

Uchwała¹
z dnia 26 czerwca 1991 r.
(W. 3/91)

w sprawie wykładni art. 25 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Tomasz Dybowski
Kazimierz Działocha
Antoni Filcek
Henryk Groszyk (sprawozdawca)
Maria Łabor-Soroka (sprawozdawca)
Wojciech Łączkowski
Leonard Łukaszuk
Remigiusz Orzechowski
Janina Zakrzewska
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 6 czerwca 1991 r. w trybie art. 11 a ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98, ze zm.: Dz.U. z 1987 Nr 21 poz. 123; z 1989 r. Nr 34, poz. 178 i Nr 73, poz. 436; z 1990 r. Nr 3, poz. 16, Nr 6, poz. 35 i Nr 34 poz. 198 z 1991 r. Nr 7, poz. 24) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 25 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) przez rozstrzygnięcie:

- czy emeryci, renciści (i ich małżonkowie), którzy zakończyli czynną pracę zawodową w urzędach państwowych stopnia podstawowego przed dniem 27 maja 1990 r., zachowali prawo do korzystania z 50 % ulgi w opłatach za przejazdy kolejami albo autobusami Państwowej Komunikacji Samochodowej po wejściu w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 i Nr 43, poz. 253),

ustalił:

pracownicy urzędów byłych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, których stosunek pracy w wymienionych urzędach ustal przed dniem 27 maja 1990 r. w związku z przejściem na emeryturę lub rentę, oraz ich współmałżonkowie zachowują na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214; zm.: Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 187; z 1988 r. Nr 19, poz. 132; z 1989 r. Nr 4, poz. 24, Nr 34, poz. 178 i poz. 182; z 1990 r. Nr 20, poz. 121 i Nr 51, poz. 300) prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy koleją oraz autobusami Państwowej Komunikacji Samochodowej także po wejściu w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 i Nr 43, poz. 253).

UZASADNIENIE

I

Rzecznik Praw Obywatelskich wniosła o podjęcie uchwały w przedmiocie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 25 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych

¹ tekst sentencji - Dz.U. Nr 62, poz. 265

(Dz.U. Nr 31, poz. 214; zm.: Dz.U. z 1984 r., Nr 35, poz. 187; z 1988 r. Nr 19, poz. 132; z 1989 r., Nr 4, poz. 24; Nr 34, poz. 178 i 182; z 1990 r. Nr 20, poz. 121 i Nr 51, poz. 300) w stosunku do byłych pracowników byłych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, którzy przeszli na emerytury lub renty przed reorganizacją tych organów przeprowadzoną w 1990 r. i nie stali się pracownikami samorządowymi, a w szczególności o rozstrzygnięcie:

- czy emeryci i renciści (i ich małżonkowie), którzy zakończyli czynną pracę zawodową w urzędach państwowych stopnia podstawowego przed dniem 27 maja 1990 r., zachowali prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy kolejami albo autobusami Państwowej Komunikacji Samochodowej po wejściu w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 i Nr 43, poz. 253).

Z uzasadnienia wniosku RPO wynika, że wobec regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124; zm.: Dz.U. z 1990 r. Nr 43, poz. 253) powstały wątpliwości, czy emeryci i renciści (i ich współmałżonkowie) rekrutujący się z pracowników b. terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego zachowali prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy koleją oraz autobusami PKS, przewidziane w wymienionym art. 25 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. RPO chodzi w szczególności o art. 33 ust. 1 zdanie pierwsze wymienionej ustawy o pracownikach samorządowych, z którego wynika, że z dniem wejścia w życie ustawy (27 maja 1990 r.) pracownicy zatrudnieni w dotychczasowych urzędach terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego stają się pracownikami samorządowymi, a ustawa nie przyznaje pracownikom samorządowym prawa do ulgi za przejazdy koleją i autobusami PKS. Na tym gruncie prawnym - jak podaje RPO - powstała taka sytuacja, że w niektórych urzędach gmin odmawia się przedłużania dokumentów uprawniających do ulgowych przejazdów emerytom i rencistom (i ich współmałżonkom), rekrutującym się, jak należy rozumieć, z pracowników byłych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, chociaż nie byli oni nigdy pracownikami samorządowymi, a stali się emerytami bądź rencistami przed 27 maja 1990 r. Okoliczność powyższa wskazuje, zdaniem RPO, na wątpliwość prawną co do uprawnień tej grupy emerytów i rencistów, co uzasadnia potrzebę wykładni objętego wnioskiem przepisu.

W ocenie RPO - za interpretacją uznającą, iż nastąpiła utrata prawa do ulgowych przejazdów przez emerytowanych pracowników wymienionych urzędów państwowych, może przemawiać nieumieszczenie w ustawie o pracownikach samorządowych przepisu o zachowaniu przedmiotowego prawa, nabytego na podstawie ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Nie bez znaczenia, zdaniem RPO, mogą być też dokonujące się przeobrażenia społeczno-polityczne w państwie, zmierzające do ograniczenia przywilejów pracowniczych.

Ostatecznie jednak RPO opowiada się za zachowaniem prawa do ulgowych przejazdów przez osoby objęte wnioskiem.

Argumenty RPO są następujące. Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych nie obejmuje byłych pracowników byłych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Nie byli oni bowiem nigdy pracownikami samorządowymi. Ich status pracowniczy regulowany był szeregiem aktów prawnych obowiązujących przed wejściem w życie wymienionej ustawy. Zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami - emeryci i renciści nabyli prawo podmiotowe do ulgowych przejazdów kolejami i autobusami PKS. Pozbawienie tego prawa nie może nastąpić na podstawie domniemania wyprowadzonego z milczenia ustawy obejmującej inną grupę pracowników, z faktu nieprzyznania tej innej grupie pracowników prawa do ulgowych przejazdów państwowymi środkami komunikacji. Byłaby to interpretacja, zdaniem RPO, niezgodna z podstawowymi zasadami obowiązującymi przy wykładni prawa pracy, w tym m.in. z zasadą, że o utracie legalnie nabytych przez pracowników praw podmiotowych może decydować w łącznym przepisie prawny bądź wydany na jego podstawie właściwy akt normatywny, a nie domniemanie faktyczne. Z braku umieszczenia w ustawie o pracownikach samorządowych przepisów o zachowaniu prawa do ulgowych przejazdów kolejami i autobusami PKS dla emerytów i rencistów byłych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego nie wolno wyprowadzać tezy o utracie przez nich tego prawa.

Prokurator Generalny w piśmie z 14 maja 1991 r. przedstawił stanowisko, że treść art. 25 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych nie uzasadnia ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni tego przepisu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, sformułowania wymienionego przepisu nie stwarzają sytuacji, w jakich powstają wątpliwości co do właściwego znaczenia tekstu prawnego rozumianego dosłownie. Zdaniem

Prokuratora, wnioskodawca nie rozważając tej kwestii sugeruje, że wątpliwości co do zakresu obowiązywania powyższego przepisu powstały na skutek regulacji wprowadzonych ustawą z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Tymczasem analiza porównawcza tych dwóch ustaw, mogących pozostawać w kolizji, takiego stanowiska nie potwierdza.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych reguluje status prawny wyłącznie tej grupy pracowników. W zakresie uprawnień pracowniczych reforma ta recypuje w zasadzie wszystkie prawa przewidziane w ustawie o pracownikach urzędów państwowych z uwagi na ich zbliżony charakter, z wyjątkiem prawa korzystania z ulg za przejazdy koleją i autobusami PKS. Dotyczy to zarówno pracowników samorządowych nowo zatrudnionych, jak też pracowników likwidowanych urzędów terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, którzy z mocy prawa (art. 33 ust. 1 ustawy z 22 marca 1990 r.) stali się pracownikami samorządowymi.

W ocenie Prokuratora Generalnego - ustawa z 22 marca 1990 r., regulująca odrębny status pracowników samorządowych, nie wkracza w sferę materii prawnych, unormowanych w innych ustawach w postaci przepisów nowelizacyjnych lub klauzul derogacyjnych. Pod tym względem, zdaniem Prokuratora Generalnego, systematyka ustawy nie pozostawia wątpliwości.

Powyższe stanowisko czyni w zasadzie, zdaniem Prokuratora Generalnego, bezprzedmiotowymi rozważania co do tego, czy ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, wydana w związku ze zniesieniem terenowych organów administracji państwowej i tworzeniem samorządu terytorialnego, mogła pozbawić emerytów i rencistów (i ich małżonków) praw, nabytych w oparciu o inne przepisy ustawowe. Taka automatyczna i domniemana dezaktualizacja obowiązujących przepisów prawa nie ma żadnego oparcia w ustalonych regułach legislacyjnych, a ponadto nie dałaby się pogodzić z zasadą spójności i pewności systemu prawnego. Gdyby nawet przyjąć, że mamy do czynienia z problemem czasowego następstwa norm ze sobą niespójnych, to należy mieć na uwadze utrwalony w doktrynie pogląd, podzielony przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie U. 1 /86, że "w razie wątpliwości co do czasu obowiązywania ustaw należy przyjąć, że każdy przepis normuje przyszłość, a nie przeszłość". Zdaniem Prokuratora Generalnego, również wskazana we wniosku zasada zaufania obywateli do państwa nie pozwala na drodze wykładni celowościowej, której granice określa zasada praworządności, na interpretację opartą na domniemaniu wyprowadzonym z doraźnej polityki społecznej państwa, że intencją ustawodawcy było pozbawienie określonej grupy emerytów i rencistów możliwości korzystania z przyznanych im wcześniej ulg.

Prokurator Generalny podał, że w toku debaty sejmowej nad przyznaniem ulg za przejazdy koleją i autobusami PKS także pracownikom samorządowym nie kwestionowano uprawnień przewidzianych w art. 25 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Przedstawiając powyższe argumenty Prokurator Generalny stwierdził, że nie zachodzi uzasadniona potrzeba wykładni wskazanego przez RPO przepisu, gdyż tekst normatywny jest jasny i nie budzi zastrzeżeń pod względem językowym. Wskazał też, iż podane we wniosku RPO praktyki odmawiania emerytom i rencistom przedłużania dokumentów uprawniających do ulgowych przejazdów nie są następstwem nieprawidłowego stosowania przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a w każdym razie pod tym kątem przez RPO nie zostały uzasadnione.

II.

Art. 25 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.) brzmi:

"Art. 25.1. Urzędnikowi państwowemu oraz jego współmałżonkowi przysługuje prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy koleją oraz autobusami Państwowej Komunikacji Samochodowej.

2. Urzędnik państwowy oraz jego współmałżonek zachowują prawo do ulgi, o której mowa w ust. 1, również po przejściu urzędnika na emeryturę lub rentę.

Z mocy art. 46 wymienionej ustawy art. 25 ma zastosowanie również do pracowników urzędów państwowych nie będących urzędnikami.

Przystępując do analizy przepisu art. 25 ust. 2, w świetle wątpliwości przedstawionych przez RPO na wstępie, należy podzielić pogląd Prokuratora Generalnego, że treść tego przepisu jest jasna, zrozumiała i nie

budzi wątpliwości co do treści normatywnej. Należy też dodać, że przepis ten nie zawiera zwrotów niedookreślonych lub klauzul generalnych, co mogłoby stanowić utrudnienie w jego rozumieniu. Przepis ten w oderwaniu od innych przepisów rzeczwiście nie budzi wątpliwości, wobec czego może być stosowana do niego wykładnia językowa. Jest to zgodne z przyjętymi zasadami i dyrektywami interpretacyjnymi i takie też stanowisko utrwaliło się w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. w sprawie P. 2/87).

Należy jednak podzielić wątpliwości prawne RPO wyrażone we wniosku, które w zasadzie nie dotyczą treści przepisu art. 25 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a dotyczą utrzymania lub nieutrzymania określonych w tym przepisie uprawnień grupy emerytów i rencistów (i ich współmałżonków) po wejściu w życie ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

Regulując odrębny status pracowników samorządowych wymieniona ustawa z 22 marca 1990 r. nie wkracza wprawdzie w sferę materii prawnej regulowanej w art. 25 ustawy z 16 września 1982 r., nie zawiera bowiem przepisów nowelizacyjnych lub klauzul derogacyjnych do tego przepisu, co nie oznacza, że nie powstają trudności interpretacyjne i wątpliwości, które płyną z zestawienia norm prawnych, tj. art. 25 omawianej ustawy z 16 września 1982 r. z art. 33 ust. 1 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, który łączy się tematycznie z treścią objętego wnioskiem przepisu. Dotyczy bowiem pośrednia kwestii ulg w opłatach za przejazdy środkami komunikacji, a więc w szerokim znaczeniu przywilejów pracowniczych, do których ograniczenia, a przynajmniej zrównania zmierza w obecnej polityce społecznej państwo.

W związku z powyższymi wątpliwościami Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że:

- byli pracownicy byłych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego nabyli uprawnienia do ulgowych przejazdów kolejami i autobusami PKS przed wejściem w życie ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych,

- nie byli oni nigdy pracownikami samorządowymi; ich status pracowniczy regulowany był kolejno ustawą z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych (Dz.U. Nr 25, poz. 164), obowiązującą do dnia 31 grudnia 1974 r., samoistną uchwałą Rady Ministrów Nr 298 z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie wymiaru czasu pracy oraz uprawnień do ulgi taryfowej przy przejazdach kolejowych niektórych pracowników (M.P. Nr 4, poz. 250), ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. W tych przepisach prawo pracowników do ulgowych przejazdów nie uległo zmianom,

- żaden przepis *expressis verbis* ich uprawnień nie uchylił,

- cofnięcie tych uprawnień nie może nastąpić również na podstawie rozumowania, że skoro obecnie pracownicy samorządowi zarówno w czasie wykonywania pracy, jak i po przejściu na emeryturę lub rentę nie korzystają z ulg, to wobec tego emerytowani pracownicy byłych urzędów państwowych stopnia podstawowego, które były w jakiejś mierze odpowiednikiem obecnych urzędów gmin, również nie mogą z tych ulg korzystać. Wnioskowanie takie oparte byłoby na swego rodzaju analogii, a takie wnioski ze swoistej analogii godziłoby w zasadę ochrony praw nabytych. Prawo podmiotowe do ulgowych przejazdów kolejami i autobusami PKS mogłoby być uchylone tylko na podstawie wyraźnego przepisu ustawy.

W omawianym przypadku należy rozumować przez przeciwstawienie (*argumentum a contrario*), czyli skoro emerytowani pracownicy urzędów państwowych nigdy nie byli pracownikami samorządowymi, wobec tego nie mogą być stosowane wobec nich przepisy dotyczące pracowników samorządowych.

Nieumieszczenie w ustawie o pracownikach samorządowych przepisu a zachowaniu prawa do ulgowych przejazdów kolejami i autobusami PKS dla emerytów i rencistów byłych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego nie prowadzi do wniosku, że utracili oni to prawo, gdyż wynika ono z obowiązującego nadal art. 25 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny ustalił, że pracownicy urzędów byłych terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, których stosunek pracy w wymienionych urzędach ustał przed dniem 27 maja 1990 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, w związku z przejściem na emeryturę lub rentę, oraz ich współmałżonkowie zachowują na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy kolejną oraz autobusami Państwowej Komunikacji Samochodowej także po wejściu w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym orzekł jak w sentencji.

