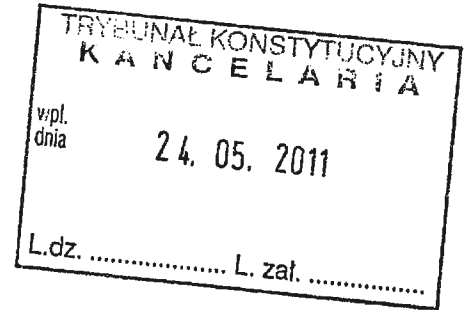




Warszawa, dnia 23 maja 2011 r.

PG VIII TK 132/10

dot. sygn. akt P 35/10



**TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych:

„czy § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (tekst jedn.: Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63 ze zm.), w zakresie, w jakim pomija pracowników nie zatrudnionych w kraju przed wyjazdem za granicę, jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 2a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.)?”;

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**§ 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63 ze zm.), w zakresie, w jakim pomija pracowników niezatrudnionych w kraju przed wyjazdem za granicę,**

jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 2a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

### Uzasadnienie

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, w którym zwrócił się o zbadanie zgodności § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem Rady Ministrów”, w zakresie, w jakim pomija pracowników niezatrudnionych w kraju przed wyjazdem za granicę, z art. 32 Konstytucji RP i art. 2a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych”.

Pytanie prawne, z którym wystąpił wskazany Sąd Okręgowy, zostało złożone w następującym w stanie faktycznym.

Powódka Z S od dnia czerwca 1972 r. do dnia maja 1991 r. była zatrudniona w Z we Frankfurcie nad Odrą jako . Była to jej pierwsza praca. Składki na ubezpieczenie społeczne były odprowadzane przez stronę niemiecką na szczeblu centralnym. Organ rentowy uznał za udowodnione wynagrodzenie osiągnięte przez powódkę w latach 1991 - 1992 oraz 1994 - 2004. Decyzję o przyznaniu emerytury oparto o wyliczenie podstawy wymiaru z uwzględnieniem składek z 10 najkorzystniejszych kolejnych lat

kalendaryzowanych, tj. od dnia 1 stycznia 1995 r. do dnia 31 grudnia 2004 r. - wskaźnik wysokości podstawy wymiaru 36, %. Organ rentowy uprzedził też ubezpieczoną, iż ostateczne ustalenie wysokości emerytury, z uwzględnieniem zatrudnienia w Niemczech w okresie od dnia czerwca 1972 r. do dnia maja 1991 r., nastąpi po uzyskaniu informacji o wysokości wynagrodzenia zastępczego. W dniu listopada 2005 r. organ rentowy wydał decyzję przeliczeniową, która oparta została o wskaźnik wysokości podstawy wymiaru z 20 najkorzystniejszych lat ubezpieczeniowych, bez uwzględnienia okresu zatrudnienia powódki przed 1980 r. - z powodu braku danych o wynagrodzeniu zastępczym. W decyzji ustalono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru na poziomie 68, %. Powódka w czasie pracy w Z korzystała ze zwolnień lekarskich i urlopu macierzyńskiego. Za te okresy otrzymała zasiłki z ubezpieczenia chorobowego z Oddziału ZUS w S

Powódka wniosła odwołanie od wskazanej decyzji organu rentowego z dnia listopada 2005 r., kwestionując ostateczne wyliczenie wysokości emerytury z uwzględnieniem danych o wysokości wynagrodzenia zastępczego. Ubezpieczona podniosła, iż przy wyliczeniu emerytury pominięto faktycznie uzyskiwane zarobki, od których były odprowadzane składki, a zamiast tego przyjęto wynagrodzenie zastępcze, niższe od uzyskiwanego.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania podnosząc, iż decyzję przeliczeniową wydano w oparciu o wyliczenie z 20 najkorzystniejszych lat wybranych z całego okresu ubezpieczenia, zaś okres zatrudnienia w NRD sprzed 1980 r. nie został uwzględniony z powodu braku danych o pochodzących stamtąd zarobkach ubezpieczonej.

Wyrokiem z dnia kwietnia 2006 r. roku Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim oddalił odwołanie powódki. Następnie Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia października 2006 r., powyższy wyrok uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, zalecając zgromadzenie materiału dowodowego na okoliczność wysokości wynagrodzenia

ubezpieczonej w czasie zatrudnienia w okresie od dnia czerwca 1972 r. do dnia maja 1991r. w Z i ocenę tych dowodów w kontekście ustalenia wysokości tego wynagrodzenia. Sąd Apelacyjny w Szczecinie wskazał również, iż, w braku miarodajnych dowodów pozwalających na odtworzenie wysokości zarobków osiągniętych przez ubezpieczoną w Niemczech, w myśl § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów, należy rozważyć możliwość przyjęcia kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi zatrudnionemu w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę, jakkolwiek okoliczność ta wymaga wyjaśnienia ubezpieczonej, czy pracowała przed podjęciem zatrudnienia w b. NRD, bądź też rozważyć możliwość uwzględnienia przy ustalaniu wysokości podstawy wymiaru emerytury wysokości najniższego wynagrodzenia w kraju.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia maja 2008 r., Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim oddalił odwołanie ubezpieczonej. Sąd Apelacyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia stycznia 2009 r., uchylił powyższy wyrok, wskazując, iż nie zostało ustalone wynagrodzenie ubezpieczonej ze spornego okresu. Wskazał, iż możliwe może być ustalenie podstaw wymiaru składek na podstawie danych dotyczących wypłaconych ubezpieczonej w kraju zasiłków z ubezpieczenia chorobowego.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim ustalił wysokość wynagrodzenia otrzymywanego przez ubezpieczoną w NRD w dawnych markach. Ustalił także wysokość wynagrodzenia otrzymywanego przez osoby zatrudnione w Polsce na takim stanowisku jak ubezpieczona w NRD. Jednakże zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie pozwolił Sądowi na ustalenie kwot, od których za te okresy opłacono składkę na ubezpieczenie społeczne w kraju. Tym samym możliwe byłoby ustalenie tzw. wynagrodzenia zastępczego. Jednakże w świetle kwestionowanego przepisu, warunkiem

przyjęcia możliwości ustalenia wynagrodzenia zastępczego jest zatrudnienie w Polsce przed wyjazdem za granicę. Ubezpieczona nie pracowała jednak w Polsce przed zatrudnieniem w NRD.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy powziął wątpliwości co do zgodności § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z art. 32 Konstytucji RP i art. 2a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z tego powodu, że pomija on dopuszczalność ustalenia podstaw wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe na podstawie wynagrodzeń zastępczych osób, które przed rozpoczęciem pracy za granicą nie były zatrudnione w kraju.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy podnosi, że kwestionowany przepis narusza, przewidzianą w art. 32 Konstytucji RP oraz w art. 2a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zasadę równości i zasadę niedyskryminacji.

W ocenie Sądu Okręgowego, przyjmując kwestionowany przepis rozporządzenia, pominięto dopuszczalność ustalenia podstaw wymiaru składki na podstawie wynagrodzeń zastępczych osób, które przed rozpoczęciem pracy za granicą nie wykonywały pracy w kraju, przewidziano natomiast taką możliwość dla osób zatrudnionych w Polsce przed wyjazdem za granicę. Taka sytuacja, zdaniem Sądu Okręgowego, jest niedopuszczalna, skutkuje bowiem nieuprawnioną dyferencjacją wysokości emerytury, poprzez zniżenie wysokości emerytury dla osób, które przed wyjazdem za granicę nie pracowały w kraju. W sytuacji powódki wysokość jej emerytury byłaby niższa niż osób, które pracowały wraz z nią na takim samym stanowisku i osiągały takie samo wynagrodzenie, jedynie z tego powodu, że powódka wcześniej w kraju nie pracowała. Przy tym o dopuszczalności uwzględnienia wynagrodzeń zastępczych decydować mógłby nawet jeden dzień zatrudnienia w kraju przed rozpoczęciem pracy za granicą.

Jednocześnie Sąd występujący z pytaniem prawnym wskazuje, że zarówno w przypadku ubezpieczonej, jak i osób zatrudnionych w kraju przed rozpoczęciem pracy za granicą, za okres pracy w NRD składki nie były odprowadzane wprost do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Na podstawie Porozumienia międzyrządowego z 25 maja 1971 r., które przewidywało przekazywanie części składek na ubezpieczenie społeczne, pobieranych w NRD, na szczeblu centralnym, przekazywano tylko kwotę sumaryczną, nie wskazując imiennie wysokości składek z tytułu zatrudnienia poszczególnych osób. Przy ustaleniu wynagrodzenia zastępczego w trybie § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów, dla osób zatrudnionych w kraju przed wyjazdem do NRD wysokość wynagrodzenia zastępczego oderwana jest od wysokości składek przekazywanych przez stronę niemiecką. W ocenie Sądu Okręgowego, niedopuszczenie przez kwestionowany przepis możliwości ustalenia wynagrodzenia zastępczego dla osoby, która przed wyjazdem za granicę nie pracowała w Polsce, nie znajduje w tych okolicznościach żadnego uzasadnienia. Wkład tych osób w krajowy system ubezpieczeniowy - w przypadku osiągnięcia jednakowego wynagrodzenia za granicą - był bowiem taki sam, bez względu na fakt uprzedniego zatrudnienia w Polsce.

Odpowiedź na przedmiotowe pytanie prawne będzie miała bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed pytającym Sądem. Uznanie bowiem niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu umożliwi przyjęcie wynagrodzeń zastępczych i ustalenie wysokości emerytury ubezpieczonej w sposób korzystniejszy, niż uczynił to organ rentowy.

Przedstawione w pytaniu prawnym wątpliwości Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim, co do zgodności § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z art. 32 Konstytucji RP oraz z art. 2a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, są zasadne.

Przepis § 10 rozporządzenia Rady Ministrów ma następujące brzmienie:

„§ 10. Jeżeli w okresie, z którego wynagrodzenie przyjmuje się do ustalenia podstawy wymiaru, pracownik był zatrudniony za granicą, do ustalenia podstawy wymiaru przyjmuje się za okresy tego zatrudnienia:

1) kwoty, od których za te okresy opłacono składkę na ubezpieczenie społeczne w kraju, albo

2) jeżeli okres zatrudnienia za granicą przypada przed dniem 1 stycznia 1991 r. - kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi zatrudnionemu w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę.”

Art. 2a ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ma następujące brzmienie:

„Art. 2a. 1. Ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny.

2. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności:

- 1) warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych;
- 2) obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne;
- 3) obliczania wysokości świadczeń;
- 4) okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.”

Zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty określone są w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o emeryturach i rentach”. Art. 15 ustawy o emeryturach i rentach przewiduje dwa sposoby obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty. Co do zasady, wymiar emerytury lub renty jest obliczany w oparciu o składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie emerytalne i rentowe w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego

z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę (art. 15 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach). Na wniosek zainteresowanego, dopuszczalne jest jednak także obliczenie podstawy wymiaru emerytury lub renty inną metodą, tj. w oparciu o dane dotyczące składek płaconych podczas 20 lat kalendarzowych, przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu (art. 15 ust. 6 ustawy o emeryturach i rentach).

W odniesieniu do kwestii ustalania uprawnień emerytalno - rentowych osób zatrudnionych w Niemieckiej Republice Demokratycznej, wskazać należy na umowę zwartą w dniu 13 lipca 1957 r. pomiędzy Polską Rzeczpospolitą Ludową i Niemiecką Republiką Demokratyczną o współpracy w dziedzinie polityki społecznej (Dz. U. Nr 51, poz. 246 ze zm.). Umowa ta utraciła moc na podstawie art. 27 ust. 5 umowy z dnia 8 grudnia 1990 r. zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym (Dz. U. z 1991 r. Nr 108, poz. 468), zgodnie z którym umowa z 1957 r. traci moc, z tym że renty przyznane na podstawie tej umowy będą nadal wypłacane zgodnie z jej postanowieniami.

Jednakże, w zakresie możliwości przyjmowania wynagrodzeń uzyskiwanych za granicą jako podstawy wymiaru emerytury i renty, zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów, w szczególności § 10 tego rozporządzenia.

Rozporządzenie Rady Ministrów - jako zasadę - przewiduje, że, jeżeli w okresie, z którego wynagrodzenie przyjmuje się do ustalenia podstawy wymiaru, pracownik był zatrudniony za granicą, do ustalenia podstawy wymiaru przyjmuje się za okresy tego zatrudnienia kwoty, od których za te okresy opłacono składkę na ubezpieczenie społeczne w kraju. W innym razie, odniesieniu do okresów pracy za granicą, przypadających przed dniem 1 stycznia 1991 r., przyjmuje się za okresy tego zatrudnienia kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi zatrudnionemu



w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę.

Jak trafnie wskazuje Sąd przedstawiający pytanie prawne, rozporządzenie to nie określa sposobu ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent od kwoty wynagrodzenia przysługującego w okresach pracy za granicą pracownikowi, który był zatrudniony wyłącznie za granicą, a nie odprowadzono od tego wynagrodzenia składek na ubezpieczenie społeczne w kraju.

Z art. 32 Konstytucji RP wynika, że wszyscy wobec prawa są równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zgodnie ze stanowiskiem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości.

W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że art. 32 Konstytucji stanowi całość normatywną. Ustęp 1 dotyczy aspektu pozytywnego zasady równości, ust. 2 normuje natomiast aspekt negatywny, związany z zakazem dyskryminacji. Zasada równości, zarówno w jej aspekcie pozytywnym, jak i negatywnym, oznacza - z jednej strony - nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną w równym stopniu, a z drugiej strony - zakaz odmiennego traktowania takich podmiotów, czyli zakaz różnicowań dyskryminujących czy też faworyzujących. Jednocześnie z tak rozumianej zasady równości wynika dozwolenie odmiennego traktowania podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

W postanowieniu z dnia 19 lipca 2004 r., sygn. akt Tw 12/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z zasady równości nie wynika wymóg zagwarantowania podmiotom prawa konkretnych uprawnień czy też zakaz nakładania na podmioty konkretnych obowiązków. Z zasady tej wynika jedynie wymóg, aby prawodawca, który decyduje się przyznać określone uprawnienie, przyznał to uprawnienie wszystkim tym podmiotom, które mają cechę istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej, chyba że szczególne względy przemawiają za wprowadzeniem odstępstwa od zasady równości” (OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 93).

Z art. 2a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wskazanego w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli, wynika, że ustawa ta stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny; zasada równego traktowania dotyczy w szczególności obliczania wysokości świadczeń.

W tych okolicznościach Sąd przedstawiający pytane prawne zarzuca prawodawcy, że pracowników, którzy przed wyjazdem za granicę nie pracowali w kraju, traktuje inaczej niż obywateli polskich, którzy legitymują się okresem zatrudnienia przed wyjazdem za granicę.

Na mocy kwestionowanego przepisu, w przypadku pracownika, który był zatrudniony za granicą przed 1 stycznia 1991 r., można przyjąć - jako podstawę wymiaru emerytury i renty - wynagrodzenie zastępcze lub takiej możliwości nie przewidziano, tylko w zależności od uprzedniego zatrudnienia w kraju.

Zgodzić się należy z Sądem przedstawiającym pytanie prawne, że między tymi dwiema grupami ubezpieczonych różnice - w zakresie obliczania wysokości świadczeń - sprowadzają się wyłącznie do pozbawienia jednej z tych grup możliwości stosowania, przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń emerytalno - rentowych, wynagrodzenia zastępczego, jako że wkład

tych osób w krajowy system ubezpieczeniowy - w przypadku osiągnięcia jednakowego wynagrodzenia za granicą - był taki sam, bez względu na fakt uprzedniego zatrudnienia w kraju.

Zastosowane przez normodawcę kryterium nie wydaje się adekwatne do regulacji, której dotyczy, oraz nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i podstawą regulacji, zakładającej, w przypadku braku danych co do kwot, od których opłacono składkę na ubezpieczenia społeczne w kraju, możliwość stosowania, przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń emerytalno - rentowych, wynagrodzenia zastępczego, aby zwiększyć szansę wybrania przez tych pracowników najkorzystniejszego okresu wynagrodzeń osiągniętych z tytułu zatrudnienia w kraju - uzupełnionych wynagrodzeniem zastępczym.

Kwestionowany przepis § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w istocie wprowadza dyskryminacyjne zróżnicowanie ubezpieczonych w zakresie prawa do uzupełnienia wynagrodzeniem zastępczym wybranego przez tych pracowników najkorzystniejszego okresu wynagrodzeń osiągniętych z tytułu zatrudnienia w kraju, przyjmując - jako kryterium różnicowania - fakt zatrudnienia przed wyjazdem za granicę.

Powoduje to, że podmioty podobne w zakresie istotnych elementów swojej sytuacji faktycznej, które to elementy powinny być relewantne w danej sferze uprawnień, traktowane są przez prawo w różny sposób w zakresie swych uprawnień. Oznacza to sprzeczność z art. 32 Konstytucji RP, jak również z zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych w zakresie obliczania wysokości świadczeń, którą deklaruje art. 2a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hermand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego