

**Uchwała z dnia 8 maja 2002 r.**

**III PZP 6/02**

Przewodniczący SSN Jadwiga Skibińska-Adamowicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Zbigniew Myszka.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego w sprawie z powództwa Janusza G. przeciwko Hucie „Z.” Spółce Akcyjnej w Z. o ustalenie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 maja 2002 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie postanowieniem z dnia 28 lutego 2002 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 KPC

1. „Czy byłemu pracownikowi przysługuje roszczenie o ustalenie faktu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze na potrzeby uzyskania prawa do zasiłku przedemerytalnego ?

2. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, czy były zakład pracy jest legitymowany biernie do występowania w takim procesie ?”

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

**W okresie obowiązywania art. 37j ust. 1 a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.) byłemu pracownikowi przysługiwało przeciwko byłemu pracodawcy roszczenie o ustalenie wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dla potrzeb uzyskania zasiłku przedemerytalnego.**

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

Powód Janusz G., zatrudniony od 1 września 1976 r. do 30 czerwca 1982 r. w Hucie „Z.” S.A. w Z., żądał ustalenia, że we wskazanym czasie wykonywał pracę w

szczególnych warunkach i wyjaśnił, że ma interes prawny w ustaleniu, gdyż będzie się ubiegał o zasiłek przedemerytalny.

Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Zawierciu wyrokiem z dnia 28 listopada 2001 r. oddalił powództwo, uznając, że żądanie ustalenia faktu wykonywania pracy w szczególnych warunkach nie może być środkiem do uzyskania dowodów dla potrzeb postępowania administracyjnego, którym jest postępowanie w przedmiocie uzyskania zasiłku przedemerytalnego. Oznacza to zarazem, że powód nie ma interesu prawnego w takim ustaleniu, zatem powództwo oparte na podstawie art. 189 KPC podlega oddaleniu.

Sąd drugiej instancji-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie postanowieniem z dnia 28 lutego 2002 r. przekazał Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 KPC zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, ujęte w dwóch następujących pytaniach: 1. czy pracownikowi przysługuje roszczenie o ustalenie faktu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze na potrzeby uzyskania prawa do zasiłku przedemerytalnego oraz w razie pozytywnej odpowiedzi 2. czy były zakład pracy jest legitymowany biernie do występowania w takim procesie. Wątpliwości swoje Sąd Okręgowy uzasadnił następująco:

Żądanie powoda w swej istocie nie jest żądaniem ustalenia prawa lub stosunku prawnego, o którym stanowi art. 189 KPC, lecz jest żądaniem ustalenia faktu wykonywania pracy w określonych warunkach. Co prawda, zarówno w piśmiennictwie jak i w orzecznictwie uznaje się za dopuszczalne ustalanie faktów o znaczeniu prawotwórczym, w związku z czym - co do zasady - należałoby uznać za dopuszczalne żądanie powoda (gdyż ustalenie faktu pracy w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze mogłoby wpływać na nabycie przez niego uprawnienia do zasiłku przedemerytalnego), lecz niedopuszczalne jest takie powództwo o ustalenie, które miałoby zmierzać do wykazania uprawnień do nabycia świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub do świadczeń wypłacanych przez urzędy pracy ani też do uzyskania dowodów dla potrzeb postępowania administracyjnego. Sąd Okręgowy odwołał się w tej kwestii do poglądów Sądu Najwyższego wyrażonych w wielu orzeczeniach, które przytoczył w uzasadnieniu postanowienia, zwłaszcza do uchwały z dnia 3 listopada 1994 r., I PZP 45/94 (OSNAPiUS z 1995 r. nr 6, poz. 74), jednak podkreślił, że wątpliwość w sprawie pojawiła się w związku z nowelizacją ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r.

Nr 6, poz. 56 ze zm.). Mianowicie ustawą nowelizacyjną z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2001 r. Nr 89, poz. 973 ze zm.) do art. 37j został dodany ustęp 1a, stanowiący, że okresy wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, o których mowa w ustępie 1, są uwzględniane po przedłożeniu odpowiedniej dokumentacji, zgodnie z wymaganiami określonymi w odrębnych przepisach, bądź na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Zdaniem Sądu Okręgowego, w okresie przed wymienioną nowelizacją osoba, która ubiegała się o świadczenie (zasilek przedemerytalny), mogła w postępowaniu administracyjnym wykazywać przy pomocy wszelkich środków dowodowych fakt wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, stosownie do art. 75 § 1 KPA. Również osoba ubiegająca się o świadczenie z ubezpieczenia społecznego - mimo pewnych ograniczeń w postępowaniu rentowym - mogła bez takich ograniczeń udowadniać w postępowaniu sądowym fakt wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. W świetle powyższej regulacji nie miało racji bytu powództwo o ustalenie wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a to ze względu na brak interesu prawnego pracownika (ubezpieczonego) w takim ustaleniu, skoro mógł tę okoliczność wykazywać w postępowaniu administracyjnym lub w postępowaniu odwoławczym przed sądem. Sytuacja ta uległa jednak zmianie wskutek nowelizacji art. 37 ustawy z dnia 14 grudnia o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, polegającej na dodaniu w art. 37j po ustępie 1 przepisu ustępu 1a, którego istota polega na przerzuceniu na sądy powszechne obowiązku ustalenia przesłanki wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, niezbędnej do przyznania świadczenia w postępowaniu administracyjnym. Ze wskazanego przepisu wynika bowiem, że wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze ustala się na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Tego rodzaju rozwiązanie przeczy jednak dotychczasowym poglądom wyrażonym w orzecznictwie sądowym i może budzić opory co do zasadności ustalania w postępowaniu sądowym faktów prawotwórczych dla potrzeb postępowania administracyjnego. Tym niemniej nie można pominąć i tego, że koncepcja przeciwna - wobec ograniczeń dowodowych przewidzianych w art. 52 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - zamykałaby drogę do uzyskania świadczenia z powodu braku możliwości dowodzenia faktu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Sąd Okręgowy podniósł ponadto, że w razie odpowiedzi twierdzącej na przedstawione zagadnienie prawne, pojawia się dalsza kwestia, mianowicie ta, czy były zakład pracy jest legitymowany biernie do występowania w charakterze pozwanego w sprawie o ustalenie. Uzasadniając wątpliwość w tym zakresie, Sąd Okręgowy przytoczył fragment uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1994 r., I PZP 45/94 (OSNAPiUS 1995 r. nr 6, poz. 74), w której Sąd ten powołał się na pogląd wyrażony w doktrynie (Z. Resich w pracy zbiorowej System prawa procesowego cywilnego, tom II, Wydawnictwo PAN z 1997 r.), według którego w sprawie o przyznanie zasiłku dla bezrobotnych przeciwnikiem powoda jest rejonowy urząd pracy przyznający te zasiłki, lecz nie zakład pracy. Z drugiej strony Sąd Okręgowy zaznaczył, że gdy ustalenie dotyczy faktu prawotwórczego, byłoby zasadne przyjęcie, iż stroną pozwaną powinien być podmiot, u którego określone zdarzenie nastąpiło, czyli zakład pracy. Wobec tego jednak, że orzeczenie sądu ma wyrześć skutek wobec organu zatrudnienia, obligując go do przyznania zasiłku, to organ ten powinien być stroną w procesie o ustalenie faktu o znaczeniu prawotwórczym. Na rzecz powyższego rozwiązania przemawia także okoliczność, że w praktyce mogą zdarzać się wypadki uznawania powództw przez byłych pracodawców, gdyż konsekwencje uznania nie rodzą dla nich żadnych skutków prawnych, będą natomiast wiążące dla organów zatrudnienia. Ponadto, czy byłoby dopuszczalne przyjęcie, że orzeczenie sądowe jest wiążące dla organu, który nie brał udziału w postępowaniu. Powyższe obawy skłoniły zatem Sąd Okręgowy do opowiedzenia się za legitymacją bierną powiatowych urzędów pracy.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o udzielenie odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, natomiast co do drugiego pytania wyraził pogląd, że roszczenie o ustalenie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przysługuje wobec starosty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Źródłem wątpliwości Sądu Okręgowego ujętych w postanowieniu z dnia 28 lutego 2002 r. są z jednej strony dotychczasowe poglądy wyrażane w orzecznictwie sądowym i piśmiennictwie dotyczące istoty powództw o ustalenie oraz warunków dopuszczalności ich uwzględniania, z drugiej zaś - zmiana przepisu art. 37j ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, polegająca na

dodaniu po ustępie 1 ustępu 1a, przewidującego możliwość uwzględniania dla celów przyznania zasiłku przedemerytalnego okresów wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze także „na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”.

Ustawa ta została uchwalona w określonych warunkach społeczno-gospodarczych i - jak wynika z jej tytułu - miała na celu uregulowanie niektórych spraw związanych z zatrudnieniem w tych warunkach oraz przeciwdziałanie bezrobociu. Cel ten został dobitnie przedstawiony już w pierwszym przepisie ustawy. Mianowicie z jej art. 1 ust. 1 wynika, że „ustawa określa zadania państwa w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia, zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy”, natomiast dalsze przepisy określają między innymi organizację i zasady udzielania pomocy osobom bezrobotnym, organy zobowiązane do realizacji tych zadań, formy działania (art. 3, art. 5, art. 6 art. 15, art. 23 i inne). Częstotliwość nowelizacji wymienionej ustawy świadczy przy tym o dużej dynamice procesów społeczno-gospodarczych, a także o działaniach ustawodawcy zmierzających do dostosowania regulacji prawych do tempa zachodzących zmian.

I. Jedną z form przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków były zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne przewidziane w przepisach Rozdziału 3 c ustawy. Zgodnie z art. 37o ust. 1 ustawy, w jej brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2001 r., ustalenie prawa do zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych, przyznanie tych świadczeń oraz ich wypłata należały do powiatowych urzędów pracy. W myśl natomiast art. 37j ust. 1 ustawy, zasiłek przedemerytalny przysługiwał osobie spełniającej ustawowe warunki uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku oraz legitymującej się okresem uprawniającym do emerytury, jeżeli posiadała przy tym okres uprawniający do zasiłku wynoszący 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn lub okres wynoszący 25 lat dla kobiet i 30 lat mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat wykonywania prac uznanych w „przepisach emerytalnych” za zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Do przepisów emerytalnych, o których mowa w art. 37j ust. 1 ustawy, należy między innymi 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.). Przepis § 2 tego rozporządzenia stanowi, że okresy takiej pracy stwierdza na podstawie posiadanej dokumentacji zakład pracy w wydanym pracownikowi świadectwie pracy. Przedstawienie

jednak owego świadectwa może być niekiedy niemożliwe, zwłaszcza na przykład z powodu likwidacji zakładu pracy lub dlatego, że pracodawca odmawia wydania pracownikowi świadectwa, kwestionując szczególny charakter pracy na danym stanowisku lub warunki jej wykonywania. W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że w takich sytuacjach jest dopuszczalne wykazywanie w postępowaniu sądowym, toczącym się na skutek odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, faktu wykonywania tego rodzaju pracy na podstawie innych dowodów, np. zeznań świadków lub opinii biegłych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1999 r., II UKN 619/98, OSNAPiUS z 2000 r. nr 11, poz. 439). Jednocześnie jednak jest ugruntowany pogląd, w myśl którego całokształt postępowania dotyczącego ustalenia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu ubezpieczenia społecznego należy do właściwości organów rentowych. Dlatego też roszczenie pracownika przeciwko zakładowi pracy o ustalenie dla celów ubezpieczeniowych faktu wykonywania zatrudnienia w szczególnych warunkach podlega oddaleniu z braku interesu prawnego. Ów interes prawny jest - stosownie do art. 189 KPC - warunkiem żądania ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 1987 r., III PZP 18/87, OSNCP z 1988 r. z. 10, poz. 132). Ponadto powództwo o ustalenie nie może zmierzać do uzyskania dowodów, które miałyby być wykorzystane w innym postępowaniu. Skoro bowiem istnieją inne formy ochrony praw podmiotowych, np. bezpośrednio dochodzenie należnego świadczenia z określonego stosunku prawnego, to nie można przyjąć istnienia interesu prawnego w ustaleniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 1999 r., I PKN 597/98, OSNAPiUS z 2000 r. nr 8, poz. 301). Powyższe zasady odnoszą się także do żądania ustalenia wykonywania zatrudnienia w szczególnych warunkach w celu uzyskania zasiłku dla bezrobotnych do czasu nabycia prawa do emerytury (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1994 r., I PZP 45/94, OSNAPiUS z 1995 r. nr 6, poz. 74).

W tak ukształtowanym stanie poglądów nastąpiła zmiana przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dotyczących zasiłków przedemerytalnych. Mianowicie ustawą z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 89, poz. 973) do art. 37j, po jego ustępie 1, został dodany ustęp 1a o następującym brzmieniu: „Okresy wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, o których mowa w ust. 1, są uwzględniane po

przedstawieniu odpowiedniej dokumentacji, zgodnie z wymogami określonymi w odrębnych przepisach, bądź na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.” Przepis ten zaczął obowiązywać od dnia 12 września 2001 r. Ustawą z dnia 17 grudnia 2001 r. (art. 3 pkt 13) zmieniającą ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 154, poz. 1793) został skreślony w całości art. 37j, to znaczy wraz z dodanym ustępem 1a. Powyższa zmiana weszła w życie od dnia 1 stycznia 2002 r. Skreślenie art. 37j oznacza, że ustawodawca zlikwidował w ogóle instytucję zasiłków przedemerytalnych. Ustała więc także przewidziana ustawą możliwość ustalenia w postępowaniu sądowym (przed sądami powszechnymi) faktu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Zastanawiając się nad przedstawionym przez Sąd Okręgowy zagadnieniem prawnym, nie sposób nie zauważyć bardzo krótkiego czasu obowiązywania art. 37j ust. 1a ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wszedł on bowiem w życie od dnia 12 września 2001 r., a przestał obowiązywać z dniem 31 grudnia 2001 r. Próba doszukania się celu wprowadzenia tak krótkiego okresu obowiązywania wymienionych zmian prowadzi do wniosku, że za pomocą art. 37j ust. 1a ustawodawca chciał przyspieszyć załatwienie spraw związanych z ubieganiem się osób zainteresowanych o zasiłki przedemerytalne - przed całkowitym ich zniesieniem. Jeżeli zaś tak, to przyjęcie w art. 37j ust. 1a ustawy dopuszczalności uwzględniania przez starostów (do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 22 czerwca 2001 r. były to powiatowe urzędy pracy) okresów wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze „po przedłożeniu odpowiedniej dokumentacji” bądź „na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu” oznacza, że ustawodawca wprowadził dwie możliwe formy wykazywania okresów wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dla przyznania zasiłku dla bezrobotnych. Jedną z nich jest postępowanie przed starostą, który - stosownie do przepisu art. 37o ust. 1 ustawy w jego brzmieniu obowiązującym od dnia 12 września 2001 r. - ustala prawo do zasiłków przedemerytalnych i je przyznaje (a wypłaca powiatowy urząd pracy), drugą natomiast - prawomocny wyrok sądu wydany w sprawie o ustalenie faktu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Przedstawione rozważania prowadzą do kolejnego wniosku, mianowicie tego, że w okresie obowiązywania art. 37j ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ustawodawca dopuścił w sposób pośredni powództwo o ustalenie wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Skoro bowiem uznał, że okresy takiej pracy „są uwzględniane” także „na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu” przez organ uprawniony do ustalania prawa do zasiłków przedemerytalnych i ich przyznawania, to znaczy, że w okresie obowiązywania art. 37j ust. 1a ustawy byłym pracownikom przysługiwało roszczenie o ustalenie wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Rozważaną regulację należy zatem zakwalifikować jako dopuszczalne - choć wyrażnie nienazwane - powództwo o ustalenie faktu prawotwórczego.

II. Rozważenie drugiego z przedstawionych zagadnień prowadzi do stwierdzenia, że roszczenie o ustalenie przewidziane w art. 37j ust. 1a ustawy - w okresie obowiązywania tego przepisu - przysługiwało byłemu pracownikowi przeciwko jego byłemu pracodawcy. Z brzmienia powyższego przepisu wynika bowiem, że dla uwzględnienia przez starostę okresu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wystarczy jedynie istnienie podstawy w postaci prawomocnego orzeczenia sądu. Nie wynikają natomiast jakiegokolwiek inne warunki. W przepisie tym nie ma również odesłania do odpowiedniego stosowania innych przepisów lub zasad postępowania. Gdy ponadto zważy się, że przedmiotem żądania jest ustalenie zdarzenia (faktu prawotwórczego) powstałego podczas wykonywania pracy u określonego pracodawcy, to naturalną konsekwencją jest legitymacja bierna tego pracodawcy.

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne jak w treści uchwały.

=====