

Wyrok z dnia 28 listopada 2002 r.

II UK 77/02

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149 ze zm.), przyznające prawo do wcześniejszej emerytury tylko pracownikom, nie jest sprzeczne z art. 32 Konstytucji RP.

Przewodniczący SSN Beata Gudowska, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Herbert Szurgacz (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 listopada 2002 r. sprawy z wniosku Elżbiety S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w R. o wcześniejszą emeryturę, na skutek kasacji wnioskodawczynie od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 11 października 2001 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2001 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie oddalił odwołanie Elżbiety S. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w R., odmawiającej wnioskodawczynie prawa do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki. Sąd ustalił, że wnioskodawczynie była zatrudniona na podstawie umowy o pracę do dnia 30 listopada 1993 r. Jeszcze będąc pracownikiem rozpoczęła prowadzenie działalności gospodarczej, którą kontynuowała do dnia 30 czerwca 2000 r. Po ustaniu działalności gospodarczej sprawowała opiekę nad synem Dominikiem urodzonym 8 sierpnia 1994 r. Wcześniej w opiece tej pomagała jej matka. Na dzień 31 grudnia 1998 r. wnioskodawczynie mogła wykazać się posiadaniem łącznie 20 lat 2 miesięcy i 7 dni okresów składkowych i nieskładkowych.

Zdaniem Sądu, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149 ze zm., dalej powoływane jako rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r.) nie przewiduje prawa do wcześniejszej emerytury dla osób prowadzących działalność gospodarczą, jego zakres podmiotowy został ograniczony do ubezpieczonych mających status pracownika.

W apelacji wnioskodawczyni domagała się przyznania prawa do wcześniejszej emerytury argumentując, że rozstrzygnięcie jest krzywdzące dla jej dziecka i uznała za oburzające ograniczenie uprawnienia do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi opieki, do osób mających status pracowniczy. Wyrokiem z dnia 11 października 2001 r. Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie oddalił apelację. W uzasadnieniu Sąd wskazał na podstawę prawną rozporządzenia Rady Ministrów z 1989 r., którą był art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) oraz na jednoznaczne ograniczenie zakresu podmiotowego rozporządzenia jedynie do osób pozostających w stosunku pracy.

W kasacji od tego wyroku wnioskodawczyni zarzuciła naruszenie art. 32 Konstytucji, przewidującego, że wszyscy są wobec prawa równi. Sprzeczne z wymienionym przepisem i dyskryminujące dla dzieci są rozstrzygnięcia Sądów obu instancji, pozbawiające prawa do wcześniejszej emerytury rodziców, którzy prowadzą działalność gospodarczą.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzut kasacji sprowadza się do wydania przez Sady orzekające orzeczenia na podstawie przepisów sprzecznych z art. 32 Konstytucji. Zdaniem skarżącej sprzeczność ta polega na tym, że wbrew konstytucyjnej zasadzie równości obywateli, przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki, ograniczają prawo do wcześniejszej emerytury do pracowników. Ograniczenie to nie powinno mieć zastosowania do osób prowadzących działalność gospodarczą, spełniających warunki dotyczące okresów składkowych i sprawowania opieki.

Zarzut ten nie jest usprawiedliwiony. Na wstępie należy stwierdzić, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, który Sąd w składzie orzekającym akceptuje, że do badania konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, zaś do oceny kompetencji prawotwórczej jest miarodajny stan uregulowań konstytucyjnych z chwili wydania wyroku (por. wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU 1997 nr 5-6). W tej sytuacji powołanie przez skarżącą wzorców konstytucyjnych z Konstytucji obecnie obowiązującej (art. 32), mimo iż przedmiotem oceny jest akt sprzed 1997 r., uzasadnia dokonanie takiej oceny.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że nie ma bezwzględnej równości obywateli. Z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., K. 22/97, OTK ZU 1997 Nr 3-4). W wyroku z dnia 12 maja 1998 r (U.17/97, OTK ZU 1998 Nr 3) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że samo odstępowanie od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania. Powinno ono (one) być odpowiednio przekonywające, tj. mieć charakter istotny i racjonalnie uzasadniony. Waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych oraz pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenie z dnia 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK 1995 cz. II, s. 93).

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym jest zdania, że wymienione ogólne zasady oceny konstytucyjności aktu (przepisu) prawnego, aczkolwiek sformułowane na gruncie innych spraw niż stanowiąca przedmiot rozpoznania, mogą zostać wykorzystane w ocenie zgodności z art. 32 Konstytucji rozporządzenia z 1989 r., ograniczającego prawo do wcześniejszych emerytur do grupy pracowników. Emerytury, od czasu ich wprowadzenia przez przepisy prawa ubezpieczenia społecznego w niektó-

rych państwach europejskich w końcu XIX stulecia, nie miały charakteru powszechnego. Również prawo ubezpieczenia społecznego w Polsce okresu międzywojennego ograniczało prawo do emerytury do pracowników. Począwszy od lat 60-tych ubezpieczenia społeczne w Polsce, w tym świadczenia w postaci emerytur, były rozszerzane na inne grupy pracujących, w tym na rolników indywidualnych, zatrudnionych na podstawie umowy agencyjnej i zlecenia na rzecz podmiotów uspołecznionych, tzw. samodzielnie zarobkujących oraz na osoby prowadzące działalność gospodarczą. Nie występowała więc sytuacja, w której osoby prowadzące działalność gospodarczą korzystały wcześniej z prawa do emerytury na zasadach pracowniczych i prawo to zostało im następnie odebrane, względnie ograniczono zakres posiadanych przez nie wcześniej uprawnień emerytalnych. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego, w tym zwłaszcza emerytury, należą do świadczeń kosztownych, pociągających za sobą wydatki budżetowe w związku z czym proces ich rozszerzania na nowe grupy ludności, a także proces niwelowania różnic w zakresie poziomu i rodzaju świadczeń między ubezpieczeniem pracowniczym a ubezpieczeniem pozostałych grup ludności dokonywał się stopniowo. Korzystali z niego również prowadzący działalność gospodarczą, np. w zakresie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Na gruncie ubezpieczenia społecznego (emerytalnego) pracowników wcześniejsze emerytury stanowią odstępstwo od zasad, na których opiera się system ubezpieczenia społecznego, w szczególności zasady uzyskiwania prawa do świadczeń pod warunkiem opłacania składek na ubezpieczenie przez odpowiednio długi okres oraz osiągnięcia wieku emerytalnego. W przypadku pracowników sprawujących opiekę nad dziećmi wymagającymi osobistej opieki odstępstwo to wynikało z potrzeby uwzględnienia faktu, że z jednej strony dochód z pracy dla wielu matek (i ich rodzin) stanowił jedyne źródło utrzymania, a z drugiej - świadczenie pracy w ramach stosunku pracy uniemożliwiałoby sprawowanie koniecznej osobistej opieki nad dzieckiem. Pod tym względem, przeciętnie, osoby prowadzące działalność gospodarczą znajdują się w innej sytuacji życiowej. Należy w związku z tym dodać, że prowadzący działalność gospodarczą nie byli jedyną grupą społeczną, która nie miała prawa do wcześniejszej emerytury w myśl przepisów rozporządzenia z 1989 r. Z prawa tego nie korzystali również rolnicy indywidualni. Stanowisko takie wyraźnie zostało wypowiedziane w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2001 r. (II UKN 532/00, OSNAP - wkładka 2001 nr 30, poz. 3).

Wcześniejsze emerytury z omawianego tytułu zostały wprowadzone w szczególnym okresie, mianowicie głębokiego kryzysu ekonomicznego oraz rozpoczętych reform mających na celu racjonalizację zatrudnienia, co skutkowało zwolnieniami z pracy. Wcześniejsze emerytury miały na celu ułatwienie przeprowadzenia reform gospodarczych, a równocześnie objęcie socjalną osłoną znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji matek opiekujących się dziećmi wymagającymi opieki. Wskazuje to w sumie na szczególny, ale i przejściowy (w założeniu) charakter tej regulacji. W wyroku z dnia 4 stycznia 2001 r. (K 18/99, OTK 2000 Nr 1, poz. 1) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że uprawnienie do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi specjalnej troski nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji,

Reforma emerytalna dokonana ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) między innymi miała na celu przywrócenie w pewnym stopniu zaburzonych zasad ubezpieczenia społecznego. Konsekwencją było zniesienie możliwości uzyskiwania wcześniejszych emerytur w związku z opieką nad dziećmi wymagającymi osobistej opieki. Oczywiście, nie likwidowało to realnego problemu społecznego. Dla jego rozwiązywania wprowadzono jednak inne narzędzie, mianowicie możliwość uzyskiwania świadczenia pomocy społecznej w postaci zasiłku stałego z tej pomocy. Stosownie do art. 27 ust. 1 znowelizowanej ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz.U. 1998 r. Nr 64, poz. 414) zasiłek stały przysługuje osobie zdolnej do pracy, lecz niepozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, pod warunkiem nieprzekroczenia określonej ustawą granicy dochodowej. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadziła do ustawy o pomocy społecznej przepis (art. 31b ust. 7), który umożliwia skorzystanie z wcześniejszej emerytury niektórym osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem specjalnej troski. Zgodnie z art. 31b ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, osoby uprawnione do zasiłku stałego, za które ośrodek pomocy społecznej opłacał składkę na ubezpieczenie społeczne przed 1 stycznia 1999 r., nabywają prawo do emerytury bez względu na wiek, jeżeli 1 stycznia 1999 r., ukończyły co najmniej 45 lat życia i mają okres ubezpieczenia (składkowy i nieskładkowy) określony w ustawie. Okres ten wynosił pierwotnie co najmniej 20 lat dla kobiet i dla mężczyzn, obecnie 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r., ograniczające prawo do wcześniejszych emerytur do pracowników nie jest sprzeczne z art. 32 Konstytucji. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 27 ust. 2a ustawy o z.e.p. Sąd Najwyższy, będąc związany granicami kasacji nie oceniał zgodności tego przepisu ustawy o z.e.p. z Konstytucją. Można tylko zaznaczyć, że rozporządzenie, określając zakres podmiotowy prawa do wcześniejszych emerytur, nie wykroczyło poza upoważnienie ustawowe.

Z przytoczonych motywów, w oparciu o art. 393¹² orzeczono jak w sentencji wyroku.

=====