



Warszawa, 12 kwietnia 2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-533987-III/06/AJ/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 16 w związku z art. 26 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264) w zakresie, w jakim z mocą wsteczną uniemożliwia uwzględnienie przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa przypadające w okresie od 15 listopada 1991 r. do 30 czerwca 2004 r. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I. Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm. - zwana dalej „ustawą emerytalną”) w zasadniczy sposób przebudowała dotychczasowy system emerytalny w Polsce, w szczególności ograniczając możliwości przejścia na emeryturę w niższym wieku, niż ustalony jako powszechnie obowiązujący. Konieczność uwzględnienia zasady ochrony praw nabytych spowodowała, że przyjęty sposób modyfikacji dotychczasowych uprawnień polegał na ich stopniowym wygaszaniu.

Z analizy materiałów z postępowania ustawodawczego wynika, że celem reformy było stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne. Ustawodawca dążył do stworzenia jednolitego systemu emerytalno-rentowego obejmującego możliwie najszerszy zakres osób, podlegających ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym na gruncie dotychczasowych przepisów. Dlatego też jednym z założeń reformy było scalenie regulacji prawnych dotyczących świadczeń emerytalno-rentowych oraz stopniowa likwidacja istniejących odrębności i przywilejów branżowych, w szczególności uprawnień do wcześniejszej emerytury.

Dotychczasowe rozwiązania, umożliwiające wcześniejsze przejście na emeryturę, zachowano dla ubezpieczonych, którzy urodzili się przed 1 stycznia 1949 r. Ograniczona została natomiast możliwość korzystania z wcześniejszej emerytury przez ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Wprowadzone ograniczenia dotyczące możliwości korzystania z wcześniejszej emerytury miały co prawda charakter restrykcyjny, ale respektowały zasadę ochrony praw nabytych. W związku z tym ustawa emerytalna przede wszystkim przewidziała zachowanie uprawnień do emerytury w wieku obniżonym dla najstarszej grupy ubezpieczonych, a więc urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. Zgodnie z art. 32 ust. 1 tej grupie ubezpieczonych będących pracownikami, zatrudnionymi w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przysługuje emerytura w wieku niższym niż 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn według zasad obowiązujących przed wejściem w życie reformy emerytalnej. Ponadto prawo do emerytury w wieku obniżonym na warunkach określonych w art. 32 ustawy emerytalnej nabywają również ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r.,

a przed dniem 1 stycznia 1969 r. W świetle art. 46 ust. 1 ustawy emerytalnej nabycie prawa do tych emerytur zostało uzależnione od spełnienia łącznie dwóch przesłanek, a mianowicie nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego oraz spełnienia warunków do uzyskania takiej emerytury do dnia 31 grudnia 2007 r. Wreszcie prawo do emerytury w wieku obniżonym przysługuje w myśl art. 184 ustawy emerytalnej ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. po spełnieniu warunku stażu ubezpieczenia (ogólnego i szczególnego) w dniu wejścia w życie ustawy (1 styczeń 1999 r.). Staż ubezpieczenia dotyczy więc osiągnięcia okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganego w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (10, 15 bądź 20 lat w zależności od rodzaju wykonywanej pracy) oraz posiadania okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Prawo do tego świadczenia przysługuje pod warunkiem nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego oraz rozwiązania stosunku pracy - w przypadku ubezpieczonego będącego pracownikiem. Obniżony wiek emerytalny ta grupa ubezpieczonych może ukończyć również po 31 grudnia 2007 r.

Na podstawie art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1262) w art. 32 po ust. 1 dodano ust. 1a w następującym brzmieniu:

„1a. Przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie uwzględnia się:

- 1) okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa,
- 2) okresów, w których na mocy szczególnych przepisów pracownik został zwolniony ze świadczenia pracy, z wyjątkiem okresu urlopu wypoczynkowego.”

Zgodnie z art. 26 ustawy nowelizującej powyższa zmiana stanu prawnego weszła w życie z dniem 1 lipca 2004 r., czyli po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

W wyniku kolejnej zmiany pkt 2 ust 1a został uchylony z dniem 1 listopada 2005 r. ustawą z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 90, poz. 626).

Ostatecznie zatem w świetle zaskarżonej regulacji od 1 lipca 2004 r. przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie uwzględnia się okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

II. Wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze stanowi podstawę do uzyskania przez niektóre grupy ubezpieczonych prawa do emerytury w wieku obniżonym (niższym) niż powszechnie obowiązujący - 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Powyższa regulacja znajduje uzasadnienie w związku z narażeniem tych osób na szybsze niż przeciętne zrealizowanie się emerytalnego ryzyka z powodu występowania w ich zawodach czynników szkodliwych dla zdrowia lub obniżających sprawności fizyczne lub psychiczne, które doprowadzają do wcześniejszej, niż powszechnie, utraty sił do wykonywania dotychczasowego zatrudnienia. Prawo do emerytury w wieku niższym nie jest przywilejem, lecz, co do zasady, wynika ze szczególnych właściwości wykonywanej pracy. Jest to zatem wiek normalny (zwykły) dla niektórych grup zawodowych (por. B. Wagner, *Wiek emerytalny jako zdarzenie prawne*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2001, nr 3, s. 21).

W świetle art. 32 ust. 2 ustawy emerytalnej 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.

Zgodnie zaś z art. 32 ust. 4 ustawy emerytalnej wiek emerytalny, rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki, na podstawie których osobom z wymienionych grup przysługuje prawo do emerytury, ustalane są na podstawie przepisów dotychczasowych, a mianowicie 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. - zwanego dalej „rozporządzeniem”) wydanego z upoważnienia i w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 55 nieobowiązującej już ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.- zwanej dalej „ustawą o zaopatrzeniu.”).

W świetle przepisów rozporządzenia prawo do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym (w zależności od wykonywanej pracy 40, 45, 50 bądź 55 lat kobieta;

45, 50, 55 lub 60 lat mężczyzna) przysługuje pracownikowi, który ma wymagany okres zatrudnienia, w tym co najmniej 10, 15 lub 20 lat (w zależności od rodzaju pracy) pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Rozporządzenie posługuje się pojęciem „wymaganego okresu zatrudnienia” i pojęciem „okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze”. W myśl § 3 rozporządzenia za okres zatrudnienia wymagany do uzyskania emerytury, uważa się okres wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, liczony łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia. Natomiast okresami pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze 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 (§ 2 ust. 1 rozporządzenia).

Na gruncie przepisów ustawy o zaopatrzeniu postanowienia § 2 ust 1 i § 3 rozporządzenia odczytywane były w kontekście zawartych w tej ustawie definicji określających pracownika jako osobę pozostającą w stosunku pracy w myśl Kodeksu Pracy, zatrudnienie jako wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy (art. 5 pkt 1 i 2 tej ustawy), a okres zatrudnienia jako okres pozostawania w stosunku pracy, w czasie którego pracownik pobierał wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego: chorobowy i macierzyński lub opiekuńczy (art. 11 ustawy). Przepis § 2 rozporządzenia wymagał, aby praca w tym charakterze była wykonywana stale i w pełnym wymiarze czasu pracy. Nie chodziło tu o stałe i nieprzerwane wykonywanie określonych w umowie o pracę czynności, gdyż jest to niesprawdzalne. Dla spełnienia wymaganego warunku wystarczające było powierzenie pracownikowi w umowie o pracę obowiązków wykonywania stałej pracy uznawanej za pracę w szczególnym charakterze (szczególnych warunkach) i wykonywanie tej pracy przez pracownika. Wykonywaniem pracy w szczególnym charakterze są również przerwy w pracy spowodowane różnymi przyczynami, czy to leżącymi po stronie pracodawcy, czy wynikającymi z przepisów (urlop wypoczynkowy, niezdolność do pracy z powodu choroby), za które pracownikowi wypłacono wynagrodzenie. Wykonywanie pracy w rozumieniu omawianego przepisu należało rozumieć jako wykonywanie umowy o pracę, a w treści tego pojęcia mieściły się także usprawiedliwione nieobecności w pracy (por. wyrok z dnia 5 maja 2005 r., II UK 219/04, OSNAP z 2005 r. nr 22, poz. 361).

Definicja okresu zatrudnienia została zmieniona przez ustawę z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, zasadach ustalania emerytur i rent oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm. - zwana dalej

„ustawą rewaloryzacyjną”), która weszła w życie z dniem 15 listopada 1991 r. Dotychczas stosowane określenia: - „okresy zatrudnienia, równorzędne i zaliczalne do okresu zatrudnienia” ustawa rewaloryzacyjną zastąpiła określeniami: „okresy składkowe i nieskładkowe”. Podział okresów podlegania ubezpieczeniom na okresy składkowe i nieskładkowe został następnie przejęty przez obecnie obowiązującą ustawę emerytalną (art. 6 i 7).

Natomiast definicja dotycząca okresu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze pozostała niezmienną do daty wejścia w życie nowelizacji art. 32 ustawy emerytalnej polegającej na dodaniu ust. 1a. Zatem w stanie prawnym obowiązującym przed 1 lipca 2004 r. prawo do wcześniejszej emerytury powiązane było z wykonywaniem pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Staż pracy w szczególnych warunkach (szczególnym charakterze) obejmował również okresy niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

III. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prezentował odmienne stanowisko. Zgodnie z tym stanowiskiem zaliczanie okresów pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego do okresów zatrudnienia (a po 15 listopada 1991 r. do okresów składkowych i nieskładkowych) przesądzało w przeszłości i przesądza obecnie wyłącznie o ich uwzględnieniu w okresach zatrudnienia (składkowych i nieskładkowych), nie zaś w stażu pracy w szczególnych warunkach/szczególnym charakterze według reguł § 2 ust. 1 rozporządzenia. Zakresy tych dwóch okresów ubezpieczenia nie pokrywają się w powyższym przypadku (pismo Członka Zarządu ZUS z dnia 10 maja 2002 r., SEn 7210-10/02). Stanowisko to znalazło potwierdzenie w art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej (por. K. Antonów, M. Bartnicki, Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Zakamycze 2004, s. 165 i nast.).

Stanowisko to nie zostało jednak podzielone w orzecznictwie, w tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Powszechnie prezentowany był pogląd, że ustawa rewaloryzacyjną wprowadziła jedynie zmiany w definicji pojęcia okresu zatrudnienia, natomiast definicja okresu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze zawarta w § 2 rozporządzenia obowiązywała nadal po wejściu w życie tej ustawy. Okres pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze w rozumieniu tej definicji obejmował zarówno okresy składkowe jak i okresy nieskładkowe, jeżeli te ostatnie mieściły się w okresie

wykonywania pracy zgodnie z umową o pracę (tak np. wyrok z dnia 5 maja 2005 r. II UK 219/04 OSNAP z 2005 r. nr 22, poz. 361 oraz wyrok z dnia 5 maja 2005r. sygn. akt II UK 215/04, OSNP z 2005 r. Nr 22, poz. 360). W konsekwencji okres czasowej niezdolności do pracy w związku z chorobą (porodem) i korzystaniem z wynagrodzenia lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego z tego tytułu były okresami, w których pracownik zachowywał status osoby wykonującej pracę szczególnym charakterze. To samo dotyczyło okresu urlopu wypoczynkowego czy urlopu dla poratowania zdrowia (por. wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2002 r. sygn. akt II UKN 337/01, OSNAP z 2004, Nr 1, poz. 8; wyrok SN z dnia 30 lipca 2003 r. II UK 323/02, OSNAP z 2004 r. Nr 11, poz. 197; uchwała z dnia 27 listopada 2003 r. sygn. akt III UZP 10/03, OSNP z 2004 r. Nr 5, poz. 87).

Natomiast okoliczność, że okresy pobierania między innymi zasiłku chorobowego były traktowane w ustawie o z.e.p. jako okresy zatrudnienia, zaś te same okresy w ustawie rewaloryzacyjnej, a następnie w ustawie emerytalnej zostały potraktowane jako okresy nieskładkowe w związku z zastąpieniem pojęć okresy zatrudnienia, równorzędne i zaliczanie, pojęciami okresy składkowe i nieskładkowe miała jedynie ten skutek, że od dnia wejścia w życie ustawy rewaloryzacyjnej okresy nieskładkowe, a w tym okres pobierania zasiłku chorobowego, były uwzględniane przy ustalaniu okresów pracy koniecznych dla przyznania prawa do świadczenia w rozmiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej uwzględnionych okresów składkowych (por. uchwała Sąd Najwyższego z dnia 27 listopada 2003 r. sygn. akt III UZP 10/03, OSNP z 2004 r. Nr 5, poz. 87).

Na marginesie należy dodać, że ustawa emerytalna zalicza do okresów składkowych okres np. zasiłku macierzyńskiego czy urlopu dla poratowania zdrowia.

W konkluzji należy stwierdzić, że definicja pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze została zmieniona zakwestionowanym we wniosku przepisem, który zaczął obowiązywać od dnia 1 lipca 2004 r. W świetle zaskarżonej regulacji przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie uwzględnia się okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia na wypadek choroby lub macierzyństwa (m.in. okresy pobierania zasiłków: chorobowego, macierzyńskiego, a także okres urlopu dla poratowania zdrowia). Natomiast zgodnie ze stanowiskiem ZUS wliczeniu do okresu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze podlega okres urlopu wypoczynkowego, jak również okres urlopu udzielonego nauczycielowi na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79,

poz. 854 ze zm.) w związku ze skreśleniem pkt 2 art. 32 ust 1a. Zgodnie z tym przepisem do okresu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie wliczało się okresów, w których na mocy szczególnych przepisów pracownik został zwolniony ze świadczenia pracy, z wyjątkiem okresu urlopu wypoczynkowego. Z posiadanych informacji wynika, że uchylenie tego przepisu nie spowodowało jednak zaliczania przez organy rentowe okresu urlopu dla poratowania zdrowia do stażu pracy w szczególnym charakterze.

IV. Z przedstawionych Rzecznikowi przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej informacji (pismo z 7 stycznia 2005 r., znak DUS.07-382-MJ/04) wynikało, że Minister Pracy i Polityki Społecznej podziela stanowisko prezentowane przez ZUS. W opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej dodany do art. 32 przepis ust 1a nie zmienił zasad obowiązujących od 1991 r. w zakresie ustalania stażu pracy w szczególnym warunkach (szczególnym charakterze). Stosowane przez ZUS zasady ustalania okresu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wynikają ze zmiany od 1991 r. definicji okresu zatrudnienia. W świetle tej zmiany okres wykonywania pracy jest zaliczany do okresów składkowych, a okres niezdolności do pracy, za który pracownikowi wypłacono wynagrodzenie lub zasiłek chorobowy, jest okresem nieskładkowym. Dlatego też w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej dokonana w 2004 r. nowelizacja ustawy emerytalnej nie miała na celu zmiany dotychczasowych zasad, lecz usankcjonowanie dotychczasowej wykładni przepisów i wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu przepisów art. 32, 46 i 184 ustawy emerytalnej.

Jednak w trakcie prac Komisji Polityki Społecznej i Rodziny nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2272, który wpłynął do Sejmu RP 24 listopada 2003 r.) wprowadzenie zaskarżonej regulacji prawnej było inaczej uzasadniane. Z przedstawionego uzasadnienia tej propozycji wynika jasno, że celem proponowanej nowelizacji art. 32 ustawy emerytalnej było uszczelnienie tego przepisu, ponieważ orzecznictwo sądowe idzie w takim kierunku, że do okresu pracy niezbędnej do skrócenia wieku emerytalnego - wymagane jest 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze i to na dodatek pracy ciągłej i wykonywanej w pełnym wymiarze czasu pracy - dokłada się różne okresy, w których nie była wykonywana praca w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Ze sprawozdania stenograficznego wynika ponadto, że propozycja

zmiany art. 32 poprzez dodanie ust. 1a została przedłożona przez stronę rządową dopiero podczas posiedzenia Komisji w dniu 19 marca 2004 r.

V. Należy podkreślić, że w sprawie będącej przedmiotem wniosku istnieje jednolita linia orzecznictwa sądów powszechnych, iż przerwy w pracy spowodowane czasową niezdolnością do jej świadczenia w związku chorobą (porodem) i korzystaniem z wynagrodzenia lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego z tego tytułu traktowane są jako okresy, w których pracownik zachowywał status osoby wykonującej pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Dotyczy to również urlopu dla poratowania zdrowia, pomyślanego jako okres powstrzymywania się od pracy, niezbędny do regeneracji sił i zapewnienia możliwości dalszego wykonywania pracy i z tego względu jest samo przez się zrozumiałe, że nie może być traktowany inaczej niż okres zatrudnienia, ze wszystkimi związanymi z tym uprawnieniami (por. cyt. wyżej wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2002 r. sygn. akt II UKN 337/01 OSNAP z 2004, Nr 1, poz. 8; wyrok SN z dnia 30 lipca 2003 r. II UK 323/02, OSNAP z 2004 r. Nr 11, poz. 197; uchwała z dnia 27 listopada 2003 r. sygn. akt III UZP 10/03, OSNP z 2004 r. Nr 5, poz. 87; wyrok z dnia 5 maja 2005 r. II UK 219/04 OSNAP z 2005 r. nr 22, poz. 361; wyrok SN z dnia 5 maja 2005r. sygn. akt II UK 215/04, OSNP z 2005 r. Nr 22, poz. 360, wyrok SN z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt I UK 338/05, niepublikowany).

Z tego względu trudno podzielić stanowisko, że celem zaskarżonej regulacji było usankcjonowanie dotychczasowych zasad ustalania stażu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, lecz wprowadzenie istotnej zmiany w dotychczasowym stanie prawnym. W wyniku tej zmiany wprowadzono rozróżnienie okresów niewykonywania prac, które są zaliczane do okresu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze oraz okresów, które nie są do niego wliczane (okresy niezdolności do pracy). Takiego rozróżnienia nie można było w żaden sposób wywieść w drodze wykładni dotychczasowych przepisów. Stanowisko, że powyższa zmiana stanowiła nowość normatywną znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyrok z dnia 5 maja 2005 r., II UK 219/04 OSNAP z 2005 r. Nr 22, poz. 361).

W niniejszej sprawie mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której respektująca przyjęte zasady interpretacji wykładni przepisów w orzecznictwie sądowym zasadniczo odbiega od tego znaczenia, jakie chciał im przypisać podmiot stanowiący prawo. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 listopada 1997 r. (sygn. akt U 11/97, OTK z 1997 r. Nr 5-6, poz. 67) uznał, że ochronie konstytucyjnej

podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie można ignorować podstawowego faktu, iż w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne. Art. 178 Konstytucji stanowi zaś, iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Takie usytuowanie sądownictwa w konstytucyjnym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej z równoczesnym przyjęciem konstytucyjnego prawa każdego obywatela do niezawisłego sądu, jednoznacznie wskazuje, iż ostatecznym arbitrem pomiędzy obywatelem a organami administracji publicznej w sporach wynikłych na tle różnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa są sądy. W tym kontekście za błędną należy uznać tezę o możliwości różnic interpretacyjnych pomiędzy poszczególnymi organami administracji publicznej a sądami. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sprawowany przez sądy wymiar sprawiedliwości polega na zastosowaniu do konkretnych i indywidualnych wypadków norm ogólnych i abstrakcyjnych, których stanowienie zastrzeżone zostało do wyłącznej kompetencji organów ustawodawczych, a z ich upoważnienia także dla organów wykonawczych. Organ stanowiący prawo ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści, aby w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne. W przypadku wszakże wydania przepisów o niejednoznacznej treści podmiot stanowiący prawo ryzykuje, iż respektująca przyjęte zasady interpretacji wykładnia owych przepisów może różnić się od tego znaczenia, jakie chciał im przypisać. Ryzyko to wszakże nie może obciążać podmiotów, będących adresatami norm zawartych w tych przepisach, szczególnie zaś wówczas, gdy odnoszą się one do materii praw i wolności obywatelskich. Osoby takie muszą wówczas działać w zaufaniu do znaczenia, jakie nadają obowiązującym przepisom te organy państwa, które w sposób ostateczny decydują o treści konkretnych praw i obowiązków obywateli. W państwie opartym o zasadę trójpodziału władzy kompetencja ta złożona została w ręce sądów.

Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2004 r. (sygn. akt P 17/03, OTK Z. U. Nr 6/A/2004, poz. 57),

badając zgodność art. 32 ust. 2 ustawy emerytalnej zawierającego ograniczenie prawa do wcześniejszej emerytury dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach z uwagi na status pracodawcy, które zostało wprowadzone po korzystnej dla ubezpieczonych interpretacji przepisów dokonanej w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2002 r. (III ZP 30/01, OSNP z 2002 r. Nr 10, poz. 243).

Podmiot stanowiący prawo może wprowadzić stosowną modyfikację przepisów, respektując jednak ukształtowane już wcześniej zaufanie do treści obowiązującego prawa, a tym samym musi brać pod uwagę wynikające z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa dyrektywy zakazu retroaktywności, określenia dostatecznego *vacatio legis* i zakazu naruszenia praw słuszenie nabytych.

Dodany na mocy art. 1 pkt 16 ustawy nowelizującej art. 32 ust. 1a ustawy emerytalnej stanowi, że przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie uwzględnia się okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Ustawa nowelizująca, w myśl jej art. 26, weszła w życie po upływie 30 dni od jej ogłoszenia, czyli 1 lipca 2004 r. Art. 32 ust. 1a oznacza, że począwszy od 1 lipca 2004 r. przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie uwzględnia się przypadających po dniu 14 listopada 1991 r. okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenia na wypadek choroby i macierzyństwa, wypłacane z systemu ubezpieczeń społecznych.

Taka regulacja narusza w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego regułę *lex retro non agit*.

VI. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrzymuje się konsekwentnie jednolita linia rozumienia znaczenia zakazu retroaktywnego działania ustanowionej normy. Od początku zasada niedziałania prawa wstecz była rozumiana przez Trybunał Konstytucyjny szeroko, nie tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm,

a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych.. Z zasady zaufania do państwa wynika z kolei wymóg, aby mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (por. wyrok z 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6, s. 81).

Powyższe stanowisko zachowało swoją aktualność pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie prezentował stanowisko, że zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego, kształtuje zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. U podstaw tejże zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71). Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw słuszenie nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności (por. postanowienie z 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34). Trybunał dopuszczał też odstępstwo od zakazu retroaktywności wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (por. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Ponadto Trybunał Konstytucyjny uważa, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (por. wyrok z 25 września 2000 r., sygn. K 26/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 186).

VII. Art. 1 pkt 16 ustawy zmieniającej w związku z art. 26 tej ustawy ustanowił od 1 lipca 2004 r. nowe zasady ustalania stażu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Brak możliwości uwzględnienia w tym stażu pracy okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oznacza zaostrzenie z mocą wsteczną dotychczasowych warunków nabywania prawa do emerytury w wieku obniżonym.

Regulacja ta uniemożliwia uwzględnienie przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa przypadające w okresie od 15 listopada 1991 r. do 30 czerwca 2004 r. W konsekwencji taka regulacja prowadzi do zmniejszenia potencjalnej grupy osób uprawnionych do tego świadczenia. Jak wynika ze skarg kierowanych do Rzecznika dotyczy to w szczególności osób, które aktualnie nie mają już możliwości uzupełnienia wymaganego szczególnego stażu pracy w związku z nieuwzględnianiem okresów czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby (macierzyństwa).

Ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., którzy warunki do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury, określone w art. 32 ustawy emerytalnej winny spełnić do 31 grudnia 2007 r. nie zdążą w wielu przypadkach uzupełnić wymaganego okresu pracy, gwarantującego prawo do wcześniejszej emerytury. Jeszcze większe wątpliwości natury prawnej rodzi kwestia oceny uprawnień do wcześniejszej emerytury, przyznawanej na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej. Wymienionej w tym przepisie grupie ubezpieczonych zagwarantowano prawo do wcześniejszej emerytury, jeżeli na dzień 1 stycznia 1999 r. legitymowali się wymaganym w dotychczasowych przepisach stażem pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Zmiana zasad ustalania okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze spowodowała, że wielu ubezpieczonych, którzy według zasad obowiązujących do 1 lipca 2004 r. posiadali wymagany okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze oraz wymagany ogólny staż ubezpieczeniowy po tej dacie zostało pozbawionych możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Nie dotyczy to jedynie tych, którzy spełnią warunki wynikające z art. 46 ustawy emerytalnej (tzn. spełnią warunki do nabycia prawa do emerytury do 31 grudnia 2007 r.).

W analizowanej sprawie nie budzi wątpliwości, że kwestionowana regulacja została wprowadzona z mocą wsteczną. Dokonana analiza procesu legislacyjnego, w wyniku którego doszło do uchwalenia zaskarżonej ustawy nowelizującej, nie pozostawia żadnych wątpliwości co do celu, jaki przyświecał projektodawcy kwestionowanej regulacji. Intencją ustawodawcy było wprowadzenie zmiany zasad prawnej kwalifikacji okresów niewykonywania pracy dla potrzeb ustalania uprawnień do emerytury w wieku obniżonym. Biorąc pod uwagę dotychczasowe

jednolite rozumienie tych okresów w orzecznictwie sądowym powyższa zmiana doprowadziła do pogorszenia sytuacji przyszłych świadczeniobiorców.

Mimo dokonanego ustalenia, że zaskarżone przepisy pogorszyły sytuację prawną wskazanej grupy ubezpieczonych, retroaktywne wprowadzenie zaskarżonych przepisów mogłoby zostać uznane za zgodne z art. 2 Konstytucji wówczas, gdyby możliwe było wskazanie innej konstytucyjnej wartości, której ochrona w rozważanej sprawie uzasadniałaby naruszenie takich wartości jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego. Rzecznik nie dopatruje się możliwości wskazania takiej wartości. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie zajmował się zmianami dokonywanymi w przepisach dotyczących zaopatrzenia emerytalnego i rentowego. Odnosząc się do zakazu wprowadzania zmian z mocą wsteczną, Trybunał podkreślał, że przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów. Nowelizowane przepisy normują sytuację świadczeniobiorców, którzy często aktualnie nie wykonują zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że regulacje dotyczące zmiany prawnej kwalifikacji niektórych okresów zatrudnienia z punktu widzenia prawa do świadczeń emerytalnych mają zasadniczy wpływ na realizację tego gwarantowanego w Konstytucji prawa podmiotowego. Uzasadnia to szczególnie silną potrzebę zapewnienia stabilności przepisów normujących te elementy treści stosunku ubezpieczenia, które określają ograniczenie prawa do świadczeń. Wprowadzenie nowej, niekorzystnej regulacji, stanowi naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa. Pogorszenie sytuacji prawnej adresatów kwestionowanych przepisów stanowi naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego również do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 Konstytucji" (por. wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; podobnie też w wyroku z 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80).

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku U 11/97 uznał, że ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego

przezeń prawa nie można ignorować podstawowego faktu, iż w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe.

Prawodawca jest uprawniony do zmiany zasad kwalifikacji prawnej okresów niewykonywania pracy dla potrzeb ustalania stażu ubezpieczenia w związku z ubieganiem się o emeryturę w obniżonym wieku z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Musi jednak przy wprowadzaniu takiej regulacji prawnej przestrzegać zasady niedziałania prawa wstecz. Oznacza to, że zmiana zasad kwalifikacji prawnej okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nie może odnosić się do okresów, przypadających przed datą wejścia w życie takiej regulacji.

Przedstawione okoliczności w pełni uzasadniają - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - wnioski o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy art. 1 pkt 16w związku z art. 26 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw naruszają wynikający z art. 2 Konstytucji zakaz retroaktywnego działania prawa, a także zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa wynikającą z określonej w tym przepisie Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Z tych względów wnosi się, jak na wstępie.

Ponadto Rzecznik wnioskuje, aby niniejszy wniosek skierować do łącznego rozpatrzenia wraz z połączonymi sprawami K 33/06 i K 15/07.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich