8a 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.).

Uzasadnienie

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wniosła o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne: czy charakter prac w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) posiadają prace wymienione w § 4 – 15 oraz w wykazach stanowiących załącznik 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.) wykonywane u prywatnych pracodawców.

W uzasadnieniu zagadnienia prawnego wskazane są wątpliwości co do wykładni art. 32 ustawy o emeryturach i rentach wynikłe stąd, że przepis ten w ust. 1 przewiduje niższy wiek emerytalny dla urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a w ust. 4 odsyła do przepisów dotychczasowych regulujących rodzaje prac i stanowisk oraz warunki, na podstawie których osobom zatrudnionym w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przysługuje prawo do emerytury. Zgodnie z tym ostatnim uregulowaniem zachowało moc powołane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r., które w § 1 ust. 2 stanowi, że właściwi ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz centralne związki spółdzielcze w porozumieniu z Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych ustalają w podległych i nadzorowanych zakładach pracy stanowiska pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach wymienione w wykazach A i B. Zgodnie z § 1 ust. 3 tego rozporządzenia wykazy stanowisk stosuje się także w jednostkach organizacyjnych takich, które powstały w drodze przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w inne przedsiębiorstwo, w przedsiębiorstwa, spółkę lub spółki, takich, które zostały przekazane organom samorządu terytorialnego oraz takich, dla których uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego przejęli wojewodowie lub inne organy państwowe. Przepisy te sugerują, że jako okres pracy w szczególnych warunkach może być traktowany wyłącznie okres zatrudnienia w jednostkach podległych organom w nich wymienionych, bowiem jedynie tam mogą zostać ustalone stanowiska pracy, w których prace wykonywane są w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Przyjęcie, że z przywileju wcześniejszego wieku emerytalnego mogą korzystać wyłącznie

pracownicy tych jednostek oznaczałoby – zdaniem Komisji Krajowej - jawną dyskryminację pracowników zatrudnionych u pracodawców prywatnych, co byłoby niezgodne z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Stosowanie przepisów rozporządzenia wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądowym i w działalności organów administracji publicznej. W wyroku z dnia 26 sierpnia 1998 r. II S.A. 733/98 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że praca wykonywana w prywatnym zakładzie nie może być uznana za pracę w szczególnych warunkach. Natomiast Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 7 lipca 1999 r., III RN 25/99 i z 15 listopada 2000 r., II UKN 39/00 zajął stanowisko, że przepisy powołanego rozporządzenia mają także zastosowanie do pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców.

Prokurator wniósł o udzielenie na przedstawione pytanie prawne następującej odpowiedzi: wykonywane przez pracowników zatrudnionych u prywatnych pracodawców prace, wymienione w § 4 - 15 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.) oraz wykazach A i B stanowiących załącznik do tegoż rozporządzenia, mają charakter prac w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, o jakich stanowi przepis art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego wskazane jest wyjaśnienie występujących w pytaniu nieścisłości. Pierwsza z nich dotyczy określenia prywatnego pracodawcy. Można uznać je za przeciwieństwo pojęcia „uspołeczniony zakład pracy”, czyli zakład pracy, o którym była mowa w art. 3 Kodeksu pracy przed zmianą dokonaną ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110), a więc przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inną państwową jednostkę organizacyjną, spółdzielnię, organizację społeczną. Po tej zmianie dla oznaczenia strony stosunku pracy, nazywanej uprzednio zakładem pracy, Kodeks pracy używa jednolitego określenia „pracodawca” bez zróżnicowania stosunków pracy w zależności od formy własności – państwowej, spółdzielczej, komunalnej lub prywatnej. Zróżnicowanie takie nie wy-

stępuje obecnie także w przepisach regulujących ubezpieczenia społeczne. Pojęcie „uspołeczniony i nie uspołeczniony zakład pracy” zostało zachowane tylko w przepisach ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.). Jeśli się przyjmie, że określenie „prywatny pracodawca” odpowiada dawnemu rozumieniu „nieuspołecznionego zakładu pracy”, to takie określenie nie w pełni odpowiada treści pytania. Wątpliwości występują bowiem na tle przepisów § 1 ust. 2 i 3 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.), z których można wnioskować, że wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze ma miejsce tylko w zakładach pracy mieszczących się w katalogu określonym w tych przepisach. Otóż nie wszyscy prywatni pracodawcy zostali w tym katalogu pominięci. W § 1 ust. 3 wymienia się takie zakłady pracy jak przedsiębiorstwa i spółki powstałe w wyniku zmian własnościowych przedsiębiorstw państwowych, które mogą być obecnie własnością prywatną. Wątpliwości interpretacyjne dotyczą więc pracowników zatrudnionych u innych pracodawców niż zakłady pracy podległe ministrom, kierownikom urzędów centralnych, związkom spółdzielczym, a także innych niż przedsiębiorstwa i spółki powstałe w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw państwowych lub przekazane samorządowi terytorialnemu.

Dруга nieścisłość, to użycie w pytaniu określenia „pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze” w sytuacji, gdy przedstawiono wątpliwości tylko w kwestii uprawnień pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach. Tylko tych pracowników dotyczą wykazy, o których mowa w § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia sugerujące zależność uprawnień emerytalnych pracowników od statusu własnościowego pracodawcy. Z przedstawionego zagadnienia prawnego nie wynika, aby występowały wątpliwości interpretacyjne co do pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze. Pytanie więc dotyczy w istocie rozstrzygnięcia kwestii, czy szczególne uprawnienia emerytalne przysługują wszystkim pracownikom spełniającym wymogi określone w § 4-8a rozporządzenia bez względu na status własnościowy pracodawcy.

Odnosząc to pytanie do treści art. 32 ust. ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należy stwierdzić, że literalne brzmienie tego przepisu nie wskazuje, aby zawarta w nim regulacja doty-

czyła tylko niektórych, a nie wszystkich pracowników spełniających określone warunki. Stanowi on, że ubezpieczonym urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r. będącym pracownikami, o których mowa w ust. 2-3, zatrudnionym w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przysługuje emerytura w wieku niższym niż określony w art. 27 pkt 1. W ust. 2 tego przepisu zawarta jest ogólna definicja pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach (przy pracach szkodliwych dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości), w ust. 3 definiuje się w sposób wyczerpujący pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze. Przepis art. 32 ust. 4 stanowi, że wiek emerytalny, o którym mowa w ust. 1, rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki, na podstawie których osobom wymienionym w ust. 2 i 3 przysługuje prawo do emerytury, ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych. Za przepisy dotychczasowe należy uważać przepisy powołanego rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na podstawie upoważnienia 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.). Ustawa ta utraciła moc na podstawie art. 195 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach i z dniem wejścia w życie tej ostatniej ustawy - 1 stycznia 1999 r. - odpadła wskazana wyżej delegacja ustawowa dla Rady Ministrów. Ustawa o emeryturach i rentach nie zawiera analogicznego upoważnienia, zatem przepis art. 194 stanowiący, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustaw dotychczasowych, nie jest podstawą prawną zachowania mocy obowiązującej powołanego rozporządzenia. Zawarte w art. 32 ust. 4 ustawy odesłanie do przepisów dotychczasowych, sankcjonujących obowiązywanie rozporządzenia, można odnosić tylko do tych przepisów rozporządzenia, które regulują materię określoną w przepisie ustawy, a więc wiek emerytalny, rodzaje prac lub stanowisk, oraz warunki, na jakich osobom wykonującym te prace przysługuje prawo do emerytury. Zachowały zatem moc przepisy § 4-8a określające wiek emerytalny i okres wykonywania pracy w szczególnych warunkach pracowników wykonujących prace wyszczególnione w wykazach stanowiących załącznik do rozporządzenia, przepisy § 9-15 określające wiek emerytalny i warunki przechodzenia na emeryturę osób zatrudnionych w szczególnym charakterze, a ponadto przepis § 3 określający ogólny wymagany okres zatrudnienia oraz przepis § 2 ust. 1 stanowiący, że okresami pracy uzasadniającymi prawo do świadczeń na zasadach określonych w rozporządzeniu są okresy, w których

praca w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze jest wykonywana stale i w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym na danym stanowisku pracy.

Przepisy § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia zobowiązujące ministrów, kierowników urzędów centralnych i centralne związki spółdzielcze do ustalenia wykazów stanowisk pracy w podległych im zakładach nie dotyczą materii regulowanej art. 32 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach. Nie określają one bowiem ani wieku emerytalnego, ani rodzajów i stanowisk pracy, ani warunków przechodzenia na emeryturę. Przepisy te nie wkraczają w sferę praw podmiotowych pracownika, lecz stanowią dyrektywę dla organów zwierzchnich lub nadzorujących zakłady pracy do prowadzenia wykazów stanowisk pracy wymienionych w załączniku do rozporządzenia. Nie należą więc one do tych przepisów dotychczasowych, które z mocy art. 32 ust. 4 mają zastosowanie do pracowników, o których mowa w art. 32 ust. 2. W systemie regulowanym ustawą o emeryturach i rentach przepisy § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia nie istnieją, zatem nie mogą być w żaden sposób przydatne do interpretacji użytego w art. 32 ust. 2 ustawy określenia pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach. W związku z tym nie ma potrzeby odnoszenia się do anachronicznego w obecnym stanie prawnym określenia „zakładów pracy podległych ministrom, kierownikom urzędów centralnych i centralnym związkom spółdzielczym”. Na gruncie art. 32 ust. 1 ustawy oraz przepisów rozporządzenia obowiązujących na podstawie art. 32 ust. 4 prawo do emerytury w wieku niższym od określonego w art. 27 ustawy przysługuje wszystkim pracownikom zatrudnionym w szczególnych warunkach, spełniającym określone przepisami wymogi, niezależnie od statusu własnościowego pracodawcy.

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach Sąd Najwyższy prezentował stanowisko, że nie jest dopuszczalne różnicowanie uprawnień pracowników. W niepublikowanym dotychczas wyroku z dnia 15 listopada 2000 r., II UKN 39/00, Sąd Najwyższy uznał, że przepisy § 4 – 15 rozporządzenia mają zastosowanie do pracowników zatrudnionych u prywatnych pracodawców, gdyż nie ma podstaw do podmiotowego ograniczenia ich oddziaływania normatywnego wyłącznie do pracowników zakładów pracy, o których mowa w § 1 ust. 2 i 3. Odmienna wykładnia nie ma oparcia w przepisach tego rozporządzenia i jest sprzeczna z zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych (art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), a także z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji RP). Podobne

stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 1999 r., III RN 25/99 (OSNAPiUS z 2000 r. nr 12, poz. 453). Tym ostatnim wyrokiem Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 1998 r., II S.A. 733/98, nie podzielając zaprezentowanego przez Naczelną Sąd Administracyjny poglądu, że praca w prywatnym zakładzie, wykonywana nawet na stanowiskach wymienionych w wykazach ustalonych przez właściwych ministrów, nie może być uznana za pracę w szczególnych warunkach. W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że przepisy § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia nie mogą być interpretowane w ten sposób, że jedynie pracownicy zatrudnieni na stanowiskach określonych w wykazach sporządzanych przez wymienione w nich podmioty mają prawo do świadczeń przysługujących ze względu na wykonywanie pracy w szczególnych warunkach. W obu powołanych wyrokach Sąd Najwyższy wskazał na nieprawidłowość wykładni art. 53 ust. 2 ustawy o z.e.p. definiującego pracę w szczególnych warunkach i przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 55 tej ustawy. Ten ostatni przepis upoważniał Radę Ministrów do określenia tylko rodzaju lub stanowisk prac i warunków uprawniających do emerytury w określonym wieku i zakres upoważnienia jest taki sam jak zakres odesłania do przepisów dotychczasowych, zawarty w art. 32 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach. Regulacja zawarta w § 1 ust. 2 i 3 nie mieściła się w granicach tego upoważnienia ale też nie rozszerzała ani nie ograniczała uprawnień pracowników, w szczególności nie wyłączała uprawnień pracowników zatrudnionych u prywatnych pracodawców. W załączniku do rozporządzenia, dotyczącym wszystkich pracowników wymienionych w art. 53 ust. 2 ustawy o z. e. p., zawarty jest kompletny wykaz stanowisk, a wykazy resortowe musiały być dostosowane do treści załącznika. Omawiane przepisy dotyczyły jedynie prowadzenia odpowiedniej dokumentacji, na podstawie której zakłady pracy zobowiązane były z mocy § 2 ust. 2 rozporządzenia czynić adnotacje w świadectwach pracy. Brak takiej dokumentacji (na przykład w zakładach pracy, które nie podlegały żadnemu z wymienionych organów) lub niewłaściwe jej prowadzenie nie miały wpływu na uprawnienia pracownika, który wykonywał pracę wymienioną w wykazie A lub B załącznika do rozporządzenia. Dlatego w stanie prawnym, którego dotyczą powołane wyroki, nie było także podstaw do różnicowania uprawnień pracowników ze względu na status własnościowy pracodawcy.

Mając na uwadze powyższe rozważania Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi jak w uchwale.

