

57/6A/2004

WYROK

z dnia 14 czerwca 2004 r.

Sygn. akt P 17/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Wiesław Johann
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie 14 czerwca 2004 r.

- 1) pytania prawnego Sądu Okręgowego w Koszalinie:
czy ust. 2, 4 i 4a art. 32 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) są sprzeczne z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców,
- 2) pytania prawnego Sądu Okręgowego w Łodzi:
czy przepis art. 32 ust. 2, 4 i 4a ustawy wymienionej w pkt 1 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498), zawierający ograniczenia prawa do wcześniejszej emerytury dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach z uwagi na status pracodawcy, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i zakresu dyskryminacji,
- 3) wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” o zbadanie zgodności art. 32 ust. 2-4a z art. 2 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą równości wobec prawa,

o r z e k a:

1. Artykuł 32 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593 oraz Nr 99, poz. 1001), w części obejmującej zwrot: „w podmiotach, w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych”, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 24 czerwca 2004 r. w Dz. U. Nr 144, poz. 1530.

2. Artykuł 32 ust. 4a ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 10 października 2003 r., sygn. akt. V U1815/03, Sąd Okręgowy w Koszalinie – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „SO w Koszalinie”, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy ustępy 2, 4, i 4a art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 30 grudnia 1998 r. z późn. zm.) sprzeczne są z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców?”

Wątpliwości SO w Koszalinie co do konstytucyjności wskazanych w pytaniu przepisów pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego. Ubezpieczony Józef K., urodzony 3 stycznia 1948 r., 4 czerwca 2003 r. wystąpił z wnioskiem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, zwanego dalej „ZUS w Koszalinie” lub „organem rentowym”, o przyznanie prawa do wcześniejszej emerytury przewidzianej w art. 32 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”, dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Z dołączonych do wniosku świadectw pracy wynika, że jego staż pracy wynosi ogółem 30 lat, 1 miesiąc i 13 dni okresów składkowych i nieskładkowych, w tym 17 lat, 9 miesięcy i 27 dni okresów pracy w szczególnych warunkach na stanowisku rybaka.

ZUS w Koszalinie decyzją z 30 czerwca 2003 r. odmówił przyznania Józefowi K. wcześniejszej emerytury, zaliczając mu jako pracę w szczególnych warunkach na stanowisku rybaka okres pracy wykonywanej u uspołecznionego pracodawcy P.P.U.R. „Barka” w Kołobrzegu w rozmiarze 3 lat, 8 miesięcy i 17 dni, odmawiając uznania pozostałej pracy w szczególnych warunkach (14 lat, 1 miesiąc i 10 dni) wykonywanej na rzecz prywatnych pracodawców.

W odpowiedzi na odwołanie Józefa K. organ rentowy podniósł, że dotychczasowa wykładnia Sądu Najwyższego (SO w Koszalinie nie wskazuje żadnych orzeczeń Sądu Najwyższego w tym przedmiocie) „w zakresie stosowania art. 32 ustawy emerytalnej również do pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach u prywatnych pracodawców nie znajduje uzasadnienia wobec brzmienia aktualnie obowiązującego przepisu art. 32 ust. 4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Pracę można bowiem uznać za wykonaną w szczególnych warunkach, jeśli spełnia kryteria wynikające z treści § 1 ust. 1 i § 2 ust. 2 rozporządzenia z 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.), a w przypadku wnioskodawcy warunki te nie zostały dochowane... Prawo do stosowania przepisów powołanego rozporządzenia mają tylko te spółki, które powstały w drodze przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, o którym

mowa w § 1 ust 3 pkt 1 tego rozporządzenia, jeżeli przedsiębiorstwo to przed przekształceniem ww. przepisy stosowało. Uregulowanie to zostało zawarte w nowym przepisie ust. 4a art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, obowiązującym od 1.05.2003 r., który to przepis również uzależnia prawo do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach od tego, czy pracownik kontynuuje taką pracę w podmiotach powstałych w wyniku przekształcenia lub restrukturyzacji”.

Od decyzji ZUS w Koszalinie Józef K. odwołał się do sądu, podnosząc, że spełnia wszystkie wymogi do uzyskania wcześniejszej emerytury, a ZUS w Koszalinie nie uwzględnia przemian ustrojowo-gospodarczych w naszym kraju oraz faktu, iż aktualnie tylko prywatne przedsiębiorstwa są jedynymi, które łowią ryby na Bałtyku, a podział pracodawców na społecznionych i prywatnych oraz wynikających stąd uprawnień narusza postanowienia art. 32 Konstytucji gwarantujące każdemu równość wobec prawa i nakazujące równe traktowanie przez władze publiczne.

Zdaniem SO w Koszalinie aktem normatywnym określającym przesłanki przejścia na emeryturę w niższym wieku jest 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.; dalej: rozporządzenie). Paragraf 1 ust. 2 rozporządzenia zobowiązuje właściwych ministrów, kierowników centralnych urzędów oraz centralne związki zawodowe do ustalenia – w porozumieniu z Ministrem Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych w podległych i nadzorowanych zakładach pracy – stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach (wymienione w wykazach A i B stanowiących załącznik do rozporządzenia). Postanowienie ust. 3 tegoż § 1 rozporządzenia rozszerza obowiązek stosowania stanowisk ujętych w wykazach A i B także w jednostkach organizacyjnych, które powstały w drodze przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w inne przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa w spółkę albo spółki, a także w jednostki, które zostały przekazane organom samorządu terytorialnego oraz dla których uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego przejęli wojewodowie lub inne organy państwowe. Oznacza to, że podmioty wymienione w § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia związane są wykazami prac w szczególnych warunkach, których wykonywanie uprawnia do niższego wieku emerytalnego. Z przepisów rozporządzenia wynika, że nie ma jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że został zawężony krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z wcześniejszej emerytury i że celem takiego uregulowania jest pominięcie pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców.

Wprowadzona ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498; dalej: ustawa zmieniająca), zmiana treści art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ograniczyła krąg pracowników uprawnionych do wcześniejszej emerytury ze względu na prace w szczególnych warunkach tylko do tych pracowników, którzy pracują lub pracowali w społecznionych zakładach pracy, gdyż – zgodnie z treścią § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia – tylko w tych zakładach pracy istniał obowiązek sporządzania wykazów stanowisk pracy w szczególnych warunkach.

Zdaniem SO w Koszalinie przepisy art. 32 ust. 2, 4 i 4a ustawy o emerytach i rentach z FUS są sprzeczne z zasadą równości wynikającą z art. 32 Konstytucji, gdyż stworzyły sytuację, w której pracownicy zatrudnieni przez prywatnych pracodawców, pomimo wykonywania takiej samej pracy i spełnienia takich samych warunków wymaganych do przejścia na wcześniejszą emeryturę jak pracownicy społecznionych zakładów pracy, nie mogą skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury. Takie zróżnicowanie, z uwagi na formę własności zakładu pracy, nie znajduje uzasadnienia w zasadach polskiego prawa, a w szczególności w zasadach konstytucyjnych.

2. Postanowieniem z 28 listopada 2003 r., sygn. akt VIII U 2458/03, Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi – VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „SO w Łodzi”, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie: „Czy przepisy art. 32 ust. 2, ust. 4 i ust. 4a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498) zawierający ograniczenia prawa do wcześniejszej emerytury dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach z uwagi na status pracodawcy jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji?”

Wątpliwości SO w Łodzi co do konstytucyjności wskazanych w pytaniu prawnym przepisów pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego: Zbigniew D. odwołał się do SO w Łodzi od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Łodzi, zwanego dalej „ZUS w Łodzi” lub „organem rentownym”, z 17 lipca 2003 r. odmawiającej mu prawa do wcześniejszej emerytury przewidzianej w art. 32 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS poprzez nieuznanie jako pracy w szczególnych warunkach okresów:

- od 1 marca do 30 września 1997 r. (7 miesięcy), gdy zatrudniony był w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku maszynisty chłodniowego, wykonywanym w chłodniach w temperaturze poniżej 0°C w Zakładzie Usług Eksploatacyjnych prowadzonym przez Joachima S. w Aleksandrowie Łódzkim oraz

- od 16 października 1997 r. do 23 sierpnia 1999 r. (1 rok, 10 miesięcy i 7 dni) na stanowisku maszynisty chłodniczego w zakładach Mięsnych „Lipczarna” spółka z o.o. w Łodzi, łącznie 2 lata, 1 miesiąc i 7 dni pracy przy pracach wymienionych w Wykazie A, dział X, poz. 7, stanowiącym załącznik do rozporządzenia, których wykonywanie uprawnia do niższego wieku emerytalnego. Zdaniem organu rentowego praca Zbigniewa D. we wskazanych wyżej okresach nie może być zaliczona do kategorii pracy wykonywanej w szczególnych warunkach z uwagi na status pracodawców nienależących do podmiotów określonych w art. 32 ust. 2, 4 i 4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w brzmieniu obowiązującym od 2 maja 2003 r., nadanym ustawą zmieniającą.

SO w Łodzi, uzasadniając pytanie prawne, podniósł, że na tle art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w poprzednim stanie prawnym, przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w praktyce orzeczniczej dochodziło również do przypadków podmiotowego ograniczenia kręgu pracodawców uprawnionych do wydania świadectw pracy w szczególnych warunkach. W szczególności zdarzało się, że organy rentowe odmawiały przyznania prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia tylko dlatego, że pracownik był zatrudniony u prywatnego pracodawcy. To stanowisko zostało zdyskwalifikowane uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 13 lutego 2002 r., sygn. III ZP 30/01 (OSNAPiUS nr 10/2002, poz. 243). W stanie prawnym obowiązującym do 2 maja 2003 r. nie było więc już podstaw prawnych (z uwagi na istnienie praktyki ukształtowanej w wyniku wskazanej uchwały SN) do różnicowania uprawnień pracowników do wcześniejszej emerytury z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach ze względu na status własnościowy pracodawcy. Dopiero nowelizacja art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS doprowadziła do zróżnicowania uprawnień do wcześniejszej emerytury z uwagi na status własnościowy pracodawcy.

Zdaniem SO w Łodzi – skoro z konstrukcji prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wynika, że cechą relewantną jest konieczność świadczenia przez co najmniej 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub w

szczególnym charakterze, to nieprzyznanie równego prawa wszystkim zatrudnionym w takich samych warunkach pracownikom stanowi nie tylko odstępstwo od zasady równego traktowania, ale musi być uznane także za niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

3. Zarządzeniem Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego z 22 stycznia 2004 r. z uwagi na to, że pytanie prawne SO w Łodzi dotyczy tej samej kwestii co wcześniej złożone pytanie SO w Koszalinie, sprawy te zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

4. Wnioskiem z 10 grudnia 2003 r. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego „Solidarność”; dalej: KK NSZZ „Solidarność”, wniosła o zbadanie zgodności art. 32 ust. 2-4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 2 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą równości wobec prawa.

Zdaniem wnioskodawcy przepisy art. 32 ust. 2-4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS pozostają w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Uzasadnienie przez wnioskodawcę niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów jest zbieżne z argumentacją SO w Koszalinie i SO w Łodzi przedstawioną w pytaniach prawnych.

5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 9 lutego 2004 r. zarządził rozpoznanie pytań prawnych i wniosku pod wspólną sygnaturą akt P 17/03, ponieważ przedmiot sprawy objęty wnioskiem KK NSZZ „Solidarność” dotyczy tej samej kwestii co wcześniej złożone pytania SO w Koszalinie i SO w Łodzi.

6. Odnosząc się na piśmie do pytania SO w Koszalinie, Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że przepisy art. 32 ust. 2, 4 i 4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

Omawiając przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS i rozporządzenia dotyczące uprawnień pracowników do wcześniejszej emerytury z uwagi na zatrudnienie w szczególnych warunkach, Prokurator Generalny, podobnie jak pytające sądy, wskazał, że według stanu prawnego sprzed 2 maja 2003 r. wolą ustawodawcy było skrócenie stażu wymaganego do wieku emerytalnego ze względu na rodzaj pracy (w szczególnych, ciężkich warunkach), a nie status pracodawcy.

Ze względu na granice kontroli wyznaczone treścią pytania prawnego Prokurator Generalny odniósł się jedynie do zarzutu naruszenia poprzez wskazane przepisy zasady równości, stwierdzając iż w rozważanej sprawie chodzi o uprawnienia pracowników do wcześniejszej emerytury, które wynikają z zatrudnienia w określonym charakterze lub w szczególnych warunkach. Chodzi o pracę, która wywiera negatywny wpływ na pracownika. Nie ulega wątpliwości, że cechą wspólną, a przy tym istotną, gdyż od niej zależy to uprawnienie, nie jest status pracodawcy, lecz wykonywanie pracy, którą – ze względu na określone cechy – uznano za dającą prawo do wcześniejszej emerytury. Nie ulega więc wątpliwości, że wszyscy pracownicy, którzy spełniają ten warunek, powinni być w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury traktowani jednakowo. Zatrudnienie w szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach jako uprawniające do wcześniejszej emerytury było sankcjonowane przez prawo zawsze – przed i po transformacji ustrojowej w Polsce.

Prokurator Generalny podkreślił, że przemiany ustrojowe zmierzały do zrównania wszelkich form własności, a co za tym idzie – ograniczenie kogokolwiek ze względu na formę własności zakładu pracy nie znajduje uzasadnienia w zasadach ustrojowych Państwa Polskiego. Regulacja prawna zawarta w art. 32 ust. 2, 4 i 4a ustawy o emeryturach i

rentach z FUS, która wprowadza takie rozróżnienie, jest niewątpliwie sprzeczna z zasadą równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji.

Prokurator Generalny na zakończenie stwierdził, że utrata mocy obowiązującej przepisów objętych pytaniem sądu, w wyniku ewentualnego uznania przez Trybunał Konstytucyjny ich niezgodności z Konstytucją, prowadziłaby do sytuacji niekorzystnej dla ogółu pracowników spełniających warunki do wcześniejszej emerytury z powodu zatrudnienia w szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach. Utraciliby oni zapewne podstawę prawną do jej uzyskania, skoro – jak się wydaje – ust. 1 art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie może w tym zakresie samodzielnie funkcjonować ze względu na jego ścisły związek z ust. 2 tejże ustawy (z wyjątkiem osób, o których mowa w ust. 3).

Z tego względu Prokuratorowi Generalnemu wydaje się celowe stwierdzenie niekonstytucyjności badanych przepisów w zakresie, w jakim uniemożliwiają one zaliczenie do okresu zatrudnienia, od którego zależy prawo do wcześniejszej emerytury, pracy na stanowiskach objętych wykazami, mimo że miałyby ona cechy zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Zdaniem Prokuratora Generalnego uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów spowoduje powstanie luki prawnej i wniosk, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, o odroczenie utraty ich mocy obowiązującej na okres 18 miesięcy.

7. W pisemnym stanowisku, odnosząc się do pytania SO w Łodzi, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy art. 32 ust. 2, ust. 4 i ust. 4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej są niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W zakresie niezgodności z art. 32 Konstytucji Prokurator Generalny wyjaśnił, że aktualna jest argumentacja jaką przedstawił na piśmie, zajmując stanowisko w związku z pytaniem prawnym SO w Koszalinie.

Odnosząc się do naruszenia przez przepisy objęte pytaniem art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości jest różnicowanie uprawnień do wcześniejszej emerytury w zależności od tego, jaki był status pracodawcy, u którego zatrudniony pracownik wykonywał prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Zdaniem Prokuratora Generalnego intencją ustawodawcy było zrekompensowanie szkodliwych warunków pracy prawem do wcześniejszej emerytury, skoro uprawnienia te łączy się wprost z rodzajem wykonywanej pracy. Zatem za cechę relewantną należy uznać nie status pracodawcy, lecz rodzaj i warunki wykonywanej pracy. Różnicowanie, jakie wprowadzają przepisy objęte pytaniem prawnym, nie pozostaje w żadnej proporcji do wagi interesów, jakie zostały naruszone poprzez nierówne potraktowanie takich samych podmiotów, i nie pozostaje ono w żadnym związku z innymi zasadami konstytucyjnymi, które by uzasadniały różne traktowanie takich samych podmiotów. Zasady równości i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Przepisy objęte pytaniem naruszają obie te zasady konstytucyjne.

8. Marszałek Sejmu przedstawił na piśmie stanowisko, że art. 32 ust. 2, 4 i 4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim ogranicza uprawnienia emerytalne dla osób zatrudnionych przez pracodawców prywatnych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze.

Wyrażone przez Marszałka Sejmu uzasadnienie stanowiska jest zbieżne z argumentacją sądów okręgowych przedstawioną w pytaniach zawierających

przedstawienie wątpliwości konstytucyjnych oraz z argumentacją KK NSZZ „Solidarność” zawartą we wniosku.

II

Na rozprawie przedstawiciel KK NSZZ „Solidarność” doprecyzował wniosek, stwierdzając, że – jak wynika z uzasadnienia wniosku – przedmiotem zbadania zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, i z zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji, są przepisy art. 32 ust. 2, 4 oraz 4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS i w żadnym razie wniosek nie obejmuje ust. 3 tego artykułu. W pozostałym zakresie podtrzymał wniosek.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko zawarte w pismach procesowych dotyczących pytań prawnych i stwierdził, że – z uwagi na tożsamość zakresu i argumentacji wniosku KK NSZZ „Solidarność” z zakresem i argumentacją pytań prawnych – stanowisko Prokuratora Generalnego zawarte w pismach procesowych dotyczących pytań prawnych odnosi się także do wniosku KK NSZZ „Solidarność”.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko Marszałka Sejmu wyrażone na piśmie.

Sędzia sprawozdawca – z uwagi na nieobecność na rozprawie przedstawicieli sądów przedstawiających pytania prawne – uznał za wystarczające przedstawienie sprawy przez przedstawiciela KK NSZZ „Solidarność”, bowiem zakres i uzasadnienie wniosku KK NSZZ „Solidarność” są tożsame z zakresem i uzasadnieniem pytań prawnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wątpliwości co do zakresu podmiotowego art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jako problem konstytucyjny.

1.1. Pojawienie się wątpliwości konstytucyjnej u sądów przedstawiających Trybunałowi pytanie było spowodowane okolicznością, że przepisom art. 32 ust. 2, 4 i 4a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) została nadana odmienna treść w nowelizacji z 27 marca 2003 r. Zmiana ta została uznana (co wynika z uzasadnienia pytań SO w Łodzi i Koszalinie) za prowadzącą w swych skutkach do ograniczenia zakresu podmiotowego osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury. Artykuł 32 ust. 1 (niezaskarżony) przewiduje możliwość wcześniejszej emerytury dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., jeśli legitymują się one odpowiednim stażem pracy w szczególnych warunkach lub (czego jednak nie dotyczą wątpliwości ani zakres niniejszego pytania) „w szczególnym charakterze”. O tym, jakie zatrudnienie jest pracą „w szczególnych warunkach” i jaki staż pracy uprawniający wówczas do wcześniejszej emerytury, mówi – zaskarżony w niniejszej sprawie – ust. 2 art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przepis ten głosi, że „dla celów ustalenia uprawnień, o których mowa w ust. 1, za pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uważa się pracowników zatrudnionych przy pracach o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości lub wymagających wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia w podmiotach, w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych”. Ten sam przepis przed nowelizacją z 27 marca 2003 r. brzmiał: „za

pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uważa się pracowników zatrudnionych przy pracach o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości lub wymagających wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia”. Różnica polega na dodaniu do przepisu w zaskarżonym brzmieniu wzmianki *in fine* charakteryzującej pracodawców uprawnionych, określającej tych pracodawców jako podmioty „w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych”. Jednocześnie w art. 32 w wyniku noweli z 27 marca 2003 r. powtórzono ust. 4 (zaskarżony), gdzie powiedziano, że wiek emerytalny, rodzaje prac i stanowisk uprawniających do wcześniejszej emerytury ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych, dodając wszelako, iż dzieje się to „z uwzględnieniem ust. 4a” (przepis zaskarżony, dodany nowelą z 27 marca 2003 r.). Ten zaś ostatni przepis głosi, iż „przepis ust. 4 stosuje się do pracowników, którzy: 1) kontynuują pracę, o której mowa w ust. 2, w podmiotach powstałych w wyniku przekształcenia lub restrukturyzacji, 2) zostali przejęci w trybie art. 231 kodeksu pracy od pracodawców będących podmiotami, o których mowa w ust. 2”. Wprowadzone zmiany, odsyłając do „wykazów stanowisk ustalonych na podstawie przepisów dotychczasowych”, stały się – z uwagi na to właśnie odesłanie, źródłem wątpliwości co do zakresu podmiotowego osób mogących się ubiegać o wcześniejszą emeryturę. Wspomniane wykazy były bowiem opracowane – zgodnie z treścią rozporządzenia – tylko dla uspołecznionych zakładów pracy (pominięcie prywatnych zakładów pracy w tekście rozporządzenia). Jednocześnie w noweli z 27 marca 2003 r. wyraźnie objęto (art. 32 ust. 4a) podmiotowym kręgiem osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury osoby pracujące u pracodawców prywatnych, jednakowoż uczyniono to wymieniając wyraźnie tylko osoby pracujące w zakładach pracy objętych prywatyzacją w postaci przekształcenia, restrukturyzacji lub przejęcia. Tak więc w takich wypadkach, z mocy art. 32 ust. 4a, krąg osób pracujących u pracodawców prywatnych, co do którego to kręgu istnieje wątpliwość, czy są one wyłączone spod możliwości wcześniejszej emerytury (art. 32 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) z uwagi na zatrudnienie u prywatnego pracodawcy (art. 32 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), został pomniejszony o grupę osób wprowadzie zatrudnionych u prywatnych pracodawców, lecz uprzednio pracujących w zakładach uspołecznionych i „przejętych” przez prywatnego pracodawcę w związku z prywatyzacją tych zakładów. W stosunku do tej ostatniej grupy ustawodawca wypowiedział się bowiem *expressis verbis* w noweli, obejmując je możliwością wcześniejszej emerytury.

1.2. Przed nowelizacją ustawy o emeryturach i rentach z FUS z 27 marca 2003 r. także powstawał problem zakresu podmiotowego kręgu osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury, co prowadziło do sygnalizowanych w pytaniach SO rozbieżności praktyki orzeczniczej. Problem był jednak łatwiejszy do rozstrzygnięcia z uwagi na sygnalizowaną wyżej odmienną systematykę art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu przed zaskarżoną nowelą. Wątpliwości te, ujawnione w zróżnicowanej praktyce, rozstrzygnęła interpretacja przychylna dla zatrudnionych bez względu na prawny charakter pracodawcy. Interpretacji tej dokonał SN w uchwale składu 7 sędziów z 13 lutego 2002 r. (III ZP 30/01, OSNP 2002/10, poz. 243). W szczególności przedstawiono tam pogląd, iż „przepisy dotychczasowe”, do których odsyła się w art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (w dawnym brzmieniu) oznaczają wprowadzie niektóre normy rozporządzenia, jednakże nie w całość jego przepisów. SN, podejmując w tym zakresie trud rekonstrukcji norm obowiązujących na tle przepisów rozporządzenia, opierając się na wykładni systemowej biorącej pod uwagę zmiany w gospodarce (prywatyzacja) i dezaktualizację podziału na zatrudnienie w „uspołecznionym i nieuspołecznionym zakładzie pracy”, jak również konstytucyjne zrównanie statusów własnościowych

pracodawców, dokonał interpretacyjnego określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego rozporządzenia. Dokonał zatem wykładni zakresu, w jakim rozporządzenie to może kształtować obecnie realne stosunki w zmienionych warunkach gospodarczych i konstytucyjnych. Zabieg taki niekiedy błędnie bywa określany mianem „wyroku interpretacyjnego”; w istocie chodzi jednak o stwierdzenie zakresu obowiązywania rekonstruowanej normy. Tego właśnie dokonał SN w cytowanej uchwale III ZP 30/01. W konkluzji SN doszedł do wniosku, iż „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 § 4-8 a 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”. Wskazana interpretacja wiązała zarówno wszystkie składy SN *ratione imperii*, jak i inne podmioty stosujące prawo – już *imperio rationis*. Tak ukształtowana praktyka nie budziła zastrzeżeń konstytucyjnych.

1.3. Nowela z 27 marca 2003 r., dokonując zmian w brzmieniu art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i zarazem *expressis verbis* włączająca do kręgu osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury tych, których część stażu uprawniającego do wcześniej emerytury upłynęła w czasie zatrudnienia u pracodawcy prywatnego, kontynuowanego następnie w zakładzie pracy sprywatyzowanym, zrestrukturyzowanym lub przejętym (dodany ust. 4a art. 32) – zaktualizowała poprzednie wątpliwości. Znalazło to wyraz w wątpliwościach SO w Koszalinie i Łodzi opisanych w pkt 1 uzasadnienia. Skłania to do postawienia kilku kwestii:

– czy ustawodawca w ten sposób zamierzał wykluczyć przychylne dla ubiegających się o wcześniejszą emeryturę osób zatrudnionych u prywatnych pracodawców ujęcie art. 32 ukształtowane w praktyce pod wpływem uchwały składu 7 sędziów SN III ZP 30/01 (w takim wypadku podstawą odczytania znowelizowanego art. 32 byłoby rozumowanie systemowe *a contrario* i *a rubrica* z art. 32 ust. 4a ustawy znowelizowanej),

- czy – jeżeli na pierwsze z pytań można byłoby udzielić odpowiedzi pozytywnej – takie ujęcie art. 32 (w zakresie zaskarżonym) jest zgodne z Konstytucją (wskazane wzorce art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji),
- gdyby na drugie z pytań udzielono odpowiedzi twierdzącej, pojawia się problem skutków orzeczenia o niekonstytucyjności.

2. *Ratio* nowelizacji art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w świetle materiałów towarzyszących nowelizacji.

2.1. Materiały legislacyjne.

Sprawozdania stenograficzne 42. posiedzenia Sejmu IV Kadencji (26-27 luty 2003 r.), kiedy to zajmowano się nowelą ustawy o emeryturach i rentach z FUS z 27 marca 2003 r., wskazują, że generalnym zamiarem ustawodawcy było przekonanie, iż „nie można różnicować emerytów w zależności od tego, czy pracują w firmach państwowych, czy pracują w firmach prywatnych”. Tezę tę przedstawiono jako generalną zasadę noweli (nie odnosząc jej do art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS; tak podsekretarz stanu Krzysztof Pater, s. 103-104 sprawozdania stenograficznego Sejmu). Z tego można byłoby wnosić, że *ratio legis* noweli była chęć zatarcia różnic między dywersyfikacją uprawnień emerytalnych pracowników w zależności od statusu własnościowego pracodawcy. Jednakże takie ujęcie nie przesądza sprawy, czy nowelizację art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS należy traktować jako egzemplifikację tej zasady, czy też jako wyjątek od niej. Pojawienie się ust. 4a w nowelizowanym art. 32 (którego istnienie zrodziło wątpliwości) nastąpiło jako poprawka zgłoszona przed trzecim czytaniem projektu (sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, druk 1322 A). Było to przez autorów poprawki i posłankę sprawozdawczynię (Anna Bańkowska) traktowane jako „rozszerzenie palety przedsiębiorstw, w których to przedsiębiorstwach praca w warunkach szkodliwych dla zdrowia będzie uprawniała osoby do prawa do przejścia na emeryturę we wcześniejszym wieku” (s. 268-269 sprawozdania stenograficznego). Poprawka nie wzbudziła żadnej dyskusji i została przegłosowana. Wynika stąd, że w momencie jej składania i przyjmowania sądzono, że art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu sprzed proponowanej zmiany (ustawa nowelizowana) wyłącza zatrudnionych u pracodawców prywatnych spod możliwości ubiegania się o wcześniejszą emeryturę. Interpretacja SN zawarta w uchwale 7 III ZP 30/01 i ukształtowana przez nią praktyka albo więc nie była posłom w ogóle znana, albo jej istnienie przemilczano. Gdyby bowiem ją znano, nie mogłoby dojść do wypowiedzi posłanki sprawozdawczynie o „rozszerzeniu palety przedsiębiorstw”, w których praca w warunkach szkodliwych daje prawo do wcześniejszej emerytury, w sytuacji gdy wprowadzona poprawka tę „paletę” ograniczała, w porównaniu do praktyki ukształtowanej interpretacyjną uchwałą SN, a ustalającą zakres obowiązywania rozporządzenia. Sumując: argumenty wykładni historycznej nie dostarczają materiału do odcyfrowania autentycznej *ratio legis* art. 32 ust. 4a noweli.

2.2. Wykładnia systemowa art. 32 ust. 4a *a rubrica*.

Dodany do art. 32 ustęp 4a *expressis verbis* wskazujący pracowników przedsiębiorstw sprywatyzowanych (przekształconych, restrukturyzowanych, przejętych w trybie art. 23¹ kodeksu pracy) jako uprawnionych do skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 32 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS może być rozumiany jako potwierdzenie tej zasady. Wtedy jednak pojawia się pytanie, dlaczego akurat pracownicy wskazanych w ust. 4a przedsiębiorstw zostali wymienieni wyraźnie, a pominięto innych zatrudnionych u pracodawców prywatnych. Dlatego właśnie pojawiają się wątpliwości co do znaczenia noweli (ujawnione w pytaniach SO), że umieszczenie ust.

4a jako odrębnej jednostki redakcyjnej w art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS skłania do wniosku, iż *ratio* zmiany było objęcie zasadą art. 32 ust. 1 tylko tych pracowników zatrudnionych u pracodawców prywatnych, których wyraźnie wskazuje ust. 4a. To zaś nakazywałoby rozumieć krąg podmiotowy uprawnionych z art. 32 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS po noweli jako pomijający innych zatrudnionych w prywatnych zakładach pracy (u prywatnych pracodawców). Sugestia, że przyczyną nowelizacji z marca 2003 r. była chęć zareagowania ustawodawcy na uchwałę SN III ZP 30/01, jest zawarta w piśmie KK NSZZ „Solidarność” z 10 grudnia 2003 r., s. 3, akapit ostatni.

2.3. Gdyby jednak nawet założyć, że taki był właśnie sens wprowadzonej zmiany – i to niezależnie od tego, czy Sejm działał w świadomości istniejącej i stabilnie ukształtowanej praktyki nieprzeprowadzającej różnicowania co do możliwości uzyskania wcześniejszej emerytury (z powodu pracy w warunkach szkodliwych) – z uwagi na status właścicielski pracodawcy i chciał tę praktykę skorygować (sugestia KK NSZZ „Solidarność”), albo gdyby założyć, że Sejm tej praktyki nie znał, a chciał rozszerzyć „paletę” przedsiębiorstw, w których praca (w warunkach szkodliwych) uprawniała do wcześniejszej emerytury, jednak uczynił to tylko wobec przedsiębiorstw w rękach prywatnych *tempore novellae* z uwagi na okoliczności wskazane w dodanym ust. 4a w art. 32 ustawy – to w obu wypadkach istnieje konieczność przeprowadzenia oceny przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjnej dopuszczalności tak ujętej zmiany.

3. Dopuszczalność podmiotowego różnicowania sytuacji osób pracujących w warunkach szkodliwych dla zdrowia z punktu widzenia możliwości ubiegania się o wcześniejszą emeryturę.

3.1. Podział pracodawców na „uspołecznionych” i „prywatnych” w Konstytucji.

Konstytucja w żadnym z przepisów nie dokonuje tego rodzaju różnicowania. Przeciwnie, w myśl art. 65-67 ujęcie pracowniczych praw i – odpowiednio – powinności państwa z tym związanych jest ujęte w sposób uniwersalny, gdy idzie o sytuację drugiej strony stosunku pracy, tj. pracodawcy. Sama Konstytucja nie różnicuje praw pracownika w zależności od stosunków własnościowych pracodawcy. Odwołuje się natomiast w art. 67 ust. 1 *in fine* (przepis mówi o zabezpieczeniu społecznym m.in. z uwagi na wiek emerytalny) do ustawy zwykłej. Może więc powstawać pytanie, czy Konstytucja nie zezwala ustawie zwykłej na wprowadzenie takiego różnicowania.

3.2. Dezaktualizacja pracodawców na „uspołecznionych” i „prywatnych” z punktu widzenia kodeksu pracy została wnikliwie przeprowadzona w uchwale SN, sygn. III ZPO 30/01 i tam powołanym orzecznictwie. W szczególności powiedziano tam, że po zmianie kodeksu pracy w 1996 r. „dla oznaczenia strony stosunku pracy, nazywanej uprzednio zakładem pracy, kodeks pracy używa jednolitego określenia <pracodawca> bez różnicowania stosunków pracy w zależności od formy własności – państwowej, spółdzielczej, komunalnej lub prywatnej. Różnicowanie takie nie występuje obecnie także w przepisach regulujących ubezpieczenia społeczne. Pojęcie <uspołeczniony i nie uspołeczniony zakład pracy> zostało zachowane tylko w przepisach ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych...”. Argumentację tę – przeprowadzoną na poziomie zasadniczego aktu ustawodawstwa zwykłego w obrębie stosunków pracy, jakim jest kodeks pracy, należy podzielić. W konkluzji należy więc uznać, że także ustawodawstwo zwykłe (a zwłaszcza kodeks pracy)

nie dostarcza argumentów za konstytucyjną dopuszczalnością (z racji art. 67 ust. 1 *in fine*) różnicowania uprawnień emerytalnych z uwagi na status własnościowy pracodawcy.

3.3. Zauważyć należy, że ustawa o emeryturach i rentach (także w swym fragmencie dotyczącym wcześniejszych emerytur, jakkolwiek nie dotyczyło to kryteriów różnicowania będących przedmiotem niniejszej sprawy) była już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem (w szczególności wyroki w sprawach sygn. K. 1/00, K. 5/99 oraz K. 18/99) wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. W orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96 (OTK w 1996 r., t. II, poz. 33, s. 72-73) argumenty ujęto następująco: muszą one mieć: „po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium, po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie”. W wyroku w sprawie o sygn. K. 1/00 Trybunał Konstytucyjny uznał, że istotą systemu stworzonego przez ustawę o emeryturach i rentach z FUS jest jego powszechność. W miejsce dotychczas rozproszonych i fragmentarycznych regulacji wprowadzono względnie jednolite zasady określania świadczeń emerytalno-rentowych według wyraźnie ustalonych kryteriów. Zróżnicowanie podmiotowe wedle kryterium urodzenia – dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (rozdział 1), przed 1 stycznia 1949 r. (rozdział 2) oraz przepisy szczególne dotyczące emerytur dla niektórych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. (rozdział 3) – zostało uznane w tym orzeczeniu za uzasadnione i proporcjonalne z punktu widzenia celu ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jakim było ewolucyjne kształtowanie emerytur.

3.4. Przyjmując za punkt wyjścia stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego o ewolucyjnym dążeniu do ujednolicenia zasad określania świadczeń emerytalno-rentowych według wyraźnie ustalonych kryteriów, należy uznać, że status własnościowy pracodawcy jako ewentualne kryterium różnicowania zasad przechodzenia na wcześniejszą emeryturę z uwagi na świadczenie pracy w warunkach szkodliwych cechuje się arbitralnością i brakiem relewantności, a nie tylko brakiem proporcjonalności. Ponieważ zaś wniosek o zastosowaniu tego kryterium nie wynika wprost z wyrażonego jasno w przepisach prawa zamysłu ustawodawcy, lecz jest wynikiem rozumowania systemowego (por. pkt III. 2 uzasadnienia), przeto należy dojść do wniosku, że rozumowanie takie powinno podlegać odrzuceniu. Decyduje o tym art. 32 ust. 2 Konstytucji, ponieważ zastosowanie jako cechy wyłączającej prawo do wcześniejszej emerytury przy świadczeniu pracy w warunkach

szkodliwych kryterium, kto był pracodawcą uprawnionego i wyłączenie z kręgu uprawnionych pracowników (skądinąd spełniających przesłanki do uzyskania wcześniejszej emerytury) zatrudnionych przez prywatnych pracodawców miałyby cechy nieuzasadnionej dyskryminacji. To zaś prowadziłoby jednocześnie do naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasadę sprawiedliwości społecznej.

4. Problem wykazów prac niebezpiecznych opracowanych na podstawie rozporządzenia.

4.1. Kwestia ta legła nie tylko u podstaw problemu konstytucyjnego rozpatrywanego w niniejszej sprawie, lecz także problemu rozstrzyganego przez SN w uchwale III ZP 30/01. Po to, aby ustalić, czy konkretne warunki pracy były szkodliwe dla zdrowia, ustawodawca w ustawie o emeryturach i rentach z FUS odesłał do „dotychczasowych przepisów”. Tymi zaś były wykazy ustalone na tle przepisów § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia. Wykazy te dotyczyły wykonywania pracy (m.in.) w szczególnych warunkach. Przepisy § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia zobowiązywały zaś ministrów, kierowników urzędów centralnych i centralne związki spółdzielcze do ustalenia wykazów stanowisk pracy w podległych im zakładach. Konstrukcja tego rozporządzenia pozwalała więc na wniosek, że praca „w warunkach szczególnych” miała miejsce tylko w zakładach pracy podległych podmiotom wymienionym w § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia, a zatem nie obejmowała pracodawców „prywatnych” jako niepodlegających „ministrom, kierownikom urzędów centralnych i centralnym związkom spółdzielczym”. W konsekwencji odesłanie do „przepisów dotychczasowych” w kwestii wykazów obejmujących świadczenie pracy w „warunkach szczególnych” zawarte w art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stało się przyczyną wątpliwości o znacznie szerszym charakterze co do kręgu osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury.

4.2. Tymczasem, jak to trafnie zauważono już w uchwale SN III ZP 30/01, „nie wszyscy prywatni pracodawcy zostali w tym katalogu pominięci. W § 1 ust. 3 rozporządzenia z 1983 r. 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. 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”.

4.3. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że przepisy kompetencyjne § 1 ust. 2-3 rozporządzenia nie są objęte odesłaniem do „przepisów dotychczasowych” zawartym w art. 32 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, po noweli z 2000 r. Odesłanie dotyczy „wieku emerytalnego, rodzajów prac, stanowisk, warunków” uprawniających do wcześniejszej emerytury. To pozwala na wniosek, że „przepisy dotychczasowe”, o których mowa w odesłaniu, to: § 2 ust. 1 rozporządzenia 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; § 4-8a (określające wiek emerytalny i okres wykonywania pracy w szczególnych warunkach pracowników wykonujących prace wyszczególnione w wykazach A i B stanowiących załącznik do rozporządzenia); § 9-15 (dotyczące wieku emerytalnego i warunków przechodzenia na emeryturę osób zatrudnionych w szczególnym charakterze – ta kwestia nie jest jednak przedmiotem niniejszej sprawy).

4.4. W konkluzji należy zatem przyjąć, że stanowiące przyczynę wątpliwości konstytucyjnych na tle art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS odesłanie do „przepisów dotychczasowych” nie dotyczy kompetencji do tworzenia wykazów obejmujących stanowiska, gdzie świadczy się pracę w szczególnych warunkach, natomiast obejmuje samą treść tych wykazów i inne okoliczności wyraźnie wskazane w art. 32 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS *in princ.*

5. Dotychczasowe rozważania prowadzą do następujących ustaleń w kwestii konstytucyjności zaskarżonych przepisów:

5.1. Nie jest zgodne z Konstytucją (art. 2 i 32 ust. 2) zróżnicowanie uprawnień do wcześniejszej emerytury z uwagi na świadczenie pracy w warunkach szczególnych, szkodliwych dla zdrowia (art. 32 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), w zależności od statusu właścicielskiego pracodawcy. Dlatego też odesłanie do „przepisów dotychczasowych” zawarte w art. 32 ust. 4 tej ustawy mówiącym o wieku emerytalnym, rodzajach prac, stanowisk, warunkach uprawniających do wcześniejszej emerytury należy rozumieć w taki sposób, aby nie prowadziło do wniosku sprzecznego z zasadą braku zróżnicowania z uwagi na status właścicielski pracodawcy. Dlatego odesłanie w art. 32 ust. 4 musi być odczytywane jako kierujące w tych kwestiach do rozporządzenia, jednakowoż w tym tylko zakresie, w jakim chodzi o ustalenie kwestii wskazanych w art. 32 ust. 4 *in princ.* Dlatego przepisy kompetencyjne odnoszące się do tego, kto sporządza wykazy stanowiące załącznik do tego rozporządzenia, nie mogą mieć wpływu na określenie podmiotowego kręgu osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury.

5.2. Prowadzi to jednak do wniosku, że słowna formuła nowelizacji art. 32 ust. 2 i 4a jest konstytucyjnie wadliwa.

W szczególności dotyczy to w ust. 2 tego przepisu końcowych słów „w podmiotach, w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych”. Słowa te sugerują bowiem adresowanie uprawnienia do wcześniejszej emerytury do pracowników zatrudnionych nie przy pracach na stanowiskach ujętych w wykazach stanowiących załącznik do rozporządzenia, ale „zatrudnionych w podmiotach” podległych „ministrom, kierownikom urzędów centralnych i centralnym związkom spółdzielczym”. To ostatnie stwierdzenie jako arbitralnie różnicujące uprawnienia musi być więc uznane za niekonstytucyjne. Z kolei art. 32 ust. 4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zbędny, jeżeli stoi się na stanowisku, iż prawo do wcześniejszej emerytury przysługuje osobom urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. i zatrudnionym w warunkach szkodliwych opisanych w ust. 2, przy uwzględnieniu wykazów stanowiących załącznik do rozporządzenia. Fakt bowiem przekształceń własnościowych w wyniku prywatyzacji, niezależnie od ich postaci, jest bez znaczenia dla rozważanej kategorii uprawnień. To zaś z kolei powoduje, że fragmenty odesłania do ust. 4a w ust. 4 (słowa *in fine* art. 32 ust. 4) są zbędne. W konsekwencji w zaskarżonych przepisach niekonstytucyjne są ich fragmenty. Prowadzi do takich wniosków, przy zastosowaniu wykładni systemowej (teksty art. 32 ust. 2, oraz 4a), której efekt jest spreczny z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Dotyczy to ust. 2 w zakresie, w jakim przepis ten obejmuje słowa: „w podmiotach, w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych”, i ust. 4a w całości. Tak więc wskazane fragmenty redakcyjne art. 32 ust. 2 oraz ust. 4a ustawy o emeryturach i rentach z FUS zostały w sentencji niniejszego orzeczenia uznane za niekonstytucyjne. Natomiast odesłanie zawarte w art. 32 ust. 4 do ust. 4a (zderogowany) stało się zbędne jako odsyłające w próżnię. W tej sytuacji Trybunał nie orzekał o konstytucyjności tego fragmentu, lecz umorzył postępowanie dotyczące art. 32 ust. 4, dopatrując się tu zbędności wydania orzeczenia wobec brzmienia pkt 1 i 2 sentencji.

6. Skutki orzeczenia.

6.1. Orzeczenie obejmuje sobą częściową niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów. Po stwierdzeniu niekonstytucyjności przyjmują one brzmienie: art. 32 ust. 2 „Dla celów ustalenia uprawnień, o których mowa w ust. 1, za pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uważa się pracowników zatrudnionych przy pracach o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości lub

wymagających wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia”. Artykuł 32 ust. 4a ulega całkowitej derogacji. Artykuł 32 ust. 4 pozostaje bez zmian, z tym że zawiera odesłanie w próżnię, a to wobec derogacji w całości art. 32 ust. 4a. Jeżeli ustawodawca będzie podejmował kwestie nowelizacji ustawy o FUS może – wedle swej woli – zająć się także ewentualnymi losami tego odesłania.

6.2. Do tych samych wniosków (dyktowanych zasadą powściągliwości w działaniu) Trybunał Konstytucyjny mógłby dojść, orzekając o częściowej niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów przy użyciu nie techniki derogacji fragmentów jednostek redakcyjnych tekstu (jak to uczyniono w sentencji), lecz przy pomocy wskazania pewnego zakresu niekonstytucyjności normy zawartej w tych przepisach (formuła „jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim...”). Mając na uwadze jednak fakt, że przepisy o tej formule czasem nieprawidłowo sprowadza się do wypowiedzi niewiążących powszechnie (tak np. dobitnie postanowienie SN z 6 maja 2003 r. sygn. akt I CO 7/03 OSNC 1/2004, poz. 14), i obawiając się, że fakt ten mógłby spowodować negatywne skutki dla podmiotów uprawnionych do wcześniejszej emerytury z uwagi na pracę w warunkach szkodliwych, których sprawy rozpatrywane byłyby przez sądy powszechne (gdyby i one podzieliły pogląd wyrażony w powołanym orzeczeniu SN), Trybunał zdecydował się na formułę orzekającą o niekonstytucyjności wyraźnie wskazanych fragmentów jednostek redakcyjnych zaskarżonych przepisów, aby unaocznić nieprawidłowość wniosku o tym, że orzeczoną częściową niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu można było traktować jako wypowiedź niewywierającą skutku wskazanego w art. 190 ust. 1 Konstytucji.

6.3. W stanowisku Generalnego Prokuratora zgłoszono wniosek, aby orzeczenie o niekonstytucyjności odroczyć w czasie (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Niniejsze orzeczenie zapada w wyniku pytania prawnego przedstawionego w trybie art. 193 Konstytucji. Oznacza to, że ewentualny wniosek o niekonstytucyjności przepisów budzących wątpliwości pytających sądów powinien mieć wpływ na rozstrzygnięcie w sprawie, w której zadano pytanie. Prokurator Generalny nie wskazuje, czy zgłaszając wniosek o odroczenie, miałby na względzie działanie orzeczenia *erga omnes*, tj. włącznie z pytającymi sądami (co pozbawiałoby ochrony konkretne podmioty w sporze), czy też z ich wyłączeniem (tak jak tego dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, sentencja wyroku w Dz. U. Nr 128, poz. 1351; OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45). Zapewne zresztą wniosek był formułowany przy przyjęciu założenia, że ewentualna niekonstytucyjność będzie dotyczyć całości zaskarżonych przepisów.

6.4. Niejasność wniosku Generalnego Prokuratora jednak o tyle jest bez znaczenia, że orzeczenie o częściowej niekonstytucyjności, tak jak tego dokonano w sentencji, oznacza pozostawienie w systemie prawnym fragmentów art. 32 ust. 2 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Po pierwsze, pozwalają one na konstytucyjne rozumienie ich treści w analizowanym zakresie (brak podmiotowego zróżnicowania uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników pracujących w warunkach szkodliwych, w zależności od statusu własnościowego pracodawcy), i to także w sytuacji, gdy zakład pracy był poddawany prywatyzacji. Tym tłumaczy się derogacja częściowa wskazana w pkt 1 i 2 sentencji. Po drugie, powrót do formuły art. 32 ust. 4 sprzed noweli z 27 marca 2003 r. dzięki orzeczeniu TK wskazuje na powrót do interpretacji odesłania do „dotychczasowych przepisów” (utrzymane w art. 32 ust. 4 *in princ*) jako adresowanego do rozporządzenia w zakresie ustalonym w uchwale SN III ZP 30/01. Trybunał Konstytucyjny uważa za szczególnie ważne podkreślenie wagi, jaką przywiązuje do ustabilizowanej, prawidłowej z konstytucyjnego punktu widzenia, praktyki interpretacyjnej, ukształtowanej w drodze

orzecznictwa sądowego sądów powszechnych i sądownictwa administracyjnego. Po trzecie wreszcie, w takim wypadku orzeczenie TK o częściowej niekonstytucyjności art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie powoduje luki i konieczności natychmiastowej interwencji ustawodawcy, a to leżało u podstaw wniosku Prokuratora Generalnego o odroczenie terminu utraty mocy przez przepisy uznane za niekonstytucyjne. Prokurator Generalny bowiem obawiał się, że derogacja przepisów zgodnie z wnioskiem doprowadzi do powstania luki godzącej w interesy ubiegających się o wcześniejszą emeryturę w warunkach wskazanych w art. 32 ust. 1. Niniejsze rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego umożliwia orzekanie sądów powszechnych, usuwając fragmenty przepisów będących przyczyną wątpliwości konstytucyjnych i pozostawiając te, które ustabilizowana przed nowelą praktyka sądowa trafnie uznawała za wystarczającą podstawę orzekania w podobnych sprawach.

6.5. Podkreślić należy, że na wszystkich organach stosujących prawo leży obowiązek interpretacji stosowanych przepisów zgodnie z Konstytucją i – w wypadku możliwych różnych wniosków interpretacyjnych – wybór rozwiązania najbliższego tekstowi, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Zarazem istnieje konieczność odrzucenia interpretacji, która prowadzi do wniosków z tymi kryteriami sprzecznych. Jest to, między innymi, wyraz operacjonalizacji art. 8 ust. 2 Konstytucji („przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”) w odniesieniu do władzy publicznej, jaką są sądy. Odnosi się to także do odczytywania skutków niniejszego orzeczenia, a zwłaszcza jego racji odnoszących się do kręgu osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury z tytułu zatrudnienia w warunkach szczególnych, jak i odczytywania odesłania do przepisów „dotychczasowych” określających te warunki.

7. Z powyższych przyczyn orzeczono jak w sentencji.