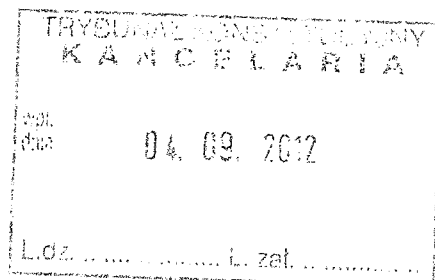




Warszawa, dnia 3 września 2012 r.

PG VIII TK 45/12

SK 16/12



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną A P o stwierdzenie, że art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają osobom, które pobierały świadczenie – wcześniejszą emeryturę, przyznane im w oparciu o nieobowiązujące już przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27), ustalenia na nowo, z chwilą osiągnięcia przez nie wieku emerytalnego, podstawy wymiaru emerytury z uwzględnieniem zasad określonych w art. 15 tejże ustawy z zastosowaniem kwoty bazowej, aktualnej na datę złożenia wniosku o emeryturę, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27), jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP,
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

### Uzasadnienie

W powołanej skardze konstytucyjnej A P zakwestionowała konstytucyjność art. 21 w zw. z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej ustawą emerytalną, w zakresie opisanym w petitum skargi.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia            grudnia 1996 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał A P prawo do wcześniejszej emerytury, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia

1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy, zwanego dalej rozporządzeniem.

W dniu września 2006 r., Skarżąca złożyła wniosek o przyznanie Jej zwykłej emerytury, w związku z ukończeniem wieku emerytalnego (wynoszącego 60 lat dla kobiet), domagając się jednocześnie przyjęcia przez organ rentowy najkorzystniejszego sposobu wyliczenia wysokości tego świadczenia. Do wniosku Skarżąca dołączyła zaświadczenia o zarobkach z lat 1979-1987, z 1995 r. i z 1996 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L , decyzją z dnia października 2006 r., na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej, przyznał A P prawo do zwykłej emerytury od września 2006 r., obliczając wysokość tego świadczenia od podstawy wymiaru wcześniejszej emerytury, według wskaźnika podstawy wymiaru, wynoszącego %.

Następnie, decyzją z dnia kwietnia 2007 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L odmówił A P przeliczenia emerytury, z uwagi na to, iż, po przeliczeniu, wskaźnik podstawy wymiaru jest niższy niż wskaźnik, według którego obliczona była wysokość, wcześniejszej emerytury, przyznanej i pobieranej przez Skarżącą na podstawie przepisów rozporządzenia.

Sąd Okręgowy – Sąd Ubezpieczeń Społecznych w L , wyrokiem z dnia kwietnia 2009 r., sygn. akt , oddalił odwołanie Skarżącej od wymienionej wyżej decyzji ZUS.

Sąd wskazał, że A P nie posiada okresu co najmniej 30 miesięcy podlegania ubezpieczeniu społecznemu, liczonego od dnia nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Brak było zatem podstaw do przyjęcia, przy ustalaniu tzw. części socjalnej emerytury, kwoty bazowej, obowiązującej w dacie złożenia drugiego wniosku o emeryturę, tj. emeryturę zwykłą po emeryturze wcześniejszej. Nadto, w sprawie Skarżącej, wskaźniki podstawy wymiaru, obliczone z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu zatrudnienia, z 10 kolejnych lat wybranych z 20 lat poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o

przyznanie emerytury oraz z 10 kolejnych lat poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o emeryturę, wynoszą odpowiednio: %, % i %. Wskaźniki te są zatem niższe niż przyjęty przez ZUS wskaźnik podstawy wymiaru wcześniejszej emerytury, wynoszący %. W tej sytuacji, decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie Skarżącej była prawidłowa, albowiem przyjęty został najkorzystniejszy dla ubezpieczonej sposób obliczenia wysokości świadczenia.

Sąd Apelacyjny w L Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia października 2009 r., sygn. akt , oddalił apelację A P od wymienionego wyżej wyroku Sądu Okręgowego w L

Sąd Apelacyjny w L stwierdził, że sąd pierwszej instancji słusznie przyjął, że podstawa wymiaru emerytury Skarżącej po osiągnięciu przez nią wieku emerytalnego może być ustalona tylko w sposób przewidziany w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej. Skarżąca nie pobierała bowiem wcześniej świadczeń wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy emerytalnej, lecz wcześniejszą emeryturę, a nadto, po przyznaniu prawa do wcześniejszej emerytury, nie podlegała ona ubezpieczeniu społecznemu przez okres co najmniej 30 miesięcy. W sprawie Skarżącej nie może mieć zatem zastosowania przepis art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej, przewidujący możliwość obliczenia części socjalnej emerytury od wysokości kwoty bazowej, obowiązującej w dacie złożenia wniosku o przyznanie emerytury, na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej.

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy emerytalnej, Skarżąca podnosi, że charakter wcześniejszej emerytury, która udzielana była na podstawie przepisów rozporządzenia, jest tożsamy z charakterem świadczenia przedemerytalnego, zasiłku przedemerytalnego czy też emerytury pomostowej.

Wszystkie te świadczenia mają bowiem charakter tymczasowy i ich celem jest ochrona obywateli przed skutkami utraty pracy oraz realizacja ich prawa do zabezpieczenia społecznego „od skutków utraty pracy w stosownym społecznie zakresie”.

Tożsamość tych świadczeń, zdaniem Skarżącej, oznacza, że osoby pobierające świadczenia przedemerytalne i osoby, które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie wskazanego wyżej rozporządzenia, charakteryzują się cechą relewantną.

Osoby te zatem, w ocenie A P , są podmiotami podobnymi i, na gruncie ustawy emerytalnej, „przy przechodzeniu na właściwą emeryturę”, powinny być traktowane w taki sam sposób co do możliwości obliczenia wysokości tego świadczenia, z uwzględnieniem kwoty bazowej aktualnej na dzień złożenia wniosku o zwykłą emeryturę.

Tymczasem art. 21 w zw. z art. 53 ust. 3 ustawy emerytalnej „limituje krąg podmiotów uprawnionych do żądania ustalenia wybranej podstawy obliczenia świadczeń emerytalnych, przy spełnieniu analogicznych przesłanek, dotyczących osoby uprawnionej”.

Skarżąca wskazuje, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, tj. przed nowelizacją art. 53 ustawy emerytalnej, dokonaną ustawą 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), zwanej dalej ustawą nowelizującą, część socjalna emerytury obliczana była jako 24% kwoty bazowej obowiązującej na dzień złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury, bez względu na to, czy podstawa wymiaru emerytury ustalana była na nowo, czy też podstawę tę stanowiła podstawa wymiaru uprzednio pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy, wcześniejszej emerytury bądź zasiłku przedemerytalnego. Po zmianie art. 53 ustawy emerytalnej, wprowadzonej ustawą nowelizującą, w sytuacji gdy podstawę wymiaru emerytury stanowi podstawa wymiaru wcześniej ustalonej

emerytury, wysokość świadczenia, łącznie z częścią socjalną, oblicza się od tej samej kwoty bazowej, którą przyjęto dla podstawy wymiaru wcześniej przyznanej emerytury.

Skarżąca podkreśla, że nie kwestionuje konstytucyjności takiego rozwiązania w odniesieniu do osób, które miały już ustalone prawo do wcześniejszej emerytury, z tytułu osiągnięcia wcześniejszego wieku emerytalnego.

Konstytucyjne wątpliwości A P budzi jedynie to, że osoby, które uzyskały prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie rozporządzenia, na gruncie zaskarżonych przepisów ustawy emerytalnej zostały potraktowane w gorszy sposób niż osoby, które przed nabyciem prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, pobierały świadczenia przedemerytalne lub zasiłki przedemerytalne.

Takie rozwiązanie godzi w konstytucyjne prawo Skarżącej do równego traktowania ubezpieczonych, w obrębie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Zróznicowanie to, w ocenie A P , jest nieuzasadnione, co przemawia za niezgodnością zaskarżonych przepisów ustawy emerytalnej z art. 67 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji, „który nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia takiego prawa, by obywatel mógł mieć do niego pełne zaufanie”.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zakwestionowanych przepisów.

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie [*vide* - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 marca 2006 r. w

sprawie o sygn. SK 58/05, OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 3, poz. 35; 8 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. SK 80/06, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 3, poz. 51; 19 października 2010 r. w sprawie o sygn. SK 8/09, OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 8, poz. 94].

W myśl zaskarżonego art. 21 ustawy emerytalnej:

- „1. Podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, stanowi:
- 1) podstawa wymiaru renty - w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do renty, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 5, albo
  - 2) podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15.
2. Przepis ust. 1 pkt 1 stosuje się przy ustalaniu podstawy wymiaru:
- 1) emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury;
  - 2) renty z tytułu niezdolności do pracy dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do tej renty albo do emerytury.
3. Podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, stanowi podstawa wymiaru emerytury przyjęta do ustalenia świadczenia przedemerytalnego - w wysokości uwzględniającej wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do świadczenia przedemerytalnego albo podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15.”.

Art. 21 ustawy emerytalnej określa zatem metody ustalania podstawy wymiaru emerytury (renty) dla osób, które uprzednio miały już ustalone prawo do emerytury (wcześniejszej lub zwykłej), prawo do renty lub prawo do świadczenia przedemerytalnego, przyznanego na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Zgodnie z tym przepisem, podstawową regułą jest ustalanie podstawy wymiaru emerytury (renty) od podstawy wymiaru świadczenia wcześniej pobieranego (tj. renty, emerytury lub świadczenia przedemerytalnego), z uwzględnieniem wszystkich kolejnych waloryzacji przypadających w okresie po ustaleniu prawa do poprzedniego świadczenia.

Drugą, alternatywną, metodą ustalania podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych jest ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty na nowo, na podstawie art. 15 ustawy emerytalnej. Reguła ta może mieć jednakże zastosowanie tylko do tych osób, które pobierały wcześniej rentę z tytułu niezdolności do pracy ( art. 21 ust. 1 ustawy emerytalnej) lub świadczenie przedemerytalne, udzielane na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej).

Z kolei, zgodnie z przepisami art. 53 ust. 1 i 3 ustawy emerytalnej, poddanymi przez Skarżącą konstytucyjnej kontroli jako przepisy związkowe, z art. 21 tej ustawy:

„1. Emerytura wynosi:

1) 24 % kwoty bazowej, o której mowa w art. 19, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, oraz

2) po 1,3 % podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych,

3) po 0,7 % podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych

- z uwzględnieniem art. 55. (...)

3. 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.”.

Art. 53 ust. 1 ustawy emerytalnej dotyczy zatem sposobu obliczania wysokości emerytury (jako sumy części socjalnej i części stażowej), zaś ustęp 3



tego artykułu wyraża zasadę, że przy ustalaniu wysokości części socjalnej emerytury, której podstawę wymiaru stanowi podstawa wymiaru poprzedniej emerytury lub renty, przyjmuje się kwotę bazową, która była ostatnio przyjęta przy obliczaniu podstawy wymiaru tych świadczeń.

Przepisy te Skarżąca poddała konstytucyjnej kontroli w zakresie, w jakim uniemożliwiają one osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia, ustalenie wysokości zwykłej emerytury, przyznanej na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej (tj. emerytury przyznanej po osiągnięciu wieku emerytalnego), z zastosowaniem kwoty bazowej, aktualnej na dzień złożenia wniosku o ustalenie do niej prawa, przy obliczaniu podstawy wymiaru tego świadczenia (art. 15 ustawy emerytalnej) i części socjalnej emerytury (art. 53 ust. 1 i 3 ustawy emerytalnej).

Z treści skargi konstytucyjnej oraz zażalenia, wniesionego przez Skarżącą na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2010 r. o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej, wynika jednak, iż konstytucyjnych wątpliwości Skarżącej nie nasuwa „treść istniejąca przepisu skarżonego skargą, lecz stosowne uregulowanie pominięte w tym całym przepisie adekwatnie odnoszące się do sytuacji Skarżącej w kontekście uregulowań istniejących (...). Kwestionowany w skardze jest więc nie brak przepisu, ale jego brzmienie limitujące krąg podmiotów uprawnionych do żądania ustalenia wybranej podstawy obliczania świadczeń emerytalnych” (str. 3 zażalenia).

W istocie zatem, problem przedstawiony przez Skarżącą dotyczy oceny, czy krąg adresatów uprawnionych do wyboru metody ustalenia podstawy wymiaru emerytury, według reguły przewidzianej w art. 15 ustawy emerytalnej, został określony przez ustawodawcę w zgodzie z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, czy zakwestionowana regulacja jest regulacją pełną pod względem podmiotowym.

W dotychczasowym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że może badać, czy w uchwalonych ustawach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej. Jednakże ocena przepisów w tym aspekcie, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 października 2008 r., w sprawie o sygn. SK 6/07, «w żadnym wypadku nie może (...) prowadzić do "uzupełniania" obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę TK jako "negatywnego ustawodawcy" i naruszałoby to zasadę podziału władzy» [OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 8, poz. 137].

Zarzut pominięcia, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczyć może „rozmaitych treści odnoszących się do przedmiotu regulacji: kwestii materialnoprawnych, procedury, zakresu itd. Jedną z postaci takiego pominięcia polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, prawodawca nie uwzględnia określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. Wówczas, stosując powszechnie uznaną (choć - co trzeba podkreślić - nie zawsze dającą prawidłowy wynik) argumentację *a contrario*, przyjmuje się, że podmioty należące do takiej grupy nie są adresatami danej normy. Pominięciem legislacyjnym podlegającym kontroli Trybunału jest zatem sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny. (...) Podkreślić należy, że zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy czy kategorii osób) wymaga wyraźnego wskazania w wypadku zaskarżenia konstytucyjnej nieodzowności szerszego zakresienia kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie o sygn. P 35/09, OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 4, poz. 39].

W swym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, że «linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje "zaniechania ustawodawczego" i

"regulacji fragmentarycznej i niepełnej" związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem. Podkreślić przy tym warto pożądaną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju oceny. Zbyt pochopne "upodobnienie" materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym» [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., w sprawie o sygn. SK 17/02, OTK ZU(A) z 2002 r. Nr 7, poz. 98].

Na tle przedstawionego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, powstaje zasadnicza wątpliwość, czy sformułowany we wniosku zarzut pomięcia osób, pobierających wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia, wśród uprawnionych do obliczenia na nowo podstawy wymiaru emerytury z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej na dzień złożenia wniosku o przyznanie emerytury (na podstawie art. 15 ustawy emerytalnej), może być skierowany do pełnej regulacji art. 21 ustawy emerytalnej.

Z treści pism procesowych wynika, że Skarżąca utożsamia sytuację prawną osób pobierających wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia, z sytuacją prawną osób pobierających świadczenia przedemerytalne na podstawie przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej). Skarżąca twierdzi bowiem, że charakter obu tych świadczeń jest „oczywiście tożsamy i nie ma żadnych racjonalnych uzasadnień do celowego różnicowania praw podmiotowych w zakresie zabezpieczenia społecznego osób pobierających te świadczenia przy przechodzeniu na właściwą emeryturę” (str. 10 skargi konstytucyjnej).

Z uwagi na to, że niniejsze postępowanie zainicjowane zostało skargą konstytucyjną, wypada w tym miejscu zauważyć, że, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przesłanką skorzystania ze skargi jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację, a mianowicie, „prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być one podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. (...) skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (por. postanowienia TK z dnia: 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sporu, na tle którego zapadło orzeczenie i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., w sprawie o sygn. SK 25/03, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 7, poz. 83].

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w L , w sprawie A P , istota problemu sprowadzała się do oceny, czy w stanie faktycznym sprawy, do wyliczenia wysokości zwykłej emerytury Skarżącej, w związku z osiągnięciem przez nią wieku emerytalnego, mogła być przyjęta kwota bazowa, obowiązująca w dniu złożenia wniosku o tę emeryturę, tj. z daty września 2006 r.

Sąd Apelacyjny w L , rozpoznając apelację wniesioną przez A P , stwierdził, że w sprawie Skarżącej podstawa wymiaru emerytury mogła być ustalona jedynie w sposób określony w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy

emerytalnej, gdyż Skarżąca przed złożeniem wniosku pobierała już wcześniejszą emeryturę. Możliwość zastosowania kwoty bazowej z daty złożenia wniosku do obliczenia podstawy wymiaru emerytury (według zasad określonych w art. 15 ustawy emerytalnej) jest natomiast dopuszczalna tylko wówczas, gdy ubezpieczony wcześniej pobierał rentę lub świadczenie przedemerytalne, bądź w przypadku wyliczenia emerytury przyznanej po raz pierwszy. Ponadto, Skarżąca po przyznaniu emerytury nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu przez okres co najmniej 30 miesięcy, nie było zatem podstaw do przyjęcia, na podstawie art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej, nowej kwoty bazowej do ustalenia wysokości emerytury w części socjalnej.

Podstawę rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w L..., oddalającego apelację od wyroku Sądu Okręgowego w L..., stanowił zatem niewątpliwie przepis art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy emerytalnej.

Sąd orzekający, rozstrzygając sprawę Skarżącej, brał również pod uwagę treść pozostałych przepisów ustawy emerytalnej, w tym art. 21 ust. 3 tej ustawy.

Skarżąca nie kwestionuje jednak art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej (w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje traktowanie osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia w zakresie ustalania podstawy wymiaru zwykłej emerytury w taki sam sposób, jak wszystkich emerytów), lecz pominięcie wskazanej grupy osób wśród uprawnionych, na podstawie art. 21 ust. 3 tejże ustawy, do ustalenia podstawy wymiaru zwykłej emerytury, zgodnie z art. 15 ustawy emerytalnej.

W tej sytuacji, art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej nie może podlegać konstytucyjnej kontroli w trybie niniejszej skargi, skoro Skarżąca nie kwestionuje merytorycznej treści przepisu, którego jest adresatem.

Jeśli zaś chodzi o przepisy art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej, to Skarżąca nie przedstawiła argumentów na poparcie zarzutu ich

niekonstytucyjności, w zakresie dotyczącym pominięcia osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia. Z treści skargi konstytucyjnej nie wynika również, w czym wyraża się, zdaniem Skarżącej, podobieństwo osób pobierających opisaną wyżej wcześniejszą emeryturę i osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy.

W zakresie dotyczącym art. 21 ust. 1 i 2 ustawy emerytalnej, skarga konstytucyjna nie spełnia zatem wymagań określonych w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Tym samym, konstytucyjnej ocenie, w aspekcie kwestionowanego pominięcia, nie może podlegać tzw. przepis związkowy, art. 53 ust. 1 i 3 ustawy emerytalnej w zaskarżonym zakresie, gdyż regulacje te odnoszą się do sytuacji, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 2 ustawy emerytalnej.

Art. 53 ust. 1 i 3 ustawy emerytalnej dotyczą bowiem sposobu obliczania części socjalnej emerytury, m. in. dla osób, które uprzednio pobierały wcześniejszą emeryturę, od kwoty bazowej obowiązującej w momencie jej przyznania.

W zaskarżonym zakresie zatem, którego istota sprowadza się do ich zakwestionowania w części zawierającej zwrot „z zastrzeżeniem ust. 3” (art. 53 ust. 1) oraz „o którym owa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2” (art. 53 ust. 3), przepisy te nie regulują zagadnienia, od której kwoty bazowej obliczana jest część socjalna emerytury dla osób pobierających uprzednio świadczenie przedemerytalne, z sytuacją których Skarżąca utożsamia swoją sytuację prawną.

Kwestię tę rozstrzyga natomiast art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej, który stanowi, że „przepisy ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio, jeżeli podstawę wymiaru emerytury stanowi podstawa wymiaru emerytury przyjętej do obliczenia świadczenia przedemerytalnego”. Z przepisu tego zatem *a contrario* wynika, że w sytuacji gdy podstawa wymiaru emerytury dla osoby pobierającej świadczenie przedemerytalne obliczana jest na podstawie art. 15 ustawy

emerytalnej, to wówczas część socjalna emerytury również jest obliczana od kwoty bazowej, aktualnej na dzień złożenia wniosku o emeryturę (art. 53 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 19 ustawy emerytalnej).

Tego przepisu Skarżąca nie poddała jednakże konstytucyjnej kontroli.

W tej sytuacji, biorąc pod uwagę istotę zarzutów, którą, jak wskazuje Skarżąca, „nie jest treść istniejąca przepisu skarżonego skargą, lecz stosowne uregulowanie pominięte (...) odnoszące się do sytuacji Skarżącej”, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu może stanowić jedynie przepis art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej.

W pozostałym zakresie natomiast, postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Nie można podzielić sformułowanego przez Skarżącą zarzutu, iż zaskarżony przepis ustawy emerytalnej jest regulacją niepełną, z następujących powodów.

Zgodnie z przepisami ustawy emerytalnej, wysokość zwykłej emerytury dla osoby pobierającej uprzednio wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia, ustalana jest według reguły jej obliczania – od podstawy wymiaru wcześniej ustalonego świadczenia, wraz ze wszystkimi dotychczasowymi waloryzacjami.

Osoby pobierające świadczenia przedemerytalne, przy obliczaniu wysokości emerytury, mogą zaś skorzystać albo ze wskazanej metody obliczania podstawy jej wymiaru, albo z metody przewidzianej dla wszystkich osób, które po raz pierwszy złożyły wniosek o emeryturę.

Sposób ustalania podstawy wymiaru emerytury dla osób, które po raz pierwszy złożyły wniosek o emeryturę, określa art. 15 ustawy emerytalnej.

Z uwagi na dość skomplikowaną metodę obliczania wskaźnika podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych, na potrzeby niniejszej sprawy,

przedstawienie reguły ustalania wysokości podstawy wymiaru emerytury (renty) może być ograniczone do stwierdzenia, że obliczenie podstawy wymiaru tych świadczeń polega na pomnożeniu uprzednio obliczonego wskaźnika podstawy wymiaru przez kwotę bazową, określoną w art. 19 ustawy emerytalnej, obowiązującą w dacie ustalania podstawy wymiaru świadczenia. Kwota bazowa z daty złożenia wniosku o świadczenie ma wówczas zastosowanie przy obliczaniu części socjalnej emerytury.

W ocenie Skarżącej, osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia, i osoby pobierające świadczenie przedemerytalne, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej, charakteryzują się wspólną cechą istotną.

Na gruncie zakwestionowanego przepisu ustawy emerytalnej, osoby te powinny być zatem potraktowane w taki sam sposób co do możliwości wyboru obliczenia podstawy wymiaru emerytury, tj. od kwoty bazowej obowiązującej w dacie złożenia wniosku o ustalenie prawa do zwykłej emerytury, na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej.

Wypada zatem odnotować, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wymaga, aby wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które powinny mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r., w sprawie o sygn. K 30/05, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 9, poz. 119].

Omówiona wyżej zasada równości pozostaje w ścisłym związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), która wymaga, aby



zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. „Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, a podobnych należy traktować podobnie. Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2007 r., w sprawie o sygn. SK 37/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 11, poz. 157].

Oceniając kwestionowane rozwiązanie w płaszczyźnie zasady równości, należy zatem, w pierwszej kolejności, rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie osób pobierających wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia oraz osób pobierających świadczenia przedemerytalne, biorąc pod uwagę treść i cel regulacji ustawy emerytalnej oraz regulacji dotyczących świadczeń przedemerytalnych i wskazanych wyżej wcześniejszych emerytur.

Powoływane w skardze konstytucyjnej rozporządzenie, na podstawie przepisów którego Skarżąca uzyskała prawo do wcześniejszej emerytury, wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U Nr 40, poz. 267 ze zm.), zwanej dalej ustawą o z.e.p.

Ustawa ta, podobnie jak obecnie obowiązująca ustawa emerytalna, przewidywała prawo do wcześniejszej emerytury.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o z.e.p., pracownik, który nie osiągnął wieku emerytalnego określonego w art. 26 ust. 1 pkt 1, mógł przejść na emeryturę:

- 1) kobieta - po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma 30-letni okres zatrudnienia albo jeżeli ma 20-letni okres zatrudnienia i zaliczona została do I lub II grupy inwalidów,
- 2) mężczyzna - po osiągnięciu wieku 60 lat, jeżeli ma 25-letni okres zatrudnienia i zaliczony został do I lub II grupy inwalidów.

Jednocześnie, art. 27 ust. 3 ustawy o z.e.p. stanowił, iż Minister Pracy i Polityki Socjalnej może określić, w drodze rozporządzenia, zasady wcześniejszego przechodzenia na emeryturę na warunkach innych niż ustalone w ust. 1 oraz określić zasady jej obniżania proporcjonalnie do liczby lat brakujących do wieku emerytalnego, nie więcej jednak niż o 4% podstawy wymiaru za każdy rok.

Na mocy wydanego na tej podstawie prawnej § 1 rozporządzenia, ze wcześniejszej emerytury – bez względu na wiek – mogli skorzystać pracownicy, z którymi został rozwiązany stosunek pracy „w okolicznościach określonych w art. 1 ust.1 i 2 i art. 10 ust.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), jeżeli osiągnęli do dnia rozwiązania stosunku pracy okres zatrudnienia wynoszący łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn”.

Zgodnie z tym przepisem, z prawa do wcześniejszej emerytury - bez względu na wiek - mogli zatem skorzystać pracownicy zwalniani z pracy, którzy posiadali dłuższy niż przewidziany w art. 27 ust. 1 ustawy o z.e.p. staż pracy i zwolnienie spowodowane było okolicznościami leżącymi po stronie zakładu pracy, tj. gdy w zakładzie pracy następowało zmniejszenie zatrudnienia z przyczyn ekonomicznych lub w związku ze zmianami organizacyjnymi, produkcyjnymi albo technologicznymi, w tym także, gdy zmiany te następowały w celu poprawy warunków pracy lub warunków środowiska naturalnego, jeżeli powodowały one konieczność jednorazowego lub w okresie nie dłuższym niż 3

miesiące rozwiązania stosunków pracy z grupą pracowników obejmującą co najmniej 10% załogi w zakładach zatrudniających do 1000 pracowników lub co najmniej 100 pracowników w zakładach zatrudniających powyżej 1000 pracowników.

Ze wcześniejszej emerytury – bez względu na wiek – mogli skorzystać również pracownicy w przypadku ogłoszenia upadłości lub likwidacji zakładu pracy.

Z prawa do wcześniejszej emerytury w trybie tego rozporządzenia mogli skorzystać także pracownicy zwalniani na podstawie indywidualnych decyzji o zwalnianiu pracowników z przyczyn wyżej wskazanych, jeżeli przyczyny te stanowiły wyłączny powód uzasadniający rozwiązanie stosunku pracy, a zwolnienia w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące objęły nie więcej niż 10% załogi w zakładach pracy zatrudniających do 1000 pracowników lub nie więcej niż 100 pracowników w zakładach pracy zatrudniających powyżej 1000 pracowników.

Wcześniejsza emerytura, przewidziana w przepisach rozporządzenia, była więc świadczeniem adresowanym do tych pracowników, którzy zostali zwolnieni z pracy z ekonomicznych przyczyn dotyczących zakładu pracy, oraz legitymowali się okresem ubezpieczeniowym (stażem pracy), dłuższym niż wymagany przepisami ustawy o z.e.p. dla nabycia prawa do wcześniejszej emerytury.

Należy zauważyć, że wysokość emerytury dla osób, które skorzystały z prawa do wcześniejszej emerytury w trybie rozporządzenia, była obliczana według zasad ogólnych, określonych w art. 29 ustawy o z.e.p., zgodnie z którym:

- „1. Emerytura wynosi 100% podstawy jej wymiaru do kwoty 3000 zł oraz 55% nadwyżki ponad tę kwotę.

2. Emeryturę zwiększa się o 1% podstawy jej wymiaru za każdy pełny rok zatrudnienia wraz z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia ponad okres wynoszący 20 lat.”.

Prawo do tej emerytury ulegało zawieszeniu na zasadach ogólnych, określonych w ustawie o z.e.p., tj. w razie zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, w przypadku zaś zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, emerytura podlegała zmniejszeniu lub zawieszeniu – po przekroczeniu kwotowo określonej w akcie wykonawczym do tej ustawy dopuszczalnej kwoty wynagrodzenia.

Przed reformą systemu ubezpieczeń społecznych, tak jak i obecnie, wcześniejsza emerytura, przyznawana na podstawie rozporządzenia, była wypłacana ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tworzonego między innymi ze składek na ubezpieczenie społeczne (w tym na ubezpieczenie emerytalne), opłacanych obowiązkowo przez zakłady pracy z własnych środków za okres trwania ubezpieczenia społecznego każdego pracownika [art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 26 pkt 1, art. 27 pkt 1, art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1986 r. Nr 42, poz. 202 ze zm.)].

Należy również podkreślić, że podjęcie przez pracownika, uprawnionego do wcześniejszej emerytury na podstawie rozporządzenia, nowego zatrudnienia nie stanowiło ujemnej przesłanki ani dla nabycia uprawnień do tej emerytury, ani nie stanowiło podstawy do pozbawienia go prawa do tego świadczenia (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 1997 r., sygn. akt II UKN 257/97, Wokanda z 1998, Nr 2, poz. 26).

Zauważyć również wypada, że osiągnięcie wieku emerytalnego przez osobę pobierającą omawianą emeryturę (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) nie stanowiło ani przesłanki utraty prawa do tego świadczenia, ani też przesłanki obligatoryjnego przekształcenia tego świadczenia w zwykłą emeryturę. Innymi

słowy, wcześniejsza emerytura przyznana na podstawie przepisów rozporządzenia ma charakter świadczenia stałego.

Wcześniejsza emerytura, przyznawana na podstawie przepisów rozporządzenia, była zatem świadczeniem z obowiązkowego systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego. Osoby pobierające tę emeryturę podlegały ogólnym zasadom ustawy o z.e.p., przewidzianym dla osób pobierających wcześniejszą emeryturę.

Po reformie systemu ubezpieczeń społecznych, dokonanej w 1999 r., osoby, którym przysługiwało prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie ustawy o z.e.p., zachowały uprawnienie do tego świadczenia (art. 180 ustawy emerytalnej).

Wcześniejsza emerytura przyznana na podstawie rozporządzenia jest zatem wcześniejszą emeryturą w rozumieniu ustawy emerytalnej i ma charakter świadczenia stałego, do którego prawo ustaje w przypadkach określonych w art. 101 ustawy emerytalnej, tj. wówczas, gdy ustanie którykolwiek z warunków wymaganych do uzyskania tego prawa oraz ze śmiercią osoby uprawnionej. Wcześniejsza emerytura, uzyskana na podstawie rozporządzenia, jest więc emeryturą przyznaną na podstawie pierwszego wniosku o przyznanie tego świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

Należy w tym miejscu podkreślić, że z analizy przedstawionych wyżej przepisów wynika, że omawiana wcześniejsza emerytura, choć była emeryturą szczególną, w tym znaczeniu, że prawo do niej nie było oparte na przesłance wieku i przysługiwała osobom zwalnianym z pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, to była ona i jest nadal świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, w rozumieniu ustawy emerytalnej, podlegającym obecnie ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Odmienne ocenić natomiast należy charakter świadczenia przedemerytalnego, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej.

Świadczenie to było bowiem przyznawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.).

W ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu inaczej, niż w rozporządzeniu, ukształtowany został krąg adresatów świadczenia przedemerytalnego.

Uprawnioną do tego świadczenia mogła być bowiem tylko osoba spełniająca warunki określone w tej ustawie do uzyskania statusu bezrobotnego, tj. osoba niezatrudniona i niewykonywująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, nieucząca się w szkole w systemie dziennym oraz zarejestrowana we właściwym urzędzie pracy (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu), która osiągnęła wiek co najmniej 58 lat kobieta i 63 lata mężczyzna i posiadała okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, lub osiągnęła wiek emerytalny uprawniający do wcześniejszej emerytury, posiadała odpowiedni staż ubezpieczeniowy i zwolnienie z pracy nastąpiło z przyczyn leżących po stronie pracodawcy (art. 37k ust. 1 tejże ustawy).

Wysokość świadczenia przedemerytalnego obliczana była procentowo od wysokości kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego, ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia świadczenia przedemerytalnego. W różnych okresach obowiązywania ustawy kwota tego świadczenia obliczana była jako 80% lub 90% kwoty emerytury (art. 37k ust. 2 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu).

Nie było to zatem świadczenie przysługujące w pełnej wysokości emerytury.

Wypada również podkreślić, że, zgodnie z art. 37n ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, świadczenie przedemerytalne, odmiennie niż wcześniejsza emerytura, nie miało charakteru świadczenia stałego.

Prawo do tego świadczenia ustawało bowiem z dniem, w którym osoba uprawniona przestała spełniać ustawowe warunki, konieczne dla uznania jej za bezrobotną. Prawo to ustawało między innymi wówczas, gdy uprawniony osiągnął powszechny wiek emerytalny, a także wtedy, gdy nabył prawo do emerytury lub renty.

W taki sam sposób osoby pobierające świadczenie przedemerytalne są obecnie traktowane na gruncie ustawy emerytalnej.

Zgodnie bowiem z art. 116 ust. 1a tejże ustawy, „postępowanie o emeryturę wszczyna się z urzędu, jeżeli wiek emerytalny dla uprawnionych do świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku przedemerytalnego wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn”.

Kolejna różnica między omawianymi świadczeniami, a w konsekwencji różnica między osobami pobierającymi świadczenie przedemerytalne i osobami pobierającymi omawianą wcześniejszą emeryturę, polega na tym, że świadczenie przyznawane na podstawie przepisów ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, nie było finansowane ze składek na ubezpieczenie społeczne, lecz z budżetu państwa w ramach dotacji dla Funduszu Pracy (art. 37o ust. 2 tejże ustawy).

Świadczenie przedemerytalne, przyznawane na podstawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, było zatem świadczeniem adresowanym do osób, które „pozostawały bez pracy nie z własnej woli”, przysługującym do czasu nabycia uprawnień emerytalnych.

Należałoby je zatem obecnie traktować jako realizujące prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego, podlegającego ochronie z art. 67 ust. 2 Konstytucji, nie zaś jako prawo do emerytury (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Analiza przedstawionych regulacji, dotyczących wcześniejszych emerytur, przyznawanych na podstawie rozporządzenia, oraz świadczeń przedemerytalnych, przyznawanych na podstawie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, wskazuje, że choć funkcją obu tych świadczeń było łagodzenie

skutków utraty pracy przez pracowników, legitymujących się długim stażem zawodowym, którzy utracili swoje podstawowe źródło utrzymania z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, i że wysokość świadczenia przedemerytalnego była obliczana od kwoty emerytury, jaka mogłaby przysługiwać uprawnionemu, to jednak między tymi świadczeniami istnieją, opisane wyżej, zasadnicze różnice.

Różnice te uzasadniają twierdzenie, że adresaci art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej (osoby pobierające świadczenia przedemerytalne) – to ubezpieczeni, którzy do dnia osiągnięcia wieku emerytalnego pobierają świadczenia finansowane z budżetu państwa, przeznaczone dla osób bezrobotnych. Dla tych osób zatem, dla których ustala się podstawę wymiaru emerytury na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej, emerytura jest pierwszym świadczeniem wypłacanym z systemu ubezpieczeń społecznych.

Natomiast osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia – to osoby, które mają już ustalone prawo do emerytury i pobierają świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych, finansowanego ze składek na ubezpieczenie emerytalne.

Podstawową cechą, na podstawie której wyróżnione zostały obie kategorie podmiotów, stanowi zatem kryterium – pobieranie wcześniej świadczenia emerytalnego z systemu ubezpieczeń społecznych.

W tej sytuacji, osoby pobierające świadczenia przedemerytalne i osoby pobierające wcześniejszą emeryturę – to podmioty znajdujące się w różnej sytuacji faktycznej.

Należy zauważyć, że, wskazany jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji, wyrażający prawo Skarżącej do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, w zdaniu drugim, pozostawia ustawodawcy określenie zakresu i formy tego rodzaju zabezpieczenia.

Ustawodawcy przysługuje zatem swoboda regulacyjna praw socjalnych, wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, co w konsekwencji oznacza, że z tej



normy konstytucyjnej nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego (świadczenia rentowego). Z art. 67 ust. 1 Konstytucji „nie da się 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” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2007 r., w sprawie o sygn. K 46/05, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 2, poz. 10].

Pozostawienie ustawodawcy swobody regulacyjnej systemu zabezpieczenia emerytalnego oznacza zaś, że „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych (zob. orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K. 23/95, OTK w 1995 r., t. II, poz. 33, s. 121). Skoro do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów, to zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, s. 40).” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie o sygn. P 9/05, OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 4, poz. 46].

Przysługująca ustawodawcy swoboda regulacyjna systemu emerytalno-rentowego nie oznacza, oczywiście, dowolności. Ustawodawca jest bowiem związany wartościami konstytucyjnymi, w tym nakazem równego traktowania

wszystkich ubezpieczonych (art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Niemniej jednak, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r., w sprawie o sygn. SK 37/06, «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» (*vide – op. cit.*, str. 1881).

Także, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasada równości nie wymaga, aby podmioty różne były traktowane w taki sam sposób. Zasada równości bowiem, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., w sprawie o sygn. P 41/09, nakazuje „nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają. Inaczej ujmując, nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych. Akceptacja odmiennego stanowiska doprowadziłaby zresztą do zakwestionowania bardzo wielu niebudzących wątpliwości konstytucyjnych rozwiązań” [OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 3, poz. 25].

Konstytucyjnie dopuszczalnym kryterium, na podstawie którego ustawodawca może w różny sposób traktować ubezpieczonych, także osoby składające wniosek o ustalenie prawa do zwykłej emerytury i o obliczenie jej wysokości, jest fakt pobierania wcześniej świadczeń emerytalnych z systemu emerytalnego.

Sytuacja prawna osób pobierających już emeryturę nie może być bowiem „utożsamiana z sytuacją tych osób, które występują o ustalenie wysokości

świadczeń po raz pierwszy, ani tych, które mając już ustaloną wysokość świadczenia, nie pobierały go i żądają ponownego przeliczenia jego wysokości. Przyjęcie jako kryterium różnicowania faktu pobierania świadczenia mieści się w granicach konstytucyjnej swobody ustawodawcy” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 2005 r., w sprawie o sygn. P 3/04, OTK ZU(A) z 2005 r. nr 4, poz. 41].

Kryterium takie spełnia również wymagania, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zasady sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako dopuszczającą dyferencjację prawnego statusu ubezpieczonych. Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ustawy emerytalnej, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. P 9/05, może być bowiem realizowana również przez różny sposób obliczania podstawy wymiaru emerytury dla osób, które miały wcześniej ustalone prawo do renty, i osób, które wniosły o przyznanie emerytury składają po raz pierwszy (*vide – op. cit.*, str. 491).

Na gruncie zakwestionowanego przepisu, cechą relewantną uprawnionych do ustalenia podstawy wymiaru emerytury, według zasad określonych w art. 15 ustawy emerytalnej, stanowi niepobieranie emerytury z systemu ubezpieczeń społecznych. Do tej kategorii należą osoby pobierające świadczenia przedemerytalne na podstawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Nie można natomiast przyjąć, że do tej grupy podmiotów należą osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia. Status tych osób nie jest zatem tożsamy ze statusem osób pobierających świadczenia przedemerytalne.

Różny status osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia i osób pobierających świadczenie przedemerytalne, o jakim mowa w art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej, może stanowić natomiast uzasadnienie dla różnicowania ich sytuacji prawnej na gruncie ustawy emerytalnej, polegającego na umożliwieniu osobom, które przed ustaleniem

prawa do emerytury pobierały świadczenie przedemerytalne, dokonanie wyboru metody obliczenia podstawy wymiaru emerytury.

Dla osób wcześniej pobierających świadczenie przedemerytalne emerytura jest bowiem, jak już wyżej wskazano, pierwszym świadczeniem wypłacanym z systemu ubezpieczenia emerytalnego, a zatem jej wysokość może być obliczana również według reguły przyjętej w ustawie dla ubezpieczonych, którzy po raz pierwszy złożyli wniosek o ustalenie jej wysokości.

Odmiennie natomiast przedstawia się sytuacja osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia, składających wniosek o ustalenie prawa do zwykłej emerytury, na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej.

Dla tej grupy osób bowiem, w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, ukształtowanego po zmianach art. 53 ustawy emerytalnej, polegających na dodaniu w nim ust. 3 i 4, wprowadzonych z dniem 1 lipca 2004 r. ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, emerytura przyznana w trybie art. 27 ustawy emerytalnej nie jest nowym świadczeniem, które powinno być ustalane z uwzględnieniem zasad dotyczących określenia wysokości emerytury przyznanej po raz pierwszy w związku ze spełnieniem warunków przewidzianych w art. 27 ustawy emerytalnej, także dla osób, które uprzednio pobierały wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia. Stanowisko takie bowiem, „wymagałoby przyjęcia założenia, że prawo do emerytury wcześniejszej wygasło. Przepisy obowiązującego prawa nie dają podstaw do przyjęcia takiego założenia. Ponadto, ustawa nie posługuje się pojęciem nowej emerytury względnie nowego świadczenia. W art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest mowa o emeryturze dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury, z czego wynika, że w zakresie tego samego świadczenia - emerytury - w związku ze spełnieniem warunku osiągnięcia wieku emerytalnego następuje jedynie ustalenie na nowo

podstawy wymiaru” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt I UZP 3/06, OSNP z 2006 r. Nr 11, poz. 613).

Reasumując, stwierdzić należy, iż skoro przedstawiony przez Skarżącą problem dotyczy podmiotów o różnym statusie (podmiotów różnych), to art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim pomija osoby, które pobierały wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia, ocenić należy jako zgodny z 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pod adresem zakwestionowanego rozwiązania Skarżąca sformułowała także zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji, upatrując naruszenia tego wzorca konstytucyjnego w nieuzasadnionym zróżnicowaniu sytuacji obywateli.

W sytuacji, gdy zakwestionowanej regulacji nie można zarzucić naruszenia zasady równości, gdyż różne potraktowanie w ustawie emerytalnej osób pobierających już emeryturę i osób, dla których emerytura jest pierwszym świadczeniem z ubezpieczenia emerytalnego, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, to tym samym ocenić ją należy jako zgodną z art. 2 Konstytucji.

Art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej w zaskarżonym zakresie nie można również zarzucić naruszenia zakazu dyskryminacji, wyrażonemu w art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż problem różnych podstaw wymiaru emerytury dotyczy podmiotów różnych.

Art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowane rozwiązanie art. 21 ust. 3 ustawy emerytalnej nie pozostaje natomiast w normatywnym związku z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Przepis ten dotyczy bowiem ustalania podstawy emerytury, a zatem świadczenia przysługującego z systemu ubezpieczeń społecznych, do którego prawo podmiotowe Skarżącej podlega ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Nie dotyczy on natomiast podstawy ustalania wysokości świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, przewidzianego dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli i niemających innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji).

Art. 67 ust. 2 Konstytucji nie może zatem stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla zakwestionowanego przepisu ustawy emerytalnej.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnieniem  
Przewodniczący  
Robert Mernand  
Zastępca Dyrektora Generalnego