

WYROK
z dnia 20 maja 2008 r.
Sygn. akt SK 9/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 maja 2008 r., skargi konstytucyjnej Stanisława Parola o zbadanie zgodności:

§ 4 ust. 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 art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 4 ust. 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, z 1985 r. Nr 7, poz. 21, z 1991 r. Nr 39, poz. 167, z 1992 r. Nr 102, poz. 520, z 1996 r. Nr 63, poz. 292 oraz z 1997 r. Nr 61, poz. 377) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 24 sierpnia 2006 r. Stanisław Parol wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją § 4 ust. 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.; dalej: rozporządzenie).

U podstaw skargi konstytucyjnej leżał następujący stan faktyczny.

Skarżący pracował przez ponad 9 lat w szczególnych warunkach na kolei – w Zakładzie Naprawczym Taboru Kolejowego – oraz, także ponad 9 lat, w szczególnym charakterze, jako nauczyciel. Ponieważ łączny okres takiego zatrudnienia wyniósł ponad 18 lat, skarżący wystąpił o przyznanie mu wcześniejszej emerytury. Decyzją z 14 marca 2005 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił skarżącemu, z uzasadnieniem, że nie udowodnił wymaganego okresu zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, wskazując, iż nie można sumować tych rodzajów okresów zatrudnienia. W wyniku odwołania

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 maja 2008 r. w Dz. U. Nr 93, poz. 597.

ubezpieczonego Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Siedlcach, wyrokiem z 6 lipca 2005 r., sygn. akt IV U 391/05, zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że Stanisław Parol ma prawo do emerytury na podstawie art. 32 ust. 1, 2 i 3 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, ze zm.; dalej: ustawa o FUS). Sąd uznał, że nie ma przeszkód w sumowaniu okresu pracy w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze. Na skutek apelacji ZUS Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 1 czerwca 2006 r., sygn. akt III AUa 1392/05, wyrok pierwszej instancji zmienił i odwołanie ubezpieczonego od decyzji organu rentowego oddalił. Sąd stwierdził, że przy ustalaniu okresów zatrudnienia warunkujących nabycie prawa do emerytury w niższym wieku niż 65 lat dla mężczyzn nie jest możliwe łączenie okresów pracy w szczególnych warunkach z pracą w szczególnym charakterze.

W skardze konstytucyjnej Stanisław Parol podniósł, że będący podstawą rozstrzygnięć sądowych § 4 ust. 3 rozporządzenia jest niezgodny z art. 32 Konstytucji gdyż uniemożliwia zaliczenie okresu pracy w szczególnym charakterze – pracy nauczyciela, do okresu pracy w warunkach szczególnych – w zakładach naprawczych taboru kolejowego, pomimo, że do tego okresu zalicza się okresy pracy górniczej, okresy pracy na kolei, a także okresy pracy lub służby, o których mowa w § 5-10 rozporządzenia. Stan taki, zdaniem skarżącego, narusza prawo obywatela do równego traktowania przez władze publiczne. Skarżący wskazał ponadto, że § 4 ust. 3 rozporządzenia jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji z uwagi na to, że pomimo przepracowania w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze łącznie 18 lat 7 miesięcy i 14 dni, co wymagało szczególnej sprawności fizycznej i psychicznej oraz pomimo spełnienia, jego zdaniem, dyspozycji przepisu § 4 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia odmówiono mu prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym, a zatem pozbawiono go prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jednocześnie zdaniem skarżącego poprzez naruszenie praw wynikających z art. 32 oraz art. 67 Konstytucji naruszona została wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego.

Skarżący zwrócił także uwagę na nieuzasadnione, jego zdaniem, dokonanie przez Radę Ministrów zaskarżonym rozporządzeniem wewnętrznego podziału, na tych, którzy mogą zaliczać okresy pracy do pracy w szczególnych warunkach na podstawie kwestionowanego § 4 ust. 3 rozporządzenia (pracownicy świadczący pracę w szczególnych warunkach z wykazu A, górnicy, kolejarze, pracownicy żeglugi powietrznej, pracownicy w morskich portach, hutnicy, pracownicy świadczący pracę w warunkach szczególnych z wykazu B, strażacy, żołnierze zawodowi i policjanci) oraz na tych, którzy takiego uprawnienia nie mają (celnicy, twórcy, artyści, dziennikarze, pracownicy NIK, nauczyciele). Osoby te nie są więc traktowane na równi. W ocenie skarżącego podstawą przyznania wymienionym w rozporządzeniu osobom szczególnych praw tj. uprawnienia do przejścia na emeryturę w niższym wieku emerytalnym było uznanie, że należą one do grupy osób, których warunki czy charakter pracy lub służby oceniono jako szczególnie ciężkie, wymagające pełnej sprawności fizycznej lub psychicznej organizmu, i które mają istotny wpływ na zdrowie pracownika w okresie późniejszym. Zawód nauczyciela mieści się w tej grupie bowiem niesie za sobą wiele szkodliwych oddziaływań, powodujących choroby aparatu mowy, słuchu oraz układu nerwowego i serca. Wszystkie osoby świadczące pracę lub pełniące służbę wymienione w rozporządzeniu powinny mieć, zdaniem skarżącego, te same prawa emerytalne.

2. Pismem z 13 kwietnia 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, iż nie zamierza przyłączyć się do skargi konstytucyjnej Stanisława Parola.

3. Pismem z 31 maja 2007 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Rady Ministrów. Wniósł o uznanie, że kwestionowany przepis rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Stwierdził, że w ślad za art. 53 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa z 1982 r.), również kwestionowane rozporządzenie przyjęło podział na zatrudnionych w szczególnych warunkach i zatrudnionych w szczególnym charakterze. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że obowiązująca obecnie ustawa o emeryturach i rentach z FUS podział ten utrzymuje.

W przedmiotowym rozporządzeniu, jak przypomniał Prezes Rady Ministrów, określono warunki decydujące o nabyciu przez osoby zatrudnione w warunkach szczególnych oraz osoby zatrudnione w szczególnym charakterze, prawa do emerytury w wieku niższym niż określony ustawowo. Każde z przyjętych w rozporządzeniu rozwiązań zawiera jednak przynajmniej dwie przesłanki warunkujące nabycie prawa do emerytury, tj. osiągnięcie określonego wieku emerytalnego oraz posiadanie wymaganego okresu zatrudnienia (w tym wskazanego okresu pracy w warunkach szczególnych lub szczególnym charakterze). Wyjątkowy charakter świadczeń przyznawanych w trybie przedmiotowego rozporządzenia powoduje, że jego regulacji nie wolno interpretować rozszerzająco. Dlatego też, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, § 4 ust. 3 rozporządzenia może znaleźć zastosowanie wyłącznie w zakresie, o którym w nim mowa. Zaliczenie innych niż wymienione okresów pracy, w tym np. okresu pracy pedagogicznej, jest niedopuszczalne, nawet w świetle regulacji zawartej w § 15 rozporządzenia, z której to wynika, iż nabycie prawa do emerytury przez nauczycieli, wychowawców lub innych pracowników pedagogicznych wykonujących pracę nauczycielską następuje na zasadach określonych w § 4 rozporządzenia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji Prezes Rady Ministrów wskazał, że kluczowe znaczenie ma ustalenie „cechy istotnej”, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Jego zdaniem ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Cechą istotną według skarżącego jest pozostawanie nauczycieli w tej samej grupie zatrudnionych w szczególnym charakterze co objęci zakresem normy wyrażonej w § 4 ust. 3 oraz wykonywanie pracy w warunkach porównywalnych pod względem szkodliwości z warunkami, w których zatrudnieni są przykładowo policjanci. Założenie takie jest nie do przyjęcia, przede wszystkim z uwagi na diametralnie różną specyfikę wykonywanej przez nich pracy. Konstytuując bowiem prawo do zaliczania (sumowania) okresów innej pracy czy służby do okresów pracy w warunkach szczególnych normodawca nie brał pod uwagę przynależności do określonej grupy: zatrudnionych w szczególnych warunkach czy też zatrudnionych w szczególnym charakterze. Wyłącznym kryterium decydującym o przyznaniu tego dodatkowego przywileju był charakter wykonywanej pracy jako cecha decydująca o przyznaniu szczególnego przywileju.

Po pierwsze więc za uzasadnione przyjęto nadanie uprawnienia do sumowania okresów zatrudnienia wszystkim podmiotom wykonującym pracę w warunkach szczególnych, jako że praca ta jest pracą o znacznej szkodliwości dla zdrowia, o znacznym stopniu uciążliwości albo też wymaga wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia.

Dodatkowo biorąc pod uwagę warunki pracy, jej rodzaj a także specyficzny czas pracy, prawo takie przyznano także niektórym innym grupom zawodowym. W grupie tej znaleźli się więc kolejarze (niewchodzący w skład zatrudnionych w szczególnych warunkach ani zatrudnionych w szczególnym charakterze), pracownicy górnictwa (także ci, którzy nie wykonują pracy w warunkach szczególnych), policjanci (zaliczeni do zatrudnionych w

szczególным charakterze) oraz inni enumeratywnie wyliczeni w przepisie § 4 ust. 3 rozporządzenia.

Prezes Rady Ministrów nie podzielił poglądu skarżącego, że praca pracowników górnictwa, policjantów, strażaków czy funkcjonariuszy służby więziennej jest porównywalna z pracą nauczyciela. Ci pierwsi niejednokrotnie narażeni są na utratę życia, zdrowia, pracują w warunkach permanentnego zagrożenia a zarazem w całodobowym systemie pracy. Bezspornie zatem specyfika ich pracy znacznie różni się od pracy nauczycieli, wychowawców czy pracowników pedagogicznych wykonujących pracę nauczycielską.

Zróżnicowanie to ma zatem mocne uzasadnienie we wspomnianej wcześniej *ratio legis* kwestionowanego przepisu. Jak się zatem wydaje nic nie stoi na przeszkodzie różnemu potraktowaniu przez normodawcę każdej z wyodrębnionych grup podmiotów, a kwestionowany przepis rozporządzenia zgodny jest z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez § 4 ust. 3 rozporządzenia art. 67 ust. 1 Konstytucji Prezes Rady Ministrów zauważył, że przepis ten daje przywilej pewnej grupie adresatów, ale jednocześnie nie narusza uprawnień innych. Podniósł również, że prawo ustawodawcy do nadania szczególnego uprawnienia emerytalnego nie jest objęte gwarancją wynikającą z omawianego przepisu konstytucyjnego. Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy minimalnego standardu wymagań, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna, wyrażona w art. 67 Konstytucji, nie została pozbawiona materialnej treści. Ustawodawca ma bowiem swobodę w wyborze metod i rozwiązań, które mają służyć celowi, określone w art. 67 Konstytucji. Stąd też szczególne rozwiązania, w zakresie świadczeń emerytalnych, stawiające w pozycji uprzywilejowanej niektóre tylko podmioty nie pozostają w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów uznał za zbędne odnoszenie się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, gdyż została ona podniesiona jako rezultat naruszenia art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji, tym bardziej, że w skardze nie pojawiają się żadne inne argumenty przemawiające za naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 2 listopada 2007 r. zajął stanowisko, że § 4 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny przypomniał, że zawarte w kwestionowanym rozporządzeniu regulacje stanowią ustawowe odstępstwa od ogólnych zasad określania wieku przechodzenia na emeryturę. Ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., którzy byli zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, mogą uzyskać emeryturę wcześniej, o ile spełnią określone w stosownych przepisach warunki – jednak w związku z wprowadzoną reformą systemu ubezpieczeń społecznych prawo to ma charakter wygasający. Rozporządzenie, którego przepis jest poddany kontroli, dotyczy praw wygasających i reguluje kwestie związane z uzyskaniem prawa do wcześniejszej emerytury pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Prawodawca nie przewidział w nim możliwości doliczenia do okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach okresu zatrudnienia w charakterze nauczyciela, mimo że także nauczyciel ma prawo do wcześniejszej emerytury, jeżeli spełnia określone w stosownych przepisach warunki. Uprawnienia nauczycieli do wcześniejszej emerytury, co podkreślił Prokurator Generalny, uregulowano odrębnie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 67 Konstytucji daje prawo ustawodawcy do takiego ukształtowania prawa do zabezpieczenia społecznego, które urzeczywistnia wyrażone w Konstytucji wartości, nie zaś maksymalizuje je. Istotą prawa wywiedzonego z art. 67 Konstytucji jest zapewnienie środków utrzymania, w razie gdy ubezpieczony zaprzestał wykonywania pracy zarobkowej po osiągnięciu wieku emerytalnego lub z powodu inwalidztwa. Dlatego też kwestionowany przepis nie narusza prawa, o którym mowa w art. 67

Konstytucji, nie pozbawia bowiem skarżącego prawa do zabezpieczenia emerytalnego na zasadach ogólnych, a jedynie reguluje kwestie związane z uzyskaniem wcześniejszej emerytury po spełnieniu określonych w stosownych przepisach warunków. Jest to zatem uprawnienie wyjątkowe i z tego powodu nie koliduje z istotą prawa do zabezpieczenia społecznego.

Przechodząc do oceny § 4 ust. 3 rozporządzenia z zasadą równości, Prokurator Generalny podniósł, że *conditio sine qua non* takiej oceny jest ustalenie, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej równe traktowanie, które musi być dokonane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarte są kontrolowane normy. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, to konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano takiego, a nie innego różnicowania. Wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które muszą mieć charakter relewantny. Zdaniem Prokuratora Generalnego cechą różnicującą adresatów badanej normy prawnej jest rodzaj zatrudnienia uprawniający do wcześniejszej emerytury. Wprawdzie praca nauczycieli nacechowana jest dużym stopniem uciążliwości i z tego powodu korzystają oni z wielu charakterystycznych dla tego zawodu uprawnień (także w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury), jednak praca górników, policjantów i innych funkcjonariuszy, o których mowa w § 4 ust. 3 rozporządzenia, wiąże się z permanentnym zagrożeniem ich zdrowia, a nawet życia. Należy zatem uznać, że są to odrębne grupy podmiotów charakteryzujących się różnego rodzaju uciążliwością wykonywanej pracy. Z tego względu brak możliwości sumowania tych okresów zatrudnienia z pracą w charakterze nauczyciela nie narusza zasady równości. Z tej samej przyczyny Prokurator Generalny wniósł o uznanie zgodności kontrolowanego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Zasada ta zakłada równe traktowanie adresatów danej normy prawnej, którzy mają tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej kategorii. Założeniem zasady sprawiedliwości społecznej jest bowiem podobne traktowanie podobnych, a różnicowanie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest usprawiedliwione.

II

Na rozprawie 20 maja 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych oraz udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestionowany § 4 ust. 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., dalej: rozporządzenie) stanowi, że: „Do okresów zatrudnienia w szczególnych warunkach, o których mowa w ust. 1, zalicza się także okresy pracy górniczej w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz okresy zatrudnienia na kolei w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin, a także okresy pracy lub służby, o których mowa w § 5-10”. Zdaniem skarżącego przepis ten, uniemożliwiając mu zsumowanie okresów zatrudniania jako nauczyciela (określanej w przepisach jako praca o szczególnym charakterze) oraz pracownika zakładów naprawczych taboru kolejowego (określanej jako praca w szczególnych warunkach), narusza art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż *de facto* uniemożliwia mu przejście na wcześniejszą emeryturę.

Wątpliwości konstytucyjne skarżącego związane są również z treścią niekwestionowanego i niebędącego podstawą rozstrzygnięć w jego sprawie § 15 rozporządzenia, który stanowi, iż: „Nauczyciel, wychowawca lub inny pracownik pedagogiczny wykonujący pracę nauczycielską wymienioną w art. 1 pkt 1-7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19, Nr 25, poz. 287, Nr 31, poz. 214 i z 1983 r. Nr 5, poz. 33), określoną w tej ustawie jako praca zaliczona do I kategorii zatrudnienia, nabywa prawo do emerytury na zasadach określonych w § 4 i jest uważany za wykonującego pracę w szczególnym charakterze”.

Istotne dla sprawy jest znaczenie rozróżnienia przez ustawodawcę (a w ślad za nim przez Radę Ministrów) pracy w szczególnym charakterze oraz pracy w szczególnych warunkach. Dokonanie tego podziału uniemożliwia, połączenie stażu pracy w tych dwóch kategoriach i zastosowanie w konsekwencji korzystniejszych dla skarżącego zasad przejścia na emeryturę, co potwierdzone zostało w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Definicję pojęcia zatrudnienia w szczególnych warunkach przynosi obecnie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 29, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o FUS) który stanowi, 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”. Uprzednio, w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm., dalej: ustawa z 1982 r.), kwestię tę regulował art. 53 ust. 2 stanowiący, że „Za pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uważa się pracowników stale 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”. Definicje te różnią się tym, że obecnie wymagane jest stałe zatrudnienie przy określonych pracach oraz „w podmiotach, w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych”. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy różnice te nie mają dla Trybunału Konstytucyjnego znaczenia.

W odniesieniu do pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze ustawodawca, zarówno w poprzednim stanie prawnym, jak i obecnie, nie zdefiniował tego pojęcia, a jedynie ograniczył się do zamieszczenia w przepisach wykazu tychże stanowisk. Dotyczyły one pierwotnie, zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy z 1982 r.: funkcjonariuszy pożarnictwa; pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-5 i 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 81, poz. 351); pracowników organów administracji celnej; pracowników wykonujących działalność twórczą lub artystyczną; dziennikarzy; niektórych pracowników budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych nieobjętych przepisem ust. 2 pkt 11, który dotyczy pracy w szczególnych warunkach; pracowników organów kontroli państwowej. Na podstawie art. 53 ust. 4 tej ustawy uprawnienia z tytułu szczególnego charakteru zatrudnienia nauczycieli, nauczycieli akademickich i innych pracowników naukowo-badawczych oraz pracowników naukowych zostały uregulowane w odrębnych przepisach. Aktualnie mechanizm z ustawy z 1982 r. został powtórzony w art. 32 ust. 3 ustawy o FUS który stanowi, że: „Dla celów ustalenia uprawnień, o których mowa w ust. 1, za pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze uważa się: 1) pracowników organów kontroli państwowej, 2) pracowników organów administracji celnej, 3) pracowników wykonujących działalność twórczą lub artystyczną, 4) dziennikarzy zatrudnionych w redakcjach dzienników, czasopism, w radiu, telewizji oraz w organach prasowych, informacyjnych, publicystycznych albo

fotograficznych, objętych układem zbiorowym pracy dziennikarzy, 5) nauczycieli, wychowawców lub innych pracowników pedagogicznych wykonujących pracę nauczycielską wymienioną w art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112, Nr 137, poz. 1304, Nr 203, poz. 1966 i Nr 213, poz. 2081), 6) żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej, 7) pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-5 i 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 oraz z 2003 r. Nr 52, poz. 452)”.

Trybunał przypomina, że nauczyciele uzyskali regulację odmienną od ogólnej, określonej w art. 32 ust. 3 ustawy o FUS, w zakresie ich praw do ustalenia wcześniejszej emerytury. Art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. 97, poz. 674, ze zm.; dalej: ustawa z 26 stycznia 1982 r.) stanowi w ust. 1, że „nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich – dwudziestopięcioletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą – po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy - przejść na emeryturę”. Norma ta, jako zawarta w regulacji ustawowej, ma pierwszeństwo w stosunku do zawartej w kontrolowanym rozporządzeniu. To znaczy, że nauczyciel, z mocy ustawy, musi spełniać inne, ostrzejsze wymagania, w tym musi mieć dłuższy, bo 20-letni okres zatrudnienia w zawodzie, nie zaś wskazany w § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia okres 15-letni. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie jest dopuszczalne przyjęcie stanowiska, iż przepisy rozporządzenia mogłyby zmieniać przepisy ustawowe.

2. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd przedstawiony w pisemnych stanowiskach Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, że ustawodawca dobierając materialnoprawne wymogi nabycia praw zabezpieczeniowych (art. 67 ust. 1 Konstytucji) dysponuje bardzo daleko posuniętą swobodą w regulowaniu warunków społecznych. Dysponując swym uprawnieniem może, w sytuacji wprowadzenia rozwiązań korzystniejszych od ogólnie obowiązujących, dokonać zróżnicowania prawa do korzystania z nich. Taki stan ma miejsce również w wypadku świadczeń przyznanych w efekcie pracy w szczególnych warunkach albo pracy w szczególnym charakterze.

Prawodawca dokonał w tym wypadku podziału uprawnionych ujmując ich w wykazach stanowiących załączniki do rozporządzenia o nazwach „A” i „B”. Wykaz „A” określa listę prac wykonywanych w szczególnych warunkach, a wykaz „B” określa wykaz zawodów, których wykonywanie jest uznawane za pracę w szczególnych warunkach, których wykonywanie uprawnia do niższego wieku emerytalnego. Do tego dochodzi lista zawodów bezpośrednio wymienionych w poszczególnych paragrafach rozporządzenia, niewymienionych w załącznikach, co do których warunkiem niezbędnym do potwierdzenia uprawnienia do niższego wieku emerytalnego, oprócz zatrudnienia w określonym charakterze, wymagane jest, aby wiek ten został osiągnięty w czasie pełnienia pracy (służby) albo w czasie zatrudnienia wykonywanego po zwolnieniu z tej pracy (służby).

Kolejną cechą istotną przy rozróżnieniu prac wymienionych w wyżej powołanych wykazach „A” i „B” jest różny okres zatrudnienia w poszczególnych zawodach określonych wykazem. W wypadku wykazu „A” uprawnienie do wcześniejszej emerytury uzyskuje się przy spełnieniu jednolitego warunku wieku i stażu pracy jednocześnie, zaś w wypadku wykazu „B” granica wieku określona jest indywidualnie dla każdego zawodu, np. dla

gimnastyka – 40 lat dla kobiet i 45 lat dla mężczyzn, zaś dla fotografika – 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn. Ustawodawca, a za nim prawodawca w rozporządzeniu dokonali rozróżnienia uprawnień wynikających z określenia bariery czasu aktywności zawodowej i wieku osób zainteresowanych.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wspólne dla wskazanych w rozporządzeniu grup zawodów jest jedynie uzyskanie wcześniejszego uprawnienia do przejścia w stan nieaktywności zawodowej, zaś drogi do uzyskania tego uprawnienia, związane ze specyfiką wcześniejszej aktywności, jej długością etc., jako ukształtowane preferencyjnie, są zróżnicowane. Jeszcze inne jest ustawowe unormowanie prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę nauczycieli.

Za wykładnię autentyczną w zakresie ustalenia w kwestionowanym rozporządzeniu dwóch list załączników Trybunał Konstytucyjny przyjmuje zawarte w stanowisku Prezesa Rady Ministrów stwierdzenie, że konstruując w rozporządzeniu prawo do zaliczania (sumowania) okresów innej pracy czy służby do okresów pracy w warunkach szczególnych, normodawca nie brał pod uwagę przynależności do określonej grupy: zatrudnionych w szczególnych warunkach czy też zatrudnionych w szczególnym charakterze. Wyłącznym kryterium decydującym o przyznaniu tego dodatkowego przywileju był charakter wykonywanej pracy jako cecha decydująca o przyznaniu szczególnego przywileju. Za uzasadnione przyjęto, jak stwierdził Prezes Rady Ministrów, nadanie uprawnienia do sumowania okresów zatrudnienia wszystkim podmiotom wykonującym pracę w warunkach szczególnych, jako że praca ta jest pracą o znacznej szkodliwości dla zdrowia, o znacznym stopniu uciążliwości albo też wymaga wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia, a kontynuowanie jej po przekroczeniu określonej granicy wieku może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa własnego lub otoczenia. Nauczyciele, ze względu na odmienną specyfikę pracy, nie zostali tam wymienieni.

3. Stanowisko potwierdzające zakaz łączenia okresów zatrudnienia, wskazanych w załącznikach „A” i „B” do rozporządzenia, konsekwentnie w swym orzecznictwie podtrzymuje Sąd Najwyższy (por. wyrok z 8 lutego 2002 r. sygn. akt II UKN 53/2001, z 18 stycznia 2005 r. sygn. akt II UK 137/2004 czy uchwała z 29 września 2005 r., sygn. akt II UZP 10/2005). Sąd Najwyższy przyjmuje, że nie korzysta z uprawnienia do emerytury w niższym wieku emerytalnym pracownik, który nie udowodnił, że wykonywał pracę w szczególnych warunkach w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym na danym stanowisku. Zdaniem Sądu Najwyższego, ze względu na charakter omawianego świadczenia – wcześniejszej emerytury – przepisy rozporządzenia należy wyklądać ściśle. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się także, że „przy ustalaniu prawa do wcześniejszej emerytury nie jest możliwe zliczenie okresów pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymienionych odrębnie w wykazie A i wykazie B, stanowiących załączniki do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze”. Nie można dokonywać zliczenia różnych okresów pracy w szczególnych warunkach, w związku z różnymi wymogami, od spełnienia których rozporządzenie uzależnia przyznanie świadczenia. Rozporządzenie przewiduje w cytowanym wcześniej § 15 „specjalną” regulację, według której nauczyciel, wychowawca lub inny pracownik pedagogiczny wykonujący pracę nauczycielską wymienioną w art. 1 pkt 1-7 ustawy z 26 stycznia 1982 r. nabywa prawo do emerytury na zasadach określonych w § 4 rozporządzenia.

W obowiązującym stanie prawnym uregulowana została kwestia „odrębnych przepisów” określających uprawnienia nauczycieli z tytułu szczególnego charakteru ich zatrudnienia. Przepis § 15 rozporządzenia nie przewiduje, co wykazał Sąd Najwyższy,

możliwości zaliczenia nauczycielom do okresów pracy w szczególnym charakterze jakichkolwiek innych okresów zatrudnienia, nawet uznanych w myśl rozporządzenia za wykonywane w szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2002 r., sygn. akt II UKN 53/2001 – OSNP z 2003 r. nr 23, poz. 576). Trybunał Konstytucyjny stanowisko to podziela.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że Konstytucja nałożyła na ustawodawcę obowiązek uregulowania prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1). W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do stwierdzenia, by uznać, że zaskarżona regulacja naruszała dyspozycję norm art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. Demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasadę sprawiedliwości społecznej, winno zapewnić uprawnionym prawo do uzyskania świadczenia adekwatnego do stanu zdrowia, wieku oraz stażu pracy, przy uwzględnieniu swych możliwości finansowych oraz ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do uznania twierdzeń skarżącego, że wskazane wyżej przesłanki zostały w jego wypadku naruszone i skutkują pozbawieniem go prawa do zabezpieczenia społecznego w przepisanych prawem sytuacjach.

4. Art. 32 Konstytucji stanowi: „1 Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Ze skargi konstytucyjnej wniesionej przez Stanisława Parolę wynika, że uważa on, iż władze publiczne naruszają jego prawo do równego traktowania (s. 2 skargi). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący w istocie powołuje za wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji i do tego wzorca ogranicza kontrolę konstytucyjności zaskarżonego przepisu rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli konstytucyjności przepisów pod kątem zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wielokrotnie podkreślał, że nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa znajduje zastosowanie w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, podobnych należy traktować podobnie i nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione (OTK w 1996 r., cz. II, poz. 33, s. 72-73; por. też wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 6/1997, poz. 502 i 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244).

Kwestionowany § 4 ust. 3 rozporządzenia, opartego aktualnie na art. 32 i art. 194 ustawy o FUS, jest elementem wykonania przepisów różnych ustaw obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o FUS i stanowi element tzw. systemu wygasającego, dotyczącego osób urodzonych przed 1 stycznia 1948 r. Uprawnienia tam określone zostały ukształtowane w częściowo różnych systemach ubezpieczeń społecznych i nie mogą być bezpośrednio porównywane. Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Od tak określonej zasady – w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – możliwe są odstępstwa ograniczone następującymi warunkami: 1) wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; 2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; 3) regulacja prawna musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Trybunał w swym orzecznictwie wskazywał, że zgodny z założeniami konstytucyjnymi system ubezpieczeń społecznych nie może być oparty na zasadzie „absolutnej” równości. System emerytalno-rentowy opiera się na zasadach powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości ale ustawodawca ma tutaj znaczną – lecz nie nieograniczoną – swobodę we wprowadzaniu korzystniejszych uprawnień dla pewnych grup zawodowych uwzględniając ich szczególne cechy wyróżniające (por. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

Trybunał Konstytucyjny nie dopatruje się w rozpatrywanej sprawie naruszenia zasady równości i sprawiedliwości w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Dlatego uznaje, że zakwestionowany przepis rozporządzenia jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje, że objęte skargą rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, wydane zostało na podstawie art. 55 ustawy z 1982 r. Ustawa ta została uchylona ustawą o FUS. Zgodnie z art. 194 ustawy o FUS zachowane zostały w mocy, do czasu wydania nowych, dotychczasowe przepisy wykonawcze. Z uwagi na niewydanie dotychczas nowego rozporządzenia w przedmiotowym zakresie, rozporządzenie z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, jak to podniósł w swym piśmie Prezes Rady Ministrów, jest aktem prawnym nadal obowiązującym.

Zdaniem Trybunału za budzący zasadnicze wątpliwości należy uznać stan prawny, w którym w ciągu ponad dziewięciu lat od wejścia w życie ustawy o FUS z 1998 r. prawodawca nie zdołał dostosować aktów wykonawczych do nowych przepisów ustawowych, mimo że materia regulacji rozporządzenia w tym czasie była modyfikowana. Symboliczne znaczenie ma przy tym fakt, że to właśnie Prezes Rady Ministrów jest podmiotem, który swym rozporządzeniem z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) wprowadził w życie „Zasady techniki prawodawczej”, które w § 33 nie akceptują bezterminowego pozostawiania w mocy przepisów wykonawczych, wydanych na mocy uchylonych przepisów. Trybunał zwraca uwagę, że w komentarzu do ZTP wskazano, że praktyka taka może być stosowana wyjątkowo, ale także ustawodawca musi w przepisach takich zaznaczyć termin wydania nowego aktu wykonawczego. Sposób umocowania, jaki ma rozporządzenie zawierające kwestionowany przepis, jest traktowany w komentarzu jako

wręcz podręcznikowy błąd (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 90 i nast.). Utrzymywanie w mocy przez tak długi czas aktu prawnego wydanego na podstawie już nieobowiązujących przepisów prowadzi do rozluźnienia więzów między aktem umocowującym a umocowanym, co, w skrajnych przypadkach, może prowadzić do niekonstytucyjności takiego rozporządzenia, jako pozbawionego podstawy ustawowej. Trybunał przypomina, że wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2004 r. (sygn. P 17/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 57) orzeczono o niekonstytucyjności artykułu 32 ust. 2 ustawy o FUS w części obejmującej zwrot: „w podmiotach, w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych” oraz artykułu 32 ust. 4a tej ustawy. Rozpatrywane rozporządzenie, którego § 4 ust. 3 jest przedmiotem kontroli Trybunału, również zawiera podobne sformułowania.

W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 13 lutego 2002 r. (sygn. akt III ZP 30/01, OSNP z 2002, nr 10, poz. 243), Sąd Najwyższy, analizując „przepisy dotychczasowe”, do których odsyła art. 32 ustawy o FUS (w dawnym brzmieniu), podjął w tym zakresie trud rekonstrukcji norm obowiązujących i opierając się na wykładni systemowej, biorącej pod uwagę zmiany w gospodarce Rzeczypospolitej (prywatyzacja), likwidację podziału na zatrudnienie w uspołecznionym i nieuspołecznionym zakładzie pracy, jak również konstytucyjne zrównanie statusu własnościowego pracodawców, dokonał interpretacyjnego określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego rozporządzenia. We wskazanej uchwale Sądu Najwyższego dokonano podziału przepisów rozporządzenia na obowiązujące i nieobowiązujące, co wymagać powinno przeprowadzenia odpowiednich zmian przez samego prawodawcę. Trybunał podkreśla, że Sąd Najwyższy, stosując prawo, zinterpretował przepisy w zgodzie z Konstytucją i – w wypadku możliwych różnych wniosków interpretacyjnych – wybrał rozwiązanie najbliższe tekstowi, zasadom i wartościom konstytucyjnym, ale odmowa prawa stosowania sporej części rozporządzenia nie stwarza – zdaniem Trybunału – wystarczających gwarancji ochrony interesów adresatów prawa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istnieje potrzeba wydania nowego rozporządzenia, w oparciu o przepisy upoważniające zawarte w ustawie o FUS, z uwzględnieniem zmian ustawowych i rozstrzygnięć sądowych zapadłych na tym tle. Wydaje się to również konieczne w obliczu postępu w dziedzinie medycyny pracy oraz BHP i wynikających z tego zmian w sposobie wykonywania pracy. Istotne jest też zweryfikowanie przesłanek, którymi kierował się prawodawca w 1983 r. przy konstruowaniu preferencyjnych rozwiązań skracania wieku emerytalnego. Demokratyczne przemiany społeczno-gospodarcze spowodowały, że ubezpieczenie społeczne powinno przestać być wykorzystywane jako instrument rozwiązywania problemów na rynku pracy. Aktualnym problemem jest dziś nie wysyłanie pracowników na wcześniejsze emerytury, lecz ich motywowanie do jak najdłuższej aktywności zawodowej i społecznej, jeśli pozwala na to ich sytuacja psychofizyczna.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.