



III.7060.796.2016.AJ/LN

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt P 20/16

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 listopada 2015 r. – VI U 439/16, uzupełnionym pismem z dnia 20 października 2016 r.:

Czy przepis art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 887 ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. emerytury wcześniejszej na podstawie przepisów art. 46 i 50 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887 ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. emerytury wcześniejszej na podstawie przepisów art. 46 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

1. Pytanie prawne zostało sformułowane na podstawie następującego stanu faktycznego: Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Szczecinie decyzją z dnia 19 grudnia 2008 r. przyznał ubezpieczonej (ur. 21 grudnia 1953 r.) od 21 grudnia 2008 r., tj. od osiągnięcia wieku 55 lat, prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 46 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń (Dz. U. z 2016 r. poz. 887 ze zm. zwana dalej – „ustawą emerytalną”). Po przyznaniu prawa do wcześniejszej emerytury ubezpieczona wykonywała pracę na rzecz różnych podmiotów i z tego tytułu podlegała ubezpieczeniom społecznym. Powszechny wiek emerytalny (60 lat) ubezpieczona osiągnęła w grudniu 2013 r. Wniosek o przyznanie emerytury złożyła w marcu 2014 r. Organ rentowy przyznał ubezpieczonej emeryturę powszechną od kwietnia 2014 r. początkowo w wysokości zaliczkowej, ustalając jej wysokość zgodnie z przepisami 24-26 ustawy emerytalnej. Wartościami, które miały wpływ na wysokość tego świadczenia były: kwota zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonej składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem ich waloryzacji; kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego; średnie dalsze trwanie życia oraz suma kwot pobranych wcześniej przez ubezpieczoną należności z tytułu wcześniejszej emerytury (suma kwot pobranych z tego tytułu wyniosła 80.864,84 zł). Wysokość tak ustalonego nowego świadczenia wyniosła 1018,94 zł. Podstawę obliczenia emerytury pomniejszono zgodnie z regulacją obowiązującą od 1 stycznia 2013 r. o kwotę pobranej wcześniejszej emerytury. W dniu 4 kwietnia 2016 r. organ rentowy wydał ostateczną decyzję o przyznaniu emerytury. Wysokość świadczenia wyliczono w identyczny sposób i na identyczną kwotę jak we wcześniejszej decyzji zaliczkowej. Stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy emerytalnej, organ rentowy nadal kontynuował wypłatę wcześniejszej emerytury, gdyż przysługiwała ona w wyższej wysokości niż wyliczona zgodnie z nowymi regulacjami emerytura powszechna. Wysokość tego pierwszego świadczenia wynosiła bowiem w tym czasie 1450,64 zł. Ubezpieczona złożyła do Sądu Okręgowego w Szczecinie odwołanie od decyzji organu rentowego z dnia 4 kwietnia 2016 r., wskazując, iż w jej ocenie brak jest podstaw, aby przy obliczaniu wysokości jej emerytury powszechnej dokonywać potrącenia wartości kwot pobranych wcześniej z tytułu wcześniejszej emerytury.

2.1. Przedstawienie oceny kwestionowanego w pytaniu prawnym przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej wymaga uprzedniego przedstawienia zasad nabywania prawa do emerytury i ustalania jej wysokości na gruncie zreformowanych przepisów ustawy emerytalnej. Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa emerytalna w zasadniczy sposób przebudowała dotychczasowy system emerytalny w Polsce, w szczególności ograniczając

możliwość przejścia na emeryturę w niższym wieku, niż ustalony jako powszechnie obowiązujący. Zmieniono także zasady ustalania wysokości emerytur. Jako kryterium podziału ubezpieczonych na objętych dotychczasowym lub nowym systemem emerytalnym przyjęto datę ich urodzenia. Wprowadzono trzy odrębne regulacje prawne dla poszczególnych grup wiekowych ubezpieczonych, co miało umożliwić wprowadzenie całkowicie odmiennego systemu emerytalnego w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla ubezpieczonych. Z uwagi zatem na kryterium urodzenia ustawa emerytalna zróżnicowała przesłanki nabywania prawa do emerytury oraz zasady ustalania jej wysokości dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (Dział II. Rozdział 1.), dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. (Dział II. Rozdział 2.), dla niektórych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. (Dział III. Rozdział 3.).

Dotychczasowe zasady nabycia prawa, jak również ustalania wysokości emerytury zostały zachowane w odniesieniu do osób, które urodziły się przed dniem 1 stycznia 1949 r. Wyjątkowo jednak dotychczasowe zasady nabycia prawa oraz ustalania wysokości emerytury zachowali również ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., którzy określone warunki wymagane do przyznania wcześniejszej emerytury lub emerytury w niższym wieku emerytalnym spełnili do 31 grudnia 2008 r. Te grupy ubezpieczonych nabywają prawo do emerytury na podstawie art. 27-50e ustawy emerytalnej. Zasady dotyczące ustalania wysokości emerytury dla tej grupy ubezpieczonych uregulowane zostały w rozdziale 4 działu II ustawy emerytalnej pt.: *Ustalanie wysokości emerytur, o których mowa w art. 27-50e.*

Pozostali ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. (z wyjątkiem górników objętych starym systemem emerytalnym bez względu na datę urodzenia) zostali objęci nowym systemem zdefiniowanej składki odnośnie zasad nabywania praw oraz ustalania wysokości emerytury. Zasady ustalania wysokości emerytur dla tych ubezpieczonych uregulowane są w rozdziale 1 działu II ustawy emerytalnej pt. *Emerytura dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.* W ograniczonym zakresie dla ubezpieczonych urodzonych w tym przedziale wiekowym zachowano możliwość nabycia prawa do emerytury w niższym wieku na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej oraz ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965 ze zm.). W okresie przejściowym w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. ustawa emerytalna przewidywała możliwość ustalenia emerytur mieszanych łączących w odpowiedniej proporcji przy ustalaniu ich wysokości emeryturę ze starego i nowego systemu (systemu zdefiniowanego świadczenia i systemu zdefiniowanej składki) (art. 183 ustawy emerytalnej).

W orzecznictwie konstytucyjnym utrwalił się pogląd, że przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych, urzeczywistniając prawo do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; wyrok z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; wyrok z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000 poz. 185; wyrok z 25 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102; wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; wyrok z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107).

2.2. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy emerytalnej, do którego odwołuje się petitum pytania prawnego Sądu Okręgowego, mylnie przywołując dodatkowo art. 50 ustawy (reguluje prawo do emerytury kolejowej, które nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie) prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługuje ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa; 2) warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.

Ubezpieczonym urodzonym w latach 1949-1968, zgodnie z art. 46 przysługuje zatem emerytura „na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39”. A więc w istocie są to takie same emerytury, jakie przysługują urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. i dla obu grup ubezpieczonych są one wyrazem przejściowego utrzymania przywilejów dotyczących możliwości nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku. Art. 46 rozstrzyga, które przepisy dotyczące świadczeń z systemu zdefiniowanego świadczenia (zasadniczo przewidzianego dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.) i pod jakimi warunkami (nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego albo złożenia wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa; spełnienie warunków do uzyskania emerytury do 31 grudnia 2008 r.) mają zastosowanie także do osób urodzonych w latach 1949-1968 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2011 r., III UK 217/10, LEX nr 950438, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2016 r., II UK 78/15).

Z regulacji zawartej w art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej ze względu na konieczność spełniania wszystkich przesłanek nabycia prawa do emerytury do końca 2008 r. wynika, że zasadniczo z możliwości przejścia na emeryturę na mocy tego przepisu

mogą skorzystać kobiety urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1954 r. Odwołanie art. 46 ustawy emerytalnej do pozostałych przepisów art. 32, 33 i 39 odnosi się zarówno do kobiet, jak i mężczyzn.

Zasady nabywania prawa do emerytury po ukończeniu tzw. powszechnego wieku emerytalnego dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. reguluje art. 24 ustawy emerytalnej. Zgodnie z tym przepisem ubezpieczonym urodzonym w tym przedziale wiekowym przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w ust. 1a i 1b, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184. Wiek emerytalny jest różnicowany i uzależniony jest od daty urodzenia ubezpieczonych.

2.3. Zasady ustalania wysokości emerytury według dotychczasowych rozwiązań istotnie różnią się od nowych zasad ustalania jej wysokości. Formuła, według której obliczana jest emerytura w starym systemie emerytalnym – systemie zdefiniowanego świadczenia – uzależniona jest od: wysokości podstawy wymiaru, uwzględnionego okresu składkowego (art. 6 ustawy emerytalnej) i nieskładkowego (art. 7 ustawy emerytalnej), kwoty bazowej, obowiązującej w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę, jeżeli uprawnienia do świadczenia powstały wcześniej albo w miesiącu zgłoszenia wniosku lub obowiązująca w dacie spełnienia wymaganych warunków, jeżeli prawo do emerytury powstanie później niż w miesiącu w którym zgłoszono wniosek. Tak ustalona emerytura zawiera zatem dwa zasadnicze elementy: część socjalną (24% kwoty bazowej) oraz część emerytury obliczaną na podstawie indywidualnego przebiegu ubezpieczenia (liczba lat opłacania składek, okresy nieskładkowe, wysokość wynagrodzeń, od których opłacane były składki). Emerytura w systemie zdefiniowanego świadczenia stosownie do art. 53 ustawy emerytalnej wynosi: 24% kwoty bazowej (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej), oraz po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych, z uwzględnieniem pełnych miesięcy, po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych, z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

Wysokość tzw. „nowej” emerytury (w systemie zdefiniowanej składki) jest uzależniona od zupełnie innych czynników. Podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, z waloryzowanego kapitału początkowego oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie (art. 25 ustawy emerytalnej). Emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego.

3. Przedmiotem pytania prawnego jest art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej odnoszący się do ustalania określonej w art. 25 tej ustawy podstawy obliczenia emerytury ustalanej na nowych zasadach. Zgodnie z tym przepisem jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela podstawę obliczenia emerytury pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Regulacja ta obowiązuje od 1 stycznia 2013 r. i została wprowadzona na podstawie przepisów ustawy dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637).

Głównym celem tej ustawy było podniesienie wieku emerytalnego i ustalenie go na jednolitym dla kobiet i mężczyzn poziomie 67 lat. Ustawa wprowadziła także do systemu tzw. emerytury częściowe, które umożliwiają ubezpieczonym korzystanie ze zgromadzonego kapitału przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego (wariant wcześniejszej emerytury). Jednocześnie ukształtowano nową formułę obliczania wysokości emerytur z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego w sytuacji pobierania przez ubezpieczonego emerytury częściowej, wprowadzając mechanizm pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot pobranych wcześniej emerytur częściowych. W podobny sposób ukształtowano mechanizm pomniejszania podstawy obliczania emerytury powszechnej ustalanej w miejsce wcześniejszej emerytury lub w niższym wieku emerytalnym.

Ustawa przewiduje zatem pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot pobranych emerytur przyznanych na podstawie przepisów ustawy emerytalnej:

- art. 26b (emerytura częściowa),
- art. 46 (wcześniejsza emerytura po spełnieniu warunków do końca 2008 r. tj. po ukończeniu wieku 55 lat kobieta (60 lat mężczyzna), przy co najmniej 30-letnim okresie składkowym i nieskładkowym (35-letnim – mężczyzna) albo przy 20-letnim okresie składkowym i nieskładkowym (25-letnim – mężczyzna) oraz uznaniu za całkowicie niezdolnego do pracy; z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze; z tytułu działalności twórczej i artystycznej; z tytułu pracy górniczej),
- art. 50 (emerytura kolejowa),
- art. 50a i art. 50e (emerytura górnicza),
- 184 (emerytura z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, działalności twórczej i artystycznej pracy, pracy górniczej, pracy na kolei),
- lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (emerytura nauczycielska bez względu na wiek) oraz

- art. 34 lub w art. 48 i 49, w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2006 r. (emerytura górnicza).

Przedmiotem pytania prawnego jest art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w związku z art. 46 ustawy emerytalnej w odniesieniu do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. emerytury wcześniejszej i w takim zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia stanowisko w niniejszej sprawie.

4. Na gruncie przepisów ustawy emerytalnej istnieje możliwość kilkakrotnego nabywania prawa do emerytury, a osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego jest traktowane jako ziszczenie się innego ryzyka ubezpieczeniowego i skutkuje nabyciem prawa do innego rodzaju emerytury. W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowane jest stanowisko na temat odrębności rodzajowych, zachodzących pomiędzy emeryturą przysługującą z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, a emeryturą „wcześniejszą” i tym samym możliwości kilkakrotnego nabywania prawa do emerytury (na podstawie różnych tytułów prawnych). Pogląd ten jest ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie poprzednio, jak i obecnie obowiązujących przepisów (uchwała z dnia 12 maja 1993 r., II UZP 2/93, OSNCP 1993 nr 12, poz. 220; wyrok z dnia 17 kwietnia 1998 r., II UKN 607/97, OSNAPiUS 1999 nr 7, poz. 255; uchwała z dnia 4 lipca 2013 r., II UZP 4/13, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 257; a także wyroki z dnia 5 października 2006 r., I UK 82/06, LEX nr 424489; z dnia 9 września 2013 r., II UK 23/13, LEX nr 1375193 i z dnia 19 marca 2014 r., I UK 345/13, LEX nr 1455228 oraz postanowienie z dnia 20 marca 2009 r., I UZP 7/08, LEX nr 658174, a ponadto uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 10 września 2009 r., I UZP 6/09, OSNP 2010 nr 5-6, poz. 72).

Przedstawienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowej sprawie wymaga uprzedniego odniesienia się do zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w miejsce dotychczas pobieranej emerytury (wcześniejszej) przez ubezpieczonych objętych różnymi reżimami prawnymi (tzn. starym i nowym systemem emerytalnym).

Wysokość emerytury powszechnej przyznanej w miejsce dotychczas pobieranej emerytury ubezpieczonym urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. ustalana jest na podstawie art. 53 ust. 3 i 4 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej. Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury, stanowi podstawa wymiaru emerytury – w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje w okresie następującym po ustaleniu. Zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy emerytalnej emeryturę, której podstawę wymiaru stanowi podstawa wymiaru świadczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, oblicza się od tej samej kwoty bazowej, którą ostatnio przyjęto do ustalenia

podstawy wymiaru, a następnie emeryturę podwyższa się w ramach waloryzacji przypadających do dnia nabycia uprawnień do emerytury. W myśl zaś art. 53 ust. 4 przepisu ust. 3 nie stosuje się, jeżeli zainteresowany po nabyciu uprawnień do świadczenia, którego podstawę wymiaru wskazał za podstawę wymiaru emerytury, podlegał co najmniej przez 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Ta grupa ubezpieczonych, aby skorzystać na wysokości świadczenia (poprzez zastosowanie nowej kwoty bazowej) musi wykazać 30 miesięcy podlegania ubezpieczeniom społecznym po przyznaniu prawa do wcześniejszej emerytury. Przy czym Sąd Najwyższy w uchwale w składzie 7 sędziów z dnia 10 września 2009 r. (I UZP 6/09, OSNP z 2010 r. nr 5-6, poz. 72), uznał, że kwotę bazową obowiązującą w dacie złożenia wniosku o emeryturę na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej przez osobę mającą ustalone prawo do wcześniejszej emerytury, która podlegała co najmniej 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, uwzględnia się tylko do obliczenia części socjalnej (24% kwoty bazowej) później ustalonej emerytury (art. 53 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 tej ustawy).

Zgodnie z art. 21 w związku z art. 53 ust. 3-4 ustawy emerytalnej można zgłosić do podstawy wymiaru emerytury podstawę wymiaru wcześniejszej emerytury:

- 1) wówczas do ustalenia podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. części socjalnej emerytury (24% kwoty bazowej) stosowana będzie kwota bazowa przyjęta do ustalenia podstawy wymiaru emerytury wcześniejszej (wysokość obu emerytur będzie taka sama), bądź
- 2) w sytuacji gdy po nabyciu prawa do emerytury (wcześniejszej) świadczeniobiorca podlegał co najmniej przez 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu do ustalania tzw. części socjalnej emerytury (24% kwoty bazowej) przyjęta będzie nowa kwota bazowa, a do ustalania podstawy wymiaru emerytury (dotychczasowa) kwota bazowa przyjęta do ustalenia podstawy wymiaru emerytury wcześniejszej (w tym przypadku wysokość emerytury zostanie ustalona z zastosowaniem dwóch kwot bazowych).

Należy wyjaśnić, że wymóg przepracowania 30 miesięcy z dniem 1 lipca 2004 r. wprowadziła ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264) w reakcji na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r. (III UZP 7/02 OSNP z 2003 r. nr 2, poz. 42). Zgodnie z tą uchwałą przy ustalaniu na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy emerytalnej wysokości emerytury osoby, która miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy i która żąda przyjęcia za podstawę wymiaru emerytury podstawy wymiaru renty (art. 21 ust. 1 pkt 1 tej ustawy), składnik emerytury wynoszący 24% kwoty bazowej oblicza się na podstawie kwoty bazowej obowiązującej

w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę. Wykładnia wskazana w uchwale mogła być również zastosowana przy ustalaniu emerytury w miejsce dotychczas pobieranej emerytury poprzez odwołania art. 21 ust. 2 pkt 1 do art. 21 ust 1 pkt 1, przy czym do 31 października 2005 r. przepis mówił o ustalaniu prawa do emerytury dla osoby, która miała ustalone prawo do emerytury na podstawie przepisów wymienionych w art. 195 ustawy emerytalnej (katalog ustaw regulujących dotychczasowy system emerytalny uchylony przepisami ustawy emerytalnej). Nowelizacja dokonana z dniem 1 listopada 2005 r. mocą ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych uchyliła odwołanie do art. 195 ustawy emerytalnej.

Wymóg przepracowania 30 miesięcy był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie P 9/05. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis art. 53 ust. 3 i 4 ustawy emerytalnej jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wysokość emerytury powszechnej przyznawanej w miejsce emerytury wcześniejszej ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. ustalana jest na podstawie nowych zasad w myśl art. 26 ustawy emerytalnej. Jednak wysokość wcześniejszej emerytury przyznawanej na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej ustalana jest na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej, czyli zgodnie z zasadami obowiązującymi w starym systemie emerytalnym. W tym przypadku mamy zatem do czynienia z przejściem ubezpieczonego z systemu zdefiniowanego świadczenia do systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce. Istotne jest zauważenie, że ustawodawca wprowadzając z dniem 1 stycznia 2013 r. regułę pomniejszania emerytury z nowego systemu o dotychczas pobrane emerytury ustalone w starym systemie, dokonał tego bez zastosowania przepisów przejściowych.

5. Kwestia pomniejszania emerytury z nowego systemu o dotychczas pobrane emerytury ustalone w starym systemie była przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Dnia 6 marca 2013 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem w sprawie przedstawienia szerszej argumentacji uzasadniającej wprowadzone zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę. W wystąpieniu podniesiono w szczególności, że nie wszyscy emeryci, którzy ukończyli powszechny wiek emerytalny, zdążyli wystąpić ze stosowym wnioskiem do końca 2012 r., czyli przed datą wejścia w życie nowelizacji. A ponadto, w opinii Rzecznika, prawo ustalania wysokości emerytury powszechnej na dotychczasowych zasadach, czyli bez kwestionowanego pomniejszania, winno być zachowane dla wszystkich uprawnionych do

wcześniej emerytury. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił tego stanowiska. Przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej obowiązuje od 1 stycznia 2013 r. i ma zastosowanie do wniosków o emeryturę zgłoszonych po dniu 31 grudnia 2012 r. Ustawa zmieniająca z dnia 11 maja 2012 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 6 czerwca 2012 r., tak więc osoby zainteresowane miały wystarczająco dużo czasu na zgłoszenie do końca 2012 r. wniosku o emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Jednocześnie wskazano, że osoba, której przyznano nową emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego nie traci prawa do wcześniej przyznanej emerytury. Pobierać może bowiem wyższe z przysługujących świadczeń.

Rzecznik wystąpił również w dniu 4 lutego 2016 r. do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) w sprawie stosowanej przez organy rentowe wykładni obowiązujących od 1 stycznia 2013 r. zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę. W wystąpieniu przywołano postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2015 r. (P 11/14) umarzające postępowanie w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych: „Czy przepis art. 1 pkt 6 lit. b) ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 22 tejże ustawy, dodający do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przepis art. 25 ust. 1b, w zakresie w jakim ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury o jakiej mowa w art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, jest zgodny z przepisami art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.” Trybunał uznał w tym orzeczeniu, że przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie jest spełniona, gdy wątpliwości konstytucyjne może usunąć sam sąd orzekający, stosując znane nauce prawa reguły interpretacyjne i kolizyjne, w szczególności dokonując wykładni zgodnej z Konstytucją, a z taką sytuacją mamy do czynienia w rozważanej sprawie. Trybunał powołał orzecznictwo Sądu Najwyższego uznające, że zmiany w przepisach, które ograniczają dotychczasowe uprawnienia lub wprowadzają dodatkowe warunki nabycia świadczenia nie mają wpływu na istnienie prawa nabytego (powstałego) przed tymi zmianami, niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek o jego realizację (art. 100 ust. 1 oraz art. 129 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (por. wyrok SN z 4 września 2014 r., sygn. akt I UK 19/14; zob. uchwała z dnia 20 grudnia 2000 r., sygn. akt III ZP 29/00; zob. także wyroki SN z: z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt I UK 138/13; z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. akt I UK 9/13; z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt I UK 54/13; z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt I UK 171/13; z dnia 14 stycznia 2014 r., II UK 222/13; z dnia 4 listopada 2014 r.,

sygn. akt I UK 100/14;). W odpowiedzi Prezes ZUS zajęła negatywne stanowisko w tej sprawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się w dniu 4 lutego 2016 r. do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP z wnioskiem o rozwiązanie powyższej kwestii w ramach działań legislacyjnych podjętych w związku z pracami nad przedstawionym przez Prezydenta RP projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk 62), przewidującym m.in. przywrócenie wieku emerytalnego wynoszącego dla kobiet co najmniej 60 lat oraz dla mężczyzn co najmniej 65 lat. Rzecznik zwrócił uwagę, że wprowadzenie stosownej zmiany przepisów przyczyniłoby się do uregulowania problemów dotyczących zarówno osób, które uprawnienia do emerytury powszechnej nabyły przed końcem 2012 r., jak i po tej dacie. W toku prac nad tym projektem ustawy kwestie te nie zostały podjęte.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 11 lipca 2016 r. skierowanym do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP zajął pozytywne stanowisko w sprawie petycji P 9-29/16, dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej prowadzącej do zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej osób urodzonych po 1948 r., które wcześniej pobierały wcześniejszą emeryturę. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu na posiedzeniu w dniu 20 września br. przyjęła uchwałę o podjęciu inicjatywy ustawodawczej, dotyczącej zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej osób urodzonych po 1948 r., które pobierały emeryturę wcześniejszą (petycja P 9-29/16). Przewidywana zmiana ustawy emerytalnej ma na celu naprawę regulacji, która dotyczyła przede wszystkim kobiet urodzonych w 1953 r., poprzez stworzenie możliwości obliczania emerytury według nowych zasad bez pomniejszania jej podstawy o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych. Sprawa ta jest w toku.

6.1. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowana w pytaniu prawnym sądu regulacja prawna prowadzi do naruszenia bezpieczeństwa prawnego jednostki, a przez to jest niezgodna z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzona z art. 2 Konstytucji, wielokrotnie znajdowała wyraz w orzecznictwie. W świetle tego orzecznictwa państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że w razie zmiany przepisów kształtujących sytuację prawną obywateli należy szczególnie dbać o respektowanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyroki z: 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30;

25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64, z 3 czerwca 2008 r., sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, w myśl którego istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyrok TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80; 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 55; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156). Z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika, że powinien on mieć możliwość określenia konsekwencji zarówno poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji albo z zasadą wymagającą ustawowej regulacji określonej dziedziny (zob. wyroki TK: z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A).

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, w bardzo ścisłym stopniu powiązana jest z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 15). Realizacja zasady zaufania oparta jest zatem na wymogu zagwarantowania bezpieczeństwa prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań

własnych (por. np. wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 37). Chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymania zawartych umów (wyrok TK z: 13 listopada 2013 r., K 2/12, OTK-A 2012, Nr 10, poz. 12; 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165; 12 maja 2015 r., P 46/13, Dz. U. z 2015 r., poz. 702). Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (tak m.in. wyrok TK: z 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, Nr 7, poz. 256, z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 15; 29 września 2014 r., K 49/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 94).

W praktyce Trybunał Konstytucyjny stwierdzał niekonstytucyjność przepisów z powodu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa w sytuacji, gdy prawodawca zmienił w sposób arbitralny sytuację prawną jednostki, uniemożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

6.2. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia nabyły prawo do emerytury wcześniejszej na podstawie art. 46 tej ustawy narusza gwarantowane w art. 2 Konstytucji bezpieczeństwo prawne jednostki, będące częścią składową konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Kobiety z rocznika 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły i zrealizowały prawo do wcześniejszej emerytury zmuszone zostały, na podstawie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, poddać się nowej, mniej korzystnej dla nich regulacji. Nie mają one żadnej możliwości ubiegania się o przyznanie emerytury wedle korzystniejszych zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2013 r., ponieważ wiek 60 lat, uprawniający do emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnie obowiązującego dla kobiet wieku emerytalnego osiągną dopiero właśnie po 1 stycznia 2013 r. Nie można kwestionować konstytucyjności samego rozwiązania wprowadzonego w art. 25 ust. 1b ustawy FUS, polegającego na pomniejszeniu

podstawy obliczenia emerytury w wieku powszechnym o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Takie działanie mieści się w swobodzie działania ustawodawcy, wynikającej z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji wynika z tego, że regulacja ta znajduje zastosowanie wobec osób, które przed 1 stycznia 2013 r. (przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r.) korzystały z wcześniejszej emerytury i przed tym dniem nabyły prawo do emerytury w wieku powszechnym, ale wnioski o jej przyznanie z racji ukończenia 60 lat życia po 1 stycznia 2013 r. mogły złożyć dopiero po tej dacie.

Z regulacji art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej ze względu na konieczność spełnienia wszystkich przesłanek nabycia prawa do emerytury do końca 2008 r. wynika, że zasadniczo z możliwości przejścia na emeryturę na mocy tego przepisu mogą skorzystać kobiety urodzone po 31 grudnia 1948 r. przed 1 stycznia 1954 r.

Poszczególne roczniki kobiet z lat 1949–1953, odchodząc na wcześniejszą emeryturę nie miały żadnej wiedzy o tym, że zmieniają się zasady wyliczania ich przyszłej emerytury, zagrażające korzystniejszemu wyliczeniu ich wysokości. Ustawa zmieniająca te zasady została uchwalona w dniu 11 maja 2012 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Roczniczki kobiet urodzonych do 1952 r. mogły, po opublikowaniu tej zmiany zareagować w odpowiedni sposób, występując z wnioskiem o przyznanie emerytury z tytułu osiągnięcia wieku 60 lat jeszcze w 2012 r. Z takiej możliwości siłą rzeczy nie mogły skorzystać kobiety z rocznika 1953. W ich przypadku prawodawca w sposób arbitralny zmienił ich sytuację prawną, uniemożliwiając decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą w przyszłości. Nie można bowiem wykluczyć, że gdyby ustawodawca poinformował w stosownym czasie o zmianie przepisów wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., to być może kobiety z rocznika 1953 nie skorzystałyby z prawa do wcześniejszej emerytury i kontynuując zatrudnienie lub inną działalność podlegającą ubezpieczeniom społecznym zachowałyby możliwość uzyskania wyższego świadczenia. W przekonaniu Rzecznika w odniesieniu do kobiet z rocznika 1953 mamy do czynienia z brakiem należytej realizacji uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów. Zostały one narażone na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o skorzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury.

6.3. W tej sytuacji zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w szczególności bezpieczeństwa prawnego jednostki należy uznać za całkowicie zasadny.

7.1. Przy kształtowaniu zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Różne traktowanie świadczeniobiorców, którzy nie mają wspólnej cechy relewantnej nie narusza jednak zasady równości, a nawet nie pozwala na analizowanie ich sytuacji jako podobnej z punktu widzenia tej zasady. Równość w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego nie oznacza zatem jednakowego, czy nawet podobnego traktowania wszystkich potencjalnych świadczeniobiorców, lecz oznacza konieczność podobnego traktowania podmiotów podobnych, które mają wspólną cechę istotną, relewantną z punktu widzenia badanej regulacji prawnej. Co więcej, w wyroku z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, Trybunał uznał, że „zgodny z założeniami konstytucyjnymi system ubezpieczeń społecznych nie może być oparty na zasadzie «absolutnej» równości. System emerytalno-rentowy powinien opierać się na zasadach powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości”.

Nowe zasady ustalania podstawy obliczania emerytury dla osób, które miały ustalone prawo do emerytury w niższym wieku emerytalnym, należy oceniać z uwzględnieniem art. 67 ust. 1 Konstytucji, upoważniającym ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Swoboda ustawodawcy w obszarze urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego jest ograniczona. Określając ramy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszać istoty danego prawa i nie dysponuje pełną swobodą w ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, przesłanek ich nabycia, jak również ich wysokości (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Przywołany przepis konstytucyjny daje podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Dotychczasowe poglądy Trybunału Konstytucyjnego pozwalają uznać, że w pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszą swobodę wprowadzania zmian do systemu prawnego, w drugim natomiast może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (wyroki TK z: 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12).

7.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być

traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego różnicowania (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31; 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12). Zasada równości oznacza przede wszystkim zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU 3/1999, poz. 40), ale zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (por. wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5 i powołane tam orzecznictwo). Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). Najważniejszego znaczenia nabiera ustalenie „cechy istotnej”, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Należy jednak pamiętać, że ustawodawcy przysługuje przy tym pewna swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest różnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów.

Rozumienie zasady równości musi uwzględniać ponadto dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone różnicowanie. Im słabsza jest bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości, „towarzyszącej” dokonywanemu różnicowaniu, tym większa jest swoboda ustawodawcy przyjmowania cech relewantnych, tzn. takich, które wprowadzają to różnicowanie; tym większa winna być też gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych (por. wyrok o sygn. SK 14/04). Dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości, Trybunał ogranicza się do badania, czy różnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach dowolnych i niezasadnych, a więc czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te (uwzględniając także wcześniejsze wypowiedzi orzecznictwa TK), jak ujął Trybunał w orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96 (OTK ZU nr 41/1996, poz. 33) „muszą mieć: po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu

i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej”. Tym samym „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (OTK w 1996 r., t. II, poz. 33, s. 72-73). Do tego poglądu nawiązują przede wszystkim wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97 (OTK ZU nr 6/1997, poz. 502) i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40) i wiele orzeczeń wydanych później.

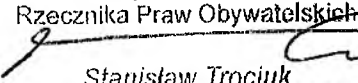
7.3. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury z uwzględnieniem art. 46 tej ustawy zasługuje na krytyczną ocenę ze względu na nierówne traktowanie w prawie do zabezpieczenia społecznego.

Należy zauważyć, że wprowadzony ustawą emerytalną nowy system świadczeń emerytalnych przewiduje jedynie przejściowe utrzymanie preferencyjnych rozwiązań, dotyczących możliwości nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym. Zasadniczo regulacja ta dotyczy tylko tych ubezpieczonych, którzy w dniu wejścia w życie tej ustawy (1 stycznia 1999 r.) osiągnęli, bez względu na płeć, wiek co najmniej 50 lat, a więc urodzili się nie później niż w dniu 31 grudnia 1948 r. Odstępstwo od tej zasady dotyczy osób, które urodziły się w latach 1949-1968. Jest ono obwarowane kolejnymi warunkami, w tym w szczególności uzależnione jest od spełnienia przesłanki nabycia prawa do emerytury do dnia 31 grudnia 2008 r. Możliwość nabycia prawa do emerytury na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej przez kobiety także nie dotyczy wszystkich kobiet urodzonych w latach 1949 -1968, lecz tylko tych, które urodziły się nie później niż do dnia 31 grudnia 1953 r. ze względu na wymóg nabycia prawa do emerytury do dnia 31 grudnia 2008 r.

Zakwestionowane pytaniem prawnym regulacje prawne dotyczą zatem jednolitej grupy kobiet, które zachowały prawo do uzyskania emerytury powszechnej (z tytułu ukończenia 60 lat życia) po uprzednim pobieraniu emerytury wcześniejszej przysługującej po ukończeniu 55 lat. Do grupy tej należą kobiety urodzone w latach 1949-1953. Jednak po wejściu w życie z dniem 1 maja 2013 r. dodanego art. 25 ust. 1b tylko część z nich, a mianowicie kobiety urodzone w 1953 r., zostały pozbawione możliwości zrealizowania prawa do powszechnej emerytury na dotychczasowych zasadach, bez pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o kwoty pobranych emerytur wcześniejszych. W rezultacie z jednolitej kategorii podmiotów podobnych wyodrębniona została grupa kobiet z rocznika 1953, która podobnie jak pozostałe kobiety należące do tej kategorii nabyła co prawda prawo zarówno do emerytury wcześniejszej, jak i powszechnej, lecz przy obliczaniu tego ostatniego świadczenia znajdują zastosowanie wobec nich odmienne, mniej korzystne zasady od tych, które obowiązywały przy obliczaniu emerytury powszechnej kobietom urodzonym w latach 1949–1952. Tymczasem świadczenia te mają cechę wspólną, relewantną ze względu na treść zaskarżonej regulacji, a mianowicie miały one umożliwić osobom w wieku starszym, ze stosunkowo długim stażem ubezpieczenia, zachowanie przywileju przejścia na wcześniejszą emeryturę i możliwość uzyskania kolejnej emerytury po osiągnięciu powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego. Ich celem było więc łagodzenie skutków likwidacji uprawnień emerytalnych obniżających wiek emerytalny, co było jednym z głównych założeń reformy emerytalnej. Z tego też względu rozwiązania te miały charakter przejściowy i były adresowane do określonej kategorii podmiotów.

7.4. Dlatego zastosowanie art. 25 ust. 1b wobec kobiet urodzonych w 1953 r., pobierających emeryturę na podstawie przepisów art. 46 ustawy emerytalnej, które nie mogły nabyć prawa do emerytury przysługującej z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego przed 1 stycznia 2013 r., kiedy wprowadzono nowe, mniej korzystne zasady obliczania jej wysokości nieobowiązujące pozostałe roczniki kobiet należące do kategorii ubezpieczonych uprawnionych do ustalenia emerytury po emeryturze, narusza, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zasady równości w prawie do zabezpieczenia społecznego i jest przez to niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich