

Warszawa, dnia 14 czerwca 2016 r.



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA III – 4110 – 3/16

**Sąd Najwyższy
Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych
i Spraw Publicznych**

Na podstawie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.) wnoszę o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następującego zagadnienia prawnego:

„Czy zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 965 ze zm.) składki na Fundusz Emerytur Pomostowych opłaca się za pracownika wykonującego pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy?”

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 965 ze zm.) składki na Fundusz Emerytur Pomostowych (dalej jako FEP) opłaca się za pracownika, który spełnia

łącznie następujące warunki: urodził się po dniu 31 grudnia 1948 r. oraz wykonuje pracę w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 3 ustawy. Obowiązek opłacania składek na FEP za pracownika, o którym mowa w ust. 1, powstaje z dniem rozpoczęcia wykonywania przez niego pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a ustaje z dniem zaprzestania wykonywania tych prac.

Istota sporu prawnego sprowadza się do pytania, czy skoro w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych występuje jedynie odesłanie do art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych, brak natomiast odesłania do art. 3 ust. 4 i 5 tej ustawy, to powołany przepis powinien być interpretowany w ten sposób, że została w nim zawarta autonomiczna (odrębna w stosunku do tej która występuje w art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych) definicja pracownika wykonującego pracę w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, która swym zakresem podmiotowym obejmuje zarówno wykonywanie tego rodzaju prac w pełnym, jak i niepełnym wymiarze czasu pracy. Tymczasem zgodnie z art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych za pracowników wykonujących pracę w szczególnym charakterze bądź szczególnych warunkach uważa się pracowników wykonujących te prace w pełnym wymiarze czasu pracy.

Pierwsze ze stanowisk stanowiących podstawę rozbieżności zakłada, że intencją ustawodawcy było uregulowanie obowiązku odprowadzania składek na FEP w oderwaniu od warunków, które muszą spełnić ubezpieczeni, aby uzyskać prawo do emerytury pomostowej. Takie założenie interpretacyjne wyraźnie nawiązuje do pisma Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 lipca 2010 r. (SPS-023-16266/10), w którym wyjaśniono, że o odrzuceniu w trakcie procesu legislacyjnego propozycji, aby składki płacone były wyłącznie za te osoby, które będą mogły ubiegać się o prawo do emerytury pomostowej zadecydowały powody związane z ochroną interesów pracowniczych, bowiem pracodawcy mogliby się uchylać od obowiązku zapłaty składek zatrudniając wyłącznie tych pracowników, którzy nie wykonywali pracy przed dniem 1 stycznia 1999 r. W tej sytuacji mogłoby dochodzić do dyskryminacji pracowników, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed dniem 1 stycznia 1999 r., albowiem pracodawca zastępowałby ich pracownikami nie spełniającymi warunku z art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych. Z tego powodu, składka na FEP podlega odprowadzeniu

również z tytułu zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach (w szczególnym charakterze).

Również w doktrynie stwierdza się, że emerytury pomostowe tworzą odrębny od powszechnego system finansowy, a wyrazem ich wyodrębnienia finansowego jest ustanowienie składki na Fundusz Emerytur Pomostowych w wysokości 1,5% podstawy wymiaru. Obowiązek opłacania i finansowania składki w myśl art. 35 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych spoczywa na pracodawcach zatrudniających pracowników, którzy urodzili się po dniu 31 grudnia 1948 r. oraz wykonują prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 3 tej ustawy bez względu na to, czy pracownik za którego jest ona opłacana został objęty ochroną przed ryzykiem zaprzestania wykonywania dotychczasowej pracy zawodowej przed osiągnięciem podstawowego wieku emerytalnego. Ustawodawca pozbawił bowiem składki na Fundusz Emerytur Pomostowych cechy wzajemności (odpłatności). Przyjmuje się, że ma ona charakter przymusowy, celowy i bezzwrotny, a także pełni rolę opłaty celowej przeznaczonej na finansowanie emerytur pomostowych (por. M. Zieleniecki: „Emerytura pomostowa w nowym systemie prawnym” s. 268-275, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2011; Uwagi na temat charakteru prawnego emerytury pomostowej w ZNUG – Katedra Prawa Pracy, Nr 2, FRUG, Gdańsk 2010; Komentarz do art. 35 ustawy o emeryturach pomostowych, LEX on line; J. Stępniaak „Fundusz Emerytur Pomostowych” Komentarz praktyczny, ABC nr 109528).

Taką wykładnię art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach pomostowych potwierdził Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 21 kwietnia 2015 r. (I UK 330/14, LEX nr 1821132) oraz z dnia 14 lipca 2015 r. (II UK 210/14, M.P.Pr. 2015 nr 10, s. 546-548). Według SN emerytury pomostowe tworzą odrębny od powszechnego system finansowy, czego wyrazem jest także ich wyodrębnienie finansowe przez ustanowienie składki na Fundusz Emerytur Pomostowych w wysokości 1,5% podstawy wymiaru. Obowiązek opłacania i finansowania składki w myśl art. 35 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych spoczywa na pracodawcach zatrudniających pracowników, którzy urodzili się po dniu 31 grudnia 1948 r. oraz wykonują pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 3 tej ustawy bez względu na to, czy pracownik za którego jest ona opłacana został objęty ochroną przed ryzykiem zaprzestania wykonywania dotychczasowej pracy zawodowej przed osiągnięciem podstawowego wieku emerytalnego.

Ustawodawca pozbawił bowiem składki na Fundusz Emerytur Pomostowych cechy wzajemności (odpłatności). Przyjmuje się, że ma ona charakter przymusowy, celowy i bezzwrotny, a także pełni rolę opłaty celowej przeznaczonej na finansowanie emerytur pomostowych", zaś obowiązek składkowy "powiązany jest wyłącznie z zatrudnieniem pracownika urodzonego po dniu 31 grudnia 1948 r. przy pracach w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze. W ocenie SN znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie TK, który w wyroku z dnia 4 grudnia 2000 r., K 9/00 (OTK 2000 nr 8, poz. 294) stwierdził, że obowiązujące obecnie regulacje prawne dowodzą, że prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie można zaliczyć do praw obligacyjnych. Nie zawsze istnieje prosta zależność między prawem do świadczeń lub ich wysokością a okresem i rozmiarem opłacanej składki (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., K 37/98, OTK 2000 nr 4, poz. 112). Odosobniony obecnie jest pogląd, zgodnie z którym składka na ubezpieczenie społeczne nie posiada charakteru daniny publicznej. W wyroku z dnia 15 lipca 2013 r., K 7/12 (OTK-A 2013 nr 6, poz. 76) Trybunał Konstytucyjny uwypuklił, że składki na ubezpieczenie rentowe są charakterystycznym źródłem finansowania zabezpieczeń społecznych, posiadającym odrębną nazwę własną i wykazują wszystkie cechy daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji RP. Składki na ubezpieczenia rentowe, będące dochodami publicznymi, wnosi się na zasadzie przymusu opartego na władztwie daninowym. Stanowią one dochód pozabudżetowy podmiotu publicznego, jakim jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. (...)".

Z powyższych względów SN w sprawach I UK 330/14 oraz II UK 210/14 uznał, że obowiązek opłacania składek na FEP dotyczy pracodawców zatrudniających pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze zarówno w pełnym, jak i niepełnym wymiarze czasu pracy, co szerzej rzecz ujmując sprowadza się również do objęcia obowiązkiem składkowym wszystkich pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w tym także tych, którzy nie będą mogli nabyć prawa do emerytury pomostowej.

Przeciwnie stanowisko zostało z kolei zaprezentowane w wyrokach SN z dnia 22 lutego 2012 r. (II UK 130/11, OSNP 2013 nr 3-4, poz. 40) oraz z dnia 24 czerwca 2015 r. (I UK 373/14, LEX nr 1771398), jak i w orzecznictwie sądów powszechnych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w: Gdańsku z dnia 16 kwietnia 2014 r., III UAa 1346/13, LEX nr 1461018 oraz w Lublinie z dnia 18 marca 2015 r., III AUa 1069/14,

LEX nr 1663055). Uznano w nich bowiem, że obowiązek opłacania składek na FEP dotyczy wyłącznie pracodawcy zatrudniającego pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze w pełnym wymiarze czasu pracy. Mimo braku w art. 35 ustawy o emeryturach pomostowych odesłania do art. 3 ust. 4 i 5, definicje legalne pojęć zamieszczone w Rozdziale 1 ustawy o emeryturach pomostowych zatytułowanym „Przepisy ogólne” powinny być rozumiane w ten sposób, w jaki zostały wyjaśnione w art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych.

W ocenie SN, użyte w art. 35 ust. 1 pkt 2 tej ustawy odesłanie tylko do art. 3 ust. 1 i 3 ustawy nie uzasadnia wykładni art. 35 ust. 1 pkt 2 dokonanej wyżej przez MPiPS. Omawiana interpretacja pomija bowiem, że treść art. 35 ust. 1 nie ogranicza się tylko do „prac w szczególnych warunkach” lub „prac o szczególnym charakterze”, lecz chodzi w nim o „pracownika wykonującego prace w szczególnych warunkach” lub „pracownika wykonującego prace o szczególnym charakterze”, czyli o podmiot zdefiniowany w art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych. Ponadto wyżej wymieniona wykładnia nie uwzględnia okoliczności - istotnej z punktu widzenia podstawy nabycia prawa do emerytury pomostowej określonej w art. 49 ustawy o emeryturach pomostowych - iż dla celów emerytalnych (pomostowych) art. 3 ust. 7 ustawy uznaje za pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze również te osoby, które przed dniem 1 stycznia 2009 r. świadczyły prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych lub art. 32 i 33 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Mając to na względzie, można stwierdzić, że de lege lata nie istnieje obowiązek odprowadzania składek na FEP za pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach (lub prace o szczególnym charakterze), którzy nie zostali zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu (por. *D. Wajda, Komentarz do art. 35 ustawy o emeryturach pomostowych, Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz pod red. B.Gudowskiej i K. Ślebzaka, Warszawa 2013, s. 991*).

W uzasadnieniu powyższych rozstrzygnięć zwrócono również uwagę na zasadę wzajemności. Z istoty prawa ubezpieczeń społecznych i ścisłej zależności między podleganiem ubezpieczeniu społecznemu a prawem do świadczenia z tego ubezpieczenia wynika, że obowiązek ubezpieczenia nie może dotyczyć osoby, co do

której od początku wiadomo, że nigdy świadczenia nie otrzyma. W tym wypadku chodzi o konstrukcyjną cechę stosunku zobowiązaniowego ubezpieczenia społecznego, w którym obie strony są względem siebie zobowiązane. Jako podmiot ubezpieczenia (za którego należy opłacić składki) art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych wskazuje „pracownika”, a więc posługuje się pojęciem zdefiniowanym ustawowo w art. 2 pkt 3 ustawy o emeryturach pomostowych. Skoro w odniesieniu do takiego pracownika prawo do emerytury pomostowej jest wykluczone, to nie sposób przyjąć, że należy on do kręgu osób objętych ubezpieczeniem społecznym z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze na mocy ustawy o emeryturach pomostowych. Analiza gramatyczna zwrotu „pracownik, który wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 3” prowadzi do wniosku, że powtarza on w formie skondensowanej treść art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych. A więc chodzi w nim o pracownika, który wykonuje prace w szczególnych warunkach (art. 3 ust. 1) lub prace o szczególnym charakterze (art. 3 ust. 3). Pracownik, „który wykonuje prace”, jest także pracownikiem „wykonującym prace”, wobec czego art. 35 ust. 1 pkt 2 stanowi „kalkę” językową oraz znaczeniową art. 3 ust. 4 i 5. Dlatego daje to podstawę do przyjęcia, że ustawodawca w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych w istocie powielił regulację z art. 3 ust. 4 i 5. Odesłanie do art. 3 ust. 1 i 3 wynika z konieczności zaznaczenia, że chodzi o pracownika wykonującego pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych, a nie w rozumieniu art. 32 i 33 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ponieważ zakres pojęciowy tych przepisów nie jest identyczny. Ustawodawca dał zatem wyraz temu, że obowiązek składkowy dotyczy pracownika wykonującego pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze określoną wyłącznie w ustawie o emeryturach pomostowych. Zdaniem Sądu Najwyższego, nie można nie dostrzec podobieństwa w redakcji przepisów art. 4 pkt 6 ustawy o emeryturach pomostowych (zwrot „pracownik, który wykonywał prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze”) i art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych (zwrot „pracownik, który (...) wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze”). Obie te regulacje dotyczą tego samego okresu, a mianowicie pracy wykonywanej pod rządami ustawy o emeryturach pomostowych, gdyż w wypadku art. 4 pkt 6 wynika to z jego brzmienia

(„po dniu 31 grudnia 2008 r.”), a w wypadku art. 35 ust. 1 pkt 2 chodzi o składki należne od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. kreujących obowiązek opłacania składki (od 1 stycznia 2010 r.). Gdyby zatem przyjąć stanowisko przeciwne, to należałoby uznać, że niezamieszczenie w art. 4 pkt 6 ustawy o emeryturach pomostowych wymagania pracy w pełnym wymiarze czasu pracy oznacza, że jednym z warunków koniecznych prawa do emerytury pomostowej jest wykonywanie po dniu 31 grudnia 2008 r. pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze niezależnie od tej okoliczności. Takie stanowisko pozostawałoby jednak w sprzeczności z art. 1 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych.

Za przyjęciem tezy, iż wynikający z art. 35 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych obowiązek opłacania składek na FEP dotyczy pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w pełnym wymiarze czasu pracy, przemawia również wykładnia dokonywana z uwzględnieniem reguł systemowych i funkcjonalnych. Nie może być bowiem tak, że to samo pojęcie pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (za których uważa się pracowników wykonujących po dniu wejścia w życie ustawy, w pełnym wymiarze, prace, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 3), zdefiniowane przecież w ustawie (art. 3 ust. 4 i 5), a więc posiadające swoją legalną definicję, będzie odmiennie rozumiane w zależności od kontekstu, w którym zostało użyte. Przeciwnie, zgodnie z regułami wykładni systemowej, legalna definicja określonego pojęcia sformułowana w ustawie winna odnosić się do wszystkich regulacji tego aktu prawnego. Inaczej rzecz ujmując, to samo pojęcie powinno być w ramach owego aktu prawnego rozumiane tak samo.

Kolejnym argumentem przemawiającym za przyjęciem stanowiska, że obowiązek składkowy powstaje wyłącznie w związku z zatrudnieniem w pełnym wymiarze czasu pracy jest charakter składki na ubezpieczenie społeczne. Całkowite oderwanie obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych od warunków, które muszą spełnić ubezpieczeni, aby uzyskać prawo do emerytury pomostowej, oznaczałoby, że składka na ten Fundusz nie miałaby charakteru składki na ubezpieczenie społeczne, ale stanowiłaby daninę publicznoprawną. Obciążenie nią pracodawców z tego tytułu, że zatrudniają oni pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wymagałoby jednoznacznego uregulowania niepozostawiającego wątpliwości co do intencji

ustawodawcy. Wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada należytej legislacji nie pozwala na to, aby na podstawie niejednoznacznych norm prawnych konstruować obowiązki o charakterze fiskalnym. Nakaz poprawnej (należytej) legislacji, jest jednym z elementów generalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jedną z jej dyrektyw jest zasada określoności przepisów prawa. Wymaganie określoności przepisów prawa stanowi zarazem element składowy zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Z zasady tej wynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 września 1999 r., K 11/99, OTK 1999 nr 6, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000 nr 1, poz. 2; 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001 nr 3, poz. 51; 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001 nr 7, poz. 217; 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002 nr 3, poz. 33; 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002 nr 6, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002 nr 7, poz. 90; 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003 nr 8, poz. 83; 9 października 2007 r., SK 70/06, OTK-A 2007 nr 9, poz. 103). Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał w swoich orzeczeniach, że przez określoność przepisów prawnych należy rozumieć możliwość konstruowania na gruncie tych przepisów (dekodowania) jednoznacznych norm prawnych oraz jednoznacznych konsekwencji tych norm, za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej (zob. np. orzeczenia z: 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003 nr 2, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK 2000 nr 7, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., SK 56/04, OTK-A 2005 nr 6, poz. 67). Określoność przepisów winna prowadzić do precyzyjności norm prawnych, przejawiającej się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Niejasność przepisu oznacza w praktyce niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK-A 2007 nr 10, poz. 127). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie

przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. wyroki w sprawach: K 6/02 i K 41/02).

Reasumując, w sprawach II UK 130/11 oraz I UK 373/14 przyjęto, że zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych składki na FEP opłaca się za pracownika, który prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych) wykonuje w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach pomostowych).

Mając na uwadze przedstawione rozbieżności w wykładni prawa zachodzące w orzecznictwie Sądu Najwyższego, za uzasadnione uznano wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego sformułowanego na wstępie zagadnienia prawnego.