



OGÓLNOPOLSKIE  
POROZUMIENIE  
ZWIĄZKÓW  
ZAWODOWYCH

NIP: 526-025-13-39

Regon: 001133016

KRS: 0000033976

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2012 r.

OPZZ / P / 13580 / 2012

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

**Al. Jana Christiana Szucha 12A**

**00-918 Warszawa**

**Wnioskodawca:**

Ogólnopolskie Porozumienie

Związków Zawodowych

ul. Kopernika 36/40

00-924 Warszawa

reprezentowane przez

1. Jana Guza –

przewodniczący OPZZ

2. Wiesławę Taranowską –

wiceprzewodnicząca OPZZ

**W N I O S E K**

**o zbadanie zgodności z Konstytucją RP z 1997 r. przepisów ustaw:**

**(A.) z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 t.j. ze zm.) w brzmieniu ustalonym ustawą z 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);**

---

OGÓLNOPOLSKIE POROZUMIENIE ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

00-924 Warszawa, ul. Kopernika 36/40

tel.: 022 551 55 00, fax: 022 551 55 01

e-mail: [guz@opzz.org.pl](mailto:guz@opzz.org.pl), [www: http://opzz.org.pl](http://opzz.org.pl)

**(B.) z 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);**

Niniejszym, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 4 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.) - Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wnosi o stwierdzenie, że wymienione poniżej przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.) oraz przepisy ustawy z 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), są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) art. 1 ustawy z 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) z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
- 2) art. 24 ust. 1, 1a, 1b i art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 t.j. ze zm.) w brzmieniu ustalonym ustawą z 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) z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
- 3) art. 26b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 t.j. ze zm.) w brzmieniu ustalonym ustawą z 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) z art. 2, art. 32, art. 33 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

Podstawę wystąpienia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych stanowi art. 5 ust. 2 pkt 1 Statutu Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych oraz uchwała Rady Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności

z Konstytucją RP z 1997 r. przepisów ustaw: (A.) z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 t.j. ze zm.) w brzmieniu ustalonym ustawą z 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); (B.) z 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);

## UZASADNIENIE

ad 1

**Nie zgodność art. 1 ustawy z 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) (dalej; *ustawa zmieniająca*) z art. 2 Konstytucji RP.**

Artykuł 2 ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadził szereg zasad, które muszą być spełnione przez prawodawcę, by tworzone przez niego prawo odpowiadało demokratycznym standardom. Do tych zasad należy zaliczyć reguły przyzwoitej legislacji będące pochodną zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Płynąca z treści przepisu art. 2 Konstytucji – zasada przyzwoitej legislacji jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Zasada ta ma na celu takie ukształtowanie procesu legislacyjnego, aby tworzone prawo było racjonalne i stanowiło pełną ochronę jego adresatów. Z zasady przyzwoitej legislacji wynikają dla ustawodawcy następujące dyrektywy: dostatecznej określoności prawa oraz odpowiedniej *vacatio legis*. Dyrektywa dostatecznej określoności prawa nakazuje tworzenie jasnych norm prawnych, pozwalających ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków z nich wywodzonych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie stosowania prawa. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero wówczas, gdy spełnione są te warunki podstawowe, treść przepisu może być oceniana w aspekcie pozostałych kryteriów (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK rok 2001, Nr 3, poz. 51).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, 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, np. nakładania ciężarów i świadczeń publicznych na podstawie art. 84 Konstytucji, albo określania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK Seria A rok 2002, Nr 7, poz. 90, zob. też wydane w pełnym składzie wyroki TK z: 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217 oraz z 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3A/2002, poz. 33). Należy pamiętać, że „(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa.” (wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 90).

Z reguł należytej legislacji wynikają zatem dyrektywy skierowane do prawodawcy, które obligują go do tworzenia prawa przejrzystego, klarownego i czytelnego. Prawo formułowane w taki właśnie sposób umożliwia przeciętnemu odbiorcy (adresatowi) jego odczytanie i dostateczne zrozumienie. Ustanowiony akt normatywny nie może być nieczytelny i niezrozumiały, zagmatwany, zawierać zbyt wiele odesłań i delegacji, które utrudniają lub uniemożliwiają jego odbiór i interpretację. Przepisy nie mogą być stanowione w taki sposób, aby były zrozumiałe tylko dla osób profesjonalnie zajmujących się prawem (tj. adwokaci, radcowie prawni itp.). Przepisy powinny być formułowane w sposób jasny i precyzyjny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, tj. takich by ich treść była oczywista i nie wymagała podjęcia szczególnych zabiegów dla zrozumienia (por. wyrok TK z 23 października 2010 r., sygn. akt P 28/07). Przepisy w szczególności dotyczące praw i wolności jednostki powinny być sformułowane w sposób poprawny jasny i precyzyjny (por. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

Ustawa zmieniająca rażąco narusza wynikające z art. 2 reguły przyzwoitej legislacji. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż ustawa z 11 maja 2012 r. wprowadziła do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 t.j. ze zm.) (dalej: *ustawa o emeryturach i rentach z FUS*)

ponad 20 poprawek, które dokonały zmiany konstrukcji i istoty całego aktu normatywnego. Owe poprawki nie mają tylko technicznego i nieistotnego charakteru. Dokonują one zmian i dotyczą całych artykułów lub ustępów, wprowadzają nowe, niezwykle rozbudowane jednostki redakcyjne. Skutkuje to faktem, iż ustawa o emeryturach i rentach z FUS stała się bardzo nieczytelna i charakteryzuje się brakiem przejrzystości i klarowności. W takiej sytuacji racjonalny prawodawca nie powinien dokonywać nowelizacji dotychczas obowiązującego aktu normatywnego tylko uchwalić nowy – klarowny i czytelny. Wówczas adresat zawartych w nim regulacji nie byłby zmuszony do dokonywania skomplikowanych zabiegów umożliwiających mu prawidłowe odczytanie i zrozumienie norm zawartych w tym akcie normatywnym.

Regulacją pomocną przy analizie dostatecznej określoności przepisów jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Jakkolwiek, zasady techniki prawodawczej bezpośrednio nie mogą stanowić podstawy kontroli konstytucyjności prawa (na co zwrócił uwagę TK w wyroku z 16 grudnia 2006 r., sygn. Kp 5/08, Monitor Polski rok 2009, Nr 81, poz. 1040, str. 3702), to „niewątpliwie zasady techniki prawodawczej należy traktować jako prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Według § 84 załącznika do powyższego rozporządzenia Prezesa RM jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. Wprowadzona do ustawy emerytalnej ilość zmian obniża w znacznym stopniu czytelność i klarowność tego aktu, co stanowi ważki argument przemawiający za ustanowieniem nowego aktu normatywnego w tej materii. Obecna forma ustawy o emeryturach i rentach w kształcie nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej uniemożliwia jej odbiór i interpretację przez przeciętnego obywatela będącego jej adresatem. Skutkuje to naruszeniem przepisów Konstytucji RP, w szczególności jej art. 2.

Sprzeczna z zasadami poprawnej legislacji jest również ilość odesłań do różnego rodzaju przepisów i ustaw, które znalazły się w poprawionych artykułach ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przykładowo znowelizowany:

- art. 10a ust. 1 odsyła do art. 26b, 27, 28 oraz do art. 5-7 i 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;

- art. 13a ust. 3a odsyła do art. 24 ust. 1a i 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 24 ust. 1 odsyła do art. 24 ust. 1 a i 1b oraz do art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 24 ust. 1a odsyła do art. 24, 26, 173-175, 25a ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 24 ust. 1b odsyła do art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Karta Nauczyciela oraz do art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 24 ust. 1c odsyła do art. 34, 48 i 49 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 26b ust. 1 odsyła do art. art. 24 ust. 1a pkt 26 – 85 i ust. 1b pkt 2 – 20 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 26b ust. 2 odsyła do art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 26b ust. 3 odsyła do art. art. 103 ust. 1 i 2, art. 103a i 104 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 26b ust. 4 odsyła do art. 24 ust. 1a pkt 26 – 85 i ust. 1b pkt 2 – 20 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 27 odsyła do art. 27a ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 27a odsyła do art. 27 ust. 2 i 3 oraz do art. 24 a ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 28 pkt. 1 odsyła do art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 29 ust. 1 odsyła do art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 39 ust. 1 odsyła do art.27 i 50a, 50c ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 103 ust. 2 odsyła do art. 24, 27 i 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 116 ust. 1a odsyła do art.24 i 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 127 ust. 1a odsyła do art. 14, 27 i 104 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- art. 129 ust. 1 odsyła do art. 7 ust. 3a i art. 17 ust. 5 ustawy 21 listopada 2008 o emeryturach kapitałowych;

Należy w kazać trzy istotne okoliczności mające znaczenie dla oceny czytelności w/w przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS:

- 1)poszczególne artykuły odsyłają do więcej niż jednego przepisu;
- 2)poszczególne artykuły do których wskazane regulacje ustawy o emeryturach i rentach z FUS zawierają dalsze odesłania do innych przepisów i ustaw;
- 3)niektóre przepisy odsyłają do innych ustaw niż ustawa o emeryturach i rentach z FUS.

Tak znaczna ilość odesłań do innych regulacji czyni tekst ustawy o emeryturach i rentach z FUS bardzo nieczytelny. Zrozumienie tekstu znowelizowanej ustawy wymaga profesjonalnego przygotowania, w tym bardzo dobrej umiejętności czytania i interpretacji tekstów prawnych oraz poruszania się po aktach normatywnych. Umiejętności te nabywa się w drodze studiowania prawa oraz w praktyce jego stanowienia i stosowania. Przeciętny obywatel nie ma ich opanowanych w stopniu umożliwiającym dostateczne zrozumienie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W konsekwencji sformułowania tego aktu prawnego są całkowicie nieczytelne dla przeciętnego adresata jego regulacji.

Odwołując się ponownie do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej należy wskazać, iż § 157 załącznika stanowi, że „nie odsyła się do przepisów, które zawierają odsłania”. Jak wyżej wskazano, przepisy rozporządzenia mają charakter pomocniczy i nie mogą stanowić podstawy kontroli konstytucyjności prawa, jednakże tworzą one szczególnego rodzaju kodeks należytej i poprawnej legislacji, który powinien być przestrzegany przez prawodawcę. Kodeks ten posiada silne umocowanie w art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego klauzuli demokratycznego państwa prawnego. W tego typu państwach przepisy prawa są stanowione dla ludzi i muszą być formułowane w sposób czytelny i jasny dla odbiorcy, by ten mógł je zrozumieć i zastosować. Przepisy znowelizowanej ustawy emerytalnej tych kryteriów nie spełniają. Duża liczba zmian, poprawek, odesłań i delegacji skutkuje tym, że tekst ustawy nie jest przejrzysty i klarowny. Utrudnia lub wręcz uniemożliwia to jego odbiór, przez osoby, które nie mają odpowiedniego wykształcenia i przygotowania. Stanowi to naruszenie art. 2 ustawy zasadniczej i zawarte w nim klauzule demokratycznego państwa prawnego, poprawnej legislacji i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

**ad 2**

**Niezgodność 24 ust. 1, 1a, 1b oraz art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 2 Konstytucji RP.**

Przepis art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wprowadził wydłużenie wieku emerytalnego mężczyzn o 2 lata kobiet o 7 lat. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy wiek emerytalny, poczynając od 1 stycznia 2013 r. miał być podnoszony o 1 miesiąc co cztery miesiące, co zapowiadał także Premier w swoim exposé. Wbrew temu przedłożony projekt, który stał się obowiązującym prawem, podnosi wiek emerytalny o miesiąc co kwartał, czyli

o 4 miesiące w roku. Okres wydłużenia wieku emerytalnego ma charakter kroczący i uzależniony jest od daty urodzenia (wieku) pracownika. Przykładowo wiek emerytalny dla kobiet urodzonych w okresie od dnia 1 stycznia 1953 r. do dnia 31 marca 1953 r. wynosi co najmniej 60 lat i 1 miesiąc; natomiast dla kobiet urodzonych po dniu 30 września 1973 r. wynosi co najmniej 67 lat. Wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych w okresie od dnia 1 stycznia 1949 r. do dnia 31 marca 1949 r. wynosi co najmniej 65 lat i 5 miesięcy, natomiast dla mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 r. wynosi co najmniej 67 lat.

Oznacza to, iż adresatami zmian są osoby (pracownicy) do których miały zastosowanie wcześniej obowiązujące przepisy. Stanowiły one, że wiek emerytalny dla kobiet wynosi 60 lat, natomiast wiek emerytalny dla mężczyzn wynosi 65 lat (por. art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej). W konsekwencji doszło do wydłużenia wieku, który musi osiągnąć pracownik by uzyskać uprawnienia emerytalne. W stosunku do kobiet wiek emerytalny wydłużył się o 7 lat natomiast w stosunku do mężczyzn o 2 lata.

Z kolei art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS po nowelizacji wydłuża wiek emerytalny osób, które urodziły się przed dniem 1 stycznia 1949 r. Wydłużenie wieku emerytalnego dotyczy mężczyzn, którzy urodzili się pomiędzy dniem 1 stycznia 1948 r. a 31 grudnia 1948 r. (por. ust. 3 znowelizowanego art. 27). Przykładowo wiek emerytalny mężczyzn urodzonych od dnia 1 stycznia 1948 r. do dnia 31 marca 1948 r. – wynosi co najmniej 65 lat i 1 miesiąc, natomiast urodzonych od dnia 1 października 1948 r. do dnia 31 grudnia 1948 r. – wynosi co najmniej 65 lat i 4 miesiące.

Regulacje art. 27 są tym bardziej dotkliwe, że dotyczą osób, które już ukończyły 60 rok życia i oczekują na osiągnięcie odpowiedniego wieku i nabycie uprawnień emerytalnych. Ponadto mężczyzna, który urodził się dnia 1 stycznia 1948 r. i kobieta, która urodziła się dnia 1 stycznia 1953 r. - w dniu 1 stycznia 2013 r., tj. w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej (por. art. 21 ustawy zmieniającej) ukończą odpowiednio mężczyzna 65 lat i kobieta 60 lat. Z tym dniem nabyli by oni prawa emerytalne i mieliby prawo przejścia na emeryturę. Zmiany art. 24 i 27 obejmują ich ekspektatywę i ostatecznie wydłużają ich wiek niezbędny do uzyskania emerytury. W konsekwencji nie będą oni mieli prawa przejścia na emeryturę z dniem 1 stycznia 2013 r. i będą musieli pracować dłużej niż to wynikało z dotychczas obowiązujących przepisów prawa.



Wnioskodawcy pragną również podkreślić, iż objęcie regulacją wydłużającą wiek emerytalny mężczyzn urodzonych w okresie przed dniem 1 stycznia 1949 r. nie jest uzasadnione w świetle celów wprowadzonej nowelizacji. W szczególności, należy wskazać, że celem zaskarżonej ustawy zmieniającej jest między innymi zapewnienie wzrostu wysokości świadczenia emerytalnego. W świetle powyższego, nowelizacja art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest bezpodstawną, bowiem nie wiąże się dla adresatów tego przepisu ze wzrostem przyznanego im świadczenia. W istocie bowiem, mężczyźni urodzeni w okresie przed dniem 1 stycznia 1949 r. są objęci prawem do emerytury na starych zasadach (a nie zasadach kapitałowych).

Prawodawca zmieniając art. 24 i 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS naruszył wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Polega ona na tym, iż ustawodawca nie może zmieniać reguł w trakcie „gry”. Zasada ta zakłada, że skoro zostało rozpoczęte określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, że będzie ono realizowane w pewnym okresie czasu, to obywatel powinien mieć pewność, że będzie miał prawo wykorzystać ten okres bez ingerencji prawodawcy w sposób określony przepisami prawa, które obowiązywały przed i w trakcie realizacji danego przedsięwzięcia (wyrok TK z 24 kwietnia 2001, sygn. akt K 13/01). Istotą tej zasady można sprowadzać do zakazu wycofania się przez Państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania.

Jednostka ma prawo oczekiwać od Państwa, iż regulacje prawne dotyczące określonego stosunku prawnego nie zostaną zmienione w trakcie jego istnienia. W szczególności dotyczy to przepisów prawa, które regulują jej status prawny i bezpośrednio dotyczą jej interesów. W niniejszej sprawie owo oczekiwanie dotyczyło stosunku pracy i uprawnień emerytalnych nabywanych po jego ustaniu i osiągnięciu odpowiedniego wieku. Prawodawca poprzez ustanowienie stosownych regulacji zapewnił pracowników, że kobiety po osiągnięciu 60 lat a mężczyźni po osiągnięciu 65 lat będą uprawnieni do przejścia na emeryturę. Zmiany art. 24 oraz art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wynikające z ustawy z dnia 11 maja 2012 r. świadczą o tym, że prawodawca wycofał się ze swoich zapewnień i obietnic.

Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazała dwa zasadnicze argumenty przemawiające z przeprowadzeniem reformy systemu emerytalnego. Po pierwsze, ma ona prowadzić do zwiększenia podaży pracy przez podwyższenie wieku

emerytalnego i po drugie, miesięczne wypłaty emerytur mają wzrosnąć, nawet o ponad 70%. Te okoliczności mają także wpłynąć pozytywnie na wzrost gospodarczy kraju. Strukturalną przyczyną niewskazaną przez wnioskodawcę jest przede wszystkim niewydolność systemu emerytalnego w obecnym kształcie, która jest skutkiem niepowodzenia wcześniejszych reform emerytalnych (w szczególności tej z 1999 r.). Ustawa ma na celu likwidację bądź naprawę dysfunkcyjnych skutków poprzedniej reformy systemu emerytalnego i stworzenie spójnego, ekonomicznie wydolnego systemu emerytalnego. Wszystkie cele ustawy zmieniającej wydają się być uzasadnione i pożądane. Poważne wątpliwości budzi natomiast forma i sposób przeprowadzenia reformy. Wszystkie bowiem negatywne skutki (ciężary) związane z naprawą niewydolnego systemu zostały przeniesione na obywateli. Pracownicy zostali potraktowani przez prawodawcę instrumentalnie, jako środek służący prawodawcy do naprawienia błędów i niepowodzeń wcześniejszych reform.

Wnioskodawcy pragną podkreślić, iż zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej określenie wysokości wieku emerytalnego należy do prawodawcy, byleby nie naruszało ono zasady proporcjonalności. Jednakże nowe reguły nabywania prawa do emerytury i uzyskiwania związanych z tym uprawnień mogą być ustanowione tylko w stosunku do osób, które rozpoczną pracę po wejściu w życie ustawy zmieniającej. W stosunku do osób, które rozpoczęły pracę przed wejściem w życie tego aktu normatywnego zmiany w zasadach nabywania uprawnień emerytalnych mogą nastąpić tylko za ich zgodą. Niedopuszczalne jest bowiem dokonywanie tego typu zmian w stosunku do pracowników, którzy należą do ukształtowanego w oparciu o stare regulacje systemu emerytalnego i którzy mają (mieli) wobec niego określone oczekiwania. Oczekiwania te były legitymowane i uzasadnione obowiązującymi dotąd przepisami prawa. Reforma systemu emerytalnego nie przewiduje wyrażenia zgody pracownika na zmianę zasad nabywania uprawnień emerytalnych. W konsekwencji zmiany prawa i wynikające z nich skutki prawne mają charakter jednostronny i autorytatywny. W demokratycznym państwie prawnym takie rozwiązanie jest niedopuszczalne w szczególności, że dotyczy ono szczególnej sfery jaką jest zabezpieczenie społeczne. Cechą tego stosunku prawnego jest jego dwustronność. Z jednej strony jednostka świadcząc pracę odprowadza na rzecz budżetu, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszy Ubezpieczeń Społecznych określone składki; z drugiej strony państwo zobowiązuje się do wypłaty emerytury po przepracowaniu przez jednostkę określonego czasu i uzyskaniu przez nią określonego wieku. Zmiana tego układu nie jest zakazana, wymaga jednak dla zapewnienia poszanowania zasad wynikających z art. 2 Konstytucji zgody

obydwóch stron. Państwo nie ma prawa jednostronnego autorytatywnego kształtowania tego typu stosunków prawnych w trakcie ich istnienia. W szczególności nie może dokonywać zmian na niekorzyść jednostki.

Wszyscy, którzy rozpoczęli pracę przed wejściem w życie ustawy zmieniającej mieli i mają prawo oczekiwać, iż nie dojdzie do istotnej zmiany w konstrukcji i w zasadach nabywania uprawnień emerytalnych. W szczególności mieli i mają prawo oczekiwać, iż nie dojdzie do wydłużenia wieku emerytalnego. Ustawodawca ma prawo ustawowo wydłużyć wiek emerytalny. Jednakże może to uczynić tylko w stosunku do osób, które jeszcze nie rozpoczęły pracy i które po raz pierwszy podejmą zatrudnienie po wejściu w życie nowelizacji. Zmiana zasad funkcjonowania systemu emerytalnego w stosunku do osób, które rozpoczęły pracę przed wejściem w życie ustawy zmieniającej jest przejawem naruszenia przez prawodawcę złożonej wcześniej obietnicy i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa silnie związana jest z klauzulą dotrzymywania przez organy władzy publicznej umów zawartych z obywatelami. W ustawie o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu sprzed nowelizacji prawodawca zwykły zobowiązał się, iż mężczyźni po osiągnięciu wieku 65 lat i kobiety po uzyskaniu 60 lat oraz posiadaniu określonych pozostałymi przepisami prawa okresów składkowych (zatrudnienia) i nieskładkowych będą mieli prawo przejścia na emeryturę. Ustawa z 11 maja 2012 r. zmienia te ustalenia (zobowiązanie państwa) i wydłuża bez zgody zainteresowanych wiek emerytalny, a co za tym idzie okres pracy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, iż naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady zaufania do państwa jest naruszenie określonych prawem terminów. Sąd konstytucyjny zakwalifikował takie działania prawodawcy jako złamanie swego rodzaju przyrzeczenia „reguł gry” (por. np. wyrok TK z 19 kwietnia 2005, sygn. akt K 4/05). Takie działania prawodawcy podważają ufność obywateli do państwa i wprowadzają poczucie zagrożenia, albowiem jednostka nie ma pewności, czy wcześniej ustalone reguły, którymi się kieruje nie zostaną zmienione przez prawodawcę.

Zmiana ustawy o emeryturach i rentach stanowi również naruszenie zasady ochrony interesów w toku. Pewność prawa ma bowiem gwarantować stabilność porządku prawnego, a z drugiej strony dawać obywatelowi pewność, iż w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy i przede wszystkim z a p l a n o w a ć s w o j e

z y c i e. Zasada pewności prawa zapewnia jednostce warunki sprzyjające trafnemu przewidywaniu działań prawodawcy i w oparciu o te przewidywania umożliwia kształtowanie swoich spraw. Powyższe reguły zostały złamane nowelizacją ustawy o rentach i emeryturach z FUS. Pracownicy objęci nowelizacją mieli prawo oczekiwać przejścia na emeryturę po ukończeniu 65 - lat mężczyźni i 60 lat - kobiety. Mieli oni również prawo snuć plany życiowe i osobiste opierając się na tych założeniach. Ustawa z 11 maja 2012 r. w sposób kategoriyczny i w sposób niedopuszczający jakiegokolwiek sprzeciwu zlikwidowała owe prawa i wynikające z nich oczekiwania i plany pracowników.

Prawodawca dokonując zmian ustawy o emeryturach i rentach z FUS pominął całkowicie problematykę wydłużenia się okresów zatrudnienia w przypadku wykonywania prac, które są szkodliwe lub niebezpieczne dla życia i zdrowia pracowników i innych osób. Chodzi tu przede wszystkim o pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (dz. U. Nr. 237 poz. 1656). W świetle przepisów tej ustawy (która obejmuje tylko osoby które rozpoczęły prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 roku) dopuszczalne jest zatrudnianie na tego typu stanowiskach mężczyzn w wieku do 60 lat i kobiet w wiek do 55 a w przypadku niektórych rodzajów prac przy orzeczeniu o niezdolności do wykonywania pracy w szczególnych warunkach wiek ten określony został na 55 lat dla mężczyzn i 50 dla kobiet. W skutek wydłużenia się czasookresu zatrudnienia prace związane z bezpieczeństwem publicznym mogą się stać szczególnie niebezpieczne (np. praca pilotów statków powietrznych, kontrolerów ruchu lotniczego, operatorów reaktorów jądrowych, pilotów morskich). Prace na takich i podobnych stanowiskach stawiają przed pracownikami wymagania przekraczające poziom ich możliwości, który ograniczany jest w wyniku procesu starzenia się występującego już przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Także wymagania szczególnej sprawności psychofizycznej, której naruszenie czy też zmniejszanie się w okresie poprzedzającym osiągnięcie wieku emerytalnego może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu i życiu innych osób.

Dla części osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze ustawodawca podnosi wiek emerytalny dla mężczyzn o 12 a dla kobiet o 17 lat. Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań przeprowadzanych przez Centralny Instytut Ochrony Pracy i Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi w zakresie zdolności

do pracy (Work Ability Index – WAI). Z badań prowadzonych przez te instytuty wynika, że już dwie na trzy badane osoby po pięćdziesiątce mają rozpoznaną przynajmniej jedną chorobę przewlekłą, zazwyczaj układu krążenia, będącą najczęściej przyczyną zgonów (blisko 50%). Natomiast w grupie osób w wieku 65 – 69 z nadciśnieniem boryka się już 74 proc. mężczyzn i 75 proc. kobiet. W tym wieku aż powyżej 43 proc. badanych cierpi na trzy choroby przewlekłe. Stan zdrowia społeczeństwa skupia się jak w soczewce w danych demograficznych dotyczących umieralności.

Według danych rocznika statystycznego GUS „W 2009 roku w Polsce mężczyźni żyli przeciętnie 71,5 lat, natomiast kobiety 80,1 lat. W porównaniu z początkiem lat 90-tych ubiegłego stulecia mężczyźni żyją dłużej o ponad 5 lat, natomiast kobiety o prawie 5 lat.

*Mimo pozytywnych zmian w wydłużaniu przeciętnego trwania życia, Polska nadal wypada bardzo niekorzystnie na tle innych krajów europejskich. Wiek dożywania Polaków jest krótszy o kilka lat: mężczyźni o ok. 8 lat, kobiet o 4-5 lat w porównaniu do mieszkańców Europy zachodniej oraz niektórych krajów skandynawskich.*

*Najdłużej żyją mężczyźni w Szwajcarii (prawie 80 lat) oraz w Szwecji (ponad 79 lat), zaś w Islandii i Lichtensteinie (dokładnie 80 lat); najkrócej w Rosji – niespełna 62 lata. Wśród kobiet za długowieczne można uznać: Francuzki, Szwajcarki, Hiszpanki i Włoszki. Przeciętne trwanie ich życia przekracza 84 lata. Wśród 43 krajów europejskich Polska zajmuje odległą lokatę - dopiero w trzeciej dziesiątce (mężczyźni 29 miejsce, a kobiety 24).”*

Polacy pracują dłużej i intensywniej niż w wielu krajach UE, żyją zaś znacznie krócej. Średni okres życia obu płci wynoszący ok. 75 lat jest o 6 lat krótszy od okresu życia Francuzów czy Niemców.

Podniesienie wieku emerytalnego do poziomu 67 lat spowoduje, że mieszkańcy niektórych regionów kraju pobierać będą emeryturę średnio ok. 3 lat. Przykładowo w województwie łódzkim średnia długość trwania życia mężczyzn jest najkrótsza w Polsce – w 2009 r. wynosiła 69,2 lat.

Na szczególne podkreślenie zasługuje podkreślenie znaczne pogorszenie się sytuacji kobiet, bowiem ich okres oczekiwania na emeryturę (przy istniejących realiach rynku pracy nie jest to równoznaczne z wydłużeniem okresu zatrudnienia) wydłuży się w najlepszym przypadku aż o 7 lat. Cześć prac i zawodów, których wykonywanie było możliwe przez kobiety w wieku do 60 lat, po wydłużeniu wieku emerytalnego stało się bardzo ciężkimi dla osób starszych.

Fakt ten nie został uwzględniony przez prawodawcę, albowiem nie stworzył on warunków wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w tego typu zawodach. W konsekwencji cała grupa pracowników będzie pracować w podeszłym wieku w zawodach, które absolutnie nie są przeznaczone dla osób starszych i które będą ponad ich siły. Stanowi to naruszenie wynikającej z art. 2 zasady sprawiedliwości społecznej. Pracodawca nie ma prawa zmuszać pracownika do pracy ponad jego możliwości i siły. Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych wywołały tego typu dysfunkcyjny skutek.

**ad 3**

**Niezgodność art. 26b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji RP.**

Artykuł 26b ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest swoistym przepisem przejściowym, mającym dać możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę osobom, które nie chcą pracować do 67 roku życia. Wynika z niego, że ubezpieczeni, którzy nie osiągnęli odpowiedniego wieku mogą przejść na wcześniejszą emeryturę jeżeli mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący dla kobiet co najmniej 35 i dla mężczyzn 40 lat; oraz równocześnie osiągnęli wiek wynoszący co najmniej 62 lata dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. Wysokość emerytury częściowej wynosi 50% kwoty emerytury ustalonej zgodnie z art. 26b ust. 2 i nie podlega podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury.

Wskazana regulacja jest rażąco niesprawiedliwa i niekorzystna dla pracownika. Przysługiwać mu będzie zaledwie połowa świadczenia, która równocześnie nie zostanie podwyższona do najniższej emerytury. Przepis art. 26b stanowi swoisty ekwiwalent utraconego prawa do przejścia na emeryturę w wieku 65 lat (mężczyźni) i 60 lat (kobiety) i równocześnie został bardzo niekorzystnie skonstruowany dla pracowników w taki sposób by zniechęcić ich do korzystania z jego dobrodziejstwa.

Rozwiązanie to narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Zasada sprawiedliwości społecznej odnosi się do stosunków między społeczeństwem a państwem. W rozumieniu tej zasady – sprawiedliwość jest kategorią społeczną. Wynika z niej nakaz respektowania przez państwo należnych jednostkom praw i nieodnoszenia korzyści ich kosztem. Państwo ma obowiązek prowadzenia polityki i stanowienia prawa, które nie będzie rażąco naruszało interesów i praw obywateli w zakresie zabezpieczenia społecznego. Z zasady sprawiedliwości

społecznej wynika również nakaz zapewnienia ekwiwalentności świadczeń. Oznacza to, iż za przepracowany okres pracownik powinien otrzymać należną mu emeryturę liczoną wg normalnych zasad – a nie obniżoną o połowę. Sprawiedliwość społeczna winna w tym wypadku przejawiać się w zachowaniu ekwiwalentności (właściwej proporcji) pomiędzy wysokością przyznanego świadczenia emerytalnego a wysokością składki i okresem jej odprowadzania (czyli wysokością zebranego przez pracownika kapitału). Odmienne uregulowanie, a w szczególności odebranie prawa do połowy należnego świadczenia jest wprost sprzeczne z gwarancjami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. W wyroku z dnia 11 lutego 1992 roku, sygn. K 14/91, Trybunał dostrzegł, że w pewnych przypadkach należy liczyć się z koniecznością dostosowania rozwiązań prawnych do zmieniających się stosunków społecznych i ekonomicznych. Nigdy nie powinno to jednak prowadzić do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1995 r., sygn. K 13/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 6, s. 73).

Według Trybunału, z zasady sprawiedliwości społecznej da się wyinterpretować „szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa.” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK rok 2001, Nr 8, poz. 258). Regulację art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z FUS należy uznać za akt państwa wprost godzący w zasadę sprawiedliwości społecznej.

Artykuł 32 oraz art. 33 Konstytucji RP ustanawiają zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet oraz zakaz dyskryminacji tych podmiotów w powyższej materii. Przepis art. 33 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 32 Konstytucji RP. Naruszenie tej pierwszej regulacji skutkuje w konsekwencji naruszeniem ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Artykuł 2 ustawy zasadniczej statuuje zasadę sprawiedliwości społecznej, która stanowi uzupełnienie zasady równości. Regulacje te w pełni odnoszą się do praw związanych z zabezpieczeniem społecznym mężczyzn i kobiet i można z nich zrekonstruować nakaz równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie przyznawania im uprawnień emerytalnych. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady

równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (por. orzeczenie z 29 września 1997 r., sygn. K 15/97; wyroki z 21 września 1999 r., sygn. K 6/98 OTK ZU nr 6/1999, poz. 117 i z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35). Nie oznacza to, że powinno się traktować wszystkich jednakowo. Prawo może, a nawet powinno różnicować obywateli z uwagi na pewne indywidualne cechy (np. wiek, stan zdrowia, stan rodzinny). Istota równego traktowania polega na stosowaniu takiej samej normy do wszystkich przypadków określonych w jej hipotezie. Cały problem polega więc na wyznaczeniu kryteriów pozwalających odróżnić dwa rodzaje reguły. Odnoszących się tylko do niektórych osób, lecz mimo to nie naruszających zasady równości oraz wyróżniających pewnych adresatów w sposób powodujący ich uprzywilejowanie lub dyskryminację. Naruszenie zasady równości pojawia się zatem w sytuacji, gdy wprowadzone zróżnicowania dotyczą podmiotów (sytuacji) podobnych. Wówczas konieczne staje się wskazanie, że wprowadzenie danego zróżnicowania jest uzasadnione, w przeciwnym wypadku należałoby uznać, że ustawodawca dopuścił się konstytucyjnie zakazanej dyskryminacji.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował założenie, że kobietom i mężczyznom powinny przysługiwać równe prawa o charakterze socjalnym. Sąd konstytucyjny stwierdzał, że kobiety i mężczyźni stanowią „podmioty podobne” i konieczne jest ich równe traktowanie (tak np. TK w wyroku z 28 marca 2000 r.; sygn. akt. K 27/99). Zróżnicowane traktowanie jest dopuszczalne z obiektywnych względów biologicznych lub społecznych (por. wyrok TK z 15 lipca 2010, sygn. akt K 63/07).

Przepis art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi, że mężczyzna by uzyskać prawo do emerytury częściowej musi mieć dłuższy niż kobieta okres składkowy lub nieskładkowy o 5 lat (dla kobiety wynosi 35 lat dla mężczyzny 40) oraz że mężczyzna może przejść na emeryturę częściową 3 lata później niż kobieta (kobieta uzyskuje uprawnienie w wieku lat 62, natomiast mężczyzna w wieku lat 65). W przepis art. 26b ustawy w sposób nieuprawniony uprzywilejowuje kobiety, równocześnie stanowi przejaw nierówności i dyskryminacji mężczyzn.



Przykładowo, w świetle wskazanego przepisu ustawy o emeryturach i rentach kobieta, która rozpocznie w tym samym roku pracę co mężczyzna i w tym samym zakładzie pracy będzie uprawniona do wcześniejszego uzyskania emerytury częściowej. Nie znajduje to żadnego uzasadnienia. Stosownie do treści art. 32, 33 i art. 2 Konstytucji mężczyźni i kobiety są równi. Kobieta i mężczyzna w aspekcie ich zatrudnienia i uzyskiwania na tej podstawie uprawnień emerytalnych są podmiotami podobnymi, czyli nie istnieje żadna istotna (relewantna) cecha, która uzasadniałaby różne ich traktowanie.

W przedmiotowej sprawie nie ma podstaw do zastosowania tzw. uprzywilejowania wyrównawczego kobiet w szczególności, że nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z FUS skutkuje wyrównaniem wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, który wynosi 67 lat dla obydwóch płci. Przepis ten bowiem nie prowadzi do usunięcia obiektywnie istniejących nierówności i niesprawiedliwości społecznych, które negatywnie oddziałują na status kobiet. Zróżnicowanie statusu mężczyzn i kobiet na podstawie art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie znajduje usprawiedliwienia w obiektywnie postrzeganym statusie pracowników i pracownic. W konsekwencji jest to przejaw dyskryminacji mężczyzn. Stanowi to obrazę art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji RP.

Przewodniczący OPZZ  
Jan Górski  
Prezesa Zarządu  
Wojciech Górski

Załączniki:

1. 4 odpisy wniosku,
2. Pełnomocnictwo i potwierdzenie opłaty zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej;
3. 5 egzemplarzy Statutu OPZZ;
4. Wyciąg z protokołu, lista obecności i uchwała Rady OPZZ z dnia 13 czerwca 2012 r. oraz 4 egzemplarze odpisu wyciągu, listy obecności i uchwały Rady OPZZ;
5. Wypis z rejestru organizacji społecznych z KRS wraz z 4 jego odpisami.