



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 21 listopada 2013 r.

Sygn. akt K 43/12

BAS-WPTK-2839/12

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	21. 11. 2013
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosków: grupy posłów z 3 sierpnia 2012 r., Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z 8 sierpnia 2012 r. oraz Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” z 28 sierpnia 2012 r., (połączonych w celu łącznego ich rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 43/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 26b, art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), **są zgodne** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, prawidłowej legislacji, sprawiedliwości społecznej, art. 32, art. 33 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku;
- 2) art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 27, art. 183 ustawy powołanej w punkcie 1 **nie są niezgodne** z art. 20 Konstytucji,

- 3) art. 24 ust. 1, ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 18 Konstytucji;
- 4) art. 183 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji;
- 5) art. 3 pkt 1, art. 4 pkt 1, art. 10a ust. 1, art. 13 ust. 3a, art. 25 ust. 1-1c, art. 27a, art. 28, art. 29 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 39, art. 62 ust. 1 pkt 4, art. 87 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 1b, art. 103 ust. 2, art. 116 ust. 1a, art. 127 ust. 1a, art. 129 ust. 3, art. 183 ust. 5, art. 184 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 **są zgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji;
- 6) art. 24 ust. 1a pkt 62-85 i ust. 1b, art. 27 ust. 3 pkt 2-5 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz art. 7 ust. 3, ust. 3a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), w zakresie, w jakim przewidują podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz emerytury dożywotniej dla kobiet i mężczyzn powyżej 65 roku życia, **są zgodne** z art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775);
- 7) art. 62a ust. 4 oraz ust. 4a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych oraz **nie jest niezgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku oraz art. 20 Konstytucji;
- 8) art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a oraz ust. 1b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr

50, poz. 291 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, art. 23 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku oraz art. 20 Konstytucji;

9) art. 69 § 1, § 1a, § 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 427), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, art. 32 Konstytucji, oraz **nie jest niezgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku;

10) art. 30 § 2 pkt 1, § 3, § 4 ustawy z dnia 23 listopada 2003 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. nr 240, poz. 2052 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), **jest zgodny** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, art. 32 Konstytucji, oraz **nie jest niezgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie dotyczącym badania konstytucyjności, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane wnioskami grupy posłów (dalej także jako: wnioskodawca), Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (dalej także jako: wnioskodawca albo OPZZ) oraz Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” (dalej także jako: wnioskodawca albo KK NSZZ „Solidarność”, łącznie podmioty inicjujące postępowanie będą określane jako wnioskodawcy). Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” złożyła wniosek 28 sierpnia 2012 r. wnosząc o zbadanie legalności art. 1 pkt 5 lit. b, pkt 7, pkt 8, art. 12 pkt 1 lit. c i d ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej ustawa nowelizująca albo u.n.). Również druga centrala związkowa – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, a ściślej jego Rada – zainicjowała postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wnosząc o ocenę konstytucyjności art. 1 u.n., dotyczącego zmiany przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.), kwestionując równocześnie art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 26b, art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt – odpowiednio – 5, 7, 8 u.n. (dalej: u.e.r., zob. wniosek z 8 sierpnia 2012 r.). Natomiast grupa posłów na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji złożyła wniosek 3 sierpnia 2012 r. uzupełniany pismami z 27 września 2012 r. oraz 22 października 2012 r. Zakwestionowała w nich zgodność z wzorcami kontroli art. 1, art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, oraz art. 27 i art. 183 ust. 5 u.e.r.; art. 24 pkt 11 oraz art. 62a ust. 3. ust.4, ust. 4a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.; dalej: u.p.); art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b oraz art. 19a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.; dalej: u.u.s.r.); art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu,

Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.; dalej: u.z.e.f.); art. 69 §1 i § 1a oraz § 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: u.p.u.s.p.); art. 30 § 2 pkt 1 oraz § 3 i § 4 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.; dalej: u.s.n.).

2. Ogólnopolskie organy związków zawodowych wnoszą o kontrolę (m.in.) przepisów ustawy nowelizującej. Jednakże przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny ustawa ta weszła w życie (1 stycznia 2013 r.; zob. art. 22 u.n.), co rodzi określone konsekwencje dla ustalenia właściwego przedmiotu kontroli. Przepisy ustawy nowelizującej mają bowiem na celu uzupełnienie regulacji u.e.r. (art. 1 pkt 5 lit. b, pkt 6 lit. b, pkt 7, pkt 14 lit. b), a częściowo nadają im nowe brzmienie (art. 1 pkt 1-4, pkt 5 lit. a, pkt 6 lit. a, pkt 8-13, pkt 14 lit. a, pkt 15-20 u.n.) albo uchylają jej niektóre przepisy (art. 1 pkt 14 lit. c u.n.). Natomiast centrale związkowe nie zakwestionowały ani trybu uchwalenia ustawy nowelizującej, ani sposobu wprowadzenia jej w życie. Natomiast zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających ma miejsce w zasadzie jedynie wtedy, gdy we wniosku (skardze, pytaniu prawnym) kwestionowany jest tryb uchwalenia przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Utrwalony w polskiej teorii i praktyce model tworzenia prawa przyjmuje idealizacyjne założenie, że można wyodrębnić uporządkowany i stale aktualny zbiór obowiązujących przepisów (system prawa w znaczeniu formalnym). Zmiany w tym zbiorze dokonywane są w różny sposób, m.in. za pomocą przepisów uchylających lub zmieniających, przy czym – po pierwsze – przedmiotem zmian jest bezpośrednio sam zbiór lub jego konkretne elementy (przepisy lub grupy przepisów), po drugie – metoda dokonywania zmian powoduje, że za każdym razem zachodzi automatyczna aktualizacja zbioru (por. szerzej P. Radziewicz, *Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 37-41, oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo). Zarysowany model, nazywany niekiedy techniką inkorporowania

przepisów, opisuje strukturalne uwarunkowania nowelizacji oraz jej wpływ na kształt systemu prawa. Dlatego też, w stanie prawnym obowiązującym w dacie sporządzania stanowiska przez Sejm ocenie konstytucyjności powinna podlegać zmiana normatywna dokonana przez przepis zmieniający, który zmaterializował się w przepisie ustawy podstawowej (w przedmiotowej sprawie: u.e.r.), a nie przepis ustawy nowelizującej. O ile trafna może okazać się bowiem kontrola konstytucyjności przepisów nowelizujących *per se*, kiedy jeszcze nie weszły one w życie (np. znajdują się okresie *vacatio legis*), o tyle ocena ich zgodności w momencie, kiedy zaczęły już obowiązywać, a więc dokonały przekształcenia odpowiednich przepisów ustaw podstawowych, będzie czynnością skierowaną w stosunku do niewłaściwego przedmiotu.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny zdecyduje się na derogowanie przepisu nowelizującego, jako elementu niepodlegającego dalszemu stosowaniu, uchyli tym samym jednostkę redakcyjną tekstu prawnego pozostałą po akcie zmiany normatywnej, którą przepis ten już tylko symbolizuje. Uchylenie mocy obowiązującej przepisu nowelizującego nie wpływa na moc obowiązującą przepisu, któremu przepis ten nadał nowe brzmienie. Również powszechnie akceptowana praktyka legislacyjna nie zna przypadków nowelizowania przepisów zmieniających (chyba że w okresie *vacatio legis*); co do zasady modyfikacjom poddawany jest tylko „pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony” (zob. § 90 i § 91 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 199, poz. 908; oraz J. Stelina [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 356).

Trudno zatem doszukać się argumentów na obronę celowości kontrolowania co do *meritum* przez Trybunał Konstytucyjny przepisów nowelizujących, które weszły w życie. W szczególności podejmowanie takiej kontroli nie pozwalałoby na wyeliminowanie nielegalnych przepisów prawa przedmiotowego, które uzyskały wadliwe brzmienie za sprawą przepisu nowelizującego, a co za tym idzie funkcja ochrony konstytucyjności prawa nie mogłaby być przez Trybunał skutecznie wykonywana.

Sposób sformułowania *petitum* wniosku OPZZ (obok przepisów ustawy nowelizującej zaskarżono przepisy zmieniane w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą), zarzutów przez obie centrale związkowe w uzasadnieniu wniosków

i argumentów przytaczanych na ich poparcie wskazują, że wnioskodawcy w rzeczywistości kwestionują treść przepisów (norm) zmienionych w wyniku uchwalenia przepisów zmieniających. Ponadto, wraz z upływem *vacatio legis* ustawy nowelizującej wskazany w *petitum* central związkowych przedmiot kontroli przestał być właściwy. Po wejściu w życie ustawy nowelizującej zarzuty wnioskodawców należy odpowiednio odnieść do ustawy znowelizowanej, o ile zostaną spełnione pozostałe warunki formalne dopuszczalności przeprowadzenia kontroli.

3. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych w *petitum* swojego wniosku zakwestionowało zgodność z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej (poprawnej, rzetelnej) legislacji wszystkich zmian w u.e.r. dokonanych przez art. 1 u.n. Taką ocenę miałyby uzasadniać znaczna liczba, w tym wielokrotnych, odesłań w przepisach zmienionych oraz ich rozbudowanie. Również sama liczba zmian, a także ich fundamentalny charakter, polegający na podwyższeniu wieku emerytalnego i jego zrównaniu dla kobiet i mężczyzn powodują, „[...] iż ustawa o emeryturach i rentach z FUS stała się bardzo nieczytelna i charakteryzuje się brakiem przejrzystości i klarowności” (wniosek OPZZ, s. 5). Zdaniem Sejmu, uzasadnienie to może odnosić się do dodanych przepisów u.e.r., albo tym, którym art. 1 u.n. nadał nowe brzmienie. Jednakże w ramach zaskarżenia (wszystkie zmiany wprowadzone przez art. 1 u.n.) znalazł się również zarzut niekonstytucyjności derogacji art. 87 ust. 6 u.e.r. (art. 1 pkt 14 lit. c u.n.).

Trybunał Konstytucyjny oraz doktryna prawa dopuszczają kontrolę legalności przepisów derogujących (zob. A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 157 i n., wraz z wskazanym tam orzecnictwem; S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze* [w:] *Prawo prywatne czasu przemian*, red. A. Nowicka, Poznań 2005, s. 128-133). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 marca 2000 r.: „Konstytucja nie przewiduje w żadnym z przepisów wyłączenia z zakresu kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego przepisów uchylających, a więc także «kasacyjnego» elementu przepisów zmieniających. Art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wyłącza spod jego kontroli te akty normatywne, które utraciły moc obowiązującą. Oznacza to m.in. że przedmiotem orzeczenia nie mogą być przepisy, które wskutek uchylecia przestały obowiązywać. Ograniczenie to nie obejmuje jednak przepisów

uchylających i zmieniających. Przepisy te obowiązują do czasu ich formalnego uchylenia (co z reguły następuje przez uchylenie całego zawierającego je aktu normatywnego) i wywierają skutki prawne w postaci nakazu przyjęcia określonej «nowej» treści przepisu i jej stosowania (...). Konieczne jest bowiem także porównanie jej z treścią przepisu dotychczas regulującego daną kwestię. Niekonstytucyjność «nowej» regulacji może wynikać także z tego, że samo uchylenie wcześniejszego rozwiązania prawnego narusza normy, zasady lub wartości konstytucyjne” (sygn. akt K 4/99). Wejście w życie przepisu derogującego i spowodowanie przezeń (jednorazowych) skutków prawnych *per se* nie stanowi zatem przesłanki wykluczającej jego kontrolę. Jednakże po wejściu w życie przepisów uchylających – podobnie jak miało to miejsce z przepisami zmieniającymi – przedmiotem badania powinny być już tylko przepisy ustawy podstawowej (nowelizowanej), w stanie prawnym ukształtowanym przez przepis derogujący – ile nie zostały postawione zarzuty co do procedury legislacyjnej lub naruszenia normy kompetencji prawodawczej. Ocenie podlegałoby więc przede wszystkim to, czy przepis ustawy podstawowej (znovelizowanej) reguluje wszystkie wymagane przez ustawę zasadniczą zagadnienia, czy też stanowi jedynie regulację częściową, a jego niekonstytucyjność mogłaby wynikać między innymi z braku (pominięcia) określonej treści (po akcie derogacji). Takiego zarzutu (pominięcia ustawodawczego) wnioskodawca jednakże nie stawia, a zarzut niekonstytucyjności derogacji art. 87 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2013 r. (data wejścia w życie u.n.) pozostaje bez uzasadnienia.

4. Grupa posłów kwestionuje konstytucyjność art. 1 u.e.r. (wniosek grupy posłów, s. 2 pierwszy tiret *petitum*). Posiada on następujące brzmienie: „Ustawa określa: 1) warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych; 2) zasady ustalania wysokości świadczeń; 3) zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń” (ust. 1); „Warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych przysługujących z ubezpieczenia z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz wysokość tych świadczeń określają odrębne przepisy” (ust. 4; ust. 2 i ust. 3 są uchylone). Ani we wniosku z 3 sierpnia 2012 r., ani w pismach uzupełniających z 27 września oraz 22 października 2012 r. nie

wyjaśniono, jaki zarzut postawiono art. 1 u.e.r. oraz nie przedstawiono stosownego uzasadnienia.

5. Posłowie stawiają zarzut naruszenia art. 2, art. 20, art. 32 oraz art. 67 Konstytucji przez art. 24 pkt 11 oraz art. 62a ust. 3 u.p. Posiadają one następujące brzmienie:

a) „Krajowa Rada Prokuratury w szczególności: [...] opiniuje wnioski o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu przez prokuratora 67 roku życia albo po osiągnięciu wieku przewidzianego odpowiednio w art. 69 § 1a ustawy wymienionej w art. 62a ust. 1” (art. 24 pkt 11 u.p.);

b) „Wniosek i zaświadczenie, o których mowa w ust. 2, składa się Prokuratorowi Generalnemu najpóźniej na sześć miesięcy przed ukończeniem 67 roku życia albo przed osiągnięciem wieku przewidzianego odpowiednio w art. 69 § 1a ustawy wymienionej w art. 62a ust. 1. W razie niezakończenia postępowania związanego z rozpoznaniem wniosku, prokurator pozostaje w służbie do czasu zakończenia postępowania, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym” (art. 62a ust. 3 u.p.).

Przepisy te regulują kwestie proceduralne związane z wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu przez niego 67 roku życia, a zatem na dalsze wykonywanie zawodu. Natomiast przedstawione we wniosku uzasadnienie koncentruje się na wygaszeniu możliwości wcześniejszego przejścia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów (art. 69 § 2a u.p.u.s.p.; art. 62a ust. 1 u.p. w związku z art. 69 § 2a u.p.u.s.p.). Powyżej wskazany zarzut niekonstytucyjności oraz jego uzasadnienie nie dotyczy zatem zaskarżonych przepisów regulujących kwestię dalszego pozostawania w służbie prokuratora, a innych wnioskodawca nie stawia. W związku z tym należy uznać, że w tym zakresie nie zostały dotrzymane wszystkie warunki formalne skutecznego zainicjowania postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym.

6. Grupa posłów kwestionuje zgodność z art. 10 ust. 5 u.z.e.f., o brzmieniu: „Przy ustalaniu prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych osoby, o której mowa w ust. 1 lub 2, która osiągnęła wiek emerytalny, o którym mowa w art. 24 ust. 1a i 1b oraz w art. 27 ust. 2 i 3 ustawy, o której mowa

w ust. 4, uwzględnia się również okresy pobierania emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe ustalone na zasadach określonych w art. 5-7 i 10 ustawy, o której mowa w ust. 4, są krótsze od okresu wymaganego do przyznania tych świadczeń”. Przepis ten reguluje zatem sposób ustalania wysokości emerytury i renty z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, na podstawie unormowań u.e.r. Ustanawia nakaz uwzględniania okresu pobierania emerytury policyjnej lub renty inwalidzkiej przyznawanej funkcjonariuszom, na podstawie przepisów u.z.e.f., jeśli bez uwzględnienia tych okresów nie można by stwierdzić nabycia świadczenia emerytalno-rentowe przewidzianego przez u.e.r. (w najniższej wysokości). Konieczność ubiegania się o świadczenie z powszechnego systemu emerytalno-rentowego występuje, gdy były funkcjonariusz nie spełnia wymogów uzyskania emerytury albo renty policyjnej, albo je traci. Przesłanki uniemożliwiające nabycie policyjnego świadczenia emerytalno-rentowego albo ich utraty regulują art. 10 ust. 1 i 2 u.z.e.f. (funkcjonariusz, emeryt albo rencista policyjny został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby). Zmiana wprowadzona ustawą nowelizującą (art. 4) polegała jedynie na dostosowaniu brzmienia przepisu do sytuacji prawnej uwzględniającej nowy pułap wieku emerytalnego.

Wnioskodawca przedstawił zarzut naruszenia art. 2, art. 32 oraz art. 67 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku grupy posłów można odnaleźć następujące fragmenty, które odnoszą się do sytuacji prawnej funkcjonariuszy: „[...] Służbom mundurowym gwarantuje się zachowanie zarówno praw nabytych, jak i praw w trakcie nabywania (ochrony tzw. interesów w toku), ale praw nabytych i praw w trakcie nabywania – pozbawiono osoby ubezpieczone w powszechnym systemie emerytalnym pracowniczym, w ubezpieczeniu społecznym rolników oraz sędziów i prokuratorów w zaopatrzeniu społecznym. [...] *Ratio* prowadzonej krytyki o niekonstytucyjności wskazanych przepisów sprowadza się do wskazania, że wyjątkowo trudno uznać za zgodne z konstytucyjną zasadą równości, proponowany w krytykowanej ustawie proceder, że np. w przypadku tzw. zawodów

(służb) mundurowych włączone w nowy system zostaną osoby, które rozpoczną służbę (świadczyć pracę) po wprowadzeniu ustawy w życie w 2013 roku i nabędą uprawnienia emerytalne według nowych zasad” (wniosek grupy posłów, s. 12 i 16). Zdaniem Sejmu, powyższy fragment wywodu argumentacyjnego wnioskodawcy nie może stanowić uzasadnienia dla zarzutu niekonstytucyjności art. 10 ust. 5 u.z.e.f., to jest regulacji określającej zasady ustalenia wysokości świadczenia emerytalno-rentowego z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego dla byłego funkcjonariusza, który nie będzie pobierał świadczenia na podstawie u.z.e.f. Być może przedstawione przez grupę posłów argumenty mogłyby odnosić się do przepisów rozdziału 1a u.z.e.f. „Emerytura funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r.” (przepisy te jednak nie zostały wprowadzone do u.z.e.f. na podstawie u.n., lecz zostały dodane na mocy art. 1 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 664). Jednakże Sejm nie może, niejako w zastępstwie wnioskodawcy, wyznaczyć nowego przedmiotu kontroli. Obowiązek wyraźnego określenia przedmiotu kontroli, wzorców badania oraz sformułowanie uzasadnienia zarzutu wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie ciąży na wnioskodawcy (art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

7. Grupa posłów zakwestionowała konstytucyjność art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b oraz 19a u.u.s.r. Ten ostatni przepis posiada następujące brzmienie:

„1. Ubezpieczonym, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 19 ust. 1a pkt 26-85 i ust. 1b pkt 2-25, przysługuje częściowa emerytura rolnicza, jeżeli spełnili łącznie następujące warunki: 1) podlegali ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn, z uwzględnieniem art. 20; 2) osiągnęli wiek wynoszący co najmniej 62 lata dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn.

2. Wysokość częściowej emerytury rolniczej wynosi 50% kwoty emerytury rolniczej ustalonej zgodnie z art. 24 i nie podlega podwyższeniu do kwoty emerytury podstawowej.

3. Po osiągnięciu przez osobę uprawnioną do częściowej emerytury rolniczej wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 19 ust. 1a pkt 26-85 i ust. 1b pkt 2-25, częściowa emerytura rolnicza podlega z urzędu zamianie na emeryturę, o której mowa w art. 19 ust. 1”.

Grupa posłów przedstawiła uzasadnienie związane z podwyższeniem wieku emerytalnego rolników, lecz zarówno we wniosku, jak i w piśmie uzupełniającym z 27 września 2012 r. nie uzasadniła zarzutu i nie przedstawiła dowodów na poparcie niekonstytucyjności art. 19a u.u.s.r.

8. Należy podkreślić, że z uwagi na brak terminu ograniczającego możliwość oceniania przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności wniosku wniesionego przez podmiot o legitymacji ograniczonej (ogólnopolski organ związku zawodowego) oraz ze względu na to, że zarządzenie sędziego TK o nadaniu wnioskowi biegu nie ma statusu orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, skład Trybunału wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest – co potwierdza także dotychczasowa praktyka orzecznicza – związany wynikami wstępnej kontroli. Tym samym skład ten jest władny przeprowadzić dalszą kontrolę wniosku i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione później przeszkody formalne. Ponadto Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (wyrok TK z 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; postanowienia TK z: 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt U 6/01; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 18/01; 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05).

9. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że prawidłowe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem ma znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe wyznaczenia

granic przedmiotowych wniosku i tym samym – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – granic kognicji Trybunału, wreszcie jest także niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem; zob. także K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 14 i n.).

10. W ocenie Sejmu, OPZZ oraz grupa posłów nie uzasadnili wszystkich postawionych przez siebie zarzutów niekonstytucyjności; we wniosku nie uzasadniono zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 1 u.e.r., art. 24 pkt 11 i art. 62a ust. 3 u.p., art. 10 ust. 5 u.z.e.f., art. 19a u.u.s.r. oraz derogacji art. 87 ust. 6 u.e.r.

Tym samym, zdaniem Sejmu, należy **umorzyć postępowanie** w części odnoszącej się do kontroli art. 1 u.e.r., art. 24 pkt 11 i art. 62a ust. 3 u.p., art. 10 ust. 5 u.z.e.f., art. 19a u.u.s.r. oraz derogacji (na podstawie art. 1 pkt 14 lit. c u.n.) art. 87 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2013 r. (data wejścia w życie u.n.).

11. Grupa posłów kwestionuje zgodność przepisów u.e.r., u.p., u.u.s.r., u.z.e.f., u.p.u.s.p., u.s.n. z art. 9 Konstytucji. Wnioskodawca wyjaśnił, że: „[...] w obecnym nowelizacyjnym kształcie [zaskarżona regulacja – uwaga własna] gwałci regulacje prawne z zakresu szeroko rozumianej ochrony praw człowieka” (wniosek grupy posłów, s. 25; zob. także pismo uzupełniające z 27 września 2012 r., s. 5-6). Następnie wymienia naruszone regulacje aktów międzynarodowych: (a) art. 2 (prawo do korzystania z praw i wolności na równi z innymi obywatelami), art. 5 (zakaz upokarzającego traktowania), art. 7 (równość wobec prawa, zakaz jakiejkolwiek dyskryminacji) Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej 10 grudnia 1948 r. (dalej: Deklaracja albo p.d.p.c.); (b) art. 17 (zakaz ingerencji w życie prywatne, rodzinne, zakaz bezprawnego zamachu na cześć i dobre imię) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: m.p.p.o.p.); (c) art. 10 (ochrona rodziny) Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartego do podpisu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169; dalej:

m.p.p.g.s.k.); (d) art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), art. 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 294 ze zm.; dalej: Konwencja albo k.o.p.c.p.w.); (e) art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 775; dalej Konwencja nr 102 MOP albo k.d.m.n.z.s.); (f) art. 12 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67; dalej Europejska Karta albo e.k.s.); (g) art. 26 Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego (*European Code of Social Security*; Strasburg 1964 r., *European Treaties Series* nr 48; dalej: Europejski Kodeks albo e.k.z.s.). Wobec w ten sposób postawionego zarzutu niekonstytucyjności oraz uzasadnienia naruszenia, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 9 Konstytucji, którego naruszenie ma stanowić konsekwencję niezgodności przepisów ustawy z aktami prawa międzynarodowego. A zatem, wzorce kontroli w rzeczywistości mają stanowić określone przez grupę posłów akty międzynarodowe. Jednakże, zdaniem Sejmu, wnioskodawca nie przedstawił wystarczającego uzasadnienia zarzutu naruszenia międzynarodowych wzorców kontroli. Sprowadza się bowiem ono jedynie do wyliczenia przepisów aktów międzynarodowych (wniosek grupy posłów, s. 25; pismo uzupełniające z 27 września 2012 r.). Takim uzasadnieniem nie może być bowiem, stwierdzenie, że: „Największą kontrowersją jest wskazywane już zrównanie i podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn bez respektowania konstytucyjnej zasady ciągłości zachowania praw nabytych obowiązującej w odniesieniu do osób, które rozpoczynając okres liczący się do nabywania uprawnień emerytalnych powinny mieć prawo do przejścia na emeryturę wedle obowiązujących w tym czasie reguł (zasada ochrony praw nabytych). Dyrektywa państwa prawnego, która jest jednakowa dla krajowego jak i międzynarodowego porządku prawnego zakazuje arbitralnego ograniczania praw podmiotowych obywatela. Priorytetem są zwłaszcza te prawa podmiotowe, które ukształtowano jako wyraźnie korzystne dla obywatela. Siła prawa w demokratycznym państwie to przewidywalność regulacji prawnych i równość w skutkach ich funkcjonowania [...] W tym sensie są to naruszenia powyższych aktów prawa międzynarodowego [przepisów Deklaracji. m.p.p.o.p., m.p.p.g.s.k. oraz Konwencji

– uwaga własna], że wyjątkowo mocno – w drodze przewidywanego zrównania i podwyższenia wieku emerytalnego – ingerują w funkcje społeczne rodziny włącznie z jej funkcjami opiekuńczymi i pielęgnacyjnymi oraz edukacyjnymi” (pismo uzupełniające z 27 września 2012 r., s. 4-5).

Po drugie, wśród wzorców kontroli znajduje się Deklaracja. Zauważyć należy, że Deklaracja stanowi rezolucję Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych i nie jest umową międzynarodową. Choć posiada doniosłe znaczenie (nawiązują do niej liczne dokumenty międzynarodowe oraz orzeczenia sądów krajowych oraz międzynarodowych) nie stanowi źródła zobowiązań prawnomiędzynarodowych oraz nie jest samodzielną częścią krajowego porządku prawnego. Część doktryny wyraża przypuszczenie, że postanowienia Deklaracji, albo co najmniej niektóre tam wyrażone prawa (np. zakaz tortur) przekształciły się w stanowiące źródło prawa międzynarodowego prawo zwyczajowe lub uzyskały status wiążący jako ogólne zasady prawa międzynarodowego (zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 432). Pogląd ten nie jest jednak dominujący. Przeciwno wiążącemu charakterowi świadczyć ma wykładnia historyczna postanowień Deklaracji. Z dokumentów z prac przygotowawczych wynika bowiem brak woli twórców nadania temu aktowi charakteru wiążącego. Ponadto regulacje te posiadają ogólnikową formułę. Jak podkreśla się w literaturze: „Deklaracja nie ma mocy wiążącej. [...] Zazwyczaj w takich sytuacjach [przyjęcia deklaracji – uwaga własna] dopiero po pewnym czasie dochodzi do zawarcia umowy międzynarodowej, która ma moc wiążącą” (B. Gronowska, M. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewska, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 50 wraz ze wskazaną tam literaturą; zob. również opowiadający się przeciwko wiążącemu charakterowi Deklaracji w odniesieniu do praw do zabezpieczenia społecznego K. Ślebzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 114). Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 czerwca 2008 r. (sygn. akt II OSK 686/07): „Nadal nie ma jednolitego standardu międzynarodowego, obowiązującego poszczególne państwa. Powszechna deklaracja praw człowieka w art. 15 mówi wprawdzie o prawie każdego człowieka do posiadania obywatelstwa oraz zakazuje samowolnego pozbawiania obywatelstwa lub odmawiania prawa do jego zmiany, jednak nie ma ona waloru obowiązującego prawa”. Natomiast w wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06) Trybunału Konstytucyjny stwierdził, że akty, które nie

stanowią wiążącego Polskę prawa międzynarodowego nie mogą stanowić same w sobie wzorców kontroli (pogląd ten został skrytykowany przez część doktryny, zob. M. Masternak-Kubiak, *Glosa do wyroku TK z 3 listopada 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 174). Poza rozważaniami należy pozostawić kwestię, na ile postanowienia Deklaracji mogą uzyskać charakter wiążący na skutek odesłania do nich wprost w akcie prawa krajowego (zob. np. preambuła do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), gdyż w niniejszej sprawie brak takiego odesłania w badanym akcie normatywnym, a wnioskodawca zakłada naruszenie art. 9 Konstytucji poprzez bezpośrednie naruszenia przepisów Deklaracji.

Po trzecie, nie jest możliwe powoływanie się na naruszenie Europejskiego Kodeksu, gdyż ta umowa międzynarodowa przygotowana pod auspicjami Rady Europy, nie została przez Polskę podpisana i ratyfikowana (zob. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?PO=POL&MA=999&SI=2&DF=&CM=3&CL=ENG>). Nie stanowi zatem części krajowego porządku prawnego.

W związku z powyższym, zdaniem Sejmu należy **umorzyć postępowanie** w części odnoszącej się do kontroli art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 27 oraz art. 183 ust. 5 u.e.r., w brzmieniu nadanym u.n., z art. 9 Konstytucji.

12. Wnioskodawca – grupa posłów – jako wzorzec kontroli wskazuje art. 20 Konstytucji, zgodnie z którym: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Cechami społecznej gospodarki rynkowej są: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Powyższe zasady (filary) społecznej gospodarki rynkowej nadają kształt i wskazują kierunki ustawodawstwa, regulują zagadnienie ustroju gospodarczego kompleksowo i są komplementarne. Jak twierdzi Trybunał Konstytucyjny: „[...] badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (zdaniem wnioskodawcy zasady gospodarki rynkowej), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe

wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi” (wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00).

Wnioskodawca wyjaśnia, że naruszony został trzeci filar omawianej zasady: solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Jak podkreśla się w literaturze: „«Solidarność, dialog i współpraca» odnoszą się do sposobu postępowania «partnerów społecznych». W tym sensie art. 20 jest adresowany nie tylko do władz publicznych, ale – może nawet przede wszystkim – do tych podmiotów społecznych, które odgrywają podstawową rolę w życiu gospodarczym i społecznym. Z jednej strony, chodzi o związki zawodowe i najróżniejsze inne organizacje reprezentujące pracobiorców oraz drobnych wytwórców (rolników). Z drugiej strony, o organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy [...]” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 20, s. 12). Ten fragment art. 20 ustawy zasadniczej określa ramy procesu podejmowania decyzji społecznych i gospodarczych tak w materialnym, jak i proceduralnym aspekcie. W wymiarze materialnym należy oprzeć decyzje społeczno-gospodarcze na zasadzie kompromisu, pozwalającego na zrównoważenie przeciwstawnych interesów „partnerów społecznych”. W wymiarze proceduralnym pojęcia te nakazują stworzenie negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych.

Przedstawiając argumentację, która miała uzasadniać naruszenie art. 20 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że w trakcie procesu ustawodawczego ustawy nowelizującej:

- 1) zostały nieprawidłowo przeprowadzone konsultacje społeczne; dotyczyły one projektu, który następnie został w sposób istotny zmieniony;
- 2) nie przeprowadzono wysłuchania publicznego;
- 3) nie przeprowadzono referendum ogólnokrajowego, pomimo zebrania dwóch milionów podpisów pod wnioskiem o jego przeprowadzenie;
- 4) żadna organizacja reprezentująca grupy zawodowe nie została wysłuchana (wniosek grupy posłów, s. 18-19).

Zdaniem Sejmu, powyższe uzasadnienie jest niepowiązane z zarzutem naruszenia art. 20 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Jak słusznie bowiem podnosi Prokurator Generalny w swoim piśmie: „[n]ie można natomiast uznać, że władze publiczne, w tym władza wykonawcza i ustawodawcza, w procesie

stanowienia prawa podlegają regułom wyrażonym w art. 20 Konstytucji. Tryb uchwalania ustawy i konsultowania jej projektu dotyczą inne normy konstytucyjne [...]” (s. 75-76). Innymi słowy, kwestia niezgodności z art. 20 Konstytucji nie może stanowić zarzutu naruszenia drogi ustawodawczej. Natomiast wnioskodawca uzasadniając niezgodność z art. 20 Konstytucji przedstawił wyłącznie zarzuty związane z naruszeniem procedury ustawodawczej; innego wywodu argumentacyjnego, uzasadniającego naruszenie art. 20 Konstytucji wnioskodawca nie przeprowadził.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 27, art. 183 u.e.r., art. 62a ust. 4 oraz ust. 4a u.p., art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a oraz ust. 1b u.u.s.r. **nie jest niezgodny** z art. 20 Konstytucji.

Na marginesie należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie poświęconym realizacji uprawnień opiniodawczych związków zawodowych (zarzutu niewłaściwego przeprowadzenia konsultacji społecznych) wskazywał, że: „[...] obowiązek zasięgnięcia opinii (w tym wypadku związków zawodowych) może skutecznie wyczerpywać się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, iż rząd «nie mógłby po otrzymaniu opinii [związków] zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakakolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu [opiniowania] przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku»” (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; por. również dotyczące tej samej kwestii orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95).

Z żadnego przepisu Konstytucji nie wynika również nakaz przeprowadzenia wysłuchania publicznego, a warunki przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego określa art. 125 Konstytucji, który upoważnia Sejm lub Prezydenta za zgodą Sejmu do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum. Na marginesie należy dodać, że również ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.) ustanawia jedynie prawo obywateli w liczbie 500 000 do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie referendum o szczególnym znaczeniu dla państwa. Żądanie nie jest jednakże wiążące dla Sejmu, który decyzję o zarządzeniu referendum podejmuje swobodnie (zob. art. 61-63 tej ustawy).

Odnosząc się natomiast do zarzutu niewysłuchania grup zawodowych, których dotyczą nowelizowane przepisy, to jest *implicite* wyrażonego przez wnioskodawcę oczekiwania, iż dla swojej skuteczności proponowane przez parlament zmiany musiałyby zostać zaakceptowane przez adresatów przepisów, wskazać trzeba, że przyjmowane przez wnioskodawcę założenie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami stanowienia prawa. Na gruncie obowiązujących unormowań konstytucyjnych, w tym zwłaszcza wyrażonej w art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej zasady demokracji przedstawicielskiej („Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli”), to do parlamentu należy podejmowanie decyzji legislacyjnych (art. 95 Konstytucji).

13. Grupa posłów wskazuje jako jeden z wzorców kontroli art. 67 Konstytucji. Jednak sformułowany na jego podstawie zarzut został uzasadniony wyłącznie w stosunku do art. 183 ust. 5 u.e.r. (wniosek, s. 23-24). W związku z powyższym, zdaniem Sejmu należy **umorzyć postępowanie** w części odnoszącej się do kontroli zgodności art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 27 u.e.r., art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b u.u.s.r., 62a ust. 4, ust. 4a u.p., art. 69 § 1, § 1a, § 2a u.p.u.s.p., art. 30 § 2 pkt 1, § 3 oraz § 4 u.s.n., w brzmieniu nadanym u.n., z art. 67 Konstytucji.

14. W *petitum* swojego wniosku, uzupełnionego pismem z 27 września 2012 r., grupa posłów wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 183 ust. 5 u.e.r. z art. 2, art. 9, art. 18, art. 20, art. 23, art. 32, art. 33 oraz art. 67 Konstytucji. Powyżej Sejm ustosunkował się do możliwości przeprowadzenia badania art. 183 ust. 5 u.e.r. z art. 9 oraz art. 20 Konstytucji. Analiza pism wnioskodawcy prowadzi do wniosku, że grupa posłów przedstawiła uzasadnienia jedynie do zarzutu naruszenia przez art. 183 ust. 5 u.e.r. art. 67 Konstytucji (wniosek, s. 23-24).

W ocenie Sejmu należy zatem **umorzyć postępowanie** w części odnoszącej się do kontroli zgodności art. 183 ust. 5 u.e.r., w brzmieniu nadanym u.n., z art. 18, art. 23, art. 32 oraz art. 33 Konstytucji.

Chociaż grupa posłów nie przedstawiła uzasadnienia tezy o niezgodności art. 183 ust. 5 u.e.r. z art. 2 Konstytucji, zostanie on jednak rozpatrzony, w zakresie ewentualnego naruszenia zasady prawidłowej legislacji, gdyż taki zarzut przedstawiło OPZZ.

15. Wnioskodawca – grupa posłów – wnosi o uznanie art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b u.u.s.r. za niezgodne z art. 32 Konstytucji. Uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady równości oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn zostało przedstawione we wniosku na stronach od 12 do 17. Jednakże odnosi się ono wyłącznie do zarzutu naruszenia tych wzorców kontroli przez przepisy u.e.r., u.p.u.s.p. oraz u.s.n. Grupa posłów nie uzasadniła stawianej tezy, iż zaskarżone przepisy prowadzą do nierównego traktowania (dyskryminacji) adresatów przepisów u.u.s.r., nie wyjaśniła, czy przyjmuje, że dyskryminowani są rolnicy w ogólności, czy też wewnątrz grupy osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników dochodzi do niekonstytucyjnego zróżnicowania, w tym ze względu na płeć, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

Natomiast w przypadku art. 62a ust. 4 oraz ust. 4a u.p. wnioskodawca w uzasadnieniu nie postawił nawet tezy, że prokuratorzy jednostek prokuratury wojskowej są nierówno traktowani, nie wyjaśnił na czym polegać miałyby ich dyskryminacja. Zarzuty podnoszone w pismach wnioskodawcy mogłyby się odnosić wyłącznie do regulacji określających sytuację prawną prokuratorów (zob. wniosek, s. 14; grupa posłów kwestionuje warunek osiągnięcia obniżonego wieku do 31 grudnia 2017 r., warunek ten ma zastosowanie wyłącznie w przypadku prokuratorów), jednakże z *petitum* wniosku oraz pisma uzupełniającego z 27 września 2012 r. wynika, że przedmiotem kontroli są wyłącznie ww. przepisy u.p., regulujące sytuację prawną jedynie prokuratorów wojskowych. Grupa posłów kwestionuje również zgodność art. 24 ust.1, ust. 1a, ust. 1b oraz art. 27 u.e.r. z art. 18 Konstytucji, jednakże uzasadnia wyłącznie zarzut naruszenia wskazanego wzorca kontroli poprzez podwyższenie wieku emerytalnego kobiet, a zatem zarzutu, który dotyczy art. 24 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1a u.e.r.

Należy zatem stwierdzić, że wnioskodawcy nie przedstawili uzasadnienia dla wszystkich sformułowanych przez siebie zarzutów. W związku z powyższym Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w części odnoszącej się do kontroli zgodności: art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b u.u.s.r., art. 62a ust. 4 oraz ust. 4a u.p., w brzmieniu nadanym u.n., z art. 32 Konstytucji oraz art. 24 ust. 1b i art. 27 u.e.r., w brzmieniu nadanym u.n., z art. 18 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. Zgodność przepisów

1. Zasada poprawnej (rzetelnej) legislacji

1.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych kwestionuje zmiany w u.e.r. dokonane w tekście aktu normatywnego na podstawie art. 1 u.n. Artykuł 1 ustawy nowelizującej zmodyfikował przepisy u.e.r., w następujący sposób:

a) wprowadzając nowy typ emerytury – emeryturę częściową (art. 3 pkt 1; art. 4 pkt 1, art. 26b) oraz dostosowując przepisy u.e.r. do włączenia emerytury częściowej do systemu ubezpieczenia społecznego (art. 25 ust. 1, ust. 1a, ust. 1 b, ust. 1c),

b) wydłużając i wyrównując wiek emerytalny kobiet i mężczyzn (art. 24 ust.1, ust. 1a, ust. 1b, art. 27),

c) dostosowując przepisy u.e.r. do wydłużenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (art. 10a ust. 1, art. 13 ust. 3a, art. 27a, art. 28, art. 29 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 39, art. 62 ust. 1 pkt 4, art. 87 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 1b, art. 103 ust. 2, art. 116 ust. 1a, art. 127 ust. 1a, art. 129 ust. 3),

d) wydłużając o rok (do końca 2014) możliwości uzyskania tzw. emerytury mieszanej, której wysokość wylicza się w 20% na podstawie przepisów regulujących sposób ustalenia prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia (dawny system emerytalny), a w 80% uwzględnia się mechanizm obliczania emerytury w systemie zdefiniowanej składki (nowy system emerytalny),

e) eliminując wymóg wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy w przypadku osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które ubiegają się o prawo do emerytury z tytułu prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze po osiągnięciu wieku wskazanego w odpowiednich przepisach u.e.r. (emerytura w niższym wieku emerytalnym, co do zasady 55 lat dla kobiet, 60 dla mężczyzn).

2. Jak wskazuje wnioskodawca wprowadzone zmiany rażąco naruszają wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji, gdyż:

- a) liczba zmian jest zbyt duża oraz są one tak istotne, iż ustawodawca powinien był zdecydować się na uchwalenie nowej ustawy;
- b) przepisy zmienione są nadmiernie rozbudowane,
- c) liczba odesłań jest niekonstytucyjnie liczna.

Ponadto, OPZZ podnosi, że wprowadzone przepisy są nieczytelne i niekomunikatywne (nieklarowne), a poprzez to taki charakter otrzymuje cały akt normatywny (wniosek OPZZ, s. 5-6).

1.2. Wzorzec konstytucyjny

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady poprawnej legislacji. Zasada ta nakazuje, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym; tym samym aby spełniony został wymóg określoności prawa (zob. wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; zob. także W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 47-49). Można zatem powtórzyć za sądem konstytucyjnym, że zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji (wyroki TK z: 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż: „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. także wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02).

Należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, według którego ocena zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji wymaga realizacji trzech założeń: „Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Dopiero przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02).

Należy podkreślić, że w procesie badania konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny, analizując przepisy z punktu widzenia ich określoności, w pierwszej kolejności powinien ocenić je pod kątem ich poprawności, a następnie precyzyjności i jasności (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Nie narusza automatycznie zasady poprawnej legislacji (wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie nastąpi we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 50; por. wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Przy ocenie stopnia określoności przepisu należy uwzględnić gałąź prawa, do której on należy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż to przepisy prawa karnego oraz daninowego muszą spełniać najwyższe standardy określoności z uwagi na to, że dotyczą praw i wolności człowieka (wyrok TK z 13 lutego 2001 r., sygn. akt K 19/99, wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 13 września z 2011 r. (sygn. akt P 33/09): „Nie sposób przy tym *in abstracto* wyznaczyć granicę pomiędzy zwykłą i kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego, tym bardziej, że w zależności od gałęzi prawa i regulowanej materii przebiega ona w nieco inny sposób. Ogólnie ujmując, wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym,

przy czym w tym ostatnim wypadku rozróżnić należy między prawem administracyjnym, prawem podatkowym i prawem karnym, gdyż poziom wymaganej jednoznaczności i precyzji ulega podwyższeniu w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości. Dopiero jeżeli dana regulacja prawna okazuje się niejasna w sposób kwalifikowany, uzasadnia to stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji będącej komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), wzmocnionej – ewentualnie – przez przepisy ustawy zasadniczej ustalające szczególne wymogi co do określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień (prawo karne, prawo daninowe, ograniczenia praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie)”.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do zagadnienia odesłań. Podkreślając dopuszczalność odesłań i ich zgodność z dyrektywami zawartymi w zasadach techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.; dalej: z.t.p.) stwierdził, że naruszeniem wymogów wynikających z zasady prawidłowej legislacji będzie odwołanie się w tekście aktu normatywnego z jednej dziedziny spraw, w których obowiązuje wyższy standard określoności przepisów, do aktów, w stosunku do których wymagany poziom jednoznaczności przepisów jest niższy (zob. wyroki TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04; 13 września 2011 r., sygn. akt P 33/09). Trybunał stwierdził również, że dopiero wielokrotne kolejne odesłania, w przypadku przepisów prawa karno-skarbowego stanowić będą naruszenie art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02); jak stwierdził sąd konstytucyjny: „[...] ustalenie pojęcia czynu zabronionego – mimo, czy też na skutek wprowadzenia do ustawy definicji legalnej – wymaga sięgnięcia do czterech innych przepisów, przy czym występuje podwójne odesłanie do art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 26 września 2002 r. o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy – uwaga własna] (nierzetelna

deklaracja). Już sama konstrukcja definicji, zawierająca 3 kolejne odesłania, musi być uznana za rażące naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, zwłaszcza, że chodzi o określenie czynu zabronionego”.

1.3. Analiza zgodności

1. Sejm nie podziela poglądu wnioskodawcy, że liczba zmian zawartych w ustawie nowelizującej *per se* narusza zasadę prawidłowej legislacji. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych określa: 1) warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych; 2) zasady ustalania wysokości świadczeń; 3) zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń (art. 1 ust. 1 u.e.r.) i składa się z 196 artykułów. Z tej perspektywy nie można zgodzić się z OPZZ, iż dokonanie dwudziestu zmian w u.e.r. (zob. art. 1 pkt 1-20 u.n.) polegających na podwyższeniu i zrównaniu wieku emerytalnego, wprowadzeniu emerytury częściowej i dostosowaniu pozostałych przepisów u.e.r. do tych modyfikacji przekroczyła dopuszczalny konstytucyjny standard. Podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego, choć prawnie i społecznie doniosłe, dotyczy jedynie pewnego wycinka regulacji zaskarżonej ustawy, a mianowicie unormowań związanych z uzyskaniem prawa do emerytury. Przypomnieć jednak należy, że u.e.r. ma znacznie szerszy zakres regulacji; składa się z dziesięciu działów: przepisów ogólnych (dział I), emerytur (dział II), rent z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinnej (dział III), dodatków do emerytur i rent (dział IV), zasiłków pogrzebowych (dział V), świadczeń przyznawanych w szczególnym trybie (dział VI), przepisów wspólnych dotyczących wysokości świadczeń (dział VII), zasad ustalania świadczeń (dział VIII), postępowania w sprawach świadczeń i wypłaty świadczeń (dział IX), przepisów zmieniających, przejściowych i końcowych (dział X) oraz załącznika.

Zagadnienie podwyższenia wieku emerytalnego oraz jego zrównania dla kobiet i mężczyzn stanowi istotną zmianę, zwłaszcza dla adresatów przepisów u.e.r. w nowym brzmieniu, lecz waga modyfikacji systemu emerytalnego w tym zakresie nie powoduje, że naruszona zostaje konstrukcja albo spójność u.e.r. Istotą budowy mechanizmu prawa do emerytury jest określenie ryzyka emerytalnego, które polega na wyznaczeniu przez ustawodawcę wieku emerytalnego; obowiązek taki na parlament nakłada wprost art. 67 ust. 1 Konstytucji. Jego wykonania, również

polegającego na modyfikacji dotychczasowego powszechnego (podstawowego) wieku emerytalnego, nie można, zdaniem Sejmu, uznać za naruszającą standard konstytucyjny zmianę konstrukcji aktu normatywnego. A zatem zakres zmian przewidziany przez art. 1 u.n. nie wypełnia hipotezy § 84 z.t.p.

Wnioskodawca stawia zarzut zbytniego rozbudowania nowelizowanych przepisów, co ma prowadzić do nieczytelności u.e.r. Stwierdzić trzeba, że uwaga ta może odnosić jedynie do art. 24 ust. 1a oraz ust. 1 b u.e.r.; składają się one odpowiednio z 85 oraz 20 punktów. Przepisy te mają za zadanie stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 lat; co kwartał kalendarzowy następuje podwyższenie wieku emerytalnego o jeden miesiąc, a z uwagi na to, że wiek emerytalny kobiet jest wydłużany z niższego poziomu (60 lat) to ta regulacja jest najbardziej rozbudowana. Jednakże, jak słusznie wskazuje Prokurator Generalny (pismo PG, s. 26), taka regulacja jest bardzo precyzyjna, gdyż w sposób niebudzący wątpliwości ustala odpowiedni (stopniowo coraz wyższy) wiek emerytalny dla grup osób urodzonych we wskazanym w przepisie czasie.

Zgodzić się należy z wnioskodawcą, że niektóre nowelizowane przepisy, choć nie wszystkie (np. art. 3 pkt 1, art. 4 pkt 1 u.e.r.), posługują się techniką odesłań i to zarówno wewnętrznych (np. art. 10 ust. 1 u.e.r.), jak i zewnętrznych (np. art. 25 ust. 1b u.e.r.). Zgodnie z § 156 ust. 1 z.t.p. może ona zostać zastosowana, gdy zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. Należy wówczas wskazać jednoznacznie przepisy do których się odsyła. Wymóg ten jest spełniony przez przepisy znowelizowane. Ponadto, odesłania wskazują na powiązania między przepisami. Jak podkreśla się w literaturze „[t]aka technika odesłań ogromnie ułatwia interpretację tekstu prawnego pod warunkiem, że w jakimś przepisie wskazuje się wszystkie inne, które mają z nim związek i są istotne dla wyinterpretowania normy, oraz że tę technikę stosuje się konsekwentnie” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 302). A zatem, zastosowana technika odesłań miała spowodować, że przepisy będą spójne, precyzyjne oraz nie nadmiernie rozbudowane. Z tej perspektywy odesłania w przepisach znowelizowanych ułatwiają ich zrozumienie i interpretację, zwłaszcza, że często odesłanie następowało do art. 24 ust. 1a i ust. 1b u.e.r., a zatem regulacji rozbudowanych, na co uwagę zwraca sam wnioskodawca. Równocześnie nie ziszcili

się, zdaniem Sejmu, zagrożenia sygnalizowane w literaturze i podniesione przez OPZZ. Tekst u.e.r. również po nowelizacji jest w wystarczającym zakresie komunikatywny, uwzględniając stopień skomplikowania regulowanej dziedziny prawa – prawa ubezpieczeń społecznych. Nie ma w nim odesłań zewnętrznych do gałęzi prawa, których standard konstytucyjny określoności przepisów byłby odmienny (np. prawa karnego czy daninowego). Wszystkie bowiem wskazane przez OPZZ odesłania kierują adresatów prawa do przepisów ustaw z zakresu prawa pracy i ubezpieczenia społecznego (art. 25 ust 1b oraz art. 129 ust. 3 u.e.r. odsyłają odpowiednio do ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm., oraz u.e.k.). Nie można zatem uznać, że zaistniało „istotne niebezpieczeństwo merytoryczne”, jakie ma miejsce w przypadku, gdy wymagania precyzji nie są jednakowe dla aktu, w którym zawarty jest przepis odsyłający, oraz aktu, do którego następuje odesłanie (S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 300).

Zaznaczyć również trzeba, że zgodnie z art. 116 ust. 1a u.e.r.: „Postępowanie o emeryturę wszczyna się z urzędu, jeżeli wiek emerytalny dla uprawnionych do świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku przedemerytalnego określają przepisy art. 24 ust. 1a i 1b oraz art. 27 ust. 2 i 3 [u.e.r. – uwaga własna]”. Zgodnie z zaleceniami Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) postępowanie z art. 116 ust. 1a u.e.r. należy wszcząć w terminie dwóch miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym dana osoba osiągnie wiek emerytalny (pismo członka zarządu ZUS z 26 maja 2004 r., SEn 6115-2/04, przywołane za: M. Bartnicki, B. Suchacki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonow, Warszawa 2009, s. 492). Wraz z momentem jego osiągnięcia, organy rentowe samodzielnie ustalą nabycie prawa do emerytury, o czym osoby zainteresowane zostaną poinformowane i podejmą stosowną decyzję o kontynuowaniu pracy zarobkowej albo jej zaprzestaniu i pobieraniu świadczenia emerytalnego albo połączeniu pracy zarobkowej (po rozwiązaniu stosunku pracy) z pobieraniem świadczenia (konieczność podjęcia takiej decyzji wynika z treści art. 103a u.e.r.). Równocześnie wskazać należy, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412): „Organy rentowe udzielają informacji, w tym wskazówek i wyjaśnień, w zakresie dotyczącym warunków i dowodów wymaganych do ustalania świadczeń”.

Na marginesie należy wskazać, że przykładowe wyliczenie odesłań ujętych w przepisach znowelizowanych (wniosek OPZZ, s. 5) w niektórych wypadkach oparte jest na pewnym nieporozumieniu. Wskazane we wniosku odesłanie zawarte w art. 24 ust. 1a oraz ust. 1b u.e.r. do innych przepisów u.e.r. oraz Karty Nauczyciela w rzeczywistości nie następuje (przepisy te zawierają wyliczenie poszczególnych grup osób, które uzyskują prawo do emerytury po osiągnięciu wskazanego wieku emerytalnego), natomiast art. 24 ust. 1c u.e.r., wbrew twierdzeniom OPZZ, nie był przedmiotem ani wynikiem zmiany, gdyż nie istnieje taka jednostka redakcyjna analizowanej ustawy.

2. Podsumowując przedstawione argumenty, Sejm stwierdza, że art. 3 pkt 1, art. 4 pkt 1, art. 10a ust. 1, art. 13 ust. 3a, art. 24 ust. 1-1b, art. 25 ust. 1-1c, art. 26b, art. 27, art. 27a, art. 28, art. 29 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 39, art. 62 ust. 1 pkt 4, art. 87 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 1b, art. 103 ust. 2, art. 116 ust. 1a, art. 127 ust. 1a, art. 129 ust. 3, art. 183 ust. 5, art. 184 ust. 2 u.e.r., w brzmieniu nadanym u. n., **są zgodne** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.

2. Zasada ochrony zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa (w tym zasada ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku) oraz zasada sprawiedliwości społecznej

2.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawców

1. Wnioskodawcy (OPZZ oraz grupa posłów) kwestionują zgodność przepisów podwyższających powszechny (podstawowy) wiek emerytalny do 67 lat (art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 27 u.e.r.) z zasadą ochrony zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa (dalej: zasada lojalności), w tym zasadą ochrony interesów w toku oraz zasady ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej. Natomiast OPZZ zarzuca niezgodność z zasadą sprawiedliwości społecznej także art. 26b u.e.r. Zaskarżony przepis wprowadza nowy typ emerytury – emeryturę częściową.

Ponadto, grupa posłów wnosi również o uznanie za niezgodne z zasadą lojalności, w tym z zasadą ochrony interesów w toku oraz zasadą ochrony praw nabytych, regulacje:

a) podwyższające wiek emerytalny rolników do 67 lat (art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b u.u.s.r.);

b) ustalające dopuszczalność przejścia w stan spoczynku prokuratorów wojskowych oraz sędziów po ukończeniu 67 roku życia (art. 62a ust. 4, ust. 4a u.p., art. 69 § 1 i § 1a oraz § 2a u.p.u.s.p., art. 30 § 2 pkt 1 oraz § 3 i § 4 u.s.n.).

Podsumowując, ocena zgodności z art. 2 Konstytucji dotyczyć będzie:

a) art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 26b, art. 27 u.e.r.;

b) art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b u.u.s.r.;

c) art. 62a ust. 4, ust. 4a u.p.;

d) art. 69 § 1 i § 1a oraz § 2a u.p.u.s.p.;

e) art. 30 § 2 pkt 1 oraz § 3 i § 4 u.s.n.

2. Zgodnie z art. 24 ust. 1 oraz art. 27 ust. 1 u.e.r. emerytura przysługuje po osiągnięciu wieku emerytalnego:

a) „Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w ust. 1a i 1b, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184” (art. 24 ust. 1 u.e.r.);

b) „Ubezpieczonym urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r. przysługuje emerytura, jeżeli spełnili łącznie następujące warunki: 1) osiągnęli wiek emerytalny określony w ust. 2 albo 3; 2) mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 27a” (art. 27 ust. 1 u.e.r.).

W art. 24 ust. 1a, ust. 1b oraz art. 27 ust. 2 i ust. 3, do których odsyłają art. 24 ust. 1 oraz art. 27 ust. 1 u.e.r., określony został wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn, wyodrębnionych ze względu na datę narodzin. Przepisy art. 24 ust. 1a pkt 1, art. 27 ust. 2 oraz art. 27 ust. 3 pkt 1 utrzymują dotychczasowy wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet urodzonych do 31 grudnia 1952 r. oraz 65 lat dla mężczyzn urodzonych do 31 grudnia 1947 r. Natomiast w art. 24 ust. 1a pkt 2-85, ust. 1b pkt 1-20 oraz art. 27 ust. 3 pkt 2-5 u.e.r. ustawodawca wyznaczył jednolity wiek emerytalny, ale jedynie dla kręgu osób urodzonych w okresie jednego kwartału (np. pomiędzy 1 stycznia a 31 marca 1949 r.). Jest on stopniowo podwyższany – o jeden miesiąc co kwartał – dla osób, które urodziły się po ww. datach. Proces wydłużania wieku emerytalnego zostanie zakończony dla mężczyzn urodzonych po

30 września 1953 r. oraz kobiet urodzonych po 30 września 1973 r. Dla tych osób wiek emerytalny wynosić będzie 67 lat.

Ustawodawca w art. 26b u.e.r. wprowadził również nowy rodzaj emerytury – emeryturę częściową. Wspomniany przepis posiada następujące brzmienie:

„Ubezpieczonym, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 24 ust. 1a pkt 26-85 i ust. 1b pkt 2-20, przysługuje emerytura częściowa, jeżeli spełnili łącznie następujące warunki: 1) mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn; 2) osiągnęli wiek wynoszący co najmniej 62 lata dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn” (ust. 1);

„Wysokość emerytury częściowej wynosi 50% kwoty emerytury ustalonej zgodnie z art. 26 i nie podlega podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury” (ust. 2);

„Przy ustalaniu prawa do emerytury częściowej nie stosuje się przepisów art. 103 ust. 1 i 2, art. 103a i 104” (ust. 3);

„Po osiągnięciu przez osobę uprawnioną do emerytury częściowej wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 ust. 1a pkt 26-85 i ust. 1b pkt 2-20, oraz po ustaniu stosunku pracy w przypadku ubezpieczonego będącego pracownikiem emerytura częściowa podlega – na wniosek ubezpieczonego – zamianie na emeryturę, o której mowa w art. 24” (ust. 4).

Identyczną technikę legislacyjną, polegającą na podwyższeniu wieku emerytalnego o jeden miesiąc co kwartał ustawodawca zastosował w u.u.s.r. (art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b u.u.s.r.). Natomiast przepisy art. 62a ust. 4, ust. 4a u.p., art. 69 § 1 i § 1a oraz § 2a u.p.u.s.p., art. 30 § 2 pkt 1 oraz § 3 i § 4 u.s.n. przy wyznaczaniu wieku przejścia w stan spoczynku prokuratorów i sędziów odsyłają do art. 24 ust. 1a, ust. 1b oraz art. 27 u.e.r.

3. Wnioskodawcy stawiają zarzut naruszenia zasad: lojalności, ochrony interesów w toku oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, gdyż:

a) wydłużenie wieku emerytalnego spowoduje, że pracownicy (ubezpieczeni) będą musieli dłużej pracować, niż wynikało to z dotychczas obowiązującego prawa, natomiast „jednostka ma prawo oczekiwać od Państwa, iż regulacje prawne dotyczące określonego stosunku prawnego nie zostaną zmienione w trakcie jego istnienia. [...] 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 [...] prawodawca wycofał się ze swoich zobowiązań [...] 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 [...] Państwo nie ma prawa jednostronnego autorytatywnego kształtowania tego typu stosunków prawnych w trakcie ich istnienia. W szczególności nie może dokonywać zmiany na niekorzyść jednostki [...] pracownicy objęci nowelizacją mieli prawo oczekiwać przejścia na emeryturę po ukończeniu 65 – lat mężczyźni i 60 lat – kobiety” (wniosek OPZZ, s. 9-12);

b) wprowadzone przez ustawodawcę podwyższenie wieku emerytalnego osób, które urodziły się przed dniem 1 stycznia 1949 r. (art. 27 u.e.r.), mija się z deklarowanym celem zwiększenia wysokości świadczenia emerytalnego; „[...] nowelizacja art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest bezpodstawna, bowiem nie wiąże się dla adresatów tego przepisu ze wzrostem przyznanego im świadczenia” (wniosek OPZZ, s. 9);

c) podwyższenie pułapu wieku emerytalnego powoduje wydłużenie okresów zatrudnienia w przypadku wykonywania prac, które są szkodliwe lub niebezpieczne dla życia i zdrowia pracowników i innych osób, przede wszystkim pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.); „[d]la części osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze ustawodawca podnosi wiek emerytalny dla mężczyzn o 12 a dla kobiet o 17 lat” (wniosek OPZZ, s. 12);

d) podwyższenie wieku emerytalnego jest niezgodne z zasadą ochrony interesów w toku, gdyż następuje modyfikacja sytuacji prawnej osób, które ze względu na swój wiek nie mogą zmienić swojej sytuacji zawodowej; „zakazane jest arbitralne znoszenie lub ograniczenie praw podmiotowych obywatela, zwłaszcza tych korzystnych dla obywatela” (wniosek grupy posłów, s. 8-9);

e) prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza emerytalnych, „powinny być uważane jako szczególnego rodzaju prawo nabyte, które z natury rzeczy jest prawem ograniczonym w czasie i jako takie w ogóle nie może podlegać niespodziewanym modyfikacjom powodowanych bliżej nieokreślonymi determinantami. Takim jest właśnie przepis wprowadzający zaskoczenia przymus wydłużonej pracy osobom będącym w wieku bardzo blisko emerytury”; zmiana

obejmuje bowiem „wszystkich pracowników, rolników i osoby samozatrudniające się, które już rozpoczęły okres nabywania praw emerytalnych nawet przed kilkudziesięciu laty”; „[z]asada przejścia kobiet na emeryturę w wieku 60 lat istnieje w polskim prawie od wielu dziesięcioleci. Podobnie, jak zasada przechodzenia mężczyzn na emeryturę w wieku 65 lat. Nagła zmiana obowiązujących przepisów narusza prawa nabyte i podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wniosek grupy posłów, s. 10-11).

Natomiast grupa posłów, uzasadniając naruszenie zasady lojalności (zasady ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych), stwierdziła, że sędziowie i prokuratorzy, którzy rozpoczynali służbę sędziowską po 1998 r., to jest po wprowadzeniu stanu spoczynku dla sędziów i prokuratorów, „decydowali się na rozpoczęcie tej służby w zamian za udzielone im gwarancje. Czynili to w pełnym zaufaniu do obowiązującego prawa gwarantującego natenczas możliwość wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku”. „Sytuacja sędziów i prokuratorów pozostających w stanie czynnym a nie spełniających warunku nabycia uprawnień do dnia 31 grudnia 2017 r., może być uznana za zbliżoną do tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, czyli oczekiwania mającego doniosłość prawną” (wniosek grupy posłów, s. 14).

4. Ponadto, OPZZ stawia zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (odnosi się on wyłącznie do przepisów art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 26b, art. 27 u.e.r.). Podwyższenie wieku emerytalnego spowoduje, że całe grupy pracowników (kobiety, zawody, w których wykonuje się prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze) będą pracować w podeszłym wieku, bez opcji wcześniejszego przejścia na emeryturę, ponad ich możliwości i siły (wniosek OPZZ, s. 14). Z zasadą tą jest również niezgodny art. 26b ust. 2 u.e.r., gdyż niesprawiedliwym rozwiązaniem legislacyjnym jest wyznaczenie wysokości emerytury częściowej na poziomie połowy kwoty „pełnej” emerytury (po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego), która nie podlega podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury. Jak podkreśla OPZZ: „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)” (wniosek OPZZ, s. 14-15).

2.2. Wzorce konstytucyjne

1. Wnioskodawcy kwestionują zgodność zaskarżonych przepisów z zasadą lojalności. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie interpretował tę zasadę. Podkreślał, że „opiera się [ona – uwaga własna] na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, zob. także wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06). Chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymywania zawartych umów. Była ona powoływana również w kontekście konstytucyjnej ochrony świadczeń emerytalnych. W orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K 14/91), Trybunał stwierdził: „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia – przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy – upraszczając – weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”.

Pogląd ten jest nadal aktualny (zob. wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednocześnie, że „bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego” (wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Dlatego oceniając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, trzeba rozważyć szereg kwestii. Przede wszystkim Trybunał musi ocenić, „na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, jest usprawiedliwione. (...) Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest (...) perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Trybunał przyznaje, że konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępianie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej korzystne, ze względu na przykład na stabilność finansów publicznych. „Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza” (wyrok TK w sprawie sygn. akt P 3/00, zob. także wyrok TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11). Zasada ochrony zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się bowiem m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (wyrok TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99). Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2010 r. (sygn. akt K 17/09) z zasady lojalności można wywieść szereg bardziej szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy, będących konsekwencjami jej

respektowania: „– zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (...); – zasada ochrony zaufania do państwa i prawa powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (...); – niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które «dały się na to nabrać», gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (...); – prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, «wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach» (...); – «przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania» (...); – «prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym – powinien (...) preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji»”.

2. Wskazana przez wnioskodawców zasada ochrony praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Zasada ochrony praw nabytych była już wielokrotnie wzorcem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. zwłaszcza wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99 i 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99 oraz powołane w nich orzeczenia przedkonstytucyjne; por. także M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008 oraz tenże *Ekspektatywa jako przedmiot ochrony konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 11, s. 93-101; K. Ślęzak, *op.cit.*; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006; K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 66-73).

Jak wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny (zob. wywód podsumowujący w wyroku TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09) zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja omówionej wyżej zasady lojalności. Na poziomie najbardziej

ogólnym „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym” (zob. powołane wyroki TK o sygn. akt K 5/99 i K 18/99). Jej stosowanie podlega następującym ograniczeniom:

a) może ona służyć wyłącznie do ochrony praw podmiotowych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (tzn. pod warunkiem, że spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne; w sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego); należy zwrócić uwagę, że poglądy Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony wyłącznie maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw praw do emerytur w obniżonym wieku emerytalnym były przywoływane (aprobowano) przez sądy powszechne (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 22 lutego 2008 r., sygn. akt I UK 228/07, czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 15 października 2008 r., sygn. akt III AUa 221/08); a zatem z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym;

b) w sferze praw emerytalnych i rentowych ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (zasada ta nie jest więc uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu urzeczywistnienie uprawnienia);

c) ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte „słusznie” (co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym);

d) nie ma ona charakteru absolutnego – zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych, mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale i pewne okoliczności gospodarczo-społeczne; w sferze praw emerytalnych Trybunał Konstytucyjny wymieniał wśród nich najczęściej: równowagę

finansową państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne (zob. np. wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; a także W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 37; M. Jackowski, *op. cit.*, s. 94-105 i cytowana tam literatura). Powyższe stwierdzenia można uzupełnić postulatem doktryny, aby ograniczanie praw nabytych uznawać za zgodne z Konstytucją pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań rekompensujących te ograniczenia, zwłaszcza wtedy, gdy jest to konieczne z powodu potrzeby wyeliminowania norm prawnych wadliwych systemowo lub aksjologicznie (R. Pacud, *op. cit.*, s. 65).

A zatem dopuszczalność ograniczeń praw podmiotowych („nabytych”) wymaga *a casu ad casum* rozważenia, czy prawa te zostały nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a po uzyskaniu odpowiedzi, iż są to prawa słusznie nabyte, czy:

a) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w Konstytucji *expressis verbis*),

b) nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

c) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

W swoich dotychczasowych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny stwierdzał m.in., że nie narusza zasady ochrony praw nabytych wygaszanie praw do emerytury kolejowej na podstawie kryterium daty urodzenia (powołany wyrok TK o sygn. akt K 5/99) oraz wydłużenie okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganego dla uzyskania emerytury w obniżonym wieku emerytalnym (wyrok TK z 10 lipca 2008 r., sygn. akt K 33/06). Nie jest natomiast zgodne z tą zasadą ograniczanie prawa do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki w zależności od daty urodzenia uprawnionego (powołany wyrok TK o sygn. akt K 18/99). Ponadto Trybunał uznał za nienaruszający standard konstytucyjny przepis ustawy z dnia 19 grudnia 2009 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.; dalej: u.e.p.) w zakresie w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej

wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r. (wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

3. Konstytucyjny nakaz ochrony interesów w toku znajduje uzasadnienie w koncepcji państwa prawnego oraz zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. orzeczenie TK z 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96; wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 7 grudnia 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02). Powyższa zasada chroni określone przedsięwzięcia (m.in. gospodarcze i finansowe) rozpoczęte pod rządami uregulowań dotychczas obowiązujących, które trwają nadal w chwili zmiany przepisów. Ochrona interesów w toku i wynikające z niej oczekiwania prawne mają z założenia charakter tymczasowy i przejściowy, określony ramami czasowymi wyznaczonymi przez ustawodawcę. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny precyzyjnie wyznaczył przesłanki, które muszą zostać łącznie spełnione, aby interesy w toku podlegały konstytucyjnej ochronie: 1) przepisy prawa powinny wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcie to musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się realizować w wyniku jednorazowego zdarzenia gospodarczego; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację określonego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danych przepisów (por. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97 oraz 8 stycznia 2009 r., sygn. akt P 6/07). Konstytucyjna ochrona interesów w toku dotyczy zatem takich sytuacji, w których przepisy prawa wyznaczają określony horyzont czasowy realizacji danego przedsięwzięcia. Podkreślić należy, że nie obejmuje ona potocznie rozumianych interesów „w ogólności”, lecz interesy, których znaczenie zostało sprecyzowane w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak pojmowana zasada ochrony interesów w toku gwarantuje, że dotychczasowe normy o określonej treści będą obowiązywać w ustalonym horyzoncie czasowym. Jeśli podmiot prawa podjął pewne czynności czy działania, wówczas, w horyzoncie czasowym przewidzianym w ustawie, nie mogą być zmieniane „reguły gry”. Nie należy natomiast utożsamiać zasady poszanowania interesów w toku z gwarancją niezmienności przepisów prawnych w odniesieniu do danej działalności, gdyż jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, zmienność prawa jest elementem, z którym jego adresaci muszą się liczyć

(por. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01). Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że dokonując oceny zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą interesów w toku, należy mieć na względzie m.in. charakter podmiotów, których miałyby dotyczyć zaskarżona regulacja (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

4. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składają się wartości konstytucyjne takie jak: tworzenie warunków stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych, a także szczegółowe zasady prawne: minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli (zob. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Zasada sprawiedliwości pozostaje również w korelacji z zasadą równości. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że obie zasady są ściśle związane (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jednakże podkreślić należy, że: „Mimo bliskości treści, zasady (zasad) sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 59 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). „W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby” (*ibidem*). W dziedzinie ubezpieczeń społecznych Trybunał wiązał zasadę sprawiedliwości społecznej także z postulatem zachowania słuszných (sprawiedliwych) proporcji między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (zob. wyroki TK z: 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05).

2.3. Analiza zgodności

1. Podstawowymi celami ustawy nowelizującej było: (a) stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat, (b) wprowadzenie możliwości przejścia na częściową emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego, (c) ograniczenie stosowania przepisów umożliwiających wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej, funkcjonujących do zmiany w systemach zabezpieczenia społecznego: rolników, sędziów oraz prokuratorów. Jak wyjaśniają projektodawcy ustawy nowelizującej w uzasadnieniu: „Najważniejsza propozycja to stopniowe podwyższanie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat. Obecnie wiek ten wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Podnosząc wiek emerytalny od 1 stycznia 2013 r. o 1 miesiąc co trzy miesiące, poziom ten zostałby osiągnięty dla mężczyzn w 2020 r., a dla kobiet w 2040 r. Nowe regulacje objęłyby kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 r. oraz mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1947 r. Zgodnie z *exposé* Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r., podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nastąpiłoby we wszystkich systemach emerytalnych, w których obecnie prawo do przejścia na emeryturę lub w stan spoczynku przysługuje po osiągnięciu wieku 60 lat przez kobietę i 65 lat przez mężczyznę. Nowe regulacje w tym zakresie, wprowadzone projektowaną ustawą do ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 1 pkt 5 i 8 projektu ustawy), dotyczyłyby również systemu ubezpieczenia społecznego rolników (art. 3 pkt 3 lit. a i b) oraz przechodzenia w stan spoczynku przez prokuratorów (art. 2) i sędziów (art. 7 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2). Bez zmian pozostałby wiek uprawniający do świadczeń o charakterze wygasającym, tj. do emerytur pomostowych i świadczeń kompensacyjnych nauczycieli. Nie ulegną zmianie również warunki nabywania prawa do świadczeń przedemerytalnych. Konsekwencją zmiany powszechnego wieku emerytalnego byłoby natomiast wydłużenie okresu wypłaty tego rodzaju świadczeń, w tym również przyznanych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 17). Podwyższanie wieku emerytalnego będzie procesem stopniowym i rozłożonym w długim okresie czasu. W przypadku kobiet docelowy wiek zostanie osiągnięty w 2040 r., a więc po dwudziestu ośmiu latach od rozpoczęcia jego podnoszenia o siedem lat (z 60 lat do 67 lat), a w przypadku mężczyzn podnoszenie wieku o dwa lata (z 65 lat do 67 lat) trwać będzie osiem lat” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy

nr 329/VII kad., s. 1-3; dalej uzasadnienie projektu ustawy). Jak podkreśla projektodawca: „najważniejszym efektem podniesienia wieku emerytalnego, proponowanego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego – będzie powstrzymanie spadku zatrudnienia, a w konsekwencji utrzymanie wzrostu PKB oraz wpływów podatkowych od przedsiębiorstw, które nie będą zmuszone do likwidacji miejsc pracy w nadchodzącym okresie ograniczenia podaży pracy. Na kwestię zrównania i podniesienia wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę należy patrzeć z punktu widzenia nie tylko finansów publicznych (ustabilizowanie systemu emerytalnego oraz wzrost gospodarczy, a co za tym idzie wzrost popytu na pracę i spadek bezrobocia), ale również z punktu widzenia jednostki. Dane statystyczne wskazują, że oczekiwana długość życia wydłuża się i wynosi obecnie dla osób w wieku powyżej 60 lat – 23 lata dla kobiet i ponad 18 lat dla mężczyzn. W konsekwencji oznacza to, że kolejne roczniki ze względu na rosnącą oczekiwaną długość życia, przy utrzymaniu obecnego wieku, uprawniającego do przejścia na emeryturę, otrzymałyby relatywnie niższą emeryturę, niż osoby starsze z porównywalnym stażem pracy i zarobkami osiąganymi w trakcie aktywności zawodowej” (uzasadnienie projektu ustawy, s. 1).

2. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego ukształtowania regulacji prawnych, aby każdemu obywatelowi zapewnić prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie 2 ustawy zasadniczej ustrojodawca scedował uprawnienie do określenia zasad i formy określenia tego prawa na ustawodawcę zwykłego. Świadczenia emerytalne stanowią formę realizacji tego prawa. Jak podkreśla sąd konstytucyjny: „Regulacja konstytucyjna [art. 67 ust. 1 zdanie 2 – uwaga własna] akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązania, które uważa za optymalne z punktu widzenia obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu

kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb. [...] Prawo ustawodawcy do określania zakresu zabezpieczenia społecznego obejmuje w szczególności prawo do wyznaczenia wieku emerytalnego wewnątrz pewnego przedziału czasowego, którego granice wyznacza istota prawa do emerytury” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

3. Po odzyskaniu przez Rzeczpospolitą Polską niepodległości w roku 1918, kwestie zabezpieczenia społecznego na wypadek starości początkowo regulowały akty prawne zaborców. W latach 20-tych XX. wieku polski prawodawca uchwałiał regulacje o podmiotowo ograniczonym zasięgu, np. rozporządzenia Prezydenta RP z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (Dz. U. Nr 106, poz. 911; art. 24 określił wiek starczy na 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet). Ochronę na wypadek starości w szerszym zakresie wprowadziła tzw. ustawa scaleniowa – ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 51, poz. 396 ze zm.). Zgodnie z postanowieniami jej art. 154: „Za inwalidę uważa się również osobę, która ukończyła 65 rok życia oraz osobę, która, ukończyła 60 rok życia i przebyła w ubezpieczeniu 750 tygodni składowych ze składką”. Ustawa scaleniowa nie rozróżniała ryzyka emerytalnego i inwalidzkiego (zob. T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków-Lublin 1997, s. 14 i n.; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 200-201). Po raz pierwszy rozdzielenie tych ryzyk, a zatem i wyznaczenie wieku emerytalnego wprost, nastąpiło na podstawie regulacji dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 23, poz. 97 ze zm.). Zgodnie z jego art. 30 wiek starczy wynosił 60 lat dla mężczyzn oraz 55 lat dla kobiet dla pracowników wykonujących wskazane w ustawie zawody (zob. art. 9 dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r., np. zatrudnionych pod ziemią, na statkach morskich, nauczycieli), a dla pozostałych pracowników 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Model ten został przejęty przez ustawę z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.), gdzie

w identyczny sposób w art. 21 ust. 1 ustalono wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn będących pracownikami pierwszej kategorii zatrudnienia (odpowiednio 55 oraz 60 lat) oraz będących pracownikami drugiej kategorii zatrudnienia (odpowiednio 60 oraz 65 lat). Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) wprowadziła podstawowy wiek emerytalny 60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn (zob. jej art. 26), utrzymując równocześnie wiele odstępstw od tej reguły, np. możliwość uzyskania świadczenia emerytalnego w niższym wieku emerytalnym, albo wcześniejszej emerytury bez osiągnięcia wieku emerytalnego (zob. przykładowo: art. 54 i n. wyznaczający niższy wiek emerytalny dla osób wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze oraz art. 27 określający prawo do wcześniejszej emerytury). Podkreślenia wymaga, że inne niż pracownicy grupy zawodowe były w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stopniowo obejmowane ubezpieczeniem emerytalnym na podstawie odrębnych ustaw, które samodzielnie określały wiek emerytalny (zob. przykładowo: art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin [t.j. Dz. U. z 1983 r. Nr 31, poz. 145 ze zm.] – podstawowy wiek emerytalny został wyznaczony na 65 lat dla mężczyzny, a 60 lat dla kobiety; podobną regulację można odnaleźć w art. 15 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia [Dz. U. Nr 45, poz. 232 ze zm.]; ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin [Dz. U. Nr 5, poz. 32 ze zm.] określiła wiek emerytalny na 55 lat).

Ustawodawca skorzystał ze swojego konstytucyjnego uprawnienia wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji utrzymując po reformie systemu emerytalnego z roku 1998 podstawowy wiek emerytalny na poziomie 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn (art. 24 ust. 1 u.e.r. w dawnym brzmieniu).

4. Rozważania na temat zgodności z Konstytucją podwyższenia wieku emerytalnego dla kobiet i dla mężczyzn należy rozpocząć od stwierdzenia, że nie określa go żaden przepis ustawy zasadniczej. Z redakcji art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, że ustalenie tego wieku należy do ustawodawcy. Niemniej, jak wyjaśnił sąd konstytucyjny, ustalając zasady i formę prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku, ustawodawca musi określić wiek emerytalny nie naruszając istoty prawa do emerytury. Ustalenie wieku na zbyt

wysokim poziomie mogłoby stanowić takie naruszenie, gdyby ubezpieczeni, ze względu na długość życia, co do zasady, nie mogli go osiągnąć. Tak ustalone prawo do emerytury stanowiłoby swoistą fikcję prawną, co równoznaczne byłoby z naruszeniem zasady lojalności wynikającej z art. 2 Konstytucji. Jednakże, Sejm stoi na stanowisku, że określenie podstawowego wieku emerytalnego na poziomie 67 lat dla kobiet i mężczyzn nie narusza standardu konstytucyjnego. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę, że, jak wynika z danych statystycznych wskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy, długość życia mężczyzny w 2010 r. wynosiła ponad 74 lata, a kobiety ponad 83 lata (warto dodać, że prognozy demograficzne wskazują na znaczne prawdopodobieństwo dalszego wydłużania średniego wieku życia, zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 15-16). A zatem już w momencie uchwalania ustawy nowelizującej, prawo do emerytury, które uzyskiwano by po osiągnięciu 67 roku życia, nie stanowiłoby prawa pustego; ustawodawca był zatem konstytucyjnie uprawniony do wyznaczenia takiego pułapu. Ponadto, podkreślić należy, że ustrojodawca, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zobowiązał parlament do takiego kształtowania warunków nabycia świadczenia emerytalnego, aby gwarantowało ono zaspokojenie podstawowych potrzeb (minimum życiowego). Dążąc do zapewnienia finansowej efektywności systemu emerytalnego oraz podwyższenia przyszłego świadczenia, ustawodawca wyznaczył wiek emerytalny na ww. poziomie. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej „[...] przy otrzymaniu obecnego wieku [60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn – uwaga własna], uprawniającego do przejścia na emeryturę, [przyszły emeryt – uwaga własna] otrzymałyby relatywnie niższą emeryturę, niż osoby starsze z porównywalnym stażem pracy i zarobkami osiąganymi w trakcie aktywności zawodowej” (uzasadnienie projektu ustawy, s. 1). A zatem podwyższenie wieku emerytalnego stanowiło również realizację dyrektywy nakazującej zapewnienie minimalnego poziomu świadczenia.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 stycznia 2000 r. (sygn. akt K 18/99), reforma systemu ubezpieczeń społecznych z 1998 r. miała na celu stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne: „Przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Ma ona na

celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Realizacja wartości znajdujących się u podstaw tego prawa może – w pewnych przypadkach – usprawiedliwiać poświęcenie wartości znajdujących się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego, opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych nie jest możliwe bez ograniczenia niektórych uprawnień zagwarantowanych w dotychczasowym systemie emerytalno-rentowym”. Dodać należy, że przy utrzymaniu się negatywnych tendencji demograficznych, brak ingerencji ustawodawcy polegającej na podniesieniu wieku emerytalnego, mogłoby zagrozić wypłacalności całego systemu, albo doprowadzić do spadku wysokości świadczenia poniżej minimum socjalnego. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji nakłada na parlament, ze względu na interes samych ubezpieczonych, obowiązek przeciwdziałania takim zagrożeniom.

W związku z powyższym, trzeba uznać, że decyzja ustawodawcy o podwyższeniu wieku emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego, znajduje swoje konstytucyjne uzasadnienie w art. 67 ust. 1 zdanie 1 i 2 ustawy zasadniczej. Problemem konstytucyjnym, który należy następnie rozważyć, to wybór sposobu wprowadzenia regulacji o podwyższeniu wieku emerytalnego w życie.

5. W wyroku z 22 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 5/99) sąd konstytucyjny ocenił dopuszczalność podwyższenia wieku emerytalnego dla kolejarzy. Odrębny od podstawowego wiek emerytalny dla pracowników kolejowych przewidywała ustawa z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz. U. Nr 23, poz. 99 ze zm.), która obowiązywała do 31 grudnia 1998 r. Tak ustalony pułap wieku stanowił kontynuację wcześniejszych rozwiązań. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy emerytura kolejowa przysługiwała pracownikowi kolejowemu, który m.in. osiągnął wiek emerytalny: kobieta 55 lat, mężczyzna 60 lat. Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zmieniła tę regulację na niekorzyść ubezpieczonych. Zgodnie z art. 195 pkt 7 u.e.r. ustawa z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin utraciła moc obowiązującą. W jej miejsce zostały wprowadzone nowe rozwiązania, przy czym nowa regulacja dotycząca uprawnień emerytalno-rentowych pracowników kolejowych nie była

jednolita. Ustawodawca zróżnicował sytuację prawną dla tej kategorii zawodowej, w zależności od daty urodzenia, a także w zależności od tego, czy dana osoba nabyła już prawo do świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie dotychczasowych przepisów. W stosunku do pracowników kolejowych, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a więc osób, które w dniu wejścia w życie u.e.r. nie ukończyły 50 roku życia, u.e.r. zmieniła zasady nabywania świadczeń emerytalnych, a także zasady ustalania ich wysokości przez te osoby. Ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. nabywają prawo do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na ogólnych zasadach, a więc po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn (u.e.r. przewidywała jednak pewne wyjątki od tej zasady). Trybunał Konstytucyjny badając kwestię naruszenia praw nabytych przez regulację podwyższającą wiek emerytalny kolejarzy stwierdził, że u.e.r. „[...] nie narusza ani praw nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, ani praw nabytych *in abstracto*, ani też ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Ustawa dotyczy jedynie ekspektatyw, które nie mają charakteru maksymalnie ukształtowanego, a więc takich, które zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie zostały objęte ochroną konstytucyjną. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego nakazuje wprowadzanie zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*, które adresatom regulacji prawnej pozostawi odpowiedni czas w celu przystosowania się do nowych rozwiązań prawnych. Zmiany wprowadzone przez ustawę nie dotyczą osób, które w dniu wejścia w życie ustawy skończyły 50 lat. Zmiany dotyczą natomiast osób, które w dniu wejścia w życie ustawy nie ukończyły 50 roku życia, i którym do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostało 5 lat – w przypadku kobiet oraz 10 lat w przypadku mężczyzn. Podniesienie wieku emerytalnego w odniesieniu do osób, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego określonego w dotychczas obowiązującym ustawodawstwie pozostało co najmniej 5 lat, nie narusza bezpieczeństwa prawnego jednostki w takim stopniu, aby można było w tym przypadku stwierdzić naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2010 r. (sygn. akt K 17/09) podtrzymał ww. tezę. Badał on konstytucyjność przepisu, który ograniczał możliwość uzyskania prawa do emerytury pomostowej. Przesłanką różnicującą była data rozpoczęcia pracy w szczególnych warunkach albo

o szczególnym charakterze. Ustawodawca zdecydował się na niekorzystną dla ubezpieczonych zmianę warunków nabycia prawa do świadczenia emerytalnego, polegająca na wykluczeniu z dobrodziejstwa ustawy o emeryturach pomostowych osób, które w momencie wejścia w życie u.e.p., legitymowały się jedynie 10-letnim stażem pracy w szczególnych warunkach albo o szczególnym charakterze. Z uwagi na to, że należało wykazać 15 letni okres pracy w ww. warunkach/charakterze, świadczenia nie nabyły osoby, którym brakowało 5 lat do spełnienia przesłanki uzyskania emerytury pomostowej. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny: „Nie bez znaczenia jest również to, że nawet w najbardziej skrajnych wypadkach (tzn. w odniesieniu do osób, które – gdyby zostało przedłużone obowiązywanie dotychczasowych przepisów – otrzymałyby prawo do wcześniejszej emerytury w 2014 r.) istnieje stosunkowo długi, bo pięcioletni okres na dostosowanie się do nowych warunków. Został on uznany za wystarczający w powołanym już wyroku o sygn. K 5/99, dotyczącym możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę kolejarzy (a więc osób uprawnionych do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym według ówczesnego stanu prawnego)”. A zatem, 5 letni okres poprzedzający wystąpienie skutku negatywnej dla ubezpieczonego zmiany jest wystarczający, aby zachować standard konstytucyjny.

6. Modyfikacja pułapu wieku emerytalnego w powszechnym systemie emerytalnym (zmiana w u.e.r.) polega na stopniowym podwyższeniu wieku emerytalnego – co kwartał o 1 miesiąc. Zgodnie z art. 22 ustawy nowelizującej zmiana weszła w życie 1 stycznia 2013 r. po ponad sześciomiesięcznej *vacatio legis* (została ogłoszona 6 czerwca 2012 r.). Tym samym mężczyźni urodzeni do 31 grudnia 1947 r., a kobiety do 31 grudnia 1952 r. uzyskują prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach (zob. art. 24 ust. 1a oraz art. 27 u.e.r.). Wiek emerytalny urodzonych później co kwartał wydłuża się o 1 miesiąc, co powoduje, że proces zostanie zakończony dla mężczyzn w 2020 r., a dla kobiet w 2040 r. Wydłużenie wieku emerytalnego o 2 lata dla mężczyzn nastąpi zatem po 8 latach, natomiast o 7 lat dla kobiet – po 28 latach. Zdaniem Sejmu, z tej perspektywy wprowadzana zmiana ma charakter mniej rygorystyczny niż rozwiązania normatywne oceniane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. akt K 5/99 oraz K 17/09. Osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy skończyły 55 lat (w przypadku kobiet) oraz 60 lat (w przypadku mężczyzn), – gdyby utrzymać dotychczasowe warunki

nabywania prawa do emerytury spełniłyby je za 5 lat – zgodnie z art. 24 ust. 1a pkt 22 i ust. 1b pkt 22 u.e.r. przejdą na emeryturę odpowiednio w wieku 61 lat i 9 miesięcy oraz 66 lat i 9 miesięcy. Dla tych osób, wiek emerytalny zostanie wydłużony o rok i 9 miesięcy.

Należy równocześnie zauważyć, że niekorzystna modyfikacja następuje po ponad 6 miesięcznym okresie spoczywania ustawy. Minimalny standard *vacatio legis* wyznacza ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95; dalej: u.o.a.n.), która w swym art. 4 przyjmuje, że dla wejścia w życie aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, przewidziany jest czternastodniowy okres spoczynku. Od tej podstawowej zasady możliwe są jednak odstępstwa – w myśl art. 4 ust. 2 u.o.a.n. „w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (...) mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”. Natomiast art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stwierdza, że akt normatywny może określić dłuższy termin spoczywania ustawy niż 14 dni. W badanej sprawie ustawodawca zdecydował się wprowadzić znacznie dłuższy, niż standardowy, okres spoczywania ustawy. Podkreślić należy, że istota instytucji *vacatio legis* polega na zapewnieniu obywatelom odpowiedniego czasu na zaznajomienie się z nowymi przepisami prawnymi oraz na dostosowanie się do wymagań, jakie niosą ze sobą nowe regulacje. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane (zob. wyroki TK z: 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98). Wymóg ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* ma charakter gwarancyjny dla jednostek. Stąd wyznaczenie tak długiego okresu spoczywania ustawy nowelizującej należy postrzegać jako wyraz realizacji konstytucyjnego nakazu ochrony przez gwałtownymi zmianami prawa.

A zatem nie można stwierdzić naruszenia zasady lojalności, gdyż: (a) podwyższenie wieku emerytalnego od dnia wejścia w życie u.n. następuje w sposób łagodny (ewolucyjny), (b) zmiana na niekorzyść kobiet-ubezpieczonych

polegająca na podwyższeniu wieku emerytalnego o więcej niż 2 lata następuje dopiero po sześciu latach od wejścia w życie u.n., (c) okres *vacatio legis* został w przypadku ustawy nowelizującej znacząco wydłużony w stosunku do standardowego.

7. Ocena, czy doszło do naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy jednostka nabyła prawo, albo czy po jej stronie powstała ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. Jak wyjaśnia sąd konstytucyjny (wyrok TK o sygn. akt K 5/99): „Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Usprawiedliwione oczekiwania realizacji praw nabytych powstają w szczególności w przypadku przyznania świadczeń emerytalnych decyzją właściwych organów i wiążą się one ze szczególnym charakterem stosunku ubezpieczeniowego. Odmienny charakter mają natomiast sytuacje prawne osób, które nie spełniają wszystkich przesłanek nabycia prawa do emerytury, a w szczególności przesłanki wieku emerytalnego. W tym przypadku brak jest równie silnych argumentów przemawiających za zapewnieniem stabilności prawa. Ustalając treść zasady ochrony praw nabytych, należy także wziąć pod uwagę przepisy konstytucji poddające pod ochronę poszczególne prawa socjalne. [...] Art. 67 ust. 1 stanowi dodatkowy argument za ograniczeniem stosowania zasady ochrony praw nabytych do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Ustawodawca może natomiast ingerować w ekspektatywy, które nie mają takiego charakteru pod warunkiem, że nie naruszy istoty prawa do zabezpieczenia społecznego”.

Zdaniem Sejmu, zasada ochrony praw nabytych oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych nie została naruszona. Osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy spełniały kryterium wieku (osiągnęły wiek emerytalny na podstawie dotychczasowych regulacji), nabyły prawo do emerytury. Natomiast nie stanowi prawa nabytego ani ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej oczekiwanie prawne uzyskania prawa do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego wyznaczonego na podstawie dotychczasowych regulacji. Ponadto, w dniu ogłoszenia ustawy, od spełnienia wszystkich istotnych warunków nabycia prawa do świadczenia, w tym

przede wszystkim kryterium wieku, dzielił ubezpieczonych okres co najmniej 6 miesięcy. Pogorszenie sytuacji prawnej jednostki następuje wraz z wydłużeniem się okresu pomiędzy opublikowaniem ustawy nowelizującej, a spełnieniem warunku wieku na podstawie dotychczasowych przepisów. Podkreślić należy, że osoby, które od uzyskania prawa do emerytury na dawnych zasadach dzielił czas od 6 do 9 miesięcy, uzyskują prawo do emerytury jedynie o miesiąc później.

8. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, podwyższenie wieku emerytalnego, które co do zasady będzie równoznaczne z wydłużeniem aktywności zawodowej, oprócz zwiększenia wysokości przyszłych świadczeń wywołać ma zasługujące na aprobatę konsekwencję w skali makro. Ustawodawca założył, że wydłużenie wieku emerytalnego powstrzyma spadek zatrudnienia, utrzyma wzrost PKB oraz wpływów podatkowych, a co za tym idzie, będzie miało pozytywny wpływ na finanse publiczne państwa (uzasadnienie projektu ustawy, s. 1). A zatem, zdaniem Sejmu również w przypadku badanej sprawy można podtrzymać tezę, którą wyraził sąd konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 17/09, oceniając przepisy u.e.p.: „Ogólnospołeczne korzyści z wprowadzenia tego rozwiązania w perspektywie długoterminowej będą w znacznym stopniu przewyższały jego koszty jednostkowe, które [...] nie powinny stanowić zaskoczenia dla osób zainteresowanych”.

9. Zauważyć należy, że ustawodawca wprowadził również mechanizmy ochronne, które mają złagodzić dolegliwość podwyższenia wieku emerytalnego. Po pierwsze, zgodnie z art. 18 u.n. pracownicy, którzy w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy są objęci ochroną stosunku pracy wynikającą z przepisu art. 39 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.), lub osoby, które mogłyby być nią objęte, jeżeli w tym dniu pozostawałyby w stosunku pracy – są objęci tą ochroną przez czas do osiągnięcia wieku emerytalnego określonego w przepisach art. 24 ust. 1a i 1b oraz art. 27 ust. 2 i 3 u.e.r. Zgodnie z art. 39 k.p.: „Pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku”. Ustawa nowelizująca wydłuża wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67 lat. Wydłużenie to jest wprowadzane stopniowo, jak powyżej wskazano każdy kolejny kwartał powoduje wzrost wieku emerytalnego o miesiąc.

Oczywistym następstwem tego jest równoległe przesuwanie się okresu ochronnego ustanowionego przez art. 39 k.p., obejmującego 4 lata wstecz od rosnącego co kwartał wieku emerytalnego aż do osiągnięcia 67 lat. Gdyby nie wprowadzono przepisów przejściowych, powodowałoby to utratę przez określoną grupę osób prawa do ochrony, w sytuacji, gdy już jej podlegali w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Dla ochrony tego prawa nabytego ustawa nowelizująca przewiduje w art. 18 ust. 1, że pracownicy, którzy w dniu jej wejścia w życie są objęci ochroną stosunku pracy wynikającą z art. 39 k.p., lub osoby, które mogłyby być nią objęte, jeżeli w tym dniu pozostawałyby w stosunku pracy – są objęci tą ochroną przez czas do osiągnięcia podwyższonego wieku emerytalnego. Okres ochrony zostaje zatem maksymalnie wydłużony do 5 lat i 1 miesiąca (zob. K. Jaśkowski, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*, red. K. Jaśkowski, E. Maniewska, komentarz do art. 39, Lex 139777).

Po drugie, utrzymany został pułap wieku uprawniający do świadczeń o charakterze wygasającym, tj. do emerytur pomostowych i świadczeń kompensacyjnych nauczycieli. Nie ulegają zmianie warunki nabywania prawa do świadczeń przedemerytalnych, a konsekwencją podwyższenia podstawowego wieku emerytalnego jest wydłużenie czasu pobierania ww. świadczeń (art. 17 u.n.).

Po trzecie, ustawodawca, na skutek uwag zgłoszonych w czasie konsultacji społecznych, wprowadził emerytury częściowe. Prawo do takiego świadczenia uzyskiwałaby kobieta po osiągnięciu wieku 62 lat legitymująca się 35 letnim stażem ubezpieczeniowym. Natomiast mężczyzna, aby skorzystać z takiego świadczenia, w wieku 65 lat musi wykazać, że posiada 40 letni okres składkowy i nieskładkowy. Wypłata emerytury częściowej, w wysokości 50% pełnego świadczenia, nie jest uzależniona od rozwiązania stosunku pracy (art. 26b u.e.r.).

Po czwarte, zgodnie z art. 20 u.n. minister właściwy do spraw pracy i polityki społecznej przygotowuje do 31 grudnia 2013 r. program dotyczący wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60 roku życia oraz równości płci na rynku pracy.

10. Odnosząc się do zarzutu bezpodstawności podwyższania przez ustawodawcę wieku emerytalnego osób, które urodziły się przed 1 stycznia 1949 r., gdyż zmiana nie wiąże się dla adresatów tego przepisu ze wzrostem przyznanego im świadczenia (wniosek OPZZ, s. 9), trzeba stwierdzić, że jego wysokość wylicza

się zgodnie z art. 54 u.e.r. Emerytura wynosi wówczas: 24 % kwoty bazowej oraz po 1,3 % podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7 % podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Przy obliczaniu emerytury okresy składkowe i nieskładkowe ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy. Nie można zatem założyć, że wydłużenie aktywności zawodowej od 1 miesiąca do 4 nie spowoduje podwyższenia wysokości świadczenia.

11. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych formułuje zarzut niekonstytucyjności podwyższenia pułapu wieku emerytalnego, ze względu na jego konsekwencje w postaci wydłużenia okresów zatrudnienia w przypadku wykonywania prac, które są szkodliwe lub niebezpieczne dla życia i zdrowia pracowników i innych osób, przede wszystkim pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu u.e.p. Jak wynika z brzmienia art. 17 u.n. jest on nietrafiony dla osób, które w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej nabyły prawo do emerytury pomostowej. Natomiast osoby, które nie uzyskały prawa do emerytury pomostowej, gdyż rozpoczęły wykonywać prace w szczególnych warunkach albo o szczególnym charakterze od 1 stycznia 1999 r., również przed wejściem w życie ustawy nowelizującej prawo do świadczenia emerytalnego uzyskiwały wraz z osiągnięciem podstawowego wieku emerytalnego. Tym samym w tym miejscu adekwatny będzie przedstawiony powyżej wywód argumentacyjny. Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny regulacji ograniczających krąg uprawnionych do emerytury pomostowej (art. 4 pkt 5 u.e.p.) w wyroku o sygn. akt K 17/09. Zwrócić trzeba uwagę na to, że u.e.p. przewiduje rekompensaty dla tych osób, które przepracowały co najmniej 15 lat w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, ale do wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych nie zdążyły nabyć prawa do wcześniejszej emerytury (art. 21 i n. u.e.p.).

12. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych stawia zarzut niezgodności art. 26b ust. 2 u.e.r. z art. 2 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowana regulacja jest niesprawiedliwym rozwiązaniem legislacyjnym, gdyż wyznacza wysokość emerytury częściowej na poziomie połowy kwoty „pełnej” emerytury (po osiągnięciu podstawowego wieku emerytalnego) i wysokość ta nie podlega podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury. Sejm nie podziela tego

stanowiska. Jak wyjaśniono powyżej, wprowadzenie emerytury częściowej ma umożliwić szybsze nabycie prawa do emerytury. Kosztem skrócenia okresu zatrudnienia w nowym kontekście normatywnym jest uzyskiwanie niższej wysokości świadczenia. Pamiętać należy, że skorzystać z tego prawa (mającego charakter fakultatywny) mogą jedynie osoby ubezpieczone w systemie zdefiniowanej składki – kobiety urodzone po 31 grudnia 1958 r. (a zatem przejdą na emeryturę w 2020 r.) oraz mężczyźni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. (wynika to z odesłania w art. 26b ust. 2 u.e.r. do zasad obliczania emerytury dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., to jest do art. 26 u.e.r.). Wysokość świadczenia w tym systemie zależy od kwoty środków zgromadzonych w trakcie aktywności zawodowej. Rozpoczęcie ich wypłacania w pełnej (lub jej bliskiej) wysokości już po osiągnięciu 62 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn spowodowałoby szybsze wyczerpanie zgromadzonych zasobów oraz konieczność ich uzupełnienia. Wnioskodawca nie wskazuje źródła finansowania tego ubytku. Ze względu na zaawansowany wiek osób pobierających świadczenie nie wolno na emerytów nałożyć obowiązku powrotu do pracy. W tej sytuacji to wspólnota narodowa (wszyscy obywatele RP) poprzez dotacje z budżetu państwa lub wspólnota ubezpieczonych poprzez podwyższenie składki musiałyby zasilić fundusz ubezpieczeniowy. Przyjęcie rozwiązania preferowanego przez wnioskodawcę zakwestionowałoby sens podwyższenia wieku emerytalnego. Z tych powodów kwota świadczenia częściowego została określona na stosunkowo niskim poziomie, przy jednoczesnym wykluczeniu możliwości jej podwyższenia do kwoty najniższej emerytury. Podkreślić należy, że emerytura częściowa stanowi świadczenie tymczasowe (maksymalnie pobierana przez dwa lata dla mężczyzn; trzy lata dla kobiet); wraz z osiągnięciem podstawowego wieku emerytalnego, ubezpieczony może wystąpić z wnioskiem o zamianę świadczenia na pełną emeryturę. Ponadto, do uzyskania świadczenia częściowego nie jest konieczne zakończenie zatrudnienia; bez względu na wysokość uzyskiwanych przychodów nie ulega ono zawieszeniu ani ograniczeniu. Emerytura częściowa ma zatem stanowić swoiste zabezpieczenie zainteresowanych, którzy ze względu na wcześniejszą utratę sił, albo realizując akcentowane przez wnioskodawcę obowiązki rodzinne, zdecydują się na ograniczenie pracy, albo nawet jej zaprzestanie. Jednakże uzyskanie pełnej emerytury możliwe będzie dopiero po ukończeniu 67 lat.

Warto przytoczyć także pogląd sądu konstytucyjnego, iż z przepisów Konstytucji, a zwłaszcza art. 67 ust. 1, nie da się wyprowadzić konstytucyjnego

prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecznictwem), w tym świadczenia w konkretnej wysokości.

13. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 26b, art. 27 u.e.r., w brzmieniu nadanym u.n., **są zgodne** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych oraz sprawiedliwości społecznej.

14. Grupa posłów stawia zarzuty naruszenia przez regulacje podwyższające wiek emerytalny rolników (art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b u.u.s.r.) zasady lojalności oraz zasady ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych wynikających z art. 2 Konstytucji. W swej istocie są one tożsame ze stanowiskiem OPZZ. Tym samym powyższe argumenty przemawiające za zgodnością z ww. wzorcami konstytucyjnymi są adekwatne także w tym przypadku. Zwrócić należy jedynie uwagę, że zgodnie z art. 24 u.u.s.r., emerytura rolnicza składa się z części składkowej i części uzupełniającej (zob. także art. 25 i art. 26 u.u.s.r.). Istnienie części uzupełniającej zakłada, że system (emerytalny) ubezpieczeń rolniczych opierać się będzie na partycypacji znacznym zaangażowaniu środków budżetowych w finansowanie świadczeń emerytalno-rentowych. Ponadto część składkowa świadczenia także wykazuje pewną specyfikę. Rolnicy opłacają bowiem na ubezpieczenie rolnicze składkę, której wysokość nie zależy od dochodów osiągniętych z gospodarstwa, a jest różnicowana (choć w liczbach bezwzględnych w niewielkim stopniu) ze względu na jego obszar. Wysokość składki waha się od 10% do 48% najniższej emerytury określonej w u.e.r. (zob. art. 17 u.u.s.r.). W tym przypadku nie występuje ścisła zasada wzajemności. Można zatem stwierdzić, że w systemie ubezpieczenia rolniczego świadczenie nie jest zasadniczo ekwiwalentne do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych (zob. również wyroki TK z: 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03 oraz z 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). W tym zakresie ustawodawcy przysługuje zatem szeroka swoboda w przypadku regulacji wieku emerytalnego, o ile nie zostanie naruszona jego istota. Wyznaczenie wieku emerytalnego na poziomie 67 lat,

z przyczyn wskazanych powyżej, nie narusza zdaniem Sejmu istoty emerytury rolniczej.

Ponadto, należy wskazać, iż w okresie do 31 grudnia 2017 r. rolnicy, którzy podlegać będą ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat oraz zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej, uzyskają prawo do emerytury rolniczej już w wieku 55 lat dla kobiet, albo 60 lat dla mężczyzn. Utrzymanie przez okres 5 lat możliwości przechodzenia na emeryturę w wieku niższym ma złagodzić dolegliwość podwyższenia wieku emerytalnego. Taki sam cel ma wprowadzenie częściowej emerytury rolniczej.

Jak określił sąd konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 5/99: „Jednym z celów ustawodawcy jest – jak powiedziano powyżej – stopniowa likwidacja istniejących odrębności w systemie emerytalno-rentowym i ujednolicenie wieku emerytalnego. Zagadnienie zróżnicowania systemu ubezpieczenia społecznego było analizowane w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., sygn. akt K. 25/96 (OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 36). Trybunał Konstytucyjny uznał wówczas dopuszczalność zróżnicowania systemów ubezpieczenia społecznego, stwierdzając jednocześnie, że «...występujące odrębności nie powinny być nadmierne, w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego znaczenia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny być bowiem uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich przeniesienie na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia» (tamże, s. 314). Rozwiązania ustawowe polegające na stopniowej likwidacji odrębności systemu świadczeń emerytalno-rentowych dla pracowników kolejowych nie przekraczają zakresu swobody pozostawionej ustawodawcy”. Natomiast w wyroku z 12 września 2000 r. (sygn. akt K 1/00) sąd konstytucyjny stwierdził, że: (a) ograniczenie zakresu podmiotowego wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wynika z założeń i celów reformy systemu świadczeń społecznych przeprowadzonej w roku 1998, (b) wygaszanie, jeśli ma charakter ewolucyjny, nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w prawa jednostki. Zdaniem Sejmu, powyższe uwagi są adekwatne do oceny dopuszczalności wygaszenia prawa do emerytury rolniczej w obniżonym wieku. Zgodzić się zatem należy z Prokuratorem Generalnym, że nie narusza standardu konstytucyjnego wygaszenie, po pięciu latach

od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej, tego szczególnego uprawnienia rolników (zob. wywód PG, s. 60-62).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, ust. 1b u.u.s.r., w brzmieniu nadanym u.n., **są zgodne** z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

15. Grupa posłów kwestionuje zgodność z art. 2 Konstytucji przesunięcia momentu uzyskania uprawnienia do przejścia w stan spoczynku sędziów (art. 69 § 1, § 1a u.p.u.s.p. oraz art. 30 § 2 pkt 1, § 3 u.s.n.) oraz prokuratorów wojskowych (art. 62a ust 4 oraz ust 4a u.p.). Ponadto, niekonstytucyjne, zdaniem wnioskodawcy, są regulacje wygaszające prawo do przejścia w stan spoczynku na własny wniosek, jeśli sędzia legitymuje się określonym stażem zawodowym, po osiągnięciu niższego wieku: 55 lat dla kobiety oraz 60 lat dla mężczyzny (w przypadku sędziów Sądu Najwyższego, bez względu na płeć, wiek ten wynosi 60 lat; wniosek, s.7-11 oraz 14).

Zgodnie z art. 69 § 1 u.p.u.s.p., sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia, albo w wieku określonym odpowiednio w art. 69 § 1a u.p.u.s.p., chyba że w odpowiednim terminie wyrazi Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego. W razie złożenia przez sędziego oświadczenia i przedstawienia zaświadczenia, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia (art. 69 § 3 u.p.u.s.p.). Wiek, którego osiągnięcie powoduje przejście sędziego w stan spoczynku na wniosek jest, dla kobiet urodzonych do 30 września 1973 r. i mężczyzn urodzonych do 30 września 1953 r., równy najniższemu wiekowi emerytalnemu określonymu odpowiednio w art. 24 ust. 1a pkt 61-84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 u.e.r. A zatem wynosić on będzie 65 lat (dla kobiet urodzonych do 31 grudnia 1967 r. oraz mężczyzn urodzonych do 31 grudnia 1947 r.) i stopniowo, dla grup wyodrębnionych ze względu na datę narodzin, będzie podwyższany o jeden miesiąc co kwartał. Ustawa nowelizująca utrzymała do 31 grudnia 2017 r. (przez najbliższe 5 lat) możliwość przejścia w stan spoczynku na własny wniosek po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat (zob. art. 69 § 2 w związku z § 2a u.p.u.s.p.;

zob. także art. 30 § 4 u.s.n.). Natomiast sędziowie Sądu Najwyższego przechodzą w stan spoczynku z dniem ukończenia 70 roku życia (art. 30 § 1 u.s.n.). Sędzia może na swój wniosek przejść w stan spoczynku po ukończeniu 67 lat. Zgodnie z regulacją przejściową wiek kobiet-sędziów urodzonych do 30 września 1973 r. i mężczyzn-sędziów urodzonych do 30 września 1953 r., który muszą oni osiągnąć, aby przejść w stan spoczynku na swój wniosek bez względu na staż zawodowy, został określony odpowiednio w art. 24 ust. 1a pkt 61-84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 u.e.r.; wynosi zatem dla kobiet urodzonych do 31 grudnia 1967 r. oraz mężczyzn urodzonych do 31 grudnia 1947 r. 65 lat i jest stopniowo podwyższany dla kobiet urodzonych pomiędzy 31 grudnia 1967 r. a 30 września 1973 r. oraz dla mężczyzn urodzonych pomiędzy 31 grudnia 1947 r. a 30 września 1953 r. Sędzia Sądu Najwyższego może także przejść w stan spoczynku po ukończeniu 60 roku życia, jeśli przepracował na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie mniej niż 9 lat, lecz prawo to wygaśnie wraz z końcem 2017 r. (art. 30 § 4 u.s.n.). Na podstawie art. 62a ust. 1 u.p. powyższe regulacje, zmodyfikowane przez art. 62a § 2 i § 5 u.p., znajdują odpowiednie zastosowanie do prokuratorów.

W węższym zakresie przepisy u.p.u.s.p. dotyczące stanu spoczynku znajdują zastosowanie do prokuratorów wojskowych. Zgodnie z art. 62a § 4 i § 4a u.p. przechodzą oni w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia, albo, dla kobiet urodzonych do 30 września 1973 r. i mężczyzn urodzonych do 30 września 1953 r., w wieku wskazanym w art. 24 ust. 1a pkt 61-84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 u.e.r., to jest w wieku 65 lat, który jest stopniowo wydłużany. Wskazać należy, że w odróżnieniu od prokuratorów i sędziów, prokuratorzy wojskowi nie mogą ani wydłużyć, ani skrócić swojej aktywności zawodowej. Ze względu na to, że art. 62a § 4 i § 4a u.p. odsyła jedynie do 69 § 1a u.p.u.s.p. nie mogą oni skorzystać z prawa do wcześniejszego przejścia w stan spoczynku, jeśli legitymowaliby się odpowiednim stażem zawodowym, ani nie mogą wykonywać swojej funkcji do ukończenia do 70 roku życia, po uzyskaniu odpowiedniej zgody (zob. modyfikację w przypadku prokuratorów w art. 62a § 2 u.p.).

16. Regulacje wyznaczające wiek emerytalny sędziów albo przejścia w stan spoczynku ulegały zmianie. Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 6 lutego

1928 r.) sędziowie przechodzili w stan spoczynku po ukończeniu 70 lat (do 1930 r. sędziom Sądu Najwyższego można było przedłużyć czas sprawowania stanowiska do 75 roku życia); dopuszczalne było przejście w stan spoczynku po osiągnięciu wieku 50 lat, jeśli sędzia uzyskał prawo do pełnego uposażenia emerytalnego (art. 108 i art. 109 rozporządzenia z 6 lutego 1928 r.). W tekście jednolitym z 1950 r. rozporządzenia z 6 lutego 1928 r. nie można odnaleźć już regulacji określających wiek przejścia w stan spoczynku; sędzia podlegał reżimowi powszechnego systemu emerytalnego. Z dniem wejścia w życie dekretu z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin sędziowie i prokuratorzy stali się – równoprawnymi z innymi grupami pracowniczymi – świadczeniobiorcami w powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym. Zgodnie z rozporządzeniem z 6 lutego 1928 r. według tekstu jednolitego z 1964 r. sędzia był zwalniany z zajmowanego stanowiska, jeżeli przekroczył 65 lat; mógł za zgodą Ministra Sprawiedliwości wykonywać swoją funkcję do 70 roku życia. W ustawie z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych sędzia był zwalniany ze stanowiska, gdy przekroczył wiek emerytalny, chyba że Minister Sprawiedliwości (a od 29 grudnia 1989 r. Krajowa Rada Sądownictwa) wyraził zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska. Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 782), która dostosowywała prawo o ustroju sądów powszechnych do wymogów Konstytucji, wprowadziła pojęcie „przejścia w stan spoczynku” i ustaliła, że sędzia przechodzi w stan spoczynku, albo jeżeli ukończy 70 rok życia, albo po ukończeniu: 55 lat przez kobietę, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego nie mniej niż – odpowiednio – 25 i 30 lat. Z dniem 1 stycznia 1998 r. na skutek zmiany (wcześniejszej niż ww. ustawa nowelizująca; zob. Dz. U. Nr 117, poz. 752) prawa o ustroju sądów powszechnych w stan spoczynku sędziowie mogli przejść również w wieku 65 lat, jeśli złożyli taki wniosek. Od 1 stycznia 1999 r. sędziowie przechodzili w stan spoczynku po ukończeniu 65 lat, a dalsze sprawowanie stanowiska było możliwe do 70 roku życia, po uzyskaniu zgody KRS. Model ten został przejęty przez u.p.u.s.p. do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej (zob. I. Raczkowska, *Stan spoczynku sędziów i prokuratorów*, Warszawa 2003, s. 13-43; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2010, s. 239-241).

Na podstawie art. 243 § 1 rozporządzenia z 6 lutego 1928 r. do prokuratorów stosowano przepisy regulujące przechodzenie sędziów w stan spoczynku. Został on uchylony w 1950 r. (zob. art. 22 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 38, poz. 346). Podobnie jak sędziowie, prokuratorzy zostali włączeni do pracowniczego systemu zaopatrzenia społecznego. Regulacja zwolnienia ze służby w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury ulegała zmianie. Początkowo zwolnienie następowało, gdy prokurator osiągał powszechny wiek emerytalny (zob. art. 13 ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 13, poz. 55 ze zm.), następnie po nabyciu uprawnień emerytalnych (w okresie od wejścia w życie ustawy do 31 marca 1990 r.; zob. art. 19 ust. 3 pkt 2 u.p.), a po kolejnej modyfikacji, jako przesłankę rozwiązania stosunku służbowego ustawodawca wprowadził wiek 65 lat (od 31 marca 1990 r. do 27 marca 1991 r., zob. art. 19 ust. 3 pkt 2 u.p. oraz w okresie od 28 marca 1991 r. do 17 października 1997 r., zob. art. 16 ust. 3 pkt 2 u.p.). W całym tym okresie Prokurator Generalny, na wniosek zainteresowanego, mógł wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, jednak nie dłużej jak do 70 roku życia. Nabycie uprawnień emerytalnych następowało jednakże na podstawie przepisów o zabezpieczeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (dla kobiet w wieku 60 lat). Na podstawie ustawy z 28 sierpnia 1997 r. dodano art. 62a, który ustanowił regułę, że do prokuratorów stosuje się przepisy o stanie spoczynku sędziów. Pewne zróżnicowanie sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów nastąpiło na mocy zmiany u.p.u.s.p. z 2007 r. (Dz. U. Nr 73, poz. 484), gdyż od 10 maja 2007 r. sędziowie, po osiągnięciu podstawowego wieku (wówczas 65 lat) mogli dalej sprawować swoje stanowisko do ukończenia 70 roku życia składając oświadczenie Ministrowi Sprawiedliwości wyrażające wolę pozostania na stanowisku. Nie muszą zatem uzyskiwać zgody KRS. Natomiast prokuratorzy nadal muszą uzyskiwać taką zgodę ze strony Prokuratora Generalnego.

Uzyskanie prawa do zabezpieczenia społecznego prokuratorów wojskowych następowało na podstawie przepisów o służbie wojskowej (zob. art. 105 u.p. w brzmieniu obowiązującym do 27 marca 1991 r. oraz art. 110 u.p.). Na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 października 2001 r. (Dz. U. Nr 98, poz. 1070) nadano nowe brzmienie art. 62a u.p.; zgodnie z jego § 4 prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych przechodzą w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia. Ustawa nowelizująca nadała temu przepisowi zaskarżone brzmienie. Jak słusznie

podkreśla Prokurator Generalny, wyznaczenie momentu przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 60 roku życia koresponduje z regulacją art. 111 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 ze zm.; wniosek PG, s. 67, zob. także art. 75 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, t.j. Dz. U. Nr 10, poz. 55 ze zm., który upoważniał do zwolnienia żołnierza zawodowego ze służby, w zależności od płci i stopnia, po osiągnięciu wieku od 50 lat do 60 lat).

17. Konstytucyjną podstawą instytucji stanu spoczynku sędziów jest art. 180 ust. 3 oraz ust. 4. Zgodnie z jego brzmieniem:

„Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowania jego urzędu choroby lub utraty sił. Tryb postępowania oraz sposób odwołania się do sądu określa ustawa” (ust. 3);

„Ustawa określa granice wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku” (ust. 4).

Wejście w życie Konstytucji było impulsem do wprowadzenia stanu spoczynku do ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych (zob. powyżej). Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 26/01): „Stan spoczynku należy do kategorii tzw. przywilejów sędziowskich, które stanowią konsekwencję zasady niezawisłości sędziowskiej i znajduje umocowanie w przepisach Konstytucji (zob. art. 180 ust. 3 i 4). Obok prawa do stanu spoczynku należą do nich: nieusuwalność i nieprzenoszalność, dodatkowe urlopy, pomoc finansowa na określone cele itp. Trzeba w tym miejscu z naciskiem podkreślić, że w istocie wskazane wyżej gwarancje sędziowskiej niezawisłości nie mogą być traktowane w kategoriach personalnych przywilejów. Ich celem jest bowiem stworzenie instytucjonalnych mechanizmów zabezpieczających prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, to zaś należy do podstawowych wartości związanych z realizacją interesu publicznego i dobra wspólnego. [...] Stan spoczynku nie może być utożsamiany ze świadczeniami emerytalnymi. Nie mieści się w kategorii ubezpieczeń społecznych *sensu stricto*, lecz należy do zabezpieczeń społecznych w szerokim znaczeniu (wyrok SN z 19 listopada 1999 r., II UKN 199/99, OSNAP 2001/4/129). Wraz z takimi elementami jak nieusuwalność i nieprzenoszalność ma na celu, na co wskazano wyżej, zagwarantowanie

niezależności sędziego. [...] Nie można też tracić z pola widzenia faktu, iż obok tych szczególnych gwarancji związanych z wykonywaniem zawodu sędziego i jego pozycją społeczną, ze statusem tym wiążą się pewne ograniczenia, np. dotyczące możliwości osiągania dodatkowych dochodów (zob. w szczególności przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych art. 86, a także por. wyrok TK z 4 października 2000 r., P. 8/00, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 189). [...] Zasadniczo sędziemu w stanie spoczynku przysługują prawa i obowiązki sędziego. [...] Status sędziego w stanie spoczynku nie może być więc sprowadzany wyłącznie do określonego świadczenia typu socjalnego”. Natomiast w wyroku z 6 marca 2007 r. (sygn. akt SK 54/06) sąd konstytucyjny wskazał: „Istota stanu spoczynku sędziów oraz prokuratorów jest tożsama. W odniesieniu do obydwu tych grup zawodowych polega na tym, że przechodząc w ten stan, sędziowie oraz prokuratorzy pozostają w stosunku służbowym [...]. Instytucja stanu spoczynku sędziów i prokuratorów różni się natomiast w zakresie konstytucyjnym [...] W odniesieniu do prokuratorów stan spoczynku nie ma tak wyraźnego konstytucyjnego zakorzenienia”.

18. Jak wyraźnie wynika z brzmienia przepisu konstytucyjnego, to ustawodawca ustala granicę wieku przejścia w stan spoczynku sędziów. Ustalając ją musi brać pod uwagę nadany tej instytucji konstytucyjny charakter, jako przede wszystkim gwarancji niezawisłości sędziowskiej, czy szerzej – przejaw troski o interes wymiaru sprawiedliwości. Dopiero w drugiej kolejności może uwzględnić socjalny charakter (zabezpieczenia społecznego) tego mechanizmu. Wskazać należy, że węgierski sąd konstytucyjny, dając pierwszeństwo zasadom ustrojowym, w tym niezawisłości sędziowskiej, uznał regulacje ustawowe obniżające wiek przejścia sędziów na emeryturę, z 70 na 62 lata za niekonstytucyjny (zob. Decision 33/2012.(VII.17)AB, http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0033_2012.pdf). Natomiast w przypadku stanu spoczynku prokuratorów swoboda regulacyjna prawodawcy jest szersza, gdyż nie znajduje on podstawy w ustawie zasadniczej.

Wyjaśnić trzeba, że górną, a w przypadku sędziów Sądu Najwyższego podstawową, granicą przejścia w stan spoczynku jest wiek 70 lat. Natomiast w stosunku do sędziów sądów powszechnych oraz prokuratorów podstawowym wiekiem był dotychczas wiek 65 lat. Jedynie na marginesie Sejm pragnie podkreślić, że pozostawienie wyłącznie sędziemu decyzji o dalszym wykonywaniu zawodu (likwidacja obowiązku uzyskania zgody KRS na dalsze zajmowanie stanowiska)

może budzić wątpliwości, czy podstawowym (ostatecznym) wiekiem przejścia w stan spoczynku nie jest wiek 70 lat, a ukończenie 65 roku życia, stanowi jedynie przywilej wcześniejszego zakończenia swojej czynnej służby. Z całą pewnością, możliwość przejścia w stan spoczynku w wieku 55 lat dla kobiet oraz 60 lat dla mężczyzn, pod warunkiem legitymowania się odpowiednim stażem zawodowym, stanowi odpowiednik uzyskania emerytury w obniżonym wieku, przewidzianego w powszechnym systemie emerytalnym.

Zdaniem Sejmu, konstytucyjność wyznaczenia wieku przejścia w stan spoczynku na 67 lat nie powinna być kwestionowana. Wręcz odwrotnie, taki pułap pozwala na zachowanie w korpusie sędziowskim przez kolejne dwa lata, w stosunku do dawnej regulacji, wysoko wyspecjalizowanej kadry, której członkowie wykazali się przez lata służby profesjonalizmem oraz odpowiednimi cechami charakteru gwarantującymi niezawisłość. Natomiast argument socjalny nie jest przekonujący, gdyż w przypadku, gdy sędzia nie będzie mógł sprawować swojego urzędu na skutek choroby lub utraty sił może przejść w stan spoczynku w każdym wieku (art. 70 § 1 u.p.u.s.p.; art. 31 § 1 u.s.n.). Ponadto, aktualne są również powody dokonania zmiany przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (zob. s. 1-2) przemawiające za podwyższeniem powszechnego wieku emerytalnego, takie jak zwiększenie grupy osób pracujących i spowolnienie wzrostu liczby osób nieczynnych zawodowo, a co za tym idzie, przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz konieczność szukania oszczędności budżetowych w celu sanacji stanu finansów publicznych. Wydłużanie się czasu życia powoduje, że nie można uznać badanych przepisów za regulacje kreujące puste normatywnie prawo. Natomiast w tym przypadku nieadekwatna jest, powyżej przedstawiona, argumentacja wiążąca podwyższenie wieku emerytalnego ze zwiększeniem wysokości świadczenia na skutek dłuższego okres pracy, bowiem ze względu na kształt instytucji stanu spoczynku czas wykonywania zawodu nie ma bezpośredniego przełożenia na wysokość uposażenia (zob. art. 100 § 2 u.p.u.s.p.). Jak wynika z dokumentacji prac legislacyjnych, kolejnym powodem podwyższenia wieku przejścia w stan spoczynku była realizacja zasady równości i sprawiedliwości. Jak wyjaśnił w trakcie prac w komisji po pierwszym czytaniu podsekretarz stanu w MPiPS Marek Bucior: „Zmiany w ustawie o prokuraturze są jedynie zmianami dotyczącymi konsekwencji wynikających z art. 1. Mówię, że są to jedynie konsekwencje wynikające z art. 1 w tym znaczeniu, że skoro podnosimy wiek emerytalny w systemie powszechnym,

jak również, zgodnie z art. 3, będziemy go podnosili w systemie emerytur KRUS, to propozycja rządu dotyczy również podniesienia wieku uprawniającego do stanu spoczynku sędziów i prokuratorów. [...] Chcę bardzo wyraźnie podkreślić, że zasadnicza zmiana przedłożenia rządowego dotyczy systemu powszechnego. Wszystkie pozostałe zmiany mają charakter dostosowujący, traktujący na zasadzie równości – jak wszyscy, to wszyscy. Jeżeli w systemie powszechnym będzie to 67 lat, to w innych systemach będzie to również 67 lat. Chcę również podkreślić, że te rozwiązania nie ingerują głębiej. To jest jedyna ingerencja, a więc potraktowanie wszystkich równo” (posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego, Nr 2 z 4 maja 2012 r., Biuletyn 505/VII kad.).

Z tych powodów uznać trzeba, że zaskarżone przepisy u.p.u.s.p. oraz u.s.n. wyznaczające granicę przejścia w stan spoczynku na własny wniosek sędziego na poziomie 67 lat są zgodne z zasadą lojalności. Powyższe argumenty przemawiają również za uznaniem wyznaczenia wieku przejścia w stan spoczynku dla prokuratorów na pułapie 67 lat za nienaruszające tej zasady.

19. Przechodząc do oceny regulacji przejściowych ustalających ścieżkę dojścia do poziomu wieku 67 lat dla sędziów i prokuratorów, stwierdzić trzeba, że zdaniem Sejmu, adekwatny w tej sprawie będzie wywód sądu konstytucyjnego w wyroku o sygn. akt K 5/99. Został on szeroko omówiony powyżej, a zatem przypomnieć jedynie należy, że Trybunał określił w nim warunki, jakim muszą odpowiadać regulacje wygaszające przywileje emerytalne polegające na możliwości nabycia świadczenia emerytalnego w obniżonym wieku emerytalnym, aby były zgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami lojalności oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Zmiana nie narusza standardu konstytucyjnego, jeśli w sposób mniej korzystny kształtuje sytuację prawną w zakresie zabezpieczenia społecznego zainteresowanych, lecz wywiera swoje skutki dopiero po okresie pięciu lat od jej ogłoszenia. Ustawodawca, kierując się wytycznymi wskazanymi w tym wyroku, pozostawił możliwość skorzystania z prawa do przejścia w stan spoczynku w wieku 55 lat dla kobiet oraz 60 lat dla mężczyzn do końca 2017 roku. Po tym okresie przywilej ten wygasa. Osoby, które nie będą się legitymowały odpowiednim stażem zawodowym do 31 grudnia 2017 r., oraz wszyscy sędziowie po tej dacie będą mogli przejść w stan spoczynku tylko

po osiągnięciu wieku podstawowego określonego w art. 69 § 1a u.p.u.s.p. (art. 30 § 3 u.s.n.). W zależności od daty narodzin wiek ten jest inny i waha się między 65 a 67 lat. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca rozpoczyna proces podwyższania wieku przejścia w stan spoczynku od 65 lat, to jest podstawowego wieku przejścia w stan spoczynku sprzed nowelizacji, równego dla kobiet i mężczyzn. Podwyższenie następuje w sposób ewolucyjny (wiek ulega wydłużeniu o 1 miesiąc co kwartał), co gwarantuje respektowanie zasady lojalności, która sprzeciwia się radykalnym i gwałtownym zmianom na niekorzyść jednostki. Zdaniem Sejmu, ustanowienie okresu przejściowego oraz łagodne wydłużenie wieku przejścia w stan spoczynku pozwala stwierdzić zgodność badanej regulacji z zasadą lojalności. Wydłużenie wieku rozpoczyna się od 65 lat (a nie od 55 dla kobiet oraz 60 dla mężczyzn), lecz jest to naturalna konsekwencja przyjęcia jednolitego dla kobiet i mężczyzn podstawowego wieku na przejście w stan spoczynku w dawnej regulacji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07), wykonywanie zawodów związanych z pracą umysłową nie daje podstaw do zróżnicowania traktowania kobiet i mężczyzn.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, stwierdzić trzeba, że jest ona zachowana. Od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej sędziowie i prokuratorzy będą mogli skorzystać jeszcze przez pięć lat z przywileju przejścia w stan spoczynku w obniżonym wieku.

20. Osobnego komentarza wymaga ocena art. 62a § 4 oraz § 4a u.p. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej prokurator wojskowy może przejść w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia albo po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 69 § 1 u.p.u.s.p. (wiek 65 lat stopniowo podwyższany). Przed zmianą prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury przechodzili w stan spoczynku wraz z ukończeniem 60 roku życia. Prokurator Generalny wskazuje, że dla kobiet-prokuratorów wojskowych urodzonych 1 stycznia 1953 r. i później wiek przejścia w stan spoczynku zostanie wydłużony o 5 lat (art. 24 ust. 1a pkt 61 u.e.r.). Jednakże z informacji uzyskanych przez Sejm w związku z przygotowywanym stanowiskiem w niniejszej sprawie z Ministerstwa Obrony Narodowej (pismo z 1 marca 2013 r. dot. kobiet-prokuratorów pełniących zawodową służbę wojskową) wynika, że służbę w Siłach Zbrojnych pełni

11 kobiet-prokuratorów żołnierzy zawodowych i wszystkie urodzone są po 1 stycznia 1967 r. A zatem ukończą one 60 lat dopiero w 2027 r., to jest 15 lat po wejściu w życie u.n. Nie istnieje zatem grupa kobiet – prokuratorów wojskowych urodzonych w 1953 r., dla której wiek emerytalny skokowo zostałby podwyższony o 5 lat (o takiej grupie wspomina Prokurator Generalny w swoim piśmie, zob. s. 68). Natomiast słusznie Prokurator Generalny zwraca uwagę na fakt, iż wiek przejścia w stan spoczynku, wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej, został podwyższony dla mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1952 r. co najmniej o 6 lat i 9 miesięcy (zob. art. 24 ust. 1b pkt 17 u.e.r. do której odsyła art. 69 § 1a u.p.u.s.p.). Zmiana ta nastąpiła gwałtownie i gdyby ustawodawca nie przewidział instrumentów łagodzących pogorszenie sytuacji prawnej adresata normy można byłoby mieć wątpliwości co do jej konstytucyjności. Jednakże takie rozwiązania ustawa przewiduje, utrzymując możliwość uzyskania emerytury wojskowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.; dalej: u.z.e.ż.). Zgodnie z art. 62a ust. 5 u.p. w razie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty wojskowej, wypłaca się osobie uprawnionej świadczenie wyższe albo wybrane. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 12 u.z.e.ż. emerytura wojskowa przysługuje żołnierzowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby wojskowej. Jest to zatem okres stosunkowo krótki, np. w porównaniu do wymagań stażowych do przejścia w stan spoczynku w obniżonym wieku sędziów lub prokuratorów. Kwestia ta była przedmiotem rozważań w trakcie prac legislacyjnych. Wątpliwości na omawianym tle zgłosił poseł J. Hrynkiewicz: „[...] w przedłożeniu rządowym jest pewna nierówność. Wystarczy, że prokurator wojskowy będzie funkcjonariuszem. Wtedy będzie podlegał ustawie o emeryturach mundurowych. Będzie miał zupełnie inne warunki uzyskania świadczenia niż prokurator, który nie będzie funkcjonariuszem, a będą wykonywali dokładnie te same czynności” (wypowiedź posła J. Hrynkiewicza, posiedzenie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu zabezpieczenia społecznego, nr 2 z 4 maja 2012 r., Biuletyn nr 505/VII kad.). Podsekretarz stanu w MPiPS Marek Bucior wyjaśnił: „Proszę państwa, musimy pamiętać o tym, że dana osoba jest jednocześnie prokuratorem, a w tym przypadku prokuratorem wojskowym, a również wojskowym. Jeżeli taka osoba przejdzie na emeryturę mundurową z systemu wojskowego, to ta osoba ma do tego prawo, z tym

że od razu zaznaczam, że to oznacza tyle, iż jeżeli ta osoba będzie chciała pełnić funkcję prokuratora i będzie miała uposażenie prokuratorskie, to będzie miała zawieszone wojskowe świadczenie emerytalne” (*ibidem*). Zdaniem Sejmu, utrzymanie możliwości nabycia prawa do emerytury wojskowej łagodzi rygoryzm podwyższenia wieku emerytalnego w taki sposób, iż pozwala uznać zaskarżone przepisy za zgodne z przytoczonym we wnioskach wzorcem kontroli.

21. W związku z powyższym stwierdzić trzeba, że art. 62a ust 4 oraz ust 4a u.p., art. 69 § 1, § 1a, § 2a u.p.u.s.p., art. 30 § 2 pkt 1, § 3, § 4 u.s.n., w brzmieniu nadanym u.n., są zgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

3. Zakaz podwyższenia wieku wynikający z art. 26 ust. 2 Konwencji Nr 102 MOP

3.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” zakwestionowała zgodność art. 1 pkt 5 lit. b, art. 1 pkt 8 i art. 12 pkt 1 lit. c i d u.n. w zakresie w jakim przewidują podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz emerytury dożywotniej dla kobiet i mężczyzn powyżej 65 roku życia z art. 26 ust. 2 Konwencji Nr 102 MOP. Jak wyjaśniono w pkt I.2 stanowiska, nie jest możliwa kontrola zgodności przepisów zmieniających po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Kontrola zgodności musi zatem zostać przeprowadzona względem przepisów zmienionych.

Wnioskodawca wyznaczył określony zakres kontroli. Ma ona dotyczyć wyłącznie przepisów u.e.r. oraz u.e.k., które przewidują podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn powyżej 65 lat. A zatem KK NSZZ „Solidarność” kwestionuje art. 24 ust. 1a pkt 62-85 i ust. 1b, art. 27 ust. 3 pkt 2-5 u.e.r. oraz art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a u.e.k., gdyż tylko z tych przepisów wynika nakaz podwyższenia wieku emerytalnego ponad 65 rok życia.

2. Zgodnie z art. 24 ust. 1a pkt 62-85 oraz ust. 1b, a także art. 27 ust. 3 pkt 2-5 u.e.r. kobiety i mężczyźni urodzeni odpowiednio od 1 stycznia do 31 marca

1968 r. oraz od 1 stycznia 1948 r. do 31 marca 1948 r. nabywają prawo do emerytury po osiągnięciu wieku 65 lat i 1 miesiąca, a dla osób urodzonych w kolejnych kwartałach, wiek emerytalny jest stopniowo wydłużany o 1 miesiąc co kwartał, aż osiągnie pułap 67 lat.

3. Postanowienia art. 7 ust. 3 oraz ust. 3a u.e.k. podwyższają wiek emerytalny, po którego osiągnięciu przysługiwać będzie kapitałowa emerytura dożywotnia. Artykuł 7 ust. 3 u.e.k. posiada następujące brzmienie: „Dożywotnia emerytura kapitałowa przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego dożywotnio po ukończeniu 67 roku życia, z zastrzeżeniem ust. 3a”, natomiast art. 7 ust. 3a u.e.k. brzmi: „W latach 2014-2020 dożywotnia emerytura kapitałowa przysługuje dożywotnio członkowi otwartego funduszu emerytalnego, który osiągnął przed dniem: 1) 1 września 2014 r. wiek 65 lat i 5 miesięcy albo 2) 1 stycznia 2015 r. wiek 65 lat i 6 miesięcy, albo 3) 1 maja 2015 r. wiek 65 lat i 7 miesięcy, albo 4) 1 września 2015 r. wiek 65 lat i 8 miesięcy, albo 5) 1 stycznia 2016 r. wiek 65 lat i 9 miesięcy, albo 6) 1 maja 2016 r. wiek 65 lat i 10 miesięcy, albo 7) 1 września 2016 r. wiek 65 lat i 11 miesięcy, albo 8) 1 stycznia 2017 r. wiek 66 lat, albo 9) 1 maja 2017 r. wiek 66 lat i 1 miesiąc, albo 10) 1 września 2017 r. wiek 66 lat i 2 miesiące, albo 11) 1 stycznia 2018 r. wiek 66 lat i 3 miesiące, albo 12) 1 maja 2018 r. wiek 66 lat i 4 miesiące, albo 13) 1 września 2018 r. wiek 66 lat i 5 miesięcy, albo 14) 1 stycznia 2019 r. wiek 66 lat i 6 miesięcy, albo 15) 1 maja 2019 r. wiek 66 lat i 7 miesięcy, albo 16) 1 września 2019 r. wiek 66 lat i 8 miesięcy, albo 17) 1 stycznia 2020 r. wiek 66 lat i 9 miesięcy, albo 18) 1 maja 2020 r. wiek 66 lat i 10 miesięcy, albo 19) 1 września 2020 r. wiek 66 lat i 11 miesięcy”.

4. Jak wyjaśnia wnioskodawca, zgodnie z art. 26 ust. 2 Konwencji Nr 102 MOP wiek uprawniający do świadczenia na starość nie powinien przekraczać 65 lat, jednakże może być ustalony przez właściwe władze ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju. KK NSZZ „Solidarność” stoi na stanowisku, iż konwencyjna przesłanka podwyższenia wieku emerytalnego ponad 65 rok życia nie została spełniona. Powołuje się na *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013*, w którym stwierdza się, że przewidywana długość życia w zdrowiu kobiet i mężczyzn będzie spadać, a dla kobiet i mężczyzn urodzonych w 2010 r. będzie wynosić odpowiednio 62,2 oraz

58,5 lata (wniosek KK NSZZ „Solidarność”, s. 5). „Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że w Polsce nie zostały spełnione warunki do podwyższenia wieku emerytalnego powyżej granicy 65 lat określone w art. 26 ust. 2 Konwencji MOP Nr 102” (*ibidem*).

3.2. Wzorzec konwencyjny

1. Zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Konwencja Nr 102 MOP należy do tak wyodrębnionej przez Konstytucję kategorii ratyfikowanych umów międzynarodowych. Parlament wyraził zgodę na ratyfikację Konwencji Nr 102 MOP uchwalając ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o ratyfikacji Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 1065). Prezydent ratyfikował niniejszą konwencję 21 sierpnia 2003 r. Przy składaniu dokumentu ratyfikacyjnego, Rzeczpospolita Polska złożyła na podstawie art. 2 lit. a Konwencji nr 102 MOP oświadczenie, że przyjmuje zobowiązania m.in. w odniesieniu do części V „Świadczenia na starość”. Artykuł 26 Konwencji Nr 102 MOP może zatem stanowić wzorzec kontroli dla przepisów ustawowych.

2. Artykuł 26 ust. 2 Konwencji Nr 102 MOP posiada następujące brzmienie: „Ustalony wiek nie powinien przekraczać sześćdziesięciu pięciu lat, jednakże wyższy wiek może być ustalony przez właściwe władze ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju.”

3.3. Analiza zgodności

1. Z art. 26 ust. 2 Konwencji Nr 102 MOP wynika zobowiązanie międzynarodowe ustalenia przez państwa-strony wieku przyznawania świadczenia na starość na pułapie 65 lat. Nie ma ono charakteru absolutnego, gdyż równocześnie norma prawno-międzynarodowa pozwala na wyznaczenie wyższego wieku emerytalnego. Konieczne jest wówczas spełnienie wskazanej w Konwencji Nr 102

MOP przesłanki, a mianowicie osoby starsze muszą posiadać zdolność do pracy. Jednakże, co należy podkreślić, wyznaczenie wieku emerytalnego na poziomie powyżej 65 roku życia *per se* nie może być uznane za automatyczne naruszenie Konwencji Nr 102 MOP.

Parlament, uchwalając ustawę nowelizującą, uznał, że działa w zgodzie z polskimi zobowiązaniami prawno-międzynarodowymi, bowiem wystąpiła przesłanka podwyższenia wieku emerytalnego. W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono przyczyny takiego założenia. Stwierdza się w nim, że: „Optymizmem napawa fakt, że Polacy żyją przeciętnie coraz dłużej. Jest to jedno z największych osiągnięć cywilizacyjnych Polski w ostatnich dwudziestu latach. Dla przykładu, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 1950 r. przeciętny sześćdziesięcioletni mężczyzna miał przed sobą 14,55 lat życia, w 1989 r. 15,42 lat, a w 2010 r. już 18,25 lat życia. Dla kobiet liczby te wynosiły odpowiednio 17,05 lat, 19,92 lat i 23,47 lat. Oznacza to, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat średnie dalsze trwanie życia sześćdziesięciolatków wzrosło o 2,83 lat, a sześćdziesięciolatek o 3,55 lat. [...] Komentując zmiany umieralności Polaków, Rządowa Rada Ludnościowa w raporcie «Sytuacja Demograficzna Polski. Raport 2010 – 2011» zauważa: [...] «Zmiany długości życia, jakich doświadczyliśmy w Polsce od 1990 r. były ogromne w porównaniu do lat wcześniejszych. W zbiorowości mężczyzn od 1965 r. do 1990 r. panowała bowiem stagnacja w tym zakresie. W krańcowych latach tego okresu przeciętne dalsze trwanie życia noworodka płci męskiej wynosiło odpowiednio 66,58 i 66,51 roku. W zbiorowości kobiet sytuacja kształtowała się korzystniej, przeciętne dalsze trwanie życia noworodka wynosiło w 1965 r. 72,40 roku i w ciągu 25 lat wzrosło o około 3 lata.» Polacy nie tylko żyją przeciętnie coraz dłużej, ale również żyją przeciętnie długo w dobrym zdrowiu [w przypisie do tego zdania wyjaśnia się, że przez życie w dobrym zdrowiu rozumie się życie wolne od inwalidztwa – uwaga własna]. Zgodnie z danymi Eurostatu z 2009 roku po ukończeniu 65. roku życia przeciętny Polak mógł oczekiwać 6,8 lat życia w dobrym zdrowiu, a przeciętna Polka w tym samym wieku 7,2 lat. W tej sytuacji według wszelkich dostępnych prognoz relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym (ponad 65 lat) do liczby osób w wieku produkcyjnym (współczynnik obciążenia demograficznego) będzie rosła. Jeżeli zatem więcej osób przez dłuższy okres ma pobierać emerytury, to niezbędne jest wydłużenie okresu aktywności zawodowej Polaków, aby ich wysokość mogła być

zbliżona do świadczeń wypłacanych w chwili obecnej” (uzasadnienie projektu ustawy, s. 16-17).

2. Wnioskodawca podaje w wątpliwość prawidłowość tych wyliczeń, przeciwstawiając im tezy z „Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013”, w którym wskazuje się, co do zasady, że wraz z wydłużaniem się trwania życia spada liczba lat życia w zdrowiu dla całej populacji, jak i dla osób w wieku 65+ (*Rządowy Program ...*, s. 15). Sejm pragnie wskazać, że przesłanką umożliwiającą podniesienie wieku emerytalnego w zgodzie z Konwencją Nr 102 MOP jest zdolność do pracy („*working ability*”, „*la capacité de travail*”, zob. art. 87 Konwencji Nr 102 MOP zgodnie z którym tekst angielski i francuski jest autentyczny) osób, które ukończyły 65 rok życia, a nie pozostawanie w zdrowiu. Wnioskodawca skupił się natomiast na udowodnieniu, że czas pozostawania w zdrowiu skraca się, a osoby, które osiągnęły wiek 65 lat nie będą już osobami zdrowymi. Nie przesądza to jednakże, że jednostki, które nie pozostają w zdrowiu, nie posiadają zdolności do pracy po przekroczeniu wieku 65 lat. Relacji pomiędzy tymi dwoma pojęciami wnioskodawca nie wyjaśnia. Być może dlatego, że z przywoływanego dokumentu rządowego nie wynika, jak rozumieć pojęcie „pozostawania w zdrowiu”. Dokument *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013* został sporządzony w celu przedstawienia działań, które mogą doprowadzić do poprawy jakości i poziomu życia osób starszych (zob. *Rządowy program...*, s. 19), nie stanowił zaś analizy możliwości podwyższenia wieku emerytalnego w świetle przesłanek Konwencji Nr 102 MOP, albo prognozy zdolności do pracy osób, które ukończą 65 lat począwszy od 1 stycznia 2013 r. Taką ocenę przeprowadzili projektodawcy ustawy nowelizującej wskazując, że wraz z wydłużaniem się życia (na co również wskazuje przywoływany przez wnioskodawcę dokument rządowy) możliwa będzie dalsza aktywność zawodowa osób, które ukończyły 65 lat. Pozostają one bowiem w „dobrym zdrowiu” rozumianym jako brak inwalidztwa. Zgodnie z art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439) traktaty należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu. Zdaniem Sejmu traktatowy zwrot: „ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju”, interpretowany w zgodzie ze

zwykłym znaczeniem tych pojęć, oznacza, że podwyższenie wieku emerytalnego może nastąpić ze względu na fakt, iż osoby starsze (w dominującym zakresie) mogą z przyczyn zdrowotnych kontynuować aktywność zawodową. Innymi słowy, że osoby te nie są wyłączone z rynku pracy na skutek inwalidztwa (są niezdolne do pracy), a nie: iż nie cierpią na żadną przypadłość zdrowotną. Projektodawcy ustawy nowelizującej wykazali w jej uzasadnieniu, że osoby po ukończeniu 65 roku życia nadal będą posiadały zdolność do pracy zawodowej. Z tych powodów trzeba uznać, że konwencyjna przesłanka podwyższenia wieku jest spełniona.

Należy także wspomnieć o opublikowanym w roku 2013 raporcie Global Age Watch Index 2013 (dalej: GAW). Raport został przedstawiony przez współpracujące z Organizacją Narodów Zjednoczonych *United Nations Population Fund* (dalej: UNFPA) oraz *HelpAge International*. UNFPA jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego NZ (zob. <http://www.unfpa.org/public/home/about/pid/4629>), a HelpAge International jest organizacją pozarządową (NGO) powstałą w listopadzie 1983 r. z połączenia pięciu organizacji krajowych: Help the Aged (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej), HelpAge India, HelpAge Kenya, Help the Aged Canada oraz Pro-Vida Colombia (zob. <http://www.helpage.org/who-we-are/our-history/>). Przygotowany raport GAW ma na celu ocenę jakości życia osób starszych. W ramach badania autorzy GAW przyjęli cztery wyznaczniki (indeksy) jakości życia, które podlegały ocenie, a zagregowane dawały globalny wskaźnik. Są nimi indeksy: (1) dochodu [*income security*] (2) stanu zdrowia [*health status*] (3) zatrudnienia i edukacji [*employment and education*] oraz (4) możliwości funkcjonowania społecznego [*enabling societies and environment*]. Wybrane wskaźniki są istotne przy ocenie jakości życia i dobrobytu ludzi starszych, tworzą również indeks porównywalny w skali międzynarodowej.

Jak wyjaśniają autorzy GAW, wskaźnik stanu zdrowia stanowi „rdzeń” pomiaru samopoczucia osób starszych. Wraz z wiekiem wzrasta liczba i zakres dysfunkcji (wzrost ryzyka wystąpienia chorób i niepełnosprawności). Aspiracją większości ludzi jest utrzymanie dobrego stanu zdrowia w starszym wieku. Dostęp do opieki zdrowotnej i jej jakość ma bezpośredni wpływ na poczucie jakości życia w starszym wieku. Utrzymanie dobrego stanu zdrowia warunkuje również zdolność do osiągnięcia innych efektów działania związanych z obszarem pozostałych wskaźników, a tym samym z dobrym samopoczuciem osób starszych. Autorzy GAW przyjmują pojęcie zdrowia wypracowane przez Światową Organizację Zdrowia, która

definiuje zdrowie jako „stan pełnego dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego”, a nie tylko brak choroby lub ułomności. Stan zdrowia został oceniany dla osób od 60 roku życia (zob. *Global Age Watch Index 2013. Purpose, methodology and results*, s. 5, 7, 9, <http://www.helppage.org/global-agewatch/>).

Stan zdrowia został zmierzony na podstawie trzech współczynników: oczekiwanej długości życia po przekroczeniu 60 lat (*life expectancy at 60*); oczekiwanej długości życia w dobrym zdrowiu po przekroczeniu 60 lat (*healthy life expectancy at 60*), dobrego samopoczucia (poczucia, że życie ma sens; *relative psychological/mental wellbeing*). Przyznać trzeba, że generalny wskaźnik stanu zdrowia w GAW nie wypada zadowalająco (87 miejsce na świecie, 23,9 % przy założeniu, że 100% stanowi maksymalne zadowolenie). Jednakże równocześnie wskazać trzeba, że czynnik oczekiwanej długości życia w dobrym zdrowiu, już w roku 2013 znacznie przekracza powszechny wiek emerytalny wprowadzony zaskarżonymi przepisami. Z raportu GAW indeks długości życia w dobrym zdrowiu po osiągnięciu 60 roku życia wynosi bowiem dla Polski 16,2 lat (<http://www.helppage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Poland>). A zatem, pojawiające się badania potwierdzają przyjęte przez ustawodawcę założenie, że okres zdolności do pracy będzie wzrastać wraz z długością życia, co z kolei zmusza prawodawcę do dopasowania powszechnego wieku emerytalnego do tego stanu.

Na koniec tych rozważań należy dodać, że ocena, czy spełnione są wskazane w art. 26 ust. 2 Konwencji Nr 102 MOP warunki podwyższenia wieku emerytalnego, została w pierwszej kolejności pozostawiona właściwym organom krajowym. Weryfikacja przyjętych przez ustawodawcę założeń następuje dopiero na skutek wdrożenia zastosowania międzynarodowych procedur sprawozdawczych z realizacji postanowień Konwencji Nr 102 MOP oraz ze stanu ustawodawstwa i praktyki związanych z jej stosowaniem (art. 87 Konwencji Nr 102 MOP). Niewłaściwe wykonanie obowiązków konwencyjnych może spowodować wszczęcie procedur kontrolno-informacyjnych oraz rozwiązywania sporów międzynarodowych, z poddaniem sporu rozstrzygnięciu Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości włącznie, określonych w art. 24-34 Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308 ze zm.).

3. W związku z powyższym stwierdzić trzeba, że art. 24 ust. 1a pkt 62-85 i ust. 1b, art. 27 ust. 3 pkt 2-5 u.e.r. oraz art. 7 ust. 3, ust. 3a u.e.k., w brzmieniu nadanym u.n., w zakresie, w jakim przewidują podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz emerytury dożywotniej dla kobiet i mężczyzn powyżej 65 roku życia, **są zgodne** z art. 26 ust. 2 Konwencji Nr 102 MOP.

4. Zasada równości wobec prawa oraz zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn

4.1. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawców

1. Wnioskodawcy kwestionują zgodność art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 24b, art. 27 u.e.r. z zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji wyrażonymi w art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz z nakazem równego traktowania kobiet i mężczyzn wynikającym z art. 33 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Ponadto, grupa posłów kwestionuje zgodność z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji art. 62a ust 4 i ust 4a u.p., art. 69 § 1, § 1a i § 2a u.p.u.s.p. oraz art. 30 § 2 pkt 1, § 3 i § 4 u.s.n. Brzmienie tych przepisów zostało omówione powyżej.

2. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” odwołuje się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07), który stwierdził, że art. 24 ust. 1 u.e.r., ustanawiając odmienne warunki nabycia prawa do emerytury dla przedstawicieli obu płci, nie narusza art. 32 ani art. 33 Konstytucji. Jak relacjonuje wnioskodawca, zdaniem Trybunału niższy w porównaniu z mężczyznami wiek emerytalny kobiet znajduje uzasadnienie w odmiennej sytuacji społecznej kobiet oraz obiektywnych różnicach natury biologicznej. „Zdaniem Komisji Krajowej NSZZ «Solidarność» w ostatnich dwóch latach [okres pomiędzy wydaniem ww. wyroku TK a uchwaleniem u.n. – uwaga własna] nie zaszły w Polsce zmiany, które spowodowałyby zatarcie różnic społecznych pomiędzy kobietami i mężczyznami i uzasadniałby ujednolicenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W sytuacji, w której kobiety aktywne zawodowo w stopniu nieporównywalnie większym aniżeli mężczyźni nadal obciążone są obowiązkami związanymi z urodzeniem i wychowaniem dzieci oraz z utrzymaniem

domu, tak znaczące (o 7 lat) podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i jego zrównanie z wiekiem uprawniającym do emerytury obowiązującym mężczyzn pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP [...] oraz art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji RP [...]. Odmierna sytuacja społeczna kobiet i mężczyzn podlegających ubezpieczeniu nie uzasadnia przyjęcia jednolitego dla przedstawicieli obu płci wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych". Wnioskodawca wskazuje, że także projektodawcy ustawy nowelizującej zakładają dalsze trwanie odmiennej sytuacji społecznej kobiet uzasadniającej utrzymanie różnicowanie warunków nabycia prawa do emerytury. Zgodnie z bowiem z art. 1 pkt 7 u.n. do u.e.r. dodana zostaje regulacja umożliwiająca uzyskanie prawa do emerytury częściowej. Jej uzyskanie uwarunkowane jest jednakże osiągnięciem różnego dla kobiet i mężczyzn wieku emerytalnego. Ponadto, w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej odnaleźć można stosowny fragment wyjaśniający przyczyny odmiennego ukształtowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w przypadku emerytur częściowych, z którego wynika, że: „obecnie także istnieją przesłanki pozwalające na zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym, które usprawiedliwione jest uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi” (wniosek KK NSZZ „Solidarność”, s. 7-8).

Jak wynika z powyższego, zarzut naruszenia przepisów konstytucyjnych sprowadza się do zakwestionowania zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Tym samym została poddana w wątpliwość konstytucyjność art. 24 ust. 1a pkt 85 u.e.r. („Wiek emerytalny dla kobiet urodzonych w okresie: [...] po dniu 30 września 1973 r. wynosi co najmniej 67 lat”).

3. Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne ze wskazanymi wzorcami zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, wnioskodawca kwestionuje zgodność z zasadą równości oraz nakazem równouprawnienia kobiet i mężczyzn art. 26b u.e.r., który wprowadza emerytury częściowe. „Uchwalając ustawę nowelizującą z 11 maja 2012 r. przewidującą zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn polski ustawodawca uznał, że powody, które uzasadniały różnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn przestały być aktualne, a tym samym, że sytuacja pracownicza kobiet i mężczyzn jest taka sama” (wniosek KK NSZZ „Solidarność”, s. 10). Niedopuszczalne jest zatem zróżnicowanie wieku emerytalnego oraz okresu składkowego uprawniającego do

nabycia prawa do emerytury częściowej. Aby nabyć to prawo kobiety muszą ukończyć 62 lata i legitymować się 35-letnim okresem składkowym i nieskładkowym, a mężczyźni muszą osiągnąć wiek 65 lat i posiadać 40 lat okresów składkowych i nieskładkowych.

4. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych kwestionuje zgodność art. 26b u.e.r. z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji z podobnych co KK NSZZ „Solidarność” powodów; kobiety są uprawnione do wcześniejszego uzyskania prawa do emerytury. „Przepis art. 26b ustawy w sposób nieuprawniony uprzywilejowuje kobiety, równocześnie stanowi przejaw nierówności i dyskryminacji mężczyzn” (wniosek OPZZ, s. 18).

5. Grupa posłów, po pierwsze, wnosi o stwierdzenie niezgodności z zasadą równości i równego traktowania kobiet i mężczyzn przepisów art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b oraz art. 27 u.e.r. ze względu na bezprawne rozróżnienie grupy obywateli w zależności od roku urodzenia, przyporządkowując im różny czas nabywania uprawnień emerytalnych. Po drugie, podnosi, iż zaskarżone regulacje dyskryminują mężczyzn urodzonych w latach 1949-1955, gdyż przepisy u.e.r. wydłużyły im wiek emerytalny do 67 lat, co oznacza, że w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r., które spełniają warunki do przejścia na wcześniejszą emeryturę (zob. art. 46 w związku z art. 29 u.e.r.), będą oni pracować o 12 lat dłużej niż kobiety (zarzut może zostać postawiony art. 24 ust. 1b oraz 27 ust. 3 u.e.r.). Po trzecie, stwierdza naruszenie wzorców konstytucyjnych w stosunku do regulacji, które podwyższyły wiek emerytalny obywateli urodzonych po 1948 r., to jest nieobjętych reformą emerytalną z 1999 r. Zarzut ten może zostać postawiony art. 27 ust. 3 u.e.r., który normuje sytuację mężczyzn urodzonych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1948 r. Po czwarte, odmiennie zostały ukształtowane regulacje podwyższające wiek emerytalny osób uczestniczących w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (pracowników) oraz służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, rolników. W przypadku służb mundurowych zachowano zarówno prawa nabyte, jak i prawa w trakcie nabywania (wnioskodawca nawiązuje do faktu, iż emeryturę policyjną na mniej korzystnych warunkach nabędą funkcjonariusze przyjęci do służby od 1 stycznia 2013 r., zob. art. 18a i n. u.z.e.f.). W stosunku do sędziów i prokuratorów oraz rolników, regulacje podwyższające wiek rozpoczną wywierać

skutek dopiero po 2017 r., natomiast „drastycznie i natychmiastowo podniesiono wiek emerytalny innych pracowników (zwłaszcza kobiet), bądź osób pracujących na własny rachunek” (wniosek, s. 16, zob. również s. 13).

Ponadto, wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność przepisów u.p., u.p.u.s.p. oraz u.s.n. Po pierwsze podnosi, iż zakwestionowane regulacje różnicują w nielegalny sposób sytuację prawną sędziów i prokuratorów, gdyż część z nich, po spełnieniu do końca 2017 r. wskazanych w stosownych ustawach warunków, będzie mogła przejść w stan spoczynku w obniżonym wieku (55 lat dla kobiet, 60 lat dla mężczyzn), natomiast pozostali sędziowie i prokuratorzy zostaną pozbawieni tej możliwości.

Wnioskodawcy nie przedstawili natomiast odrębnego uzasadnienia do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 19 ust 1 pkt 1, ust 1a, ust 1b u.u.s.r.

4.2. Wzorce konstytucyjne

1. Wnioskodawcy wskazali jako wzorzec kontroli dla przepisów u.e.r. zarówno art. 32 ust. 1 i ust. 2, jak i art. 33 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Ponadto, zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji grupa posłów uczyniła podstawą badania również przepisów u.p., u.p.u.s.p., u.s.n. (zob. *petitum* wniosku oraz pismo uzupełniające z 27 września 2012 r.).

2. Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Została wnikliwie omówiona w jego wyroku z 16 marca 2010 r. (sygn. akt K 17/09). Odwołując się do tego judykatu, należy wskazać najważniejsze tezy dotychczasowego orzecznictwa i przypomnieć, że – poczynwszy od orzeczenia TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87 – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, iż równość wobec prawa oznacza, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze mieć podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu Trybunału z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki: (a) muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; (b) powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; (c) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej. Takie rozumienie zasady równości było wykorzystywane przez Trybunał Konstytucyjny w kilkudziesięciu sprawach dotyczących przepisów emerytalnych i rentowych (zob. także analiza starszego orzecznictwa: K. Antonów, *op.cit.*, s. 73-82). Ograniczając się do okresu po wejściu w życie aktualnej Konstytucji, jako przykłady rozwiązań uznanych za zgodne z tą zasadą można wymienić:

- obliczanie odsetek od nieterminowego przekazania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składek emerytalnych do otwartego funduszu emerytalnego na poziomie niższym od wysokości odsetek ustawowych, określonych przepisami prawa cywilnego (wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07);

- różne zasady traktowania okresu sprawowania opieki nad członkami rodziny będącymi inwalidami w zależności od daty spełnienia warunków do nabycia świadczenia emerytalnego (wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98);

- uzależnienie prawa do ponownego obliczenia emerytury od wskazania podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe, przypadającej w całości lub w części po przyznaniu świadczenia (wyrok TK z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07);

- wygaszanie emerytur w obniżonym wieku emerytalnym dla kolejarzy na podstawie kryterium daty urodzenia (wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt SK 9/07);

– obliczanie wysokości emerytur i rent na podstawie składek 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, a nie z dowolnego okresu zatrudnienia (wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06);

– uzależnienie wysokości emerytur od tego, czy dana osoba ma ustalone prawo do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych rolników (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06);

– różnicowanie mechanizmu stopniowego podwyższania świadczeń emerytalnych i rentowych wobec emerytów i rencistów urodzonych po 31 grudnia 1929 r. wyłącznie w zależności od wieku uprawnionych (wyrok TK z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06);

– zmianę sposobu traktowania okresu choroby i macierzyństwa przy określaniu uprawnień do wcześniejszej emerytury ze względu na pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt K 33/06);

– przyznawanie przez Prezesa Rady Ministrów tzw. emerytur specjalnych, w szczególnie uzasadnionych wypadkach na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (wyrok TK z 17 października 2006 r., sygn. akt P 38/05);

– różny sposób obliczania emerytur w stosunku do części ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. w zależności od tego, czy nie nabyli oni uprawnień emerytalnych (wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05);

– różne zasady obliczania wysokości emerytur w zależności od tego, czy składki na ubezpieczenie społeczne były pobierane do wysokości określonego ustawowo limitu (wyrok TK z 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04);

– różny sposób obliczania emerytur w zależności od tego, czy dana osoba miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 3/04);

– możliwość „odesłania na emeryturę” funkcjonariuszy Służby Więziennej bez ich zgody w związku z osiągnięciem wymaganego trzydziestoletniego stażu pracy (wyrok TK z 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02);

- zróżnicowanie prawa do renty inwalidzkiej osób zatrudnionych na etacie i prowadzących działalność gospodarczą w zależności od kategorii inwalidztwa (wyrok TK z 21 czerwca 2001 r., sygn. akt SK 6/01);

- płacenie składek na ubezpieczenie społeczne przez pracujących emerytów i rencistów (wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00);

- pozbawienie prawa do wcześniejszego przejścia na emeryturę osób objętych ubezpieczeniem społecznym z innego tytułu niż zatrudnienie (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00).

Orzeczenia o niezgodności z zasadą równości zapadały w tym obszarze przede wszystkim w całej serii wyroków dotyczących automatycznego (tzn. bez względu na wolę samej osoby zainteresowanej) wcześniejszego ze względu na wiek rozwiązywania stosunku pracy z kobietami niż z mężczyznami (por. wyroki TK z: 24 września 1991 r., sygn. akt Kw 5/91 – dotyczący nauczycieli akademickich; 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97 – dotyczący urzędników służby cywilnej; 28 marca 2000 r., sygn. akt K 27/99 – dotyczący nauczycieli; 13 czerwca 2000 r., sygn. akt K 15/99 – dotyczący kierowników aptek; 5 grudnia 2000 r., sygn. akt K 35/99 – dotyczący urzędników państwowych i samorządowych; 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07 – dotyczący pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli). Jako przykłady innych rozwiązań uznanych za niezgodne z zasadą równości w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. można wymienić:

- pozbawienie prawa do wcześniejszej emerytury nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach niepublicznych, a przyznanie tego uprawnienia tylko pracownikom przedszkoli publicznych (wyrok TK z 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 65/07);

- możliwość zmniejszenia emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej w różny sposób w zależności od wysokości osiąganego przychodu (wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06);

- pozbawienie prawa do wcześniejszej emerytury mężczyzn sprawujących stałą opiekę nad chorym dzieckiem (wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07);

- uzależnienie prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym dla osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze od statusu właścicielskiego pracodawcy (wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. akt P 17/03);

– brak możliwości uwzględniania przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty rolniczej okresów odbywania czynnej służby wojskowej i zawodowej służby wojskowej oraz działalności kombatanckiej (wyrok TK z 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/99);

– zawieszanie prawa do emerytury i renty „mundurowej” na takich samych warunkach, jak świadczeń cywilnych (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

3. Wnioskodawcy kwestionują zgodność przepisów ustaw zarówno z art. 32 ust. 1, jak i ust. 2 Konstytucji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 października 2001 r. (sygn. akt K 22/01), którego tezy zostały następnie podtrzymane w wyroku z 25 listopada 2010 r. (sygn. akt K 27/09): „[...] art. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty”. Tym samym równoczesne wskazanie jako wzorca kontroli art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, jest dopuszczalne.

4. Drugi ze wskazanych przez wnioskodawców wzorców kontroli konstytucyjności – art. 33 Konstytucji – proklamuje zasadę równych praw kobiet i mężczyzn. Wzorzec ten został wnikliwie omówiony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07), do którego należy się odwołać. Sąd konstytucyjny wyjaśnia w nim, że zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn jest jedną z podstawowych zasad, deklarowanych zarówno przez prawo międzynarodowe, jak i wszystkie współczesne konstytucje. W art. 33 ust. 1 Konstytucji została sformułowana zasada ogólna. Znajduje ona uszczegółowienie i rozwinięcie w ust. 2 tego artykułu, wymieniającym dziedziny, w których równość ta

musi w szczególności znajdować zastosowanie. Wykaz tych dziedzin jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, otwarty (por. też L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, t. III, komentarz do art. 33, s. 6-7, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 189). W kontekście niniejszej sprawy znaczenie ma zadeklarowanie równych praw w życiu społecznym i gospodarczym, a konkretnie równego prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Sąd konstytucyjny podzielił w ww. wyroku pogląd, że art. 33 Konstytucji jest z jednej strony powtórzeniem treści normatywnych art. 32 Konstytucji, a z drugiej strony wskazuje bardziej precyzyjnie najważniejsze dziedziny i problemy, w których musi się przejawiać równość praw obu płci. Zamieszczenie w Konstytucji obok ogólnego przepisu proklamującego zasadę równości osobnego przepisu dotyczącego równych praw kobiet i mężczyzn świadczy o zamiarze ustrojodawcy podkreślenia szczególnego znaczenia równości ludzi niezależnie od ich płci i wykluczenia zjawisk dyskryminacji ze względu na płeć, realnie występujących w przeszłości, jak również zdarzających się obecnie w różnych dziedzinach życia. W świetle art. 32 i art. 33 Konstytucji należy przyjąć, że kobiety i mężczyźni tworzą jedną kategorię (klasę) podmiotów prawa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „nie można kobiet i mężczyzn traktować jako grup na tyle odrębnych, by nie stosować do nich ogólnej zasady, że podobne podmioty prawa muszą być przez prawo traktowane w sposób równy” (wyrok TK z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt K 33/07). Oznacza to zatem domniemanie istnienia równych praw i ich równego stosowania niezależnie od płci. Zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy można je uznać za uzasadnione stosownie do ogólnych wskazanych wyżej kryteriów, tj. o ile spełniają przesłanki relewancji, proporcjonalności oraz pozostają w związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. W pewnych przypadkach dopuszczalne jest stanowienie szczególnych regulacji, w celu wyrównywania faktycznych nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami, czyli wprowadzenie tzw. uprzywilejowania wyrównawczego. Konkretnie regulacje ustanawiające tego typu zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn nie mogą być traktowane jako zakazane w świetle zasady równości, jeśli spełniają wspomniane wyżej wymagania.

4.3. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym postawionym przez wnioskodawców jest dopuszczalność zróżnicowania nabywania prawa do emerytury ze względu na płeć, przy czym KK NSZZ „Solidarność” w podstawowym wniosku argumentuje przeciwko możliwości zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, natomiast grupa posłów wskazuje, że przyjęte rozwiązania legislacyjne dyskryminują mężczyzn. OPZZ, a także KK NSZZ „Solidarność” we wniosku alternatywnym, stawiają tezę o niekonstytucyjności zróżnicowania ze względu na płeć warunków nabycia prawa do emerytury częściowej, przy czym w tym przypadku mniej korzystnie uregulowana jest sytuacja prawna mężczyzn.

2. Trybunał Konstytucyjny badał już kwestię zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w świetle przepisów, które z osiągnięciem wieku emerytalnego łączyły rozwiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy. Wypowiadał się głównie na temat regulacji różnicujących wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w szczególnych systemach emerytalnych, dotyczących określonych zawodów uregulowanych w odrębnych od u.e.r. ustawach. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z zasadą równości oraz nakazem równego traktowania kobiet i mężczyzn przepis(-y):

a) ustawy o szkolnictwie wyższym stanowiący, że stosunek pracy z nauczycielem akademickim wygasa z mocy prawa z końcem roku akademickiego, w którym nauczyciel osiągnął wiek emerytalny, w części dotyczącej – kobiet nauczycieli akademickich (orzeczenie TK z 24 września 1991 r., sygn. akt Kw 5/91);

b) ustawy o służbie cywilnej, w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej – kobiety, bez jej zgody, wcześniej niż mężczyzny (orzeczenie TK z 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97);

c) ustawy – Karty Nauczyciela, w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania – bez zgody zainteresowanej – stosunku pracy z nauczycielem mianowanym – kobietą wcześniej niż z mężczyzną (wyrok TK z 28 marca 2000 r., sygn. akt K 27/99);

d) ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej, w zakresie w jakim uniemożliwia zajmowanie stanowiska kierownika apteki kobiecie, która nie osiągnęła wieku

emerytalnego ustalonego dla mężczyzn (wyrok TK z 13 czerwca 2000 r., sygn. akt K 15/99);

e) ustawy o pracownikach państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym (samorządowym) – kobietą wcześniej niż z mężczyzną (wyrok TK z 5 grudnia 2000 r., sygn. akt K 35/99);

f) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w zakresie, w jakim stwarza podstawę rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z pracownikiem mianowanym – kobietą wcześniej niż z mężczyzną (wyrok TK z 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 33/07).

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 29 ust. 1 u.e.r., w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prawa do nabycia emerytury w obniżonym wieku emerytalnym mężczyźnie, który osiągnął wiek 60 lat i co najmniej 35 letni okres składkowy i nieskładkowy, stanowi dyskryminację mężczyzn, przez co jest sprzeczny z art. 32 i art. 33 Konstytucji (wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07).

Jak wynika z powyższej analizy, sąd konstytucyjny eliminował z systemu prawa przepisy różnicujące ze względu na wiek sytuację prawną kobiet i mężczyzn w zakresie prawa do emerytury. Przyjmował bowiem założenie, że kobietom i mężczyznom powinny przysługiwać równe prawa o charakterze socjalnym. Trybunał stwierdzał, że kobiety i mężczyźni stanowią „podmioty podobne” i konieczne jest ich równe traktowanie (tak np. wyrok TK w powołanej sprawie o sygn. akt K 27/99).

Oceny konstytucyjności zróżnicowania podstawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn Trybunał dokonał w wyroku z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07). Stwierdził w nim, że: „Zróżnicowane traktowanie [kobiet i mężczyzn – uwaga własna] jest dopuszczalne z obiektywnych względów biologicznych lub społecznych. Różny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn był uznawany w orzecznictwie konstytucyjnym za przejaw tzw. uprzywilejowania wyrównawczego kobiet, które miało na celu zmniejszenie faktycznych nierówności. Nierówności te uznawano za naturalny i utrwalony społecznie rezultat nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie (np. powołane wyroki w sprawach o sygn. K 15/97 i sygn. K 35/99) oraz równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi (np. powołane orzeczenie w sprawie o sygn. Kw 5/91). Należy wskazać, że uprzywilejowanie wyrównawcze w powszechnym systemie

emerytalnym spotykało się z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego (tak wprost np. w powołanych wyrokach o sygn. K 35/99, sygn. P 10/07 i sygn. K 33/07). Analiza orzecznictwa konstytucyjnego prowadzi jednak do wniosku, że uprzywilejowanie wyrównawcze w sferze praw emerytalnych nie było traktowane automatycznie jako obowiązujące w odniesieniu do wszystkich grup zawodowych i sytuacji. Każde tego typu rozwiązanie Trybunał Konstytucyjny oceniał w sposób odrębny, dokładnie badając jego uzasadnienie w świetle kryteriów dopuszczalnego zróżnicowania podmiotów podobnych. W tym względzie można zauważyć kilka stałych elementów linii orzeczniczej. Po pierwsze, zróżnicowanie było uważane za łatwiej akceptowalne, gdy decyzja kobiety co do przejścia na emeryturę w wieku wcześniejszym niż mężczyzna była pozostawiona woli samej zainteresowanej. Oceniano je krytycznie, gdy zakończenie stosunku pracy w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego było automatyczne lub zależało od woli pracodawcy. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny stał na stanowisku, że wcześniejsze przechodzenie na emeryturę przez kobiety jest usprawiedliwione wtedy, gdy jest związane ze szczególnym charakterem wykonywanej pracy. Jak stwierdzono w wyroku w powołanej sprawie o sygn. K 15/97, «Uzasadnianie dokonywanych przez prawo klasyfikacji występowaniem odrębnych cech istotnych między podmiotami – adresatami tych regulacji jest bowiem możliwe tylko wtedy, gdy cechy te mają charakter relewantny, tzn. pozostają w bezpośrednim i koniecznym związku z dokonywanymi zróżnicowaniami. Tego typu relewantność występuje w odniesieniu do szeregu takich zawodów i zatrudnień, w których biologiczne różnice między płciami bezpośrednio rzutują na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety i tempo ich «zużywania się» w takiej pracy. Występuje to np. w odniesieniu do prac górniczych (...)). Jeżeli zaś chodzi o prace umysłowe, których warunkiem – poza niezbędnymi kwalifikacjami – jest w istocie sprawność intelektualna, to «argumenty takie musiałyby dawać podstawy do uznania, że sprawność umysłowa kobiet «wygasa» wcześniej niż mężczyzn» (tak – w kontekście wieku emerytalnego nauczycieli – wyrok w powołanej sprawie o sygn. K 27/99). Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny uznawał, że «ocena regulacji różnicujących sytuację prawną kobiet i mężczyzn zakłada (...) rozdzielną traktowanie uprawnień i obowiązków, jakie z nich wynikają. Nałożenie na kobiety takich obowiązków i ograniczeń, których adresatami nie są jednocześnie mężczyźni, musi być zawsze oceniane z punktu widzenia zasady równości. Jednakże także i w tym zakresie jednym z ważnych kryteriów tej oceny (obok innych) jest pytanie o rolę

danego unormowania dla eliminacji faktycznie występujących nierówności między kobietami i mężczyznami w życiu społecznym» (powołany wyrok o sygn. K 35/99)”. Następnie Trybunał podtrzymał tezę wynikającą z wcześniejszego orzecznictwa, iż: „W świetle art. 32 i art. 33 Konstytucji należy przyjąć, że kobiety i mężczyźni tworzą jedną kategorię (klasę) podmiotów prawa. [...] Oznacza to zatem domniemanie istnienia równych praw i ich równego stosowania niezależnie od płci. Zróżnicowanie sytuacji kobiet jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy można je uznać za uzasadnione stosownie do ogólnych wskazanych wyżej kryteriów, tj. o ile spełniają przesłanki relewancji, proporcjonalności oraz pozostają w związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Jak wskazano powyżej, zarówno z orzecznictwa Trybunału, jak i przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego wynika, że w pewnych przypadkach dopuszczalne jest stanowienie szczególnych regulacji, w celu wyrównywania faktycznych nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami, czyli wprowadzenie tzw. uprzywilejowania wyrównawczego. Konkretnie regulacje ustanawiające tego typu zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn nie mogą być traktowane jako zakazane w świetle zasady równości, jeśli spełniają wspomniane wyżej wymagania”. Dokonując następnie kontroli warunków dopuszczalności zróżnicowania sytuacji prawnej wewnątrz grupy podmiotów podobnych sąd konstytucyjny wskazał, że czynnikiem, który uzasadnia konstytucyjnie odmienne traktowanie są (nadal utrzymujące się) różnice ról społecznych, wynikające z nierównego podziału funkcji macierzystych i wychowawczych w rodzinie oraz równoczesne obciążenie kobiet zarówno pracą zawodową jak i obowiązkami rodzinnymi. Drugim czynnikiem usprawiedliwiającym są biologiczne różnice między płciami, które wpływają na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety i tempo „zużywania się w pracy”. Jednakże, jak podkreślił sąd konstytucyjny, znaczenie różnic biologicznych występujących pomiędzy kobietami i mężczyznami dla wyznaczenia wieku emerytalnego na równym bądź zróżnicowanym poziomie nie może być dokonywane w sposób ogólny – dla całego systemu emerytalnego – bez uwzględniania specyfiki poszczególnych zajęć lub zawodów. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 24 ust. 1 u.e.r. w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, jest zgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji. W uzasadnieniu podkreślił równocześnie, że: „[...] omawiana sytuacja

ma charakter dynamiczny. Obecnie można zauważyć zmniejszanie się wskazanych różnic o charakterze społecznym (funkcjonalnym). Z kolei różnice biologiczne między osobami obu płci mają charakter obiektywny i wobec tego będą występować zawsze. Jednakże będą one w przyszłości w mniejszym stopniu uzasadniać zróżnicowanie według kryterium płci rozwiązań prawnych dotyczących wieku emerytalnego, obejmujących ogół osób, skoro w wielu zawodach różnice te nie mają wpływu, albo mają słabszy niż dawniej wpływ, na zagrożenie stanu zdrowia i jakość wykonywanej pracy. Warto dodać, że reformy polegające na zrównywaniu wieku emerytalnego są planowane, realizowane albo zakończone w wielu państwach europejskich. Zmiany w tym kierunku są także traktowane jako cel do osiągnięcia w przyszłości przez poszczególne państwa w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego”.

3. Na kanwie przywołanej wyżej sprawy (sygn. akt K 63/07), 15 lipca 2010 r. Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi w trybie sygnalizacji (art. 4 ust. 2 ustawy o TK) uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do stopniowego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (sygn. akt S 2/10). Wyjaśniając motywy swojej decyzji wskazał on, że choć w wyroku o sygn. akt K 63/07 uznał zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn za zgodne z zasadą równości wobec prawa oraz nakazem równego traktowania kobiet i mężczyzn, jako znajdujące usprawiedliwienie w świetle norm konstytucyjnych, to jednak nie można uznać go za rozwiązanie optymalne. Zmiana wzorców kulturowych i społecznych w postaci realizowanych ról kobiet i mężczyzn w poszczególnych sferach życia, wzrost popularności partnerskiego modelu rodziny i aktywności zawodowej kobiet tworzą nowy kontekst społeczno-ekonomiczny dla określenia wieku emerytalnego. Wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a także często podwyższanie go, wynika również z dostosowania systemów emerytalnych do zjawisk demograficznych: wydłużania się przeciętnego trwania życia, dłuższego przeciętnego wieku życia kobiet niż mężczyzn, poprawy stanu zdrowia ludności, spadku dzietności, który powoduje brak zastępowalności pokoleń. Zjawiska te, obserwowane we wszystkich krajach europejskich, składają się na proces starzenia się społeczeństw, który może zagrozić stabilności finansowej systemów emerytalnych i stworzyć problemy na rynku pracy.

Ponadto, choć Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 63/07 wskazał, że w świetle prawa europejskiego i międzynarodowego uprzywilejowanie wyrównawcze kobiet jest dopuszczalne, to ma w założeniu charakter przejściowy i tymczasowy. „Prawo unijne zezwala państwom członkowskim na utrzymywanie zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Jednocześnie w art. 7 ust. 2 dyrektywy Rady nr 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. WE L 6 z 10.01.1979, s. 24, ze zm.) zobowiązuje państwa członkowskie do przeprowadzania okresowych badań, celem zweryfikowania w świetle zmian społecznych zachodzących we wskazanej dziedzinie, czy uzasadnione jest podtrzymywanie odpowiednich wyłączeń. Z uwagi na cel dyrektywy, jakim jest stopniowe wprowadzanie w życie równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, państwa członkowskie powinny informować Komisję o przesłankach uzasadniających utrzymanie obowiązujących przepisów odnoszących się m.in. do zróżnicowanego wieku emerytalnego oraz o możliwościach ich zmiany (art. 8 ust. 2 tej dyrektywy). Również ratyfikowane przez Polskę źródła prawa międzynarodowego zezwalają, a w pewnych przypadkach nakazują, przyjęcie tymczasowych środków szczególnych (uprzywilejowania wyrównawczego) w celu osiągnięcia faktycznej równości kobiet i mężczyzn w korzystaniu z praw ekonomicznych i społecznych. W tym zakresie można wymienić Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) czy Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71). W dokumentach interpretacyjnych do wymienionych źródeł prawa wskazuje się, że charakter, czas trwania i stosowanie środków tymczasowych powinny być dostosowane do konkretnego zagadnienia, kontekstu i okoliczności, a rezultaty monitorowane celem zaprzestania stosowania środków w przypadku osiągnięcia zakładanych celów. Należy zwrócić uwagę, że Komitet Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych ONZ w skierowanych w 2009 r. do polskiego rządu rekomendacjach dotyczących stosowania paktu zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu zrównania ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (Doc. E/C.12/POL/CO/5 z 2 grudnia 2009 r.)” (postanowienie TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt S 2/10). Sąd konstytucyjny podkreślił również, że analiza

reform systemów emerytalnych w państwach europejskich zmierza do zrównania lub podwyższenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Proces ten jest jednak długotrwały, a okresy przejściowe są znacznie rozłożone w czasie (Austria i Dania: lata 2024-2033; Belgia: lata 1997-2009; Bułgaria: lata 2000-2009; Czechy 1996-2013; Estonia: lata 2010-2026; Litwa: lata 1995-2005; Łotwa: lata 1995-2009; Niemcy: 2010-2029; Rumunia: 2000-2014; Słowacja: 2004-2014; Węgry: lata 1996-2009; Wielka Brytania: 2010-2020). Na końcu stwierdza, że „Przedstawione argumenty przemawiają za potrzebą rozpoczęcia działań ustawodawczych zmierzających do przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego, która będzie uwzględniać odpowiednie kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne. Specyfika wskazanej reformy wymaga rozłożenia procesu zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na wiele lat, a przede wszystkim podjęcia decyzji przez ustawodawcę na długo przed rozpoczęciem samego procesu podwyższania tego wieku. Takie działanie pozwoli osobom ubezpieczonym na racjonalne dostosowanie się do nowych warunków przechodzenia na emeryturę”.

4. W wyroku o sygn. akt K 63/07 Trybunał Konstytucyjny bardzo dokładnie omówił regulację międzynarodowe i unijne dotyczące wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Uzupełniając jedynie tę wypowiedź trzeba wskazać na poniższe wyroki Trybunału Sprawiedliwości, aby wykazać, że sąd unijny zawęży możliwości różnicowania sytuacji prawnej lub faktycznej kobiet i mężczyzn ze względu na płeć.

Wyrok z 22 listopada 2012 r. w sprawie-385/11 Elbal Moreno przeciwko INSS i TGSS zapadł w następującym stanie prawnym. Zgodnie z przepisami prawa hiszpańskiego osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy, którymi co do zasady są w przeważającej mierze kobiety, muszą legitymować się proporcjonalnie dłuższym okresem stażu ubezpieczeniowego, ze względu na to, że w mniejszym zakresie świadczą one pracę, a ustalając prawo do emerytury uwzględnia się wyłącznie przepracowane godziny. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że art. 4 dyrektywy Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 6, s. 24) powinien być interpretowany w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które wymaga od pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, z których znaczną większość stanowią kobiety, proporcjonalnie dłuższego okresu

składkowego względem pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, aby uzyskać w danym wypadku prawo do emerytury z systemu składkowego, której wysokość jest proporcjonalnie zmniejszona wedle ich czasu pracy. Jeśli przepis krajowy – choćby sformułowany w sposób neutralny – w rzeczywistości powoduje pogorszenie sytuacji znacznie większej liczby kobiet niż mężczyzn, wówczas ma miejsce pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć.

Natomiast w wyroku z 1 marca 2011 r. w sprawie C-236/09 *Test Achats* sąd unijny wypowiedział się o dopuszczalności uwzględniania kryterium płci jako elementu ryzyka ubezpieczeniowego (w prywatnych umowach ubezpieczenia na życie). Skarżący w sprawie przed sądem krajowym wnieśli do *Cour constitutionnelle* (belgijski trybunał konstytucyjny) skargę o stwierdzenie nieważności ustawy z dnia 21 grudnia 2007 r., transponującej do prawa belgijskiego dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373, s. 37). Stali oni na stanowisku, że ustawa z dnia 21 grudnia 2007 r., realizująca uprawnienie do wprowadzenia wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/113, jest sprzeczna z zasadą równości kobiet i mężczyzn. Z uwagi na to, że w ustawie z dnia 21 grudnia 2007 r. skorzystano z możliwości wprowadzenia wyjątku na podstawie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/113, *Cour constitutionnelle* – uznając, że przedstawiona mu do rozpoznania skarga obejmuje kwestię ważności przepisu dyrektywy Unii – postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi. Trybunał Sprawiedliwości uznał za nieważny przepis dyrektywy 2004/113 ustanawiający wyjątek od zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet, a pozwalający różnicować składki i świadczenia ze względu na płeć. W motywie 19 dyrektywy 2004/113 przyznane państwom członkowskim uprawnienie do niestosowania reguły składek i świadczeń jednolitych dla obu płci zostało nazwane „wyjątkiem”. Dyrektywa 2004/113 opiera się więc na założeniu, że odpowiednie sytuacje kobiet i mężczyzn są porównywalne w aspekcie składek i świadczeń z tytułu ubezpieczeń, do których przystąpili. W tych okolicznościach istnieje niebezpieczeństwo, że wyjątek od równego traktowania kobiet i mężczyzn przewidziany w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/113 znajdzie bezterminowe przyzwolenie w prawie Unii, a taki przepis, pozwalający zainteresowanym państwom członkowskim na utrzymywanie bez ograniczenia czasowego wyjątku od reguły składek i świadczeń jednolitych dla obu

płci, jest sprzeczny z urzeczywistnianiem celu równego traktowania kobiet i mężczyzn, jaki przyświeca dyrektywie 2004/113, i jest niezgodny z art. 21 i art. 23 Karty Praw Podstawowych.

W wyroku z 18 listopada 2010 r. w sprawie C-356/09 *Pensionsversicherungsanstalt* przeciw Kleist Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni dyrektywy Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz.U. L 39, s. 40). Sąd unijny orzekł, że art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 76/207/EWG należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe zezwalające pracodawcy na zwolnienie pracowników, którzy nabyli prawa emerytalne, w sytuacji gdy w przypadku kobiet wiek emerytalny, jest o pięć lat niższy niż w przypadku mężczyzn, stanowi dyskryminację bezpośrednią ze względu na płeć, zakazaną we wspomnianej dyrektywie.

5. Odnosząc się do zarzutu KK NSZZ „Solidarność” niedopuszczalności zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, wskazać trzeba, co następuje.

W uzasadnieniu projektu ustawy przedstawiono dane statystyczne, które wskazują, że oczekiwana długość życia wydłuża się i wynosi obecnie dla osób w wieku powyżej 60 lat – 23 lata dla kobiet i ponad 18 lat dla mężczyzn (uzasadnienie projektu ustawy, s. 15 i n.). W konsekwencji oznacza to, że kolejne roczniki ze względu na rosnącą oczekiwaną długość życia, przy utrzymaniu obecnego wieku, uprawniającego do przejścia na emeryturę, otrzymałyby relatywnie niższą emeryturę, niż osoby starsze z porównywalnym stażem pracy i zarobkami osiąganymi w trakcie aktywności zawodowej, przy czym zwłaszcza kobiety, ze względu na wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej i potencjalnie dłuższy okres życia uzyskiwałyby świadczenia niższe niż mężczyźni. Mając powyższe czynniki na uwadze, przy negatywnych trendach demograficznych, rezygnacja z podwyższenia wieku emerytalnego kobiet do pułapu 67 lat i zrównania go z wiekiem emerytalnym mężczyzn, mogłaby zachwiać funkcjonalnością systemu emerytalnego. Ustawodawca zakłada, że podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet, powstrzyma spadek zatrudnienia, a w konsekwencji pozwoli utrzymać wzrost PKB oraz wpływów podatkowych. Za podniesieniem i zrównaniem wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę przemawia zatem interes finansów

publicznych oraz ściśle z nim związany interes gospodarczy państwa (utrzymanie wzrostu gospodarczego, wzrost popytu na pracę i spadek bezrobocia), a także interes wspólnoty ubezpieczonych (finansowe ustabilizowanie i zrównoważenie systemu emerytalnego). Argumentem, który uzasadnia decyzję ustawodawcy, jest również zwiększenie wysokości świadczenia emerytalnego, a zatem ochrona interesu indywidualnego jednostki. „W efekcie podwyższenia wieku emerytalnego do 67 lat należy oczekiwać znacznego wzrostu poziomu świadczeń emerytalnych wypłacanych w przyszłości z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku osób zarabiających na przeciętnym poziomie i których staż pracy wzrósłby z 40 do 47 lat – w przypadku kobiet oraz z 45 do 47 lat – w przypadku mężczyzn, emerytura wzrosłaby: dla kobiety o ponad 70% oraz dla mężczyzny o ok. 20%” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, s. 19).

Jak wynika z powyższego, za decyzją o podwyższeniu wieku emerytalnego dla kobiet do 67 roku życia, stały wartości chronione konstytucyjnie: nakaz dbania o stan finansów publicznych, zapewnienie prawa do emerytury, zarówno z punktu widzenia wspólnoty ubezpieczonych, jak i obecnych (zachowanie funkcjonalności systemu emerytalnego) oraz przyszłych emerytów (zwiększenie wysokości świadczenia). Ponadto, zrównanie podstawowego wieku emerytalnego stanowi realizację zasady równości. Respektowanie zasady równego traktowania ubezpieczonych płacących jednakową składkę na ubezpieczenie emerytalne (takie samo świadczenie za taką samą składkę) wymusiło dalsze ujednolicanie warunków nabywania uprawnień emerytalnych (uzasadnienie projektu ustawy, s. 19). Z omówionych powyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: wyroku o sygn. akt K 63/07 oraz postanowienia sygnalizacyjnego o sygn. akt S 2/10 wynika bowiem, że model, w którym wiek emerytalny kobiet i mężczyzn jest zróżnicowany, stanowi rozwiązanie tymczasowe, zaś na ustawodawcy ciąży konstytucyjny obowiązek przeprowadzenia procesu zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, przy uwzględnieniu kryteriów demograficznych, ekonomicznych i społecznych.

6. Oceniając w ww. wyroku regulację odmiennie wyznaczającą wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, sąd konstytucyjny wskazał, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet jest usprawiedliwione ze względu na przesłankę społeczną (utrwalony społecznie, nierówny podział funkcji macierzystych i wychowawczych w rodzinie) oraz biologiczną (wcześniejsze „zużywanie się w pracy”). Obie przesłanki, jak

podkreślał Trybunał Konstytucyjny, usprawiedliwiają nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn. Stanowią one powód konstytucyjnej akceptacji dawnej regulacji, pomimo iż różnicuje ona sytuację prawną w ramach grupy podmiotów podobnych (przejaw uprzywilejowania wyrównawczego).

Punktem wyjścia rozważań jest zatem stwierdzenie, że kobiety i mężczyźni, w zakresie praw emerytalnych, są podmiotami podobnymi. Ich sytuacja prawna, zgodnie z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji, powinna zatem zostać ukształtowana w sposób jednakowy (taki sam), albo co najmniej zbliżony. Dopuszczalność odstępstw od nakazu równego traktowania nie oznacza, iż dojdzie do naruszenia zasady równości (równego traktowania kobiet i mężczyzn) w przypadku zrównania regulacji, nawet wówczas, jeśli przesłanki usprawiedliwiające zróżnicowanie nadal będą istniały. Uzasadniają bowiem one wyłącznie uznanie za konstytucyjne odstępstwo od wynikającego z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji nakazu jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn. Z faktu istnienia przesłanek usprawiedliwiających zróżnicowanie nie można natomiast wywnioskować konstytucyjnego zakazu przyjęcia jednakowej regulacji dla osób wchodzących w skład grupy podmiotów podobnych. Już tylko z tego powodu można uznać argumentację wnioskodawcy za nietrafną. Nie przeprowadził on bowiem dowodu, że z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji wynika nakaz zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. KK NSZZ „Solidarność” przyjmuje, że wyznaczenie odmiennego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn jest jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym modelem, tak długo, jak będą występowały przesłanki usprawiedliwiające zróżnicowanie. Natomiast zdaniem Sejmu, nawet w przypadku dalszego istnienia przesłanek usprawiedliwiających, jak stwierdził sąd konstytucyjny w judykacie o sygn. akt K 63/07, dotychczasowe zróżnicowanie nie narusza standardu konstytucyjnego, ale również wprowadzenie równego traktowania kobiet i mężczyzn (podmiotów podobnych) nie może być niezgodne z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji. Ponadto, należy podkreślić, że ustawodawca posiada znaczną swobodę regulacyjną w kształtowaniu rozwiązań prawnych dotyczących praw podmiotowych o charakterze socjalnym (zob. przykładowo wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 30 listopada 2004 r., sygn. akt K 31/04).

7. Zrównanie wieku emerytalnego nastąpi dopiero w 2040 r. Ustawodawca prognozuje, że po okresie przejściowym przesłanka społeczna nie będzie na tyle

istotna, aby utrzymać zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Na taki potencjalny rozwój sytuacji społecznej wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 63/07 oraz sygnalizacji z 15 lipca 2010 r. Trzeba podkreślić, że to właśnie na parlamencie, organie posiadającym demokratyczną legitymację Narodu oraz odwzorowującym spektrum poglądów reprezentowanych przez społeczeństwo, spoczywa obowiązek dokonywania takich prognoz i podejmowanie odpowiednich decyzji legislacyjnych w zgodzie z aktualnie prowadzoną polityką.

Natomiast przesłanka biologiczna, choć będzie występowała zawsze, jak wyjaśnia sąd konstytucyjny w ww. wyroku, będzie „w przyszłości w mniejszym stopniu uzasadniać zróżnicowanie według kryterium płci rozwiązań prawnych dotyczących wieku emerytalnego, obejmujących ogół osób, skoro w wielu zawodach różnice te nie mają wpływu, albo mają słabszy niż dawniej wpływ, na zagrożenie stanu zdrowia i jakości wykonywanej pracy”. Parlament zgodził się tą opinią Trybunału Konstytucyjnego przyjmując zaskarżone rozwiązanie legislacyjne. Wnioskodawca nie wskazał natomiast takich zawodów, które wymagałyby utrzymania zróżnicowania wieku z przyczyn biologicznych, lecz zakwestionował zrównanie wieku emerytalnego w ogólności.

Ustawodawca przewidział również mechanizm kontrolny, który może zostać zastosowany w przypadku, gdyby nie ziściła się prognoza co do tendencji społecznych związanych z wyrównaniem podziału funkcji macierzystych i wychowawczych w rodzinie lub następowałyby one wolniej niż zakładano. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 u.n. Rada Ministrów dokonuje przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego po wejściu w życie ustawy i przedkłada Sejmowi informację o skutkach jej obowiązywania nie rzadziej niż co 4 lata. Wydłużony czas podwyższania wieku emerytalnego (28 lat) umożliwi parlamentowi stosowną reakcję w odpowiednim czasie.

Ponadto, model docelowy składa się nie tylko z regulacji zrównującej podstawowy wiek emerytalny. Ustawodawca zdecydował się uzupełnić go o emeryturę częściową. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy: „[...] z konsultacji społecznych wynika, że proponowana zmiana wzbudza obawy i niepokoje, dlatego – uwzględniając zgłoszone postulaty – proponuje się rozwiązanie polegające na możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, ale w częściowej wysokości (art. 1 pkt 7 projektu ustawy). Prawo do częściowej emerytury miałyby kobiety, które osiągnęły 62 lata życia i mają co najmniej 35-letni staż

ubezpieczeniowy (okresy składowe i nieskładowe) oraz mężczyźni, którzy osiągnęli 65 lat życia i mają co najmniej 40-letni staż ubezpieczeniowy”. A zatem, teza, iż po 2040 r. dojdzie do całkowitego zrównania wieku emerytalnego nie jest prawdziwa, gdyż kobieta będzie mogła wcześniej niż mężczyzna, po skończeniu 62 roku życia, nabyć prawo do emerytury częściowej. Podkreślić należy, że uzyskanie tego świadczenia nie wiąże się z koniecznością zaprzestania aktywności zawodowej; nie ulega ono zawieszeniu pomimo kontynuowaniu zatrudnienia bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury częściowej, ani zmniejszeniu w razie osiągania przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (zob. wyłączenie stosowania art. 103 ust. 1 i ust. 2, art. 103a i art. 104 u.e.r.). Skorzystanie z dobrodziejstwa ustawy w tym zakresie pozostawione zostaje wyłącznie decyzji kobiety.

Warto również wspomnieć, iż zgodnie z art. 20 u.n. rząd przygotowuje program dotyczący wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60 roku życia oraz wspierania równości płci na rynku pracy.

Niezależnie od powyższego, zarzut wnioskodawcy jest przedwczesny. Do 2040 r. wiek emerytalny kobiet i mężczyzn będzie zróżnicowany, przy czym do 2020 r. kobiety nadal będą nabywały prawo do emerytury w podstawowym wieku niższym od mężczyzn o 5 lat. Dopiero w okresie pomiędzy 2020 r. a 2040 r. różnica ta będzie się zmniejszać. Ocena zatem, czy zaskarżona regulacja narusza zasadę równości oraz nakaz równego traktowania kobiet i mężczyzn (czy odpadły przesłanki usprawiedliwiające odmienne traktowanie) będzie można przeprowadzić najwcześniej w 2040 r.

Podsumowując:

- a) ustawodawca jest upoważniony do jednakowego ukształtowania regulacji wieku emerytalnego w grupie podmiotów podobnych – kobiet i mężczyzn;
- b) parlament, zgodnie z sygnalizowaną przez Trybunał Konstytucyjny potrzebą, przyjął ustawę, która rozkłada proces zrównywania wieku kobiet i mężczyzn na wiele lat; zakłada, że przesłanki usprawiedliwiające zróżnicowanie będą zanikać; był do tego uprawniony i zobligowany, gdyż odmienne wyznaczenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn było konstytucyjnie dopuszczalne jedynie jako rozwiązanie tymczasowe,

a zgodnie z art. 67 Konstytucji zakres i formę zabezpieczenia społecznego określa ustawa;

- c) ustawodawca przewidział mechanizm periodycznej oceny funkcjonowania systemu emerytalnego po zmianach, aby móc skorygować swoje rozstrzygnięcie, w przypadku stwierdzenia, że prognoza co do zanikania przyczyn usprawiedliwiających różnicowanie wieku emerytalnego jest wadliwa;
- d) ustanowiono emeryturę częściową, która ma złagodzić rygorizm reformy;
- e) zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nastąpi dopiero w 2040 r.; do tego czasu zarzut niezgodności z zasadą równości i nakazem równego traktowania jest przedwczesny.

A zatem zakwestionowane przepisy u.e.r. nie naruszają standardu konstytucyjnego.

8. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” alternatywnie wnosi o uznanie art. 24b u.e.r. za niezgodny z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji. Wyjaśnić trzeba, jak powyżej już sygnalizowano, że emerytura częściowa stanowi element reformy. Pomędzy podwyższeniem i zrównaniem wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn a emeryturą częściową występuje ścisły związek; instytucja ta łagodzić ma rygorizm reformy. Nie ma zatem sprzeczności pomiędzy przyjęciem jednolitego, podstawowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn i różnicowaniem wieku nabycia prawa do emerytury częściowej, a istnienie obu instytucji nie wyklucza się. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, przyjęcie zaskarżonej regulacji nastąpiło na skutek przeprowadzonych konsultacji społecznych i miało rozwiązać obawy związane ze zrównaniem wieku emerytalnego. „Osiągnięcie wieku emerytalnego przez kobiety, daje zainteresowanym osobom możliwość zdecydowania o zakończeniu ich aktywności zawodowej, nawet jeżeli wiąże się to z otrzymywaniem niższych świadczeń emerytalnych, lecz jest rekompensowane innymi korzyściami osobistymi lub rodzinnymi. [...] Obecnie także istnieją przesłanki pozwalające na różnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym, które usprawiedliwione jest uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi. Jest to dopuszczalne, zwłaszcza że w tym przypadku dotyczy tylko szczególnej instytucji – emerytury częściowej, dającej dodatkowe uprawnienia

ubezpieczonym, które będzie rozwiązaniem opcjonalnym, zależnym od wyboru dokonanego przez ubezpieczonego. Urzeczywistnienie pełnego zrównania uprawnień emerytalnych kobiet i mężczyzn następować powinno stopniowo i być oparte o rzeczywiste zmiany w strukturze społecznej, gospodarczej i demograficznej. Będzie to monitorowane w ramach przewidzianego w projekcie obowiązku dokonywania przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego co cztery lata” (uzasadnienie projektu ustawy, s. 5). Ustawodawca rozpoczął zatem rozłożony na wiele lat program zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, choć nadal występują przesłanki usprawiedliwiające zróżnicowanie. Właśnie ze względu na długość tego procesu nie było konstytucyjnie konieczne oczekiwanie na zakończenie zmian społecznych (mających ewolucyjny charakter), które zdezaktualizuje w pełni przesłanki usprawiedliwiające zróżnicowanie wieku emerytalnego. W przeciwnym razie modyfikacja wieku emerytalnego musiałaby nastąpić gwałtownie, co mogłoby budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Stwierdzić trzeba, że ustawodawca był zatem uprawniony do prognozowania zmian społecznych w sposób usprawiedliwiający zrównanie wieku emerytalnego i równoczesne odmienne ukształtowanie kwestii wieku nabycia emerytury częściowej dla kobiet i mężczyzn. Nawet jednakże, gdyby uznać argument wnioskodawcy, iż wykluczają się wzajemnie i nie mogą współistnieć w ramach jednego systemu emerytalnego zrównanie podstawowego wieku emerytalnego i instytucja emerytur częściowych z odmiennie ukształtowanym dla kobiet i mężczyzn wiekiem nabycia tego prawa, to zarzut niekonstytucyjności jest przedwczesny. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, funkcjonowanie emerytury częściowej będzie stale monitorowane i ewentualnie korygowane. Jest bowiem oczywiste, że skoro kobiety i mężczyźni należą do grupy podmiotów podobnych, w momencie gdy zdezaktualizują się powody różnicowania ich sytuacji prawnej w zakresie wieku nabycia emerytury częściowej, to dotychczasowe rozwiązanie nie będzie mogło pozostać w systemie prawa. Ocenę dalszego występowania przesłanek usprawiedliwiających uprzywilejowanie wyrównawcze należy jednak przeprowadzić najwcześniej w 2040 r., to jest w momencie zrównania wieku emerytalnego.

Tym samym stwierdzić trzeba, że art. 26b u.e.r. nie narusza art. 32 oraz art. 33 Konstytucji.

9. Odnosząc się do zarzutu posłów, iż zakwestionowane przepisy dyskryminują mężczyzn, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że celem nowelizacji było zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a zatem wprowadzenie regulacji jednakowo kształtującej ich sytuację prawną w zakresie wieku, w którym nabywają prawo do emerytury. Rozłożenie w czasie tego procesu wynika z konieczności zachowania standardu konstytucyjnego wynikającego z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (*nota bene* którego naruszenie grupa posłów również podnosi). A zatem z punktu widzenia docelowego rozwiązania legislacyjnego nie można podzielić zarzutu dyskryminacji mężczyzn.

Uznanie badanych przepisów za niekonstytucyjne, ze względu na drastyczne różnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn urodzonych w 1953 r. (mężczyźni pracować będą o 12 lat dłużej, niż kobiety), opiera się na pewnym nieporozumieniu. Ustawodawca przewidział dla kobiet i mężczyzn taki sam mechanizm podnoszenia podstawowego wieku emerytalnego – co kwartał kalendarzowy wiek emerytalny wydłużany będzie o 1 miesiąc. Wraz z rozpoczęciem reformy, zgodnie z wymogami zasady lojalności, wiek emerytalny wydłużano nieznacznie osobom, które w stosunkowo krótkim czasie od uchwalenia ustawy nowelizującej (sześć miesięcy) miały osiągnąć dawny wiek emerytalny. I tak kobietom, które w 2013 r. ukończyły (albo ukończą) 60 lat (urodzonym w 1953 r.) wydłużono wiek emerytalny od 1 do 4 miesięcy. Identycznie została ukształtowana regulacja mężczyzn, którzy mieli osiągnąć wiek emerytalny wynoszący 65 lat w 2013 r. (urodzeni w roku 1948). Natomiast osoby, którym do uzyskania prawa do emerytury na dawnych zasadach pozostawało odpowiednio więcej czasu, muszą liczyć się z tym, iż ich nowy wiek emerytalny będzie bliższy docelowemu (podwyższony zgodnie z przyjętym mechanizmem), gdyż stopień wprowadzania reformy jest bardziej zaawansowany. Z powyższego wynika, że grupy podmiotów podobnych nie mogą stanowić osoby, które urodziły się w tym samym roku (kobiety i mężczyźni), gdyż ze względu na to, że ich wiek emerytalny był na starych zasadach różnicowany, skala podwyższenia wieku emerytalnego będzie różna (stopień zaangażowania reformy). Natomiast ustawodawca jednakowo podwyższył wiek emerytalny osobom, wyodrębnionym ze względu na czas jaki im pozostawał do osiągnięcia wieku emerytalnego na dawnych zasadach – im dłuższy, tym skala podwyższenia będzie bardziej znacząca.

Jak wynika z powyższego, wnioskodawca porównuje podmioty nie posiadające wspólnej cechy istotnej; taką cechą dla grupy kobiet i mężczyzn nie może być data urodzenia. Dodatkowo wnioskodawca dokonuje kontroli z punktu widzenia zachowania standardu zasady równości kobiet uprawnionych do wcześniejszej emerytury i mężczyzn, którzy takiego prawa nie nabyli. Zgodnie z art. 46 w związku z art. 29 u.e.r. prawo do emerytury przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r., jeżeli warunki uzyskania emerytury określone w art. 29 u.e.r. spełnią do 31 grudnia 2008 r., to jest kobiety osiągną wiek 55 lat i legitymują się co najmniej 30-letnim okresem składkowym i nieskładkowym albo jeżeli mają co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy, a mężczyźni po osiągnięciu wieku 60 lat, posiadają co najmniej 35-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli mają co najmniej 25-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz zostali uznani za całkowicie niezdolnych do pracy. A zatem żaden mężczyzna nie mógł nabyć prawa do emerytury w wieku 55 lat, a uzyskanie statusu emeryta przez kobietę było obwarowane spełnieniem innych dodatkowych przesłanek. Podsumowując, wnioskodawca porównał podmioty nie posiadające wspólnej cechy istotnej. Dopuszczalne było zatem różnicowanie ich sytuacji prawnej (zob. także szczegółowy wywód w tej sprawie w stanowisku Prokuratora Generalnego, do którego należy odesłać, s. 45).

10. Wnioskodawca podnosi, iż badane przepisy naruszają wzorzec konstytucyjny poprzez podwyższenie wieku emerytalnego mężczyzn urodzonych w 1948 r., choć nie byli oni objęci reformą z 1998 r. Ustawodawca przyjął założenie, że proces podwyższania wieku emerytalnego ma się rozpocząć od 1 stycznia 2013 r. i dotyczyć wszystkich, którzy nie nabyli jeszcze prawa do emerytury na podstawie dawnych regulacji. A zatem podwyższenie wieku emerytalnego dotknąć musiało osoby – kobiety i mężczyzn – które do 1 stycznia 2013 r. nie nabyły prawa do emerytury na dawnych zasadach; są nimi również: kobiety urodzone w 1953 r. oraz mężczyźni urodzeni w 1948 r. Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy wynika z realizacji nakazu jednakowego traktowania osób posiadających wspólną cechę istotną, w tym przypadku jest nią niespełnienie przesłanek nabycia prawa do emerytury do 1 stycznia 2013 r. Cechą wspólną nie jest natomiast objęcie reformą z roku 1998 r.

11. Odnosząc się do zarzutu odmiennego uregulowania procesu podwyższania wieku emerytalnego osób uczestniczących w powszechnym systemie ubezpieczenia emerytalnego w porównaniu z rolnikami, sędziami, prokuratorami, a także służbami mundurowymi, stwierdzić trzeba, że po pierwsze, co do zasady, mechanizm przyjęty w procesie podwyższania wieku emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczenia emerytalnego (zob. art. 24 ust. 1a i ust. 1b u.e.r.) oraz ubezpieczeniu społecznym rolników (zob. art. 19 ust.1a i ust. 1b u.u.s.r.) jest identyczny. Także podwyższenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów (powyżej dotychczasowego wieku podstawowego wynoszącego 65 lat) następować będzie w zgodzie z mechanizmem systemu powszechnego, do którego przepisy u.p.u.s.p. oraz u.p. odsyłają, to jest co kwartał wiek będzie wydłużany o miesiąc.

Różnice pomiędzy systemami polegają na utrzymaniu do 2017 r. możliwości nabycia prawa do emerytury/przejścia w stan spoczynku w obniżonym wieku (kobiety w wieku 55 lat, mężczyźni 60 lat). Aby skorzystać z dobrodziejstwa uzyskania świadczenia w obniżonym wieku konieczne jest spełnienie dodatkowych przesłanek (legitymowanie się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym/zawodowym, a w przypadku rolników ponadto zaprzestanie działalności rolniczej, art. 69 § 2 u.p.u.s.p. oraz art. 19 ust. 2 u.u.s.r.). Również system powszechny przewidywał taką możliwość, dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1969 r. Prawo do emerytury w obniżonym wieku (55 lat dla kobiet, 60 dla mężczyzn) nabywały osoby legitymujące się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym lub spełniające inne przesłanki, jeśli warunki te spełniali do dnia 31 grudnia 2008 r. (art. 46 w związku z art. 29 u.e.r.). Ustawodawca zdecydował się zatem na stopniowe wygaszanie prawa do emerytury w obniżonym wieku w powszechnym systemie ubezpieczenia emerytalnego (ta decyzja parlamentu przeszła z pozytywnym skutkiem test konstytucyjności, zob. cytowany powyżej wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy: „W ramach kontynuacji reformy systemu emerytalnego, rozpoczętej w 1999 r., w projekcie ustawy proponuje się ograniczenie stosowania przepisów, umożliwiających wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej, które dotychczas funkcjonują w systemie emerytalnym rolników oraz sędziów i prokuratorów” (s. 6). A zatem wygaszanie prawa do emerytury rolniczej w obniżonym wieku oraz do wcześniejszego przejścia w stan spoczynku wynika z realizacji zasady równości, konstytucyjnego nakazu

jednakowego kształtowania sytuacji prawnej obywateli w zakresie nabywania prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego. Ze względu na zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wygaszenie tych praw nie mogło nastąpić zbyt raptownie, lecz musiało zostać rozłożone w czasie. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 5/99 wynika, że 5 letni okres, w którym nabycie prawa następuje na podstawie warunków ustalonych w dotychczasowych regulacjach, spełnia standard konstytucyjny. Ochrona praw konstytucyjnych wynikających z zasady lojalności stanowiła zatem *ratio* odsunięcia w czasie wygaszenia prawa do wcześniejszego nabycia świadczenia po osiągnięciu odpowiedniego wieku.

Natomiast porównywanie sytuacji prawnej osób uprawnionych do świadczenia w obniżonym wieku z innych systemów zabezpieczenia społecznego oraz podmiotów, wobec których rozpoczęto proces podwyższania wieku emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego jest niezasadne. Osoby uprawnione do nabycia prawa do świadczenia w obniżonym wieku oraz jednostki „przechodzące na emeryturę” w wieku podstawowym nie posiadają wspólnej cechy istotnej (relewantnej). Również porównywanie sytuacji prawnej uczestników powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego oraz zabezpieczenia społecznego służb mundurowych jest nieuprawnione (zob. wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). Do najważniejszych odrębności systemu emerytalnego służb mundurowych i żołnierskiego należy jego zaopatrzeniowy charakter. Osoby objęte tym systemem nie płacą składek ubezpieczeniowych, a świadczenia finansowane są z budżetu państwa. Ponadto, co istotne w rozważanym zakresie, w przypadku służb mundurowych i żołnierzy prawo do emerytury (policyjnej/żołnierskiej) przed 1 stycznia 2013 r. nie było związane z osiągnięciem jakiegokolwiek wieku; co do zasady uprawnienie nabywało się po 15 latach służby. W tym przypadku nie może zatem być mowy o podwyższaniu wieku emerytalnego. Porównywanie tych regulacji prawnych u.e.r. i przykładowo u.z.e.f. jest więc nieprawidłowe.

Warto także zauważyć, że powszechny system ubezpieczenia emerytalnego oraz system ubezpieczenia społecznego rolników stanowią odrębne systemy zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca, realizując konstytucyjne zobowiązanie i uprawnienie wynikające z art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, może inaczej ukształtować prawo do emerytury (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2000 r., sygn. akt

K 37/98; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Natomiast zabezpieczenie społeczne sędziów zostało ukształtowane odrębnie już na poziomie ustawy zasadniczej; zgodnie z art. 180 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Pozostają nadal w stosunku służbowym. Decyzją ustawodawcy do prokuratorów stosuje się regulacje określające warunki przejścia w stan spoczynku sędziów, z pewnymi modyfikacjami. Nie jest zatem zasadne porównywanie tych odrębnych konstrukcji prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku, na co zwraca uwagę również sam wnioskodawca („nie można przyrównywać zasad i specyfiki spraw emerytalnych sędziów i prokuratorów do założeń powszechnego systemu emerytalnego”, wniosek grupy posłów, s. 15).

12. Wnioskodawca kwestionuje zróżnicowanie sytuacji sędziów i prokuratorów polegające na tym, iż prawo do przejścia w stan spoczynku w obniżonym wieku uzyskają jedynie te osoby, które spełnią wymagane warunki, w tym przesłankę wieku, do 31 grudnia 2017 r.

Na wstępie należy wskazać wspólną cechę relewaną, dzięki której będzie można wyodrębnić grupę podmiotów podobnych. Zgodnie z art. 69 § 2 u.p.u.s.p. sędzia przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat (na podstawie art. 62a ust. 1 u.p. do prokuratorów stosuje się ww. regulację odpowiednio). A zatem grupa podmiotów podobnych będzie składała się z obywateli, którzy spełniają przesłankę wieku i legitymują się odpowiednim stażem zawodowym. W ramach tak wyodrębnionego kręgu, ustawodawca zróżnicował sytuację prawną podmiotów ze względu na moment spełnienia ww. warunków (do 31 grudnia 2017 r.). Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 stycznia 2000 r. (sygn. akt K 18/99): „Różnicowanie regulacji prawnych dla różnych grup wiekowych może wywoływać specyficzne trudności na gruncie konstytucyjnej zasady równości, związane z faktem, że «kryteria podziałów stosowane w ustawie muszą być ze względów praktycznych, określone w sposób ostry, natomiast ostrości tej pozbawione są faktyczne różnice między sytuacjami różnych osób» (orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, s. 55-56). W wymienionym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, wyraził pogląd,

że podobieństwo sytuacji «granicznych» nie może jednak automatycznie przesądzać o konieczności podobnego traktowania poszczególnych podmiotów. «Pozostawiając ustawodawcy rozwiązywanie trudnych dylematów z tym związanych, Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości, ogranicza się do badania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach dowolnych i niezasadnych, a więc, czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli» (tamże, s. 56). Ponieważ ustawodawca przyjął jednolite kryterium daty urodzenia (przed 1 stycznia 1949 r. lub po 31 grudnia 1948 r.) dla zróżnicowania całego reżimu prawnego emerytur i rent, nie można twierdzić, że posłużenie się tym kryterium przy «wygaszaniu» prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym ma charakter nieracjonalny. Biorąc pod uwagę kontekst, jaki tworzy reforma systemu emerytalno-rentowego, należy stwierdzić, że przyjęte kryterium różnicowania znajduje podstawę w wartościach konstytucyjnych. Waga interesów, którym służy przyjęte różnicowanie, nie jest nieproporcjonalna do wagi interesów przez nie naruszonych”.

Zdaniem Sejmu, powyższe tezy są aktualne w przypadku oceny zgodności z zasadą równości zaskarżonych przepisów u.p.u.s.p. Parafrazując wyjaśnienia sądu konstytucyjnego, stwierdzić trzeba, że dla zróżnicowania reżimu prawnego nabycia prawa do przejścia w stan spoczynku przyjęto jednolite kryterium daty, po której upływie nie będzie możliwe nabycie prawa do świadczenia; nie można zatem twierdzić, że posłużenie się tym kryterium przy „wygaszaniu” prawa ma charakter nieracjonalny. Data rozstrzygająca o odmiennym ukształtowaniu sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów jest ściśle związanej z datą urodzenia; z dobrodziejstwa wcześniejszego przejścia w stan spoczynku będą mogły skorzystać kobiety urodzone przed 1 stycznia 1962 r. oraz mężczyźni urodzeni przed 1 stycznia 1957 r. Podobieństwo sytuacji „granicznych” nie może automatycznie przesądzać o konieczności podobnego traktowania poszczególnych podmiotów. Powyższa argumentacja jest również zasadna w przypadku oceny konstytucyjności art. 30 § 4 u.s.n.

13. W związku z powyższym art. 24 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, art. 26b, art. 27 u.e.r., w brzmieniu nadanym u.n., **są zgodne** z art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 33

ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, ponadto art. 69 § 1, § 1a oraz § 2a u.p.u.s.p. oraz art. 30 § 2 pkt 1, § 3 i § 4 u.s.n., w brzmieniu nadanym u.n., są zgodne z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

5. Nakaz objęcia ochroną rodziny i roztoczenia nad nią opieki

5.1. Przedmiot kontroli oraz zarzuty wnioskodawcy

1. Grupa posłów wnosi o zbadanie zgodności art. 24 ust. 1 oraz ust. 1a u.e.r. (pismo uzupełniające z 27 września 2012 r., s. 1-2). Brzmienie przepisów zostało przedstawione powyżej (zob. II.2.1).

2. Wnioskodawca wyjaśnia, że zaskarżone przepisy przedłużają przymus pracy dla kobiet, aż o siedem lat. „Rozrywa to więzi rodzinne, gdyż sprzecznie z zapowiedzią art. 18 Konstytucji wrywa kobietę z ważnych ról w rodzinie [...] Przepisy te również unieważniają tradycję polską, w której kobieta pełni bardzo ważne scalające rodzinę role. Odbiera to poczucie społecznego bezpieczeństwa. Kobieta z natury rzeczy wypełnia funkcje opiekuńcze i pielęgnacyjne związane z opieką nad starszymi członkami rodziny, nad dziećmi, nad osobami niepełnosprawnymi i niesamodzielnymi” (wniosek, s. 22). Podwyższenie wieku emerytalnego kobiet o siedem lat powinno być synchronizowane z działaniami w ramach polityki rodzinnej gwarantującymi opiekę nad dziećmi oraz starszymi. Brak takich działań powoduje, że aktualnie funkcje te wykonuje rodzina (*ibidem*).

5.2. Wzorzec konstytucyjny

W charakterze wzorca kontroli jest wskazany art. 18 Konstytucji posiada następujące brzmienie: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przedstawiona we wniosku argumentacja odnosi się jedynie do konstytucyjnego nakazu otoczenia ochroną i opieką rodziny. Tym samym to właśnie unormowanie stanowić będzie wzorzec kontroli. W niniejszej sprawie poza zakresem

badania pozostaje konstytucyjna regulacja ochrony małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny.

Podstawową wartością chronioną przez art. 18 Konstytucji jest rodzina oparta na małżeństwie ze względu na szczególnie znaczenie tej instytucji dla społeczeństwa (zob. wyrok TK z 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 61/06). Sprawy rodziny zostały uregulowane w kilku przepisach ustawy zasadniczej: art. 18, art. 33, art. 47, art. 48, art. 53 ust. 3, art. 71 i art. 72. Oprócz wskazanego wzorca kontroli zwłaszcza art. 71 stanowi podstawę konstytucyjnej ochrony rodzicielstwa, gdyż nakazuje państwu prowadzenie takiej polityki społecznej i gospodarczej, która uwzględnia dobro rodziny. Oba przepisy ustawy zasadniczej (art. 18 i art. 71) są wyrazem tej samej aksjologii.

Artykuł 18 ustawy zasadniczej wyznacza ramy swobody dla ustawodawcy zwykłego, który ma normować rozmaite kwestie dotyczące spraw i interesu rodziny. Obejmuje on zatem swoim oddziaływaniem cały system prawny: prawo karne, prawo pracy, prawo cywilne, w tym spadkowe, a także prawo zabezpieczenia społecznego. To powoduje, że ramy konstytucyjne w rozważanym zakresie muszą być dostatecznie pojemne, aby objąć nimi wiele rozmaitych unormowań szczegółowych, dyktowanych różnymi, swoistymi dla każdej z dziedzin celami (wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07; zob. także wyroki TK z: 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 61/06; 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07). W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, wnioskodawca był uprawniony do wskazania art. 18 Konstytucji, jako wzorca kontroli dla przepisów regulujących zasady nabywania prawa do emerytury. Artykuł 18 ustawy zasadniczej stanowi zatem adekwatny wzorzec kontroli.

Z omawianego wzorca kontroli nie wynika, że ustawa zasadnicza nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej (stwarzać jej bardziej korzystne warunki życia), niż osobę samotną. Nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi (wyrok TK z 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04). Ponadto, organy państwowe mają obowiązek tworzenia systemów pomocy i wsparcia rodziny (nakaz ten wynika również z art. 71 Konstytucji).

5.3. Analiza zgodności

1. Zagadnienie zgodności regulacji podwyższającej wiek emerytalny kobiet do 67 roku życia z zasadą lojalności, ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych oraz art. 32 i art. 33 Konstytucji zostało powyżej zbadane. Szczegółowy tok argumentacji, przemawiający za konstytucyjną dopuszczalnością podwyższenia wieku emerytalnego kobiet, pozostaje również aktualny w przypadku oceny zgodności z art. 18 Konstytucji, do którego należy odesłać. Jak powyżej wyjaśniono (pkt 2.3.1 oraz 4.3.5-4.3.8), ustawodawca podwyższając wiek emerytalny dla kobiet przyjął prognozę zmiany przesłanki społecznej, która dotychczas przemawiała za ustaleniem odmiennego (niższego) wieku emerytalnego dla kobiet. Parlament jest konstytucyjnie uprawniony do ustalania zasad i formy prawa do emerytury, a zatem także do wyznaczania wieku emerytalnego. Zgodnie z sygnalizowaną przez Trybunał Konstytucyjny (zob. postanowienie TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt S 2/10) potrzebą zrównania wieku kobiet i mężczyzn, z którą – uwzględniając kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne – dla kobiet wiąże się z jego podwyższenie, ustawodawca przyjął zaskarżone regulacje. Parlament przewidział mechanizm periodycznej oceny funkcjonowania systemu emerytalnego po zmianach, aby móc skorygować swoje rozstrzygnięcie, w przypadku stwierdzenia, że prognoza co do zanikania przyczyn usprawiedliwiających podwyższenie dla kobiet wieku emerytalnego jest wadliwa. Ustanowił on również mechanizm ochronny, emeryturę częściową, który ma złagodzić rygoryzm reformy. Powyższe przemawia za dopuszczalnością podwyższenia wieku emerytalnego, zwłaszcza, że nastąpi stopniowo, a sygnalizowane przez wnioskodawcę wyznaczenie wieku emerytalnego na poziomie 67 lat nastąpi dopiero w 2040 r. Do tego czasu zarzut niezgodności z art. 18 Konstytucji jest przedwczesny.

2. W związku z powyższym Sejm wnosi o uznanie, że art. 24 ust. 1, ust. 1a u.e.r., w brzmieniu nadanym u.n., **jest zgodny** z art. 18 Konstytucji.

6. Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego

6.1. Przedmiot kontroli oraz zarzuty wnioskodawcy

1. Przedmiotem kontroli jest art. 19 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1a i ust. 1b u.u.s.r. (zob. pismo uzupełniające z 27 września 2012 r.). Brzmienie tych regulacji zostało przedstawione powyżej (zob. II.2.1).

2. Wnioskodawca kwestionuje zgodność ww. przepisów z art. 23 Konstytucji, gdyż:

a) odbierają one rolnikom prawo do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, co stanowi istotne zagrożenie dla utrzymania gospodarstwa rodzinnego;

b) opóźniają przekazanie gospodarstwa rolnego, co utrudni zachowanie rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych (następca będzie przejmował gospodarstwo w wieku 40 lat i więcej);

c) uniemożliwiają realizację programu, z wykorzystaniem środków unijnych, „Młody rolnik”.

6.2. Wzorzec konstytucyjny

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, art. 23 ustawy zasadniczej formułuje koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako wytyczną dla organów władzy państwowej. Ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania – może odwołać się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją ukształtować regulacje dotyczące gospodarstwa rodzinnego, w określonym zakresie, pewnym odrębnym regulacjom. Gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa. Oczywiście przy tym jest, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z art. 23 Konstytucji wynika, że powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa. Poza tym zauważyć można, iż prowadzenie gospodarstwa rolnego

może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99).

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu z powołaniem na orzecznictwo trybunalskie, art. 23 Konstytucji przyjmuje podmiotowe kryterium wyodrębnienia gospodarstwa rolnego; jest nim rodzina (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 139). Poza zakresem regulacji znajdują się zatem gospodarstwa rolne prowadzone przez inne podmioty, np. kapitałowe spółki prawa handlowego. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników określa m.in. zasady nabycia prawa do emerytury rolników, to jest osób fizycznych prowadzących osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w ich posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grup producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia (art. 6 pkt 1 u.u.s.r.). Przy ustalaniu zasad ubezpieczenia społecznego ustawodawca musi zatem brać pod uwagę treść art. 23 Konstytucji. Stanowi on adekwatny wzorzec kontroli.

6.3. Analiza zgodności

1. Analiza zgodności przepisów podwyższających wiek emerytalny rolników z zasadą lojalności oraz ochrony praw nabytych została przeprowadzona w pkt 2.3.14. Przedstawiona tam argumentacja jest również zasadna w przypadku oceny zarzutu naruszenia art. 23 Konstytucji w związku odebraniem rolnikom prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Przypomnieć jedynie należy, że:

a) ze względu na system finansowania świadczeń emerytalnych i brak zasady wzajemności, ustawodawcy przysługuje szersza swoboda regulacyjna w zakresie wyznaczania zasad i formy prawa do emerytury (w tym wieku emerytalnego);

b) parlament wprowadził mechanizmy ochronne łagodzące rygorizm reformy; zgodnie z art. 19 ust. 2a u.u.s.r. do 31 grudnia 2017 r. utrzymano możliwość uzyskania emerytury rolniczej w obniżonym wieku, a art. 19a u.u.s.r. wprowadza częściowe emerytury rolnicze (nabycie następuje po osiągnięciu wieku 62 lat dla kobiet, a 65 lat dla mężczyzn).

2. Odnosząc się do zarzutu opóźniania wymiany pokoleniowej w rolniczych gospodarstwach rodzinnych wyjaśnić trzeba, że zgodnie z art. 16 u.u.s.r. rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlegają z mocy ustawy rolnik, a także domownik rolnika. Domownik rolnika to osoba bliska rolnikowi, która ukończyła 16 lat, pozostająca z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkująca na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracująca w tym gospodarstwie i nie związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Ponadto, art. 16 ust. 2 pkt 2 u.u.s.r. statuuje, iż ww. ubezpieczeniem obejmuje się na wniosek osobę, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jeżeli podlegała ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 12 lat i 6 miesięcy. A zatem, również po 31 grudnia 2017 r., będzie możliwe przekazanie gospodarstwa rolnego zstępnym przed osiągnięciem wskazanego w przepisach wieku emerytalnego (docelowo 67 lat) i pozostanie w reżimie ubezpieczeń społecznych rolników. W związku z powyższym Sejm nie podziela obaw wnioskodawcy o utrzymanie zastępowalności pokoleń na wsi.

3. Należy wskazać, iż wzorcem kontroli dla przepisów ustawy nie może być program „Młody rolnik” współfinansowany ze środków unijnych. Na marginesie wyjaśnić trzeba, że powyżej omówione przepisy u.u.s.r. umożliwiają utrzymanie statusu ubezpieczonego w rolniczym reżimie ubezpieczenia emerytalno-rentowego po przekazaniu dzieciom gospodarstwa rolnego.

4. W związku z powyższym, w ocenie Sejmu należy uznać, że art. 19 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1a i ust. 1b u.u.s.r., w brzmieniu nadanym u.n., **jest zgodny** z art. 23 Konstytucji.

7. Prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego

7.1. Przedmiot kontroli oraz zarzuty wnioskodawcy

1. Przedmiotem kontroli jest art. 183 ust. 5 u.e.r. (zob. pkt I.13-14 pisma) w brzmieniu:

„Emerytura przyznana na wniosek osoby ubezpieczonej, o której mowa w ust. 1, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2013 albo 2014, wynosi: 1) 20% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 2) 80% emerytury obliczonej na podstawie art. 26.”

Emerytura, o której mowa w art. 183 ust. 1 u.e.r., to emerytura przyznana na wniosek osoby ubezpieczonej urodzonej po 31 grudnia 1948 r., z wyjątkiem ubezpieczonych, którzy pobrali emeryturę na podstawie przepisów art. 46 lub art. 50 u.e.r., o ile osoba ta nie była członkiem otwartego funduszu emerytalnego albo złożyła wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa.

2. Wnioskodawca podnosi zarzut zastąpienia systemu solidarnościowego w ubezpieczeniu społecznym systemem kapitałowym (celowego oszczędzania). Taka zmiana „zagroza podstawowej funkcji systemu zabezpieczenia społecznego, w nim systemu emerytalnego, jakim jest zastąpienie dochodu z pracy emeryturą (rentą) w sytuacji, gdy zaawansowany wiek (lub/i stan zdrowia) nie pozwala osiągać dochodu z własnej pracy”. Ponadto, grupa posłów kwestionuje brak możliwości uzyskania świadczenia, po osiągnięciu wieku emerytalnego, w przypadku, gdy osoba zainteresowana (o niskich dochodach) nie zdoła zgromadzić „na koncie emerytalnym” odpowiednich środków do uzyskania emerytury najniższej.

7.2. Wzorzec konstytucyjny

1. W *petitum* wniosku oraz pisma uzupełniającego z 27 września 2012 r. jako wzorzec kontroli wskazany został art. 67 Konstytucji. Składa się on z dwóch ustępów. Jednakże w uzasadnieniu wniosku grupa posłów podnosi zarzut naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego przysługującego jedynie po osiągnięciu wieku emerytalnego, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, wobec czego tylko tę jednostkę redakcyjną należy uznać za wzorzec konstytucyjny. Choć zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny orzekając jest związany granicami wniosku, to ze względu na zakorzenioną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet* (decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie) Trybunał powinien dokonać kontroli normy nie z formalnie,

lecz materialnie wskazanym wzorcem (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00).

2. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zgodnie ze zdaniem drugim art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres i formę prawa do zabezpieczenia społecznego ustala ustawa.

Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter prawny art. 67 Konstytucji, stwierdził, że:

a) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

b) określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

c) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecnictwem).

Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i jednolitą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek:

- a) niezdolności do pracy ze względu na chorobę,
- b) niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo,
- c) osiągnięcie wieku emerytalnego.

Zabezpieczenie społeczne, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, obejmuje także mechanizm ubezpieczenia społecznego, który zagwarantuje prawo do świadczeń zastępujących wynagrodzenie, ze względu zajście ryzyka (zdarzenia) ubezpieczeniowego (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 23; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3-4 i 7 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem, zob. także

wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5-6 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Granicą swobody ustawodawcy jest także zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotę tego prawa Trybunał rozumie w ten sposób, że ustawodawca musi stworzyć takie regulacje, które zagwarantują minimalny poziom świadczeń (rozumianych jako umożliwiających zaspokojenie nie tylko podstawowych potrzeb) osobom, wobec których spełnił się konstytucyjny warunek uzyskania świadczenia i które zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej (odnośnie do osiągnięcia wieku emerytalnego zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności czy celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00).

7.3. Analiza zgodności

1. Artykuł 183 u.e.r. stanowi przepis przejściowy. Jego adresatem są pierwsze roczniki świadczeniobiorców z nowego systemu emerytalnego. Jeśli spełniają oni wskazane w przepisie warunki, to wówczas, do wyznaczonego przez

ustawodawcę momentu, mogą nabyć prawo do tzw. emerytury mieszanej, rezygnując równocześnie z uprawnienia do świadczenia z nowego systemu (zdefiniowanej składki). Wysokość emerytury mieszanej składa się z części ustalonej na zasadach danego systemu (zdefiniowanego świadczenia) oraz nowego systemu. Proporcje udziału poszczególnych części w wysokości emerytury mieszanej w latach 2009-2013 zmieniały się (obniżał się udział części obliczanej według zasad systemu zdefiniowanego świadczenia). Rok 2013 miał być ostatnim, w którym zainteresowani mogli skorzystać z prawa do nabycia emerytury mieszanej. Dopiero art. 1 pkt 19 u.n. zmieniając art. 183 ust. 5 u.e.r. wydłużył o rok tę możliwość.

2. Jak przypomniano w uzasadnieniu projektu ustawy art. 183 u.e.r. miał na celu łagodzenie skutków reformy z roku 1998. „*Ratio* tego przepisu wiąże się zatem ze zbyt krótkim okresem gromadzenia środków na emeryturę na koncie ZUS, co mogło mieć potencjalnie negatywne konsekwencje dla wymiaru świadczenia. Ponieważ projekt przewiduje podniesienie wieku emerytalnego, a co za tym idzie wydłużenie okresu opłacania składek, zachodzi potrzeba zmiany regulacji, której celem jest ograniczenie skutków, zbyt krótkiego okresu funkcjonowania zasad nowego systemu emerytalnego dla wymiaru świadczenia” (uzasadnienie projektu ustawy, s. 11).

Artykuł 183 ust. 5 u.e.r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, umożliwia nowej grupie osób obliczenie emerytury uwzględniając, przynajmniej w części, zasady ustalania wysokości świadczenia w systemie zdefiniowanego świadczenia, który wydaje się jest preferowany przez wnioskodawcę. Argumentacja grupy posłów, opierająca się co do zasady na zarzucie odejścia od systemu zdefiniowanego świadczenia (systemu solidarnościowego), w stosunku do przepisu przejściowego, który utrzymuje pewne elementy tego systemu, jest nietrafna.

3. Na marginesie należy dodać, że zagadnienie konstytucyjności odejścia od systemu zdefiniowanego świadczenia i zastąpienia go systemem zdefiniowanej składki Trybunał Konstytucyjny rozważał m.in. w wyrokach o sygn. akt K 18/99 oraz K 5/99. Stwierdził wówczas, że: „«celem ustawodawcy było stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne»

[...]. Przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Ma ona na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych” (wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99). Stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego, opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych stanowi istotną wartość konstytucyjną, którą ustawodawca zamierzał osiągnąć wprowadzając system zabezpieczenia społecznego oparty na zdefiniowanej składce.

Ponadto, zgodnie z art. 67 ust. 1 zd. 2 Konstytucji określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego należy do ustawy zwykłej. Ustrojodawca akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

4. Na koniec warto także zauważyć, że zgodnie z art. 85 ust. 2 u.e.r. ustawodawca wyznaczył kwotę najniższej emerytury, która jest waloryzowana i wynosi obecnie 831,15 zł (zob. Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 lutego 2013 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent, M. P. poz. 95). Nieuzasadnione są zatem tezy wnioskodawcy, iż w nowym systemie świadczenia emerytalne będą ustalane poniżej minimalnej wysokości ze względu na zbyt niskie zgromadzone zasoby. Warto także dodać, iż ustawodawca zdecydował się na podwyższenie wieku emerytalnego właśnie ze względu na potrzebę zwiększenia wysokości świadczeń emerytalnych wobec wydłużania się okresu życia.

5. W związku z powyższym Sejm wnosi o uznanie, że art. 183 ust. 5 u.e.r., w brzmieniu nadanym u.n., **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz