

Warszawa, 23 marca 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K.5/99).

Stosownie do zlecenia z dnia 3 marca 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie zasadności wniosku Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP z dnia 4 stycznia 1999 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 50 ust. 1 pkt 2 oraz art. 195 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118).

1. W uzasadnieniu wniosku sformułowano ogólny zarzut niekonstytucyjności zaskarżonej ustawy, która - zdaniem Wnioskodawczynie - jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Według Federacji ZZZ PKP ustawa pogarsza relacje między świadczeniem emerytalno-rentowym a przeciętnym wynagrodzeniem oraz znosi część socjalną tego świadczenia. Skutki rozwiązań ustawowych w tym zakresie dotkną znaczną część społeczeństwa, a zwłaszcza osoby o najniższych dochodach.

Wnioskodawczynie wskazuje nadto, że zaskarżona ustawa narusza prawa nabyte osób pracujących w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w tym także pracowników zatrudnionych w Przedsiębiorstwie "Polskie Koleje Państwowe", objętych dotychczas, to znaczy do końca 1998 r., odrębnym systemem emerytalno-rentowym. Zdaniem Federacji, przepisem bezpośrednio naruszającym owe prawa jest art. 195 ust. 7 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uchylający ustawę z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz. U. nr 23, poz. 99 z późn.zm).

W piśmie uzupełniającym z dnia 25 stycznia 1999 r. Wnioskodawczynie skarży pośrednio także art. 1 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który to przepis nie obejmuje pracowników kolejowych zatrudnionych w Przedsiębiorstwie PKP w dniu wejścia w życie tej ustawy.

Federacja twierdzi, że również art. 50 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej ustawy narusza zasadę ochrony praw nabytych, ponieważ ogranicza on prawa nabyte pracowników kolejowych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r.

Zakwestionowane przepisy, zdaniem Wnioskodawczynie, są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

2. Przedstawiony ogólny zarzut niezgodności zaskarżonej ustawy z art. 2 Konstytucji nie został przez Wnioskodawczynię szerzej uzasadniony. W szczególności nie wskazała ona, które przepisy tej ustawy naruszają Konstytucję. Dopiero na żądanie Trybunału Konstytucyjnego, w piśmie z dnia 25 stycznia 1999 r. Wnioskodawczynie skonkretyzowała swój wniosek wskazując, że przedmiotem zaskarżenia są art. 195 pkt 7 i art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ocenę zasadności wniosku należałoby poprzedzić uwagą, że zaskarżona ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowi podstawowy element nowego systemu ubezpieczeń społecznych, wdrażanego od 1 stycznia 1999 r. Zakwestionowany art. 195 tej ustawy stanowi, że z chwilą wejścia jej w życie tracą moc w całości bądź w części dotychczas obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie. Do grupy ustaw uchylonych w całości należy między innymi ustawa z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin. Oznacza to, że począwszy od 1 stycznia 1999 r. pracownicy kolejowi są objęci przepisami ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej ustawą. Na uwagę zasługuje fakt, że ustawa zawiera przepisy szczególne dotyczące emerytur dla pracowników kolejowych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. Mianowicie, art. 40 stanowi, że pracownikowi kolejowemu urodzonemu przed tą datą przysługuje emerytura kolejowa, jeżeli:

- osiągnął wiek emerytalny: dla kobiet 55 lat, dla mężczyzn 60 lat, a więc odpowiednio mniej o 5 lat aniżeli przewiduje to norma ogólna (art. 24 ust. 1 ustawy),

- ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety i 25 lat dla mężczyzny, w tym co najmniej 15 lat zatrudnienia na kolei, łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia na kolei.

W art. 44 i art. 45 ustawy zawarte jest wyszczególnienie okresów uznanych za okresy równorzędne i

zaliczalne do okresów zatrudnienia na kolei.

Przepisy, o których wyżej mowa, zapewniają prawo do emerytury kolejowej w zasadzie na warunkach dotychczasowych, określonych przepisami uchylonej ustawy z dnia 28 kwietnia 1983 r. Dotyczą one pracowników kolejowych, którzy przed dniem wejścia w życie ustawy osiągnęli wiek co najmniej 50 lat.

Ustawodawca zagwarantował prawo do emerytury kolejowej również pracownikom kolejowym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., pod warunkiem, że:

- nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego,
- warunki do uzyskania emerytury określone w art. 40 ustawy spełnią do dnia 31 grudnia 2006 r.
- nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy (art. 50 ust. 1 ustawy).

W tym przypadku wszystkie trzy warunki muszą być spełnione łącznie. Ustawa wprowadza domniemanie, że pracownik kolejowy nie przystąpił do otwartego funduszu emerytalnego, jeżeli nie zawarł umowy o przystąpieniu do takiego funduszu w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r. (art. 50 ust. 2 w związku z art. 46 ust. 2). Na podstawie zatem cytowanego art. 50 prawo do emerytury kolejowej przysługuje tym wszystkim pracownikom spełniającym ustawowe warunki, którzy przed dniem 1 stycznia 1999 r. ukończyli co najmniej 30 lat, a nie osiągnęli wieku 50 lat.

Ustawowe rozwiązania, o których była mowa, służą ochronie praw nabytych pracowników kolejowych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1969 r. Z tego względu należałoby uznać, że zarzut naruszenia zasady ochrony tych praw jest raczej bezzasadny. Pogląd ten znajduje dodatkowe oparcie w art. 184 ustawy, który kreuje jeszcze jeden "parasol" ochronny dla pracowników kolejowych. Otóż w myśl powołanego przepisu pracownikowi, w tym także pracownikowi kolejowemu, urodzonemu po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku: 55 kobieta i 60 lat mężczyzna, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy (1 stycznia 1999r.) osiągnął:

1) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat - dla kobiet i 65 lat - dla mężczyzn oraz

2) okres składowy i nieskładowy, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.

W danym przypadku warunkiem nabycia prawa do emerytury jest nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego oraz rozwiązanie stosunku pracy.

3. Zaskarżona ustawa kształtuje nowy system emerytalno-rentowy, pod wieloma względami całkowicie odmienny od systemu dotychczasowego. Wdrażany obecnie system mógłby okazać się - dla niektórych grup ubezpieczonych - mniej korzystny w początkowym okresie kilkunastu lat. Mając to na uwadze, ustawodawca ustanowił przejściowy okres "ochronny", w którym świadczenia emerytalne będą ustalane i przyznawane na podstawie przepisów obowiązujących do 31 grudnia 1998 r. Okres ten obejmuje między innymi pracowników kolejowych, a ściślej większość tej grupy pracowników zatrudnionych w Przedsiębiorstwie PKP dniu wejścia w życie ustawy.

Realizowana w ten sposób ochrona praw nabytych podlega ograniczeniom wynikającym z założeń nowego systemu emerytalno-rentowego. Ograniczenia te są następstwem radykalnych zmian zasad organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń społecznych. Nowy system nie mógłby powstać w sytuacji, w której funkcjonowałyby nadal odrębne regulacje prawne dla niektórych grup ubezpieczonych (górników, pracowników kolejowych, żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy państwowych). Łatwo zauważyć, że traktowanie zasady ochrony praw nabytych jako kategorii absolutnej stanowiłoby trudną albo wręcz niemożliwą do przezwyciężenia przeszkodę w przeprowadzeniu także innych reform społecznych i gospodarczych, przewidujących rozwiązania dla niektórych grup obywateli mniej korzystne od dotychczasowych. Dlatego należy przyjąć, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, że wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada, o której mowa, ma charakter względny, a więc dopuszcza ona stanowienie przepisów pogarszających sytuację prawną adresata. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się za dopuszczalnością ograniczenia słusznie nabytych praw emerytalno-rentowych. Zdaniem T.K. odnosi się to w szczególności do reformy praw emerytalno-rentowych w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie i złego stanu ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca ma wręcz obowiązek podjąć odpowiednie kroki legislacyjne w takich warunkach, gdy tylko jest to konieczne..."(orzec. z dnia 11 lutego 1992 r. K. 14/91 - K. Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986-1993, s. 824). W dalszym ciągu Trybunał Konstytucyjny wywodzi, że w okresie zasadniczych przekształceń stosunków gospodarczych i socjalnych, przy ograniczonej regulacji konstytucyjnych podstaw prawa ubezpieczeń społecznych, ustawodawca powinien mieć względnie szerokie pole do swobody w kształtowaniu tego prawa (ibid). Nie budzi wątpliwości teza, że główną przesłanką ostatniej reformy systemu emerytalno-rentowego był właśnie zły, nie odpowiadający potrzebom, system zabezpieczenia społecznego.

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że chroniąc "prawa nabyte nie można jednak przyjąć, iż każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana. Rozpatrując w każdym wypadku wprowadzenie takiej zmiany należy rozważyć, czy nie zaistniała np. sytuacja, w której inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia nie prowadzi się do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji (orzecz. z dnia 23 marca 1992 r. sygn. K. 6/91 - K. Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986-1993, s. 762). Powołując się na wcześniejsze orzeczenia T.K. stwierdza przy tym, że istnieje ścisła zależność prawa ubezpieczeń społecznych od warunków społeczno-ekonomicznych kraju. W konkluzji T.K. wyraża pogląd, że Sejm RP ma prawo dokonywania zmian w sferze świadczeń socjalnych, jeśli owe zmiany wynikają z wyżej przedstawionych przesłanek i nie naruszają zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (ibid).

Przyjmując za orzecznictwem T.K., że zasada sprawiedliwości jest rozumiana "jako równe traktowanie, a więc stosowanie takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych, ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcenie równej wagi ich potrzebom i interesom" (orzecz. z dnia 12 października 1993 r. sygn. K. 4/93 - ibid, s. 1174), należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy tej zasady nie naruszają. Uchylone z mocy art. 195 regulacje prawne zostały zastąpione unormowaniami ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które to unormowania jednakowo traktują poszczególne grupy ubezpieczonych oraz posługują się tymi samymi kryteriami przy uwzględnieniu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Przykładem może być art. 24 ust. 2 ustawy, który przewiduje, że dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na podstawie innych, określonych w tej ustawie przepisów) zostaną ustanowione emerytury pomostowe. Dotyczy to również pracowników kolejowych, którzy nie nabyliby prawa do emerytury na podstawie art. 40 i art. 50 ustawy. O jednakowym traktowaniu przez ustawodawcę określonych wiekowo grup ubezpieczonych świadczy między innymi także art. 184.

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. W myśl tego samego przepisu prawo, o którym mowa, podlega konkretyzacji w ustawie zwykłej, która określa zakres i formy zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca posiada więc konstytucyjnie przyznaną swobodę w kształtowaniu rozwiązań prawnych normujących uprawnienia emerytalno-rentowe obywateli. Zakres tej swobody podlega jedynie ograniczeniom wynikającym z innych przepisów ustawy zasadniczej, w tym zwłaszcza z art. 2 Konstytucji. Zaskarżona ustawa, moim zdaniem, nie jest niezgodna z powołanym przepisem i nie pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej ani z zasadą ochrony praw nabytych.

Opracował: Witold Pawełko