

**WYROK**  
z dnia 6 lutego 2002 r.  
**Sygn. SK 11/01**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący  
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca  
Janusz Niemcewicz  
Marek Safjan  
Jerzy Stępień

protokolant – Grażyna Szałygo

po rozpoznaniu w dniu 6 lutego 2002 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Teodora Jana Szweja, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, dotyczącej niezgodności :

- art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 20, poz. 121),
- art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zmianami) z art. 2, art. 7, art. 9 w zw. z art. 13<sup>1</sup> i 14<sup>1</sup> Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 32, art. 45 oraz art. 67 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953; zm.: Nr 98, poz. 1071 i Nr 123, poz. 1353, Nr 128, poz. 1403) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

a ponadto:

**w pozostałym zakresie postępowanie umarza na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności orzekania.**

**Uzasadnienie:**

**I**

1. W skardze konstytucyjnej z 1 sierpnia 2000 r. Teodor Jan Szwej zakwestionował zgodność art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 20, poz. 121 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 września

1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) z art. 2, 32, 45 i 67 ust. 1 Konstytucji. Ostatecznie, po wyjaśnieniu kwestii legitymacji procesowej skarżącego do osobistego złożenia skargi, a także po uzupełnieniu przez niego braków formalnych skargi, 28 lutego 2001 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił nadać jej dalszy bieg.

W uzasadnieniu skarżący wyjaśnił, że w okresie od 15 września 1955 r. do 30 września 1990 r. był zatrudniony w organach prokuratury na różnych stanowiskach, ostatnio jako prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa-Wola. Stosunek pracy skarżącego ustał na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, gdyż Prokurator Generalny nie powołał go na stanowisko prokuratora. W okresie od 1 października 1990 r. do 31 marca 1991 r. skarżący pobierał wynagrodzenie, stosownie do art. 6 ust. 2 powołanej ustawy. Ponieważ w okresie tym nie znalazł zatrudnienia, zarejestrował się w Rejonowym Urzędzie Pracy, skąd pobierał zasiłek dla bezrobotnych. Następnie, decyzją ZUS z 23 lutego 1993 r., został uznany za inwalidę III grupy. Od 17 listopada 1992 r. otrzymywał rentę inwalidzką. Pobierał ją do chwili przyznania mu, także decyzją ZUS, emerytury, tj. do 26 marca 1997 r. Z chwilą uzyskania emerytury skarżący zwrócił się do Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie domagając się wypłaty jednorazowej odprawy, przysługującej pracownikom urzędów państwowych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o tychże pracownikach. Wobec odmowy, 19 maja 1997 r., skarżący wystąpił na drogę sądową o zasądzenie odpowiednio zwaloryzowanego świadczenia. Powództwo zostało oddalone wyrokiem z 16 listopada 1998 r. W uzasadnieniu Sąd Rejonowy wyjaśnił, iż powołany przez powoda art. 28 ustawy o pracownikach urzędów państwowych – jak wynika wprost z jego redakcji – ma zastosowanie w razie rozwiązania stosunku pracy w związku z emeryturą. Sąd Rejonowy wskazał na stosowaną przez Sąd Najwyższy liberalną wykładnię pojęcia owego związku. Jednak, w ocenie Sądu, nawet szerokie ujmowanie związku przejścia na emeryturę z zatrudnieniem nie pozwala w przypadku powoda uznać, iż jest on “urzędnikiem państwowym przechodzącym na emeryturę” w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy. Między zatrudnieniem w prokuraturze a przejściem na emeryturę nie zachodzi bowiem ani związek przyczynowy, ani czasowy, ani funkcjonalny. Apelacja powoda została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z 19 marca 1999 r. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd sądu pierwszej instancji o braku wymaganego przez ustawę związku między zatrudnieniem powoda w prokuraturze a jego przejściem na emeryturę. Ponadto, w ocenie sądu apelacyjnego, roszczenie powoda uległo przedawnieniu. W kasacji powód zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, art. 6 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 291 § 1 kodeksu pracy, a także naruszenie przepisów prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na treść wyroku. Kasacja powoda została oddalona wyrokiem Sądu Najwyższego z 17 lutego 2000 r. Uzasadniając rozstrzygnięcie Sąd Najwyższy podzielił zapatrywania sądów niższych instancji co do braku spełnienia przesłanek przyznania powodowi jednorazowej odprawy przewidzianej w art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Sąd Najwyższy odrzucił natomiast argumentację sądu apelacyjnego zmierzającą do wykazania, iż roszczenie powoda jest przedawnione, co jednak – wobec braku podstaw do przyznania odprawy – nie ma wpływu na rozstrzygnięcie.

Sąd Najwyższy, nawiązując do dotychczasowego swego orzecznictwa podkreślił, iż nie w każdym przypadku ustania stosunku pracy i późniejszego uzyskania emerytury lub renty przysługuje prawo do odprawy. Jest ono warunkowane “przechodzeniem na emeryturę”, a zatem zmianą statusu prawnego pracownika. Zdaniem Sądu Najwyższego w pewnych przypadkach, zwłaszcza gdy rozwiązanie stosunku pracy następuje z powodu długotrwałej choroby pracownika, a następnie, dopiero po jakimś czasie uzyskuje on status rencisty lub emeryta, zachodzi związek funkcjonalny, który także uzasadnia przyznanie odprawy z art. 28 ust. 1 ustawy. Nie oznacza to jednak, w ocenie Sądu Najwyższego, iż związek ten zachodzi w każdym przypadku nabycia statusu

emeryta w jakiś czas po ustaniu zatrudnienia. „Dominujące znaczenie ma tu bowiem motyw leżący u podłoża rozwiązania stosunku pracy”. Stosując taką interpretację art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych Sąd Najwyższy ocenił okoliczności faktyczne rozstrzyganej sprawy. Sąd stwierdził, iż powód – w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy – nie „przeszedł” na emeryturę, gdyż jego stosunek pracy wygasł z mocy prawa na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. Prawo do renty inwalidzkiej powód nabył po dłuższej przerwie, w której pobierał wynagrodzenie za pracę i zasiłek dla bezrobotnych, a status emeryta powód uzyskał po jeszcze dłuższym okresie od ustania stosunku pracy. W tej sytuacji nie tylko nie zachodzi związek przyczynowy między zatrudnieniem powoda w prokuraturze a jego przejściem na emeryturę, ale także zerwany został związek czasowo-funkcjonalny. Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę, iż ten sam przepis, na podstawie którego wygasł stosunek pracy powoda, stał się podstawą przyznania mu 6-miesięcznego wynagrodzenia w oparciu o art. 13<sup>1</sup> ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Sąd Najwyższy podkreślił, że w myśl powołanej ustawy prawo do odprawy na podstawie art. 28 i prawo do 6-miesięcznego wynagrodzenia z art. 13<sup>1</sup> wzajemnie się wykluczają. Ponieważ cel tych świadczeń jest zbliżony, wykluczona jest ich kumulacja. Skoro zatem ustawodawca zdecydował o przyznaniu prokuratorom, których stosunek pracy wygasł na podstawie art. 6 ustawy z 22 marca 1990 r., świadczenia przewidzianego w art. 13 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (w ówczesnym brzmieniu), tym samym wykluczył możliwość domagania się przez nich odprawy na podstawie art. 28 ust. 1 tejże ustawy. Sąd Najwyższy krytycznie ocenił stanowisko sądu II instancji w kwestii przedawnienia roszczenia powoda.

W ocenie skarżącego, skład Sądu Najwyższego orzekający w jego sprawie zastosował dowolną i sprzeczną z dotychczasowym swym orzecnictwem interpretację zakwestionowanego przepisu. Ponadto uzasadnienie jest sprzeczne wewnętrznie. Zdaniem skarżącego, ustawa z 22 marca 1990 r. ani w art. 6 ust. 2, ani w żadnym innym przepisie, nie zezwala na dyskryminację prokuratorów zwolnionych ze służby. Skarżący podnosi, że rozstrzygający jego sprawę sąd pierwszej instancji początkowo „podejmował czynności wskazujące na to, że brak jest podstaw prawnych do oddalenia powództwa”, a następnie – ze względów politycznych – oddalił je. O naruszeniu zasady państwa prawnego i zasady równości obywateli wobec prawa świadczy, według skarżącego, rozbieżność powoływanych i porównywanych przez niego wyroków sądowych dotyczących odprawy emerytalnej. Skarżący dowodzi, że – wbrew stanowisku wyrażonemu przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu – stan faktyczny jego sprawy jest bardzo zbliżony do stanów, na tle których zapadały przywoływane przez niego wyroki. Skarżący zarzuca Sądowi Najwyższemu zmianę interpretacji pojęcia związku między zatrudnieniem a przejściem na emeryturę przez przyjęcie – w jego sprawie – iż chodzi jedynie o takie przypadki, w których jednocześnie z ustaniem stosunku pracy następuje zmiana statusu pracowniczego na emerycki. Zdaniem skarżącego związek ten nie jest „kategorią wiążącą się z czasem, lecz z przepisami zobowiązującymi ostatni zakład pracy do wypłacania odpraw”. Wewnętrznej sprzeczności uzasadnienia wyroku skarżący dopatruje się w rozważaniach dotyczących przedawnienia jego roszczenia.

Po sformułowaniu uwag dotyczących uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego skarżący sprecyzował zarzuty sprzeczności z Konstytucją pod adresem:

– ustawy z 22 marca 1990 r., która „poprzez nie unormowanie uprawnień odprawowych tych prokuratorów, którzy uprawnienia emerytalne, ze względu na wiek, uzyskują po rozwiązaniu stosunku służbowego”, a ponadto – poprzez zaniechanie wprowadzenia instytucji odwołania do sądu od rozwiązania stosunku służbowego na podstawie jej art. 6 ust. 2, umożliwiła zepchnięcie prokuratorów do poziomu bezrobotnych,

– fragmentu art. 28 ustawy z 16 września 1982 r. w brzmieniu „przechodzącym na rentę lub emeryturę”, który to fragment jest nieprecyzyjny i przez to umożliwia dowolności interpretacyjne.

Skarżący został wezwany przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego do uzupełnienia braków formalnych skargi przez dokładne określenie przepisów, które kwestionuje, naruszonych

konstytucyjnych praw i wolności oraz wskazanie norm konstytucyjnych, które te prawa gwarantują. W odpowiedzi na wezwanie skarżący wskazał, iż fragment art. 28 ust. 1 ustawy z 16 września 1982 r. “z powodu nieprecyzyjności koliduje m.in. z art. 2, 45 i 67 pkt 1 Konstytucji RP”. Ponownie zakwestionował art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r., nie określając jednak, z którymi normami konstytucyjnymi przepis ten jest sprzeczny. Ponadto skarżący wskazał, iż prawem naruszonym jest “prawo do odprawy emerytalnej, które jest częścią zabezpieczenia społecznego zagwarantowanego art. 67 pkt 1 Konstytucji”. Przy tej okazji skarżący podniósł naruszenie :

- art. 7 Konstytucji, gwarantującego działanie sądownictwa na podstawie prawa i w jego granicach,
- art. 45 i art. 9 Konstytucji w zw. z art. 13<sup>1</sup> i 14<sup>1</sup> Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantujących bezstronność polityczną sądów orzekających,
- oraz art. 2 Konstytucji RP jak również art. 32 Konstytucji RP.

2. Prokurator Generalny RP w piśmie z 13 kwietnia 2001 r. wyraził stanowisko, iż art. 28 ust. 1 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych jest zgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 32, art. 45 i art. 67 pkt 1 Konstytucji RP. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego kwestionowany art. 28 ust. 1 w sposób jednoznaczny uzależnia nabycie prawa do odprawy od ustania stosunku służbowego w związku ze ściśle określoną w nim przyczyną – przejściem na rentę lub emeryturę. Wobec jasnego sformułowania przepisu nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis nie narusza też art. 67 pkt 1 Konstytucji, gdyż zabezpieczenie społeczne, gwarantowane tym przepisem, nie obejmuje prawa do odprawy emerytalnej, która należy do kategorii świadczeń związanych ze stosunkiem pracy. Powołany przez skarżącego wzorzec w postaci art. 67 pkt 1 Konstytucji, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest zatem adekwatny do oceny kwestionowanego art. 28 ust. 1 ustawy. Prokurator wskazał, że w uzasadnieniu skargi brak argumentów wspierających zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji. W świetle przyjętej interpretacji zasady równości nie można jednak dopatrywać się jej naruszenia przez to, że zakresem art. 28 ustawy o pracownikach urzędów państwowych została objęta tylko ta grupa, której stosunek służbowy ustał z powodu przejścia na emeryturę lub rentę inwalidzką.

Sformułowany w skardze zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy odczytać jako skierowany przeciwko zwolnieniu skarżącego po 35 latach służby w prokuraturze, w trybie ustawy z 22 marca 1990 r. Skarżący uważa, że został zwolniony bez żadnych ku temu podstaw i bez możliwości odwołania się do sądu. Do tego zarzutu Prokurator Generalny nie ustosunkował się jednak, gdyż – w jego ocenie – art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym w ogóle nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Ostateczne rozstrzygnięcia sądowe w sprawie skarżącego nie zostało bowiem wydane na podstawie tego przepisu, lecz wyłącznie art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

3. W piśmie z 2 maja 2001 r. skarżący ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego uznając je za bezzasadne. Powołując ponownie wyroki SN dotyczące odprawy emerytalnej skarżący dowodzi, iż dokonana przez Prokuratora Generalnego interpretacja związku uzasadniającego przyznanie odprawy odbiega od stanowiska Sądu Najwyższego. Skarżący utrzymuje też, że – wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego – podstawą wydania wyroku Sądu Najwyższego w jego sprawie był również art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym.

4. Marszałek Sejmu RP w piśmie z 1 lutego 2002 r. wyraził pogląd, iż skarga konstytucyjna nie jest zasadna. Uzasadniając swoje stanowisko Marszałek Sejmu podniósł następujące argumenty. Ustawa z 22 czerwca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze (...) zapoczątkowała zmiany ustrojowe w systemie organów wymiaru sprawiedliwości. Z treści art. 6 ust. 1 ustawy pośrednio wynika, iż Prokuratorowi Generalnemu przysługiwało prawo swobodnej oceny, których spośród dotychczasowych prokuratorów cechował nieskazitelný charakter, kryterium wskazane w art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy. Tylko ci prokuratorzy zostali powołani na prokuratorów; stosunek pracy z pozostałymi wygasł z mocy prawa 30 września 1990 r. Tej ostatniej grupie prokuratorów ustawodawca przyznał prawo do wynagrodzenia przysługującego pracownikom urzędów państwowych w razie likwidacji lub reorganizacji. Według ustawy o pracownikach urzędów państwowych przysługuje albo wynagrodzenie albo odprawa emerytalna. Ponieważ skarżący otrzymał wynagrodzenie, nie ma prawa do odprawy.

Odnosząc się do zarzutu braku kontroli decyzji w sprawie powoływania prokuratorów, Marszałek Sejmu stwierdził, iż Konstytucja nie zobowiązuje ustawodawcy do wprowadzenia sądowej kontroli zasadności wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa. W ocenianej sprawie brak środków odwoławczych jest aktem suwerennej woli parlamentu, ściśle związanym z reformą ustroju prokuratury.

Marszałek Sejmu nie podzielił też zapatrywania skarżącego co do braku precyzji w sformułowaniu art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W ocenie Marszałka przepis ten dotyczy osób, które przestają być pracownikami i bezpośrednio po tym stają się emerytami bądź rencistami. Warunkiem uzyskania odprawy jest bezpośredni związek przyczynowy między ustaniem stosunku pracy a nabyciem statusu emeryta albo rencisty; brak tego związku oznacza, iż odprawa nie przysługuje.

5. W piśmie z 4 lutego 2002 r. skarżący odniósł się do stanowiska Marszałka Sejmu. Zarzucił, iż stanowisko to jest sprzeczne z przepisami prawa, orzecznictwem Sądu Najwyższego, a także nie uwzględnia materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Skarżący, powołując się na zaświadczenie Prokuratury Wojewódzkiej z 12 lipca 1990 r., zwalniające go z pełnienia obowiązków służbowych z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, stwierdza, iż w jego przypadku stosunek pracy nie wygasł z mocy prawa na podstawie art. 6 ust. 2 kwestionowanej ustawy, lecz został rozwiązany. Skarżący, powołując się na wskazane w skardze orzeczenia Sądu Najwyższego, zarzucił Marszałkowi Sejmu zbyt wąskie ujmowanie zakresu zastosowania art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Zdaniem skarżącego, wypłata wynagrodzenia pracownikom zwalnianym z powodu likwidacji lub reorganizacji urzędu jest formą finansowania bezrobocia i nie ma nic wspólnego z odprawą emerytalną, stanowiącą beneficjusz za staż pracy. Uzyskanie sześciomiesięcznego wynagrodzenia nie wyklucza więc prawa od odprawy związanej z przejściem na emeryturę lub rentę.

## II

Na rozprawie 6 lutego 2002 r. skarżący oraz przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone wcześniej na piśmie.

Skarżący złożył pismo, w którym – jako dodatkowy argument wspierający jego skargę – podniósł, że zaskarżone przez niego przepisy pozostawały w sprzeczności z Konstytucją PRL skarżący podkreślił różnice funkcji wynagrodzenia przyznawanego pracownikom urzędów państwowych w związku z likwidacją i reorganizacją oraz odprawy emerytalnej, przysługującej im z tytułu nienagannego wykonywania pracy przez czas określony w ustawie. Ze względu na odmienność obu tych świadczeń nie można przyjąć, by wypłata jednego wykluczała drugie. Skarżący uważa, iż mimo otrzymania w 1990 r. sześciomiesięcznego wynagrodzenia w związku z

ustaniem stosunku pracy, przysługuje mu odprawa emerytalna, gdyż spełnia warunki ustawowe do jej otrzymania. Skarżący, odpowiadając na pytanie Sędziego Trybunału, przyznał, iż rozumie różnicę między zwolnieniem z pełnienia obowiązków służbowych, jakie prokurator wojewódzki zastosował wobec niego 12 lipca 1990 r., a wygaśnięciem stosunku pracy z mocy prawa. Podtrzymał pogląd, iż brak kontroli sądowej zwolnień prokuratorów na podstawie ustawy z 1990 r. jest sprzeczny z Konstytucją.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, iż nawet w razie zastosowania rozszerzającej wykładni art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych przepis ten nie obejmuje sytuacji skarżącego; w stanie faktycznym sprawy nie można uznać, by był zachowany jakikolwiek związek między wygaśnięciem stosunku pracy a przejściem na emeryturę. Przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, iż tylko z ostrożności procesowej w piśmie Marszałka Sejmu do Trybunału została wykazana zgodność art. 6 ust. 2 ustawy z 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze (...) z Konstytucją. Co do zasady, art. 6 ust. 2 ustawy nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, gdyż nie był podstawą orzeczenia sądowego wydanego w sprawie skarżącego.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego powtórzył zapatrywanie, iż art. 6 ust. 2 ustawy z 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze (...) nie może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Gdy zaś chodzi o zarzuty skierowane przeciwko art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, Prokurator podkreślił, że Trybunał nie dokonuje oceny wyroków Sądu Najwyższego wydanych na podstawie tego przepisu, lecz bada zgodność z Konstytucją samego przepisu. Ten zaś jest sformułowany w sposób prawidłowy. Zróznicowanie orzecznictwa na tle art. 28 ust. 1 nie jest skutkiem różnego rozumienia tego przepisu przez poszczególne składy orzekające, lecz tego, że w każdej sprawie sąd ocenia inny stan faktyczny.

W końcowych wystąpieniach uczestnicy postępowania podtrzymali wcześniej wyrażone stanowiska.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do badania zasadności skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności musiał dokonać analizy jej uzasadnienia, po to, by ustalić, jakie przepisy są kwestionowane i jakie wzorce kontroli konstytucyjnej powołał skarżący. Mimo wezwania do sprecyzowania stanowiska w tym zakresie, skarżący nie sformułował jasno zarzutów. Ponadto, w uzasadnieniu skargi miejsce argumentów, które miałyby przemawiać za zasadnością tezy o sprzeczności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją, zajmują zarzuty dotyczące przebiegu postępowania sądowego w sprawie skarżącego, niespójności uzasadnień i sprzeczności między uzasadnieniami wyroków poszczególnych instancji, a także rozbieżności, jakie – zdaniem skarżącego – występują w orzecznictwie SN. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że do jego kompetencji nie należy korygowanie rozstrzygnięć sądowych. Temu celowi służy instancyjny tryb kontroli orzeczeń, z którego zresztą skarżący uczynił użytek. Organizacja wymiaru sprawiedliwości nie tylko nie zakłada zbieżności stanowisk sądów wszystkich instancji, ale – wręcz przeciwnie – właśnie dlatego wprowadza się kontrolę instancyjną, że z założenia bierze się pod uwagę możliwość występowania błędów w toku stosowania prawa przez niezawisłe sądy. Nie można więc krytycznie odnosić się do faktu, że sądy trzech instancji orzekające w sprawie skarżącego prezentowały różne uzasadnienia takiego samego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku oddalającego kasację skorygował nieprawidłowości w rozumowaniu sądów orzekających, wskazując zresztą na błąd w zakresie stosowania przepisów o przedawnieniu, popełniony przez sąd drugiej instancji. Skarżący nie odnotował tego jednak, formułując swe zarzuty, jakby błędne rozumowanie sądu apelacyjnego nie zostało w ogóle zweryfikowane.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że krytyczne uwagi skarżącego pod adresem przebiegu procesu, w którym był powodem, nie mają żadnego znaczenia dla uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Jeśli zaś usunie się je z tegoż uzasadnienia, okazuje się, że brak w nim argumentów na poparcie tez o naruszeniu powołanych przepisów Konstytucji, a także aktów prawa międzynarodowego, które skarżący powołuje jako wzorce kontroli.

2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – ramy kontroli konstytucyjnej w trybie skargowym są ściśle oznaczone. Z jednej strony wyznacza je warunek, by kwestionowany przepis ustawy (lub innego aktu normatywnego) stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia sądu (lub organu administracji), z drugiej zaś – by orzeczenie to naruszało konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Wskazane w art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanki determinują dopuszczalność skargi konstytucyjnej. Z jednej strony pozwalają – na użytek każdej konkretnej sprawy – jednoznacznie wskazać ewentualny przedmiot kontroli, z drugiej zaś – w sposób abstrakcyjny – wyznaczają wzorce kontroli konstytucyjnej w postępowaniu skargowym.

Kierując się wymaganiami przewidzianymi z art. 79 ust. 1 Konstytucji Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli może być tylko jeden spośród kwestionowanych przez skarżącego przepisów, a mianowicie – art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Ten bowiem przepis stanowił podstawę żądania zgłoszonego przez powoda w sądzie i z powodu niewypełnienia w konkretnym stanie faktycznym hipotezy tegoż przepisu sądy trzech instancji oddaliły roszczenie powoda. Tylko zatem ten przepis – w niniejszej sprawie – jest tym, “na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie” o sytuacji skarżącego. Trybunał Konstytucyjny zgadza się więc z wyrażonym przez Prokuratora Generalnego poglądem, iż dopuszczalnym przedmiotem skargi jest wyłącznie art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Trybunał nie podziela argumentacji mającej uzasadniać odmienne zapatrywanie, zawartej w odpowiedzi skarżącego na stanowisko Prokuratora Generalnego. Podnoszona przez skarżącego okoliczność, iż SN w uzasadnieniu rozważał wpływ art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym na prawo prokuratora do odprawy emerytalnej, nie zmienia faktu, iż przepis ten nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia. Interpretacja tego przepisu była jednym z elementów uzasadnienia, które legło u podstaw odmowy zasądzenia odprawy. Prawo do odprawy, której domagał się powód, wynika z art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych i tylko ten przepis może być traktowany jako podstawa orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym w ogóle nie reguluje kwestii odprawy emerytalnej i dlatego nie mógł stanowić podstawy prawnej wyroku wydanego w sprawie o zasądzenie tejże odprawy. Trybunał zwraca uwagę, iż przepis ten stanowiłby podstawę orzeczenia, gdyby prokurator objęty hipotezą art. 6 ust. 2 ustawy kwestionował – przykładowo – odmowę wypłaty sześciomiesięcznego wynagrodzenia lub sposób obliczenia należnej mu kwoty. W rozpatrywanej sprawie jednak tego rodzaju zastrzeżenia nie wystąpiły. W konsekwencji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, brak wymaganego przez art. 79 ust. 1 Konstytucji “łącznika” między kwestionowanym przepisem a ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącego.

Kierując się treścią art. 79 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie wszystkie przepisy ustawy zasadniczej mogą stanowić wzorce kontroli w postępowaniu skargowym. Jak bowiem wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, mogą nimi być tylko te spośród nich, które zawierają bezpośrednie gwarancje dla wolności i praw człowieka i obywatela. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kryterium tego nie spełniają powołane jako wzorce kontroli art. 7 i art. 9 Konstytucji. Pierwszy z nich przewiduje zasadę praworządności, drugi – zawiera deklarację przestrzegania przez RP wiążącego ją prawa międzynarodowego. Obie normy określają podstawowe zasady funkcjonowania państwa i żadna z nich nie stanowi źródła praw ani wolności dla obywateli. Wobec

tej konstatacji bez znaczenia jest już spostrzeżenie, iż skarżący nie uzasadnił skargi w zakresie zarzutu naruszenia art. 7 i art. 9 Konstytucji. Powołując wymienione przepisy jako wzorce kontroli w uzupełnieniu skargi, skarżący nie wskazał nawet, które z kwestionowanych przezeń przepisów są z nimi sprzeczne. Trybunał Konstytucyjny w żadnym z pism skarżącego nie znajduje też wyjaśnienia, na czym polega – zdaniem skarżącego – naruszenie art. 7 i art. 9 Konstytucji w związku z przepisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Trudno też ustalić, które przepisy Konwencji, zdaniem skarżącego, zostały naruszone (w pierwszym piśmie wskazano art. 14, w drugim – art. 13<sup>1</sup> i 14<sup>1</sup> Konwencji). Dodatkowo, dla pełnego wyjaśnienia kwestii wzorca kontroli, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż naruszenie przepisów konwencji nie może stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Jak bowiem wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, wolności lub prawa, których ochrony domaga się skarżący, muszą mieć swe źródło w samej ustawie zasadniczej. Wynika to jednoznacznie z użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji zwrotu: “konstytucyjne wolności lub prawa”.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpoznawanie skargi w zakresie oceny konstytucyjności art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, a także ocena zaskarżonych przepisów z punktu widzenia ich zgodności z art. 7 i 9 Konstytucji, wykraczałoby poza ramy kontroli konstytucyjnej wyznaczone przez art. 79 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie, jako niedopuszczalne, należało umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Odrębny problem stanowi powołanie przez skarżącego jako wzorca kontroli art. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego obie te normy mogą stanowić podstawę oceny zakwestionowanych w skardze przepisów, jeżeli towarzyszą innemu wzorcowi kontroli. Odwołanie się do zasady demokratycznego państwa prawnego może uzupełnić i wzmocnić argumentację dotyczącą naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności statuowanych w innych przepisach. Zaś naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji ujawnia się dopiero wtedy, gdy zasada równości zostanie odniesiona do określonego, konstytucyjnego prawa podmiotowego (przykład: *postanowienie TK z 3 listopada 1998 r.*, *Ts 116/98*, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 11, s. 86). Wyłącznie w takim kontekście Trybunał będzie analizował zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w niniejszej sprawie.

Bardziej skomplikowana jest ocena dopuszczalności kontroli z punktu widzenia art. 45 Konstytucji. Zarzut naruszenia tego przepisu był już zgłoszony w skardze w wersji z 8 sierpnia 2000 r., jednak brakuje jego uzasadnienia. Na podstawie niektórych sformułowań uzasadnienia skargi i jej uzupełnienia Trybunał Konstytucyjny zakłada, że zarzut pod adresem art. 45 Konstytucji dotyczy tylko ustępu 1 tego przepisu, a ponadto, że skarżący opiera go na dwu twierdzeniach. Po pierwsze chodzi o polityczny charakter zwolnień na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r., a po drugie o fakt, że nieprecyzyjne – zdaniem skarżącego – sformułowanie art. 28 ust. 1 ustawy z 16 września 1982 r. daje sądowi możliwość dowolnego, stronniczego, przyznawania odpraw emerytalnych. W związku z takim uzasadnieniem zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje. Po pierwsze, tryb zwolnień prokuratorów na podstawie ustawy z 22 marca 1990 r. z całą pewnością nie był przedmiotem rozważań i oceny w sprawie skarżącego. Orzekanie w tym zakresie, jako to Trybunał Konstytucyjny już wyżej uzasadnił, jest niedopuszczalne. Kontroli w trybie skargowym może podlegać natomiast zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. W takim też zakresie Trybunał w dalszym ciągu badał zasadność skargi.

Podsumowując ten wstępny fragment rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiot kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie może stanowić wyłącznie art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a wzorcami, z punktu widzenia których przepis ten



może być oceniany w postępowaniu skargowym są: art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

#### IV

1. Przystępując do merytorycznej oceny zasadności skargi Trybunał Konstytucyjny zrezygnował z zachowania kolejności rozważań, jaka wynikałaby z miejsca każdego z powołanych wzorców kontroli konstytucyjnej w systematyce ustawy zasadniczej. Skarżący, po wezwaniu do uzupełnienia skargi między innymi przez wskazanie konstytucyjnego prawa lub wolności naruszonych przez kwestionowany przepis, wymienił: “prawo do odprawy emerytalnej, która jest częścią zabezpieczenia społecznego zagwarantowanego w art. 67 pkt 1 Konstytucji” (pkt 3 uzupełnienia skargi z 27 października 2000 r.), a następnie “prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, którego ważną częścią jest odprawa emerytalna”. Dwukrotne wskazanie prawa do zabezpieczenia społecznego, którego skarżący – według swej oceny – został pozbawiony, nakazuje przyrzeć się temu zarzutowi w pierwszej kolejności.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż – w istocie – z art. 67 ust. 1 Konstytucji płynie jedno z praw socjalnych, przyznanych obywatelom przez Konstytucję. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na konstrukcję powołanego przepisu. “obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdanie drugie przepisu stanowiącego wzorzec kontroli nie pozostawia wątpliwości co do intencji ustrojodawcy, by sprawy zakresu i formy realizacji tego prawa konstytucyjnego pozostawić ustawodawcy. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów. Wprawdzie przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie znajdują swą podstawę prawną w normie konstytucyjnej, jednak to one, a nie – art. 67 ust. 1 Konstytucji – stanowią podstawę ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę, czy inną formę zabezpieczenia społecznego. O naruszeniu normy konstytucyjnej można by mówić, w szczególności gdyby ustawodawca wydał ustawę wyłączającą prawa do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej. Jednak, jak wynika z uzasadnienia skargi, po wygaśnięciu stosunku pracy skarżący otrzymał świadczenie równe sześciomiesięcznemu wynagrodzeniu za pracę, korzystał z renty inwalidzkiej, a następnie – z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego – przyznano mu emeryturę, którą pobiera bez przeszkód. Skarżący uzyskał zatem więcej świadczeń, aniżeli wynika to wprost z normy konstytucyjnej. Nie znajduje zatem uzasadnienia twierdzenie, że służy mu konstytucyjne prawo do innych jeszcze, konkretnych świadczeń, w szczególności – jednorazowej odprawy emerytalnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponad wszelką wątpliwość, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie stanowi podstawy do konstruowania konstytucyjnego prawa do odprawy emerytalnej. W konsekwencji, odmowa wypłacenia odprawy na pewno nie stanowi naruszenia tego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż za takim stanowiskiem, poza argumentami płynącymi z językowej wykładni art. 67 ust. 1 Konstytucji, przemawia przyjęta na gruncie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych wykładnia systemowa pojęcia “zabezpieczenie społeczne”, którym posłużył się ustrojodawca w przepisie konstytucyjnym. Według utrwalonego poglądu doktryny, odprawa emerytalna nie wchodzi w skład zabezpieczenia społecznego, lecz należy do grupy tzw. “innych świadczeń związanych z pracą” (por. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 1999, s. 191, 192; J. Iwulski, W. Sanetra, *Kodeks pracy – komentarz*, Warszawa 2000, s. 279-281).

Na zakończenie tego fragmentu rozważań Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie, że cała konstrukcja skargi w niniejszej sprawie opiera się na pewnym paradoksie, czy też – inaczej ujmując – samozaprzeczeniu. Otóż skarżący zarzuca naruszenie prawa do odprawy

emerytalnej przepisowi, który *expressis verbis* prawo to statuuje. Wszak kwestionowany art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest źródłem prawa określonej grupy pracowników do odprawy związanej z przejściem na emeryturę lub rentę inwalidzką, i to odprawy, której wysokość znacznie przewyższa odprawę przewidzianą w przepisie ogólnym, tj. art. 92<sup>1</sup> kodeksu pracy. Teza, że właśnie ten przepis narusza konstytucyjne prawo do odprawy emerytalnej, nawet gdyby takie w rzeczywistości istniało, w sposób oczywisty jest wewnętrznie sprzeczna.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż zarzut niezgodności art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych z art. 67 ust. 1 Konstytucji jest całkowicie bezpodstawny. Kwestionowany przepis, jako statuujący prawo do odprawy emerytalnej, z założenia nie może naruszać konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Jeśli – mimo to – skarżący formułuje zarzut tego rodzaju naruszenia, to znaczy, iż w rzeczywistości skargę kieruje nie przeciwko samemu przepisowi, lecz praktyce jego stosowania przez sądy. Kwestią tą Trybunał Konstytucyjny zajmuje się w dalszym ciągu niniejszych rozważań. Już teraz jednak Trybunał uważa za niezbędne powtórzenie tezy, którą wielokrotnie formułował w swym orzecznictwie, a mianowicie: sam sposób stosowania określonego przepisu przez praktykę, nie stanowi wystarczającej podstawy orzeczenia niezgodności tegoż przepisu z Konstytucją.

2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego także teza skarżącego o niejasnym, budzącym wątpliwości charakterze art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie znajduje podstaw. Wykazanie braku precyzji kwestionowanego przepisu ma, zdaniem skarżącego, posłużyć uzasadnieniu zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zakłada bowiem, choć nie zostało to jasno powiedziane w uzasadnieniu skargi, iż naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego skarżący dopatruje się w naruszeniu zasad prawidłowej legislacji. Dla udowodnienia swej tezy skarżący powołuje szereg orzeczeń SN, w których – według jego oceny – Sąd dokonywał zróżnicowanej interpretacji kwestionowanego przepisu ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenia powołane na poparcie zarzutu naruszeniu zasad prawidłowej legislacji zostały wybrane w sposób tendencyjny. Skarżący akcentuje przy tym tylko te ich fragmenty, które pasują do założonej przez niego tezy. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że treść kwestionowanego art. 28 musi być odnoszona do konkretnej grupy pracowników urzędów państwowych. Przepis ma charakter szczególny na tle generalnej regulacji odpraw, jakie mogą przysługiwać pracownikom w ogóle (art. 92<sup>1</sup> kp – wprowadzony do Kodeksu pracy nowelizacją z 2 lutego 1996 r.), a ponadto – w niniejszej sprawie – jego interpretacja musi uwzględniać pozycję jednej tylko grupy pracowników urzędów państwowych, a mianowicie – prokuratorów znajdujących się w konkretnej sytuacji prawnej. W świetle powyższego, dla oceny praw skarżącego nie mają istotnego znaczenia wyroki SN dotyczące pracowników w ogóle, czy też określonej branży, np. turystycznej, której dotyczy orzeczenie SN z 8 grudnia 1993 r. (*I PRN 111/93*) dołączone przez skarżącego do pisma procesowego. Trybunał zwraca jednak uwagę, że skarżący nawet to orzeczenie zinterpretował – wbrew jego treści – w sposób dla siebie korzystny. Z wyroku nie wynika wszak, że wystarczy, by domagający się odprawy powołał się na istnienie związku funkcjonalnego między rozwiązaniem stosunku pracy a nabyciem prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej. SN, dopuszczając związek funkcjonalny jako podstawę żądania odprawy, podkreślił konieczność zweryfikowania istnienia tego związku w każdym konkretnym przypadku. Uchylając sprawę do ponownego rozpoznania dał sądowi niższej instancji wskazówkę, by dokonał on “wszechstronnej oceny, czy w okolicznościach, w jakich doszło do rozwiązania stosunku pracy z powodem, podawane przyczyny tego rozwiązania mogą być potraktowane jako równoznaczne z przekreśleniem związku między rozwiązaniem stosunku z powodem a nabyciem przez niego prawa do renty inwalidzkiej”.

Wbrew twierdzeniu skarżącego, argumentacja, jaką zastosował SN oceniając zasadność jego kasacji, nie tylko nie odbiega od dotychczasowej linii orzecznictwa, lecz wprost do niej nawiązuje.

W uzasadnieniu wyroku, który zapadł w sprawie skarżącego, wskazano bowiem wyraźnie, że związek między zatrudnieniem a przejściem na emeryturę lub rentę może mieć różny charakter: czasowy, funkcjonalny lub przyczynowy. W konkretnym stanie faktycznym taki związek musi jednak istnieć i ta właśnie okoliczność stanowi zawsze przedmiot analizy sądu. Uwagi te są całkowicie zbieżne z cytowanymi wyżej, sformułowanymi przez SN w orzeczeniu z 1993 r. Ich zastosowanie w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy, w której powodem był skarżący, doprowadziło SN do stwierdzenia, iż brak związku uzasadniającego przyznanie powodowi prawa do jednorazowej odprawy.

Trybunał Konstytucyjny – akceptując stanowisko SN co do charakteru związku między zatrudnieniem a przejściem na emeryturę lub rentę inwalidzką – podkreśla, że wyrok, jaki zapadł w sprawie skarżącego, dobrze wpisuje się w dotychczasową linię orzecznictwa SN. W szczególności konieczne jest podkreślenie, iż SN orzekał już w sprawach prokuratorów, których stosunek pracy wygasł na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. W uchwale z 28 października 1991 r. (*I PZP 54/91*) SN stwierdził, że “Prokuratorowi, z którym stosunek pracy wygasł na mocy art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r.(...), nie przysługuje odprawa pieniężna przewidziana w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 4 poz. 19 ze zm.)”. SN konsekwentnie stoi na stanowisku, iż wygaśnięcie stosunku pracy z prokuratorem na podstawie kwestionowanego art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. następowało z mocy samego prawa. Ten tryb zakończenia więzi prawnej, a więc wygaśnięcie stosunku pracy wprost z mocy ustawy, wyklucza uznanie, że późniejsze przejście na emeryturę lub rentę inwalidzką pozostaje w jakimkolwiek, czy to funkcjonalnym czy przyczynowym, związku z zatrudnieniem w prokuraturze. Zastosowanie wobec konkretnej osoby trybu z art. 6 ust. 2 kwestionowanej ustawy przerywa ów związek w sposób definitywny, a tym samym – decyduje o braku prawa prokuratora do odprawy przewidzianej art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega też drugi argument przemawiający przeciwko przysługiwaniu odprawy emerytalnej prokuratorom, do których znalazł zastosowanie art. 6 ust. 2 ustawy. Argument ten został rozwinięty w uzasadnieniu wyroku SN, który zapadł w sprawie skarżącego. Wobec prokuratorów, z którymi stosunek pracy wygasł w oparciu o art. 6 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r., ustawodawca zastosował szczególne rozwiązanie polegające na przyznaniu im prawa do wynagrodzenia za 6 miesięcy na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (w brzmieniu z 1990 r.; obecnie jest to art. 13<sup>1</sup>). Przyznanie – w tym przypadku – prawa do wynagrodzenia stanowiło niewątpliwie rozszerzenie zakresu zastosowania art. 13 ust. 1 pkt 2, gdyż ustanie stosunku pracy tych prokuratorów nie było związane z likwidacją urzędu czy jego reorganizacją. To szczególne potraktowanie prokuratorów, których stosunek pracy ustał 30 września 1990 r., w zamyśle ustawodawcy stanowić miało zapewne rekompensatę utraty innych uprawnień związanych z faktem zatrudnienia w urzędach państwowych, w tym prawa do jednorazowej odprawy. Należy podzielić zapatrywanie SN, iż stosowanie art. 13 i 28 ustawy o pracownikach urzędów państwowych wzajemnie się wyklucza. Oprawa emerytalna, o której stanowi art. 28 “ma charakter świadczenia socjalnego związanego z przejściem na emeryturę lub rentę i ma na celu ułatwienie pracownikowi przystosowania się do nowych warunków” (tak SN w uzasadnieniu *uchwały 7 sędziów z 31 maja 1989 r., III PZP 52/88*, OSNC 1989, nr 12, poz. 190, tak samo *wyrok SN z 30 marca 1994 r., I PRN 10/94*, OSNAP 1994, nr 1, poz. 12). Świadczenie przyznawane na podstawie art. 13 ustawy w razie zwolnienia z powodu likwidacji czy reorganizacji urzędu, z natury rzeczy, ma pomóc pracownikowi w przetrwaniu okresu pozostawania bez pracy. Ze względu na zbliżony cel świadczeń przewidzianych w obu przepisach, nie można ich kumulować. W konsekwencji, skoro skarżący otrzymał świadczenie równe sześciomiesięcznemu wynagrodzeniu za pracę, nie przysługuje mu prawo do odprawy na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy.

Podsumowując fragment rozważań dotyczący zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowany art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych jest sformułowany dostatecznie precyzyjnie, a jego jednoznaczna interpretacja (rozumienie związku) jest utrwalona w orzecznictwie. Okoliczność, że w każdej sprawie sądy dokonują oceny konkretnych okoliczności faktycznych i – stosownie do wyników tej oceny – uznają zasadność powództw albo je oddalają, w żadnym razie nie świadczy o braku poprawności w sformułowaniu przepisu. Jest to zwykły proces stosowania prawa, a ściślej – jego etap określany mianem subsumpcji. Fakt, iż ocena sytuacji skarżącego nie uzasadnia – według sądów trzech instancji – jego żądania, nie świadczy o sprzeczności przepisu z Konstytucją. Nie można więc uznać zasadności zarzutu, iż kwestionowany przepis narusza zasady przyzwoitej legislacji, stanowiące jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

3. Kolejny wzorzec kontroli konstytucyjnej powoływany przez skarżącego, to art. 32 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi brak argumentów, które wprost odnosiłyby się do tego zarzutu, trudno więc ustalić nawet, który z dwóch ustępów został, zdaniem skarżącego, naruszony. Trybunał Konstytucyjny zakłada, że skarżący dopatruje się naruszenia zasady równości, statuowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, w istniejącym zróżnicowaniu sytuacji pracowników przechodzących na rentę lub emeryturę. W szczególności zaś chodzi o pozbawienie niektórych prawa do jednorazowej odprawy. Trybunał Konstytucyjny nie tylko potwierdza istnienie takiego zróżnicowania na poziomie ustawowym, ale wręcz podkreśla, co wynika z poprzedniego punktu rozważań, konieczność różnicowania sytuacji w ramach poszczególnych grup pracowniczych ze względu na przyczyny ustania stosunku pracy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zróżnicowanie to w żadnym razie nie narusza zasady równości obywateli wobec prawa. Jej istotą nie jest bowiem traktowanie wszystkich jednakowo, a tylko – równe traktowanie określonej grupy obywateli, wyróżnionej ze względu na cechę prawnie relewantną. Konieczność zróżnicowania pracowników z punktu widzenia ich uprawnień do odprawy rentowej czy emerytalnej dostrzega zresztą sam skarżący. Nie kwestionuje on wszak regulacji zawartej w art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, która – niewątpliwie – stanowi o pewnym uprzywilejowaniu tej grupy obywateli w stosunku do pozostałych. Trybunał podkreśla, że ogół pracowników uzyskał prawo do odprawy dopiero w 1996 r. na skutek nowelizacji kodeksu pracy, przy czym art. 92<sup>1</sup> § 1 kp przewiduje odprawę wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Skoro skarżący rozumie mechanizm oceny przepisów z punktu widzenia art. 32 Konstytucji, nie powinno go dziwić odrębne potraktowanie określonej grupy prokuratorów, wyodrębnionej ze względu na jasno wskazane w ustawie kryteria: wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa oraz związanego z tym zagwarantowania innego rodzaju świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że nie doszło do naruszenia zasady równości.

4. Kolejnym przepisem, który został powołany przez skarżącego jako wzorzec kontroli, jest art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis stanowi, iż “każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na brak argumentów, które – według skarżącego – uzasadniają zarzut naruszenia prawa do sądu. Poza sporem pozostaje bowiem, że odmowa przyznania odprawy emerytalnej na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych może być kwestionowana na drodze sądowej. Proces, którego stroną był skarżący, stanowi najlepszy tego dowód. Roszczenie o wypłatę odprawy było rozpatrywane przez sądy trzech instancji. Z tego punktu widzenia zarzut pozbawienia prawa do sądu jest oczywiście bezzasadny. Niektóre sformułowania skargi, a zwłaszcza jej uzupełnienia, pozwalają wnioskować, iż naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżący dopatruje się nieprecyzyjnym – jego zdaniem – sformułowaniu art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Skarżący sugeruje, iż

brak precyzji przepisu stwarza pole dla rozstrzygnięć o charakterze politycznym, a więc poddaje w wątpliwość niezależność i bezstronność orzeczeń sądowych. Ustosunkowując się do takiego zarzutu Trybunał Konstytucyjny podkreśla przede wszystkim, że – jak to zostało wyżej wykazane – kwestionowany przepis jest sformułowany precyzyjnie i jednoznacznie. Niezależnie od tej merytorycznej oceny, trudno uznać, by ewentualny brak precyzji sformułowań ustawowych mógł stanowić podstawę zarzutu naruszenia prawa do sądu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazać można rozstrzygnięcia traktujące nieprawidłowe sformułowanie przepisu jako równoznaczne z naruszeniem wymagań przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał nie dostrzega natomiast związku między uchybieniem zasadom dobrej legislacji a gwarantowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do “sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

W konsekwencji, zarzut niezgodności art. 28 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych z art. 45 ust. 1 Konstytucji – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – także nie znajduje uzasadnienia.

Przedstawione względy w pełni uzasadniają rozstrzygnięcie zawarte w sentencji.