

Wyrok z dnia 29 czerwca 2005 r.

I UK 300/04

Przejściowe utrzymanie przywilejów nabywania prawa do wcześniejszej emerytury wyłącznie przez pracowników na podstawie art. 32 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) nie narusza konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej.

Przewodniczący SSN Józef Iwulski, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 czerwca 2005 r. sprawy z odwołania Stanisława M. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w O. o emeryturę, na skutek kasacji ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 20 lipca 2004 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

U z a s a d n i e

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku wyrokiem z dnia 20 lipca 2004 r. oddalił apelację ubezpieczonego Stanisława M. od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Olsztynie z dnia 9 marca 2004 r., oddalającego odwołanie ubezpieczonego od decyzji organu rentowego odmawiającej przyznania mu prawa do wcześniejszej emerytury przysługującej pracownikom zatrudnionym w szczególnych warunkach pracy. W sprawie tej ustalono, że ubezpieczony ubiegał się o przyznanie mu prawa do wcześniejszej emerytury z racji wykonywania prac w szczególnych warunkach wymienionych w wykazie A rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. Ubezpieczony ukończył wiek 60 lat w dniu 20 listopada 2002 r. i legitymuje się okresami składkowymi i nieskładkowymi w wymiarze 33 lat i 5 miesięcy, w tym od 1980 r. prowadził działalność gospodarczą. W ramach takich ustaleń Sąd Okręgowy oddalił odwołanie ubezpieczo-

nego, uznając, że na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach pracy, prawo takie przysługuje wyłącznie pracownikom, a zatem nie przysługuje ono ubezpieczonemu, który od 1980 r. do 2002 r. prowadził działalność gospodarczą.

Stanowisko to potwierdził Sąd Apelacyjny, który przywołał pogląd Sądu Najwyższego, że uprawnionymi do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury są wyłącznie pracownicy wykonujący pracę w szczególnych warunkach (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2002 r., III ZP 30/01, OSNAPiUS 2002 nr 10, poz. 243). Następnie wskazał, że unormowanie zawarte 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., powoływanej dalej jako ustawa o emeryturach i rentach), jest podobne do przewidzianego w art. 29 tej ustawy, którego zgodność z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji RP stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 września 2000 r. (OTK 2000 nr 6, poz. 185). Nierówne traktowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji nie oznacza dyskryminacji, a zatem zarzut niekonstytucyjności nie może być argumentem dla uwzględnienia stanowiska ubezpieczonego. Potwierdza to utrwalona linia orzecznictwa Sądu Najwyższego, który przyjmuje, że osoba objęta niepracowniczym ubezpieczeniem społecznym nie może nabyć prawa do wcześniejszej emerytury pracowniczej, pomimo legitymowania się stażem i wiekiem emerytalnym przewidzianymi w art. 29 ustawy o emeryturach i rentach (wyrok z dnia 7 grudnia 2001 r., OSNP 2003 nr 18, poz. 445), lub że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki stosuje się wyłącznie do pracowników i nie jest to sprzeczne z art. 32 Konstytucji RP (wyrok z dnia 28 listopada 2002 r., OSNP 2004 nr 6, poz. 105). Taki jednolity kierunek judykatury najwyższej instancji sądowej przesądza o prawidłowości stanowiska, że ubezpieczony - nieobjęty pracowniczym ubezpieczeniem społecznym - nie jest uprawniony do nabycia wcześniejszej emerytury pracowniczej.

W kasacji skarżący zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który w jego ocenie jest sprzeczny z art. 2 i 32 Konstytucji RP. Na tej podstawie wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie o wystąpienie do

Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do konstytucyjności regulacji wyłączonej z możliwości uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury osoby zarobkującej na podstawie innego tytułu prawnego niż stosunek pracy. Zróznicowanie sytuacji prawnej ubezpieczonych ze względu na źródło zarobkowania nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, stanowi odstępstwo od konstytucyjnej zasady równego traktowania i nie może być uznane za zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej. Nie można akceptować sytuacji, że spośród osób płacących równe składki na fundusz emerytalny, tylko osoba zatrudniona na podstawie stosunku pracy jest uprawniona do nabycia wcześniejszej emerytury.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Badanie zgodności ustaw z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), któremu sądy przedkładają taką potrzebę tylko wówczas, gdy powstaną istotne i uzasadnione wątpliwości co do niekonstytucyjności określonych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W rozpoznawanej sprawie, dotyczącej zbadania zgodności art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz równości (art. 32 tejże Konstytucji), w kontekście twierdzeń skarżącego o dyskryminacji ubezpieczonych z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej z punktu widzenia braku możliwości uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury w związku z wykonywaniem działalności w szczególnych warunkach, nie występują wątpliwości co do konstytucyjności art. 32 ustawy o emeryturach i rentach.

W podobnej kwestii - dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów art. 29 i 46 ustawy o emeryturach i rentach - znane jest stanowisko zawarte w wyroku z dnia 12 września 2000 r., K. 1/00 (OTK 2000 nr 6, poz. 185), w którym Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przepisy te, w części w jakiej nie przewidują prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę objęci byli ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy - są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W motywach tego orzeczenia Trybunał nawiązał do uzasadnienia swojego wcześniejszego wyroku z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99 (OTK 1999 nr 5, poz. 100), w którym uznał ustawę o emeryturach i rentach za jeden z tych aktów prawotwórczych, które wprowadziły nowy system emerytalno-rentowy w Polsce. Celem reformy poprzedniego systemu ubez-

pieczeń społecznych było stworzenie nowego stabilnego systemu w warunkach niekorzystnych trendów demograficzno-ekonomicznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne. Wśród wielu wad poprzednio obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych postrzegano w szczególności stworzenie zbyt szerokiej możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Obniżenie wieku emerytalnego dla szeregu grup zawodowych pogłębiało bowiem trudności z zapewnieniem równowagi finansowej dotychczasowego systemu ubezpieczeń społecznych. Reforma systemu emerytalno-rentowego zmierzała zatem między innymi do ograniczenia, a nie poszerzenia, możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszej emerytury. Taki usprawiedliwiony społecznie cel wprowadzanej reformy znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych, ponieważ zmierza do urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych przez stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego, opartego na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych. Takie założenia nie przekreślały potrzeby, a nawet konieczności ograniczania niektórych uprawnień zagwarantowanych w poprzednim systemie emerytalno-rentowym.

Co do zarzutu, że nieuwzględnienie w ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS prawa do wcześniejszej emerytury osób objętych ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy, narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę przysługiwało wyłącznie pracownikom, którzy legitymowali się określonym stażem zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a zatem uprawnienie to zawsze miało pracowniczy, a nie powszechny charakter. Prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego ma wprawdzie konstytucyjne gwarancje (art. 67 ust. 1 Konstytucji), ale zakres oraz formy zabezpieczenia społecznego określają przepisy ustawowe, które opierają się na konstytucyjnej aksjologii wymagającej przestrzegania zasad sprawiedliwości społecznej i równości. Stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie optymalnych rozwiązań prawnych, które będą najlepiej służyły realizacji tych celów, należy do kompetencji ustawodawcy, a zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest rozstrzygnięcie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (orzeczenie z 24 lutego 1997 r., K. 19/96, OTK 1997 nr 1, poz. 6). Punktem wyjścia dla kontroli zgodności aktów nor-

matywnych z Konstytucją jest domniemanie konstytucyjności i racjonalności ustawodawcy. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny interweniuje tylko w tych przypadkach, w których ustawodawca przekroczy zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie zasad konstytucyjnych jest ewidentne i nie może być żadną miarą zaakceptowane (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995 cz. I, s. 134).

W sprawach dotyczących problematyki społecznej zwraca się uwagę na to, aby zróżnicowanie tytułów ubezpieczenia społecznego nie było nadmierne. Odnośząc to do zarzutu niesprawiedliwego zróżnicowania podmiotów uprawnionych do wcześniejszej emerytury (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że przepisy ustawy o emeryturach i rentach w rozmaity sposób określają ustawowe przesłanki (kryteria) wcześniejszego przejścia na emeryturę. Kryterium pracowniczego tytułu ubezpieczeń społecznych, powiązanego z okresem pracowniczego zatrudnienia poprzedzającego złożenie wniosku o emeryturę, nie stanowi nierówności, która pozostawałaby w sprzeczności z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości i wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się bowiem stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te powinny mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, co oznacza także to, że ewentualne zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, a zatem nie można ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto 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. Następnie, argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad, które w znacznym stopniu nakładają się na siebie.

Biorąc pod uwagę te założenia, Trybunał Konstytucyjny ostatecznie uznał, że ograniczenie zakresu podmiotowego wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wynika z założeń i celów reformy systemu świadczeń społecznych. Istotą tego systemu jest jego powszechność, tyle że zmierzająca do urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych, a to wymagało reformy systemu emerytalno-rentowego polegającej także na ograniczaniu uprawnień do wcześniejszej emerytury. Ważne było to, że takie rozwiązania proporcjonalnie ograniczały prawa do przechodzenia na wcześniejsze emerytury także w stosunku do pracowników, przy zachowaniu zasady ewolucyjnego kształtowania uprawnień emerytalnych, które wymagały uwzględnienia praw wcześniej nabytych lub ich uzasadnionych ekspektatyw. Oznaczało to, że ustawa o emeryturach i rentach utrzymała dotychczasowe zasady wcześniejszego przechodzenia na emeryturę ubezpieczonych pracowników urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., natomiast ograniczyła takie możliwości już dla pracowników urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Regulacje te mają charakter przejściowy, dotyczą bowiem ubezpieczonych, którzy w dniu wejścia w życie tej ustawy osiągnęli wiek co najmniej 50 lat. Tego rodzaju sposób i charakter „wygaszania dotychczasowych uprawnień z uwzględnieniem zasad łagodnej ewolucji”, również w odniesieniu do ubezpieczonych pracowników, Trybunał Konstytucyjny uznał za proporcjonalny i uzasadniony z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej. Skoro, według stanu prawnego sprzed 1 stycznia 1999 r., z możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mogli korzystać wyłącznie pracownicy, a nie wszyscy ubezpieczeni, to poszerzenie zakresu stosowania tych przepisów na nową grupę ubezpieczonych prowadziłoby do złamania legislacyjnego założenia nietworzenia nowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych, które nie znajdują pokrycia w składkach na ubezpieczenia emerytalne. Powyższe doprowadziło Trybunał Konstytucyjny do uzasadnionych konkluzji, że z konieczności zachowania praw nabytych przez ubezpieczonych pracowników nie można wywodzić obowiązku ustawodawcy kreowania identycznych uprawnień dla innych kategorii ubezpieczonych.

Zaprezentowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest zbieżne z judykaturą Sądu Najwyższego w podobnych sprawach. W szczególności w wyroku z dnia 7 grudnia 2001 r., II UKN 646/00 (OSNP 2003 nr 18, poz. 445), Sąd Najwyższy odwołał się do wyżej omówionego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i wprost uznał, że osoba objęta niepracowniczym ubezpieczeniem społecznym nie może na-

być prawa do wcześniejszej emerytury, pomimo posiadania wymaganego stażu i wieku emerytalnego przewidzianych w art. 29 ustawy o emeryturach i rentach. Na historyczne uwarunkowania tego rodzaju wykładni wskazywał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2002 r., II UK 77/02 (OSNP 2004 nr 6, poz. 105), podkreślając, że w procesie tworzenia prawa ubezpieczenia społecznego - ubezpieczenie emerytalne, w tym w szczególności możliwości korzystania z wcześniejszych uprawnień emerytalnych, nie miały charakteru powszechnego, ale pierwotnie przysługiwały wyłącznie ubezpieczonym pracownikom z tytułu pracowniczego zatrudnienia. Stopniowe poszerzanie podmiotowego zakresu podlegania ubezpieczeniom społecznym nigdy nie doprowadziło do sytuacji, w której ubezpieczeni z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej byłiby uprawnieni do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury, przysługującej ubezpieczonym pracownikom, a prawo to zostało im następnie odebrane, względnie ograniczono zakres przyznanych im uprawnień emerytalnych. W tym kontekście, przejściowe regulacje zawarte w art. 29 i 32 ustawy o emeryturach i rentach stanowią zachowanie dotychczasowych uprawnień do wcześniejszych emerytur przysługujących wyłącznie pracownikom, ponieważ poprzednio tylko tej kategorii zatrudnionych takie uprawnienia przysługiwały. Ustawa o emeryturach i rentach nie przyznała żadnej innej grupie ubezpieczonych uprawnień do wcześniejszej emerytury, których wcześniej, czyli przed 1 stycznia 1999 r., ubezpieczeni z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej nie posiadali. Takie uprawnienia będą przysługiwały tylko przejściowo z uwagi na ustawowo określony wiek ubezpieczonych i będą z nich mogli korzystać wyłącznie pracownicy, a więc ta kategoria ubezpieczonych, która korzystała z takich uprawnień przed 1 stycznia 1999 r. na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Poszerzenie zakresu stosowania tych przepisów na inne (nowe) grupy ubezpieczonych, którzy poprzednio nigdy nie korzystali z przywileju wcześniejszej emerytury, nie jest uzasadnione ani możliwe, ponieważ burzyłoby to legislacyjne założenie ustawodawcy nietworzenia nowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych, które nie znajdują pokrycia w składkach na emerytalne ubezpieczenie społeczne.

Powyższe uzasadnia potwierdzenie stanowiska, że przejściowe utrzymanie ustawowych przywilejów nabywania prawa do wcześniejszej emerytury przez pracowników na podstawie art. 32 ustawy o emeryturach i rentach nie narusza konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej w stosunku do ubezpieczonych

z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w szczególnych warunkach. Warto zasygnalizować, że podobny pogląd wyraził Sąd Najwyższy także w odniesieniu do ubezpieczonego członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej wykonującego prace w szczególnych warunkach, który nie może nabyć prawa do wcześniejszej emerytury pracowniczej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 stycznia 2005 r., II UK 136/04 i z dnia 25 stycznia 2005 r., I UK 142/04, dotychczas niepublikowane).

W konsekwencji Sąd Najwyższy wyrokował jak w sentencji.

=====