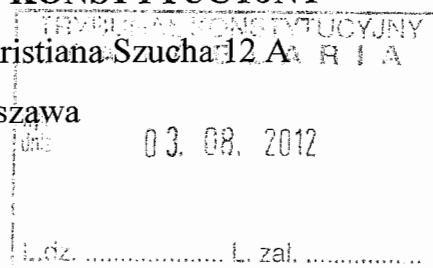


Warszawa, dnia 3 sierpnia 2012r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Aleja Jana Christiana Szucha 12 A R I A

00 – 918 Warszawa



Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VII Kadencji
według załączonej listy, reprezentowanych
przez Pana posła Andrzeja Dudę oraz
Panią poseł Józefę Hrynkiewicz

Uczestnicy postępowania :

1. Sejm RP
2. Prokurator Generalny

WNIOSEK

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów
poszczególnych ustaw w brzmieniu nadanym przez Ustawę z dnia 11 maja 2012 r.
o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
oraz niektórych innych ustaw.**

Na podstawie przepisów art. 188 pkt. 1 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)
oraz w zw. z przepisem art. 121 pkt 1, a także art. 122 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej z

dnia 30 lipca 1992r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P z 2002r., Nr 23, Poz. 398),

wnosimy o:

stwierdzenie **niezgodności** następujących przepisów:

- **art. 1, art. 24, art. 27 i art. 183** Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm);

- **art. 24 i art. 62a** Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 i Nr 240, poz. 1430);

- **art. 19 i art. 19a** Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291);

- **art. 10** 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67).

- **art. 69** Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.);

- **art. 30** Ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.

- w brzmieniu nadanym powyższym przepisom przez Ustawę z dnia 11 maja 2012r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, **z przepisami: art. 2, art. 9, art. 18, art. 20, art. 23, art. 32, art. 33 i art. 67** Ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r., **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**, (Dz. U. Nr 78, poz. 483), **w zakresie:**

po pierwsze; dokonanego wbrew wartościom konstytucyjnym zrównania i podwyższenia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn bez respektowania konstytucyjnej zasady ciągłości zachowania praw nabytych obowiązującej w odniesieniu do osób, które rozpoczynając okres ubezpieczenia społecznego liczący się do nabywania uprawnień emerytalnych powinny mieć prawo do przejścia na emeryturę wedle obowiązujących w tym czasie reguł (zasada ochrony praw nabytych). Nagła zmiana zasad na znaczną niekorzyść tych osób w trakcie tego okresu do nabywania uprawnień emerytalnych to pogwałcenie zasady zaufania obywatela do państwa;

po drugie; niedopuszczalnej dyskryminacji grup zawodowych w zakresie nieuzasadnionego zróżnicowania czasu pracy (stażu ubezpieczeniowego) w określeniu zasad nabywania uprawnień emerytalnych (np. prokurator, sędzia, rolnicy, niektóre tzw. służby mundurowe). Różnicowanie zasad w odniesieniu do określonych grup zawodowych należy traktować jako faworyzowanie jednych grup społecznych nad drugimi i dyskryminowanie innych grup. Stanowi to wprost pogwałcenie konstytucyjnej i międzynarodowej zasady równości wobec prawa,

po trzecie; niezachowania konstytucyjnych gwarancji konsultacji społecznych, referendum ogólnokrajowego, a także wysłuchania publicznego w trakcie prac legislacyjnych przy wyjątkowo newralgicznym i ważnym społecznie przedmiocie regulacji ustawowej, jakim jest ustalenie prawa i warunków uprawniających do pobierania (lub uzyskania prawa do) świadczeń emerytalnych,

po czwarte; niedopuszczalnego uchwalenia przepisów zaskarżonej ustawy w drodze arbitralnego jej narzucenia, bez sygnalizowanych konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami zawodowymi, a przede wszystkim bez koniecznych kalkulacji i obliczeń finansowych oraz aktuarialnych, bez pogłębionej analizy skutków ekonomicznych, gospodarczych, społecznych i demograficznych koniecznych do prognozowania konsekwencji funkcjonowania zaskarżonych przepisów ustawy,

po piąte; niedopełnienia obowiązku państwa w stworzeniu kompleksowego, trwałego i bezpiecznego systemu zabezpieczenia społecznego, czyli takiego systemu,

który oparty jest na konstytucyjnej zasadzie „obowiązku solidarności z innymi” (*solidarności zbiorowej, solidarności wspólnot*) oraz prawa do wolności od skrajnego ubóstwa, gwarantującego ubezpieczonym bezpieczeństwo socjalne (tzn. trwałe i uzasadnione przekonanie, że w razie braku możliwości uzyskania środków utrzymania z własnej pracy zostaną one dostarczone na zasadach solidarności ze środków ubezpieczenia społecznego),

po szóste; pogwałcenia zasad podstawowego ustroju rolnego opartego na rodzinnym gospodarstwie rolnym, poprzez ustawowe wymaganie, aby rolnicy pracowali do 67 roku życia i uzależnienie przez to sukcesji rodzinnego gospodarstwa rolnego od osiągnięcia tego wieku przez rolnika, przez co ograniczono lub wręcz zablokowano proces przekazania gospodarstwa kolejnym rodzinnym następcom w każdym czasie oraz niezależnie od osiągniętego wieku emerytalnego.

Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Pana posła Andrzeja Dudę oraz Panią poseł Józefę Hrynkiewicz.

UZASADNIENIE:

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE:

1. Przepisy Ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzają istotne zmiany w kilku regulacjach ustawowych, stąd mają znaczenie wielopłaszczyznowe.

Dokonane powyższą nowelizacją zmiany obejmują m.in. przepisy Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm), Ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 i Nr 240, poz. 1430), Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, z późn. zm.), 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.), Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, z późn. zm.), Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.), Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), Ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322, z późn. zm.), Ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.), Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.), Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.), Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507, z 2010 r. Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398), Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 138, poz. 808 i Nr 171, poz. 1016), Ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398), Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

2. Szeroki zakres zmian powodowanych przez Ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw jest widoczny. Zmiany dotyczą kilku nie związanych nawet ze sobą merytorycznie ustaw. Elementem wspólnym dla wskazanych nowelizowanych ustaw jest ukształtowany przez uchwaloną nowelizację przepis art. 24 i 27 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm). Znaczenie tego przepisu jest kompleksowe w tym sensie, że oddziałuje on wprost na podane powyżej ustawy w kontekście zawartych tam regulacji normatywnych odnośnie do wymogów ubezpieczenia emerytalnego, a ściślej znacznego podniesienia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn w określonych grupach zawodowych i grupach społecznych.

Zaskarżenie przepisów art. 24 i 27 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm) w brzmieniu nadanym przez Ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, powoduje realne zaskarżenie całości tego aktu ustawowego, a więc wszystkich zmian wskazanych w konkretnych ustawach, których unormowania mocą zaskarżonej nowelizacji zostaną w mniejszym lub większym stopniu zmienione. Dlatego trzeba mieć na uwadze, że potencjalne stwierdzenie niezgodności z przepisami Konstytucji RP przepisu art. 24 i 27 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.) spowoduje znaczną deprecjację całej tej ustawy oraz innych ustaw nawiązujących do treści art. 24 i 27 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.).

Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przywołanych przepisów pozbawi merytorycznego rdzenia planowanych zmian w systemie emerytalnym, który w zasadniczej części oparty został na podwyższeniu i zrównaniu wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 roku życia.

Trzeba również zaznaczyć, że wprowadzenie w nowelizowanym brzmieniu art. 183 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który w 2014 roku de facto likwiduje system ubezpieczenia społecznego oparty na zasadzie solidarności i zamienia go na system celowego przymusowego oszczędzania na emeryturę - jest również niezgodny z przepisami Konstytucji RP.

II). KONKRETNE ZARZUTY NIEKONSTYTUCYJNOŚCI ZASKARZONYCH PRZEPISÓW

a). Zarzut naruszenia przepisu art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 32 Konstytucji RP.

1. Niezgodność wymienionych przepisów wywieść wprawdzie trzeba z przepisu art. 2 Konstytucji RP, który wyznacza zasady ustrojowe Rzeczypospolitej, oparte o praworządność i demokrację, a także sprawiedliwość społeczną.

W regule demokratycznego państwa prawnego mieści się zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W regule tej mieści się obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego - ochrony praw nabytych i ochrony praw będących w trakcie nabywania (tzw. ochrony interesów w toku).

2. Klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które nie zostały ujęte w pisanim tekście Konstytucji, ale w sposób immamentarny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter. Za konieczny element demokratycznego państwa prawnego uznano istnienie niektórych niezbywalnych praw jednostki, jak prawo do życia, prawo do prywatności, prawo do sądu, a także zasadę przyzwoitej legislacji (np. zakaz stosowania przepisów z mocą wsteczną, nakaz poszanowania praw słusnie nabytych).

3. Demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. W tym świetle to „Konstytucja stwierdza, że ma to być demokratyczne państwo prawne, a więc ma ono zabezpieczać wpływ obywateli na władzę państwową i ich udział w podejmowaniu decyzji państwowych. Wynika stąd także zasada poszanowania wolności i praw jednostki.

W demokratycznym państwie prawnym mają być zabezpieczone nie tylko prawa większości, ale także winien być uznawany głos i wola mniejszości społeczeństwa. Ma to być wszak demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej” (*vide*: W. Skrzydło: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010 r., s. 20).

4. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w systemie wartości demokratycznego państwa prawnego zajmuje nadrzędne miejsce. Zasada ta wymaga pewności stanowionego prawa, aby stanowione prawo zapewniało jednostkom (i rodzinom) bezpieczeństwo prawne, które umożliwi im decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości prawa, konsekwencji prawnych z prawa wynikających oraz znajomości przesłanek działania organów państwowych wynikających z obowiązującego prawa.

5. Analizowana zasada demokratycznego państwa prawa ma wymiar głęboko aksjologiczny i kardynalny dla demokratycznego porządku prawnego. Wprost jest ona powiązana z zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez to państwo prawa. Istota tych dwóch powiązanych dyrektyw sprowadza się do wytworzenia gwarancji udzielanej przez państwo i chroniącej przed nagłymi nieprzewidywalnymi zmianami prawa, zwłaszcza wtedy, gdy te zmiany ustawy znacznie pogarszają położenie obywatela w tym państwie. Szczególnie w takich sytuacjach, gdy w związku ze zmianą prawa obywatel ze względu np. na swój wiek nie może zmienić np. swojej sytuacji zawodowej. Przepis art. 2 Konstytucji RP ma szczególne znaczenie w tym zakresie, bo wartość demokratycznego państwa prawa w powiązaniu z zasadą równości wobec prawa to filary porządku konstytucyjnego w państwie. Powiązanie tych dwóch niezbywalnych wartości oddziałują na szereg innych ważnych zasad w postaci zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (bezpieczeństwo prawne), zasady ochrony praw nabytych i interesów obywatela w toku, zakazu wstecznego działania prawa, nakazu ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (odpowiedniego okresu dostosowawczego), przestrzegania reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa (*vide*: Chojnacka Irena „Przegląd Legislacyjny” z 2002, Nr 3, s. 234: Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego).

Racja jest w tezie, implikowanej z przepisów konstytucyjnych, że „Państwo ma obowiązek działać sprawiedliwie, gdyż mieni się być państwem sprawiedliwości społecznej. Gdy jednak w grę wchodzi odpowiedzialność samego Państwa, wówczas należy kierować się dobrem obywateli. Oznacza to, iż należy interpretować prawo na korzyść obywateli” (*vide*: Granecki Paweł, „Palestra” z 2001, Nr 11-12, s. 225. Głosa do wyroku SN z dnia 15 maja 2000 r., II CKN 293/2000).

6. Przepis art. 2 Konstytucji RP wyznacza, zatem zakres analizy niezgodności z Konstytucją RP.

Jest on elementem dla pojęcia państwa prawa, którego dopełnieniem jest zasada lojalności państwa wobec obywatela, którą nazywa się też zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa. Przedstawiona konstytucyjna gwarancja nakazuje prowadzenie pełnej ochrony nad obywatelskimi interesami będącymi już w toku, co oznacza m.in.

zakaz znacznej zmiany czy nowego stanowienia przepisów z mocą wsteczną. Dotyczy to również nakazu poszanowania praw słuszenie nabytych, zwłaszcza, gdy prawa podmiotowe nabyte zostały zgodnie z obowiązującymi już przepisami prawa. Uznaje się, że „(...)zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę w sytuacji, w której: 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy realizowania określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcie - ze swej natury - jest rozłożone w czasie; 3) obywatel faktycznie rozpoczął określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów (*vide*: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64, s. 450 oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2007 r., P 28 / 06).

W takiej sytuacji obowiązkiem ustawodawcy jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzenie innych możliwości dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (*vide*: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 stycznia 1999 r., sygn. K. 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1, s. 8). Nigdy jednak nie może być tak, że nowe przepisy w sposób arbitralny wpływają na niekorzyść obywatela, znacznie pogarszając jego położenie względem jego pozycji sprzed dokonanej zmiany. Zasada sprawiedliwości społecznej obejmuje również przewidywalność działania państwa.

W myśl zasady państwa prawnego zakazane jest arbitralne znoszenie lub ograniczenie praw podmiotowych obywatela, zwłaszcza tych korzystnych dla obywatela. Uruchomienie inicjatywy ustawodawczej oraz alternatywne zastosowanie przepisów nowo uchwalonej ustawy zmieniającej położenie obywateli w strukturze ich praw i obowiązków jest wówczas dopuszczalne, o ile przemawia za nim konieczność ochrony konstytucyjnych innych praw i wolności czy interesów obywatela. Istnieje jednak warunek pełnego i prawidłowego zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji, a przede wszystkim, zapewnienie możliwości poznania przez obywateli nowej rzeczywistości prawnej wykreowanej w drodze stworzenia lub zmiany obowiązującego prawa.

Prawo musi być przewidywalne dla obywatela; musi on mieć możliwość układania swych spraw i interesów w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań.

7. Zasada lojalności państwa wobec obywatela zapewnić ma jednostce bezpieczeństwo prawne, które umożliwia przewidywalność działań organów państwa i prognozowanie własnych działań. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa, opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągać za sobą (*vide*: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000r., P 3 / 00, OTK ZU nr 5 / 2000, poz. 138, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2001r., K 13 / 01, OTK ZU, nr 4 / 2001, poz. 81). Jest to trwała linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego.

Zasada lojalności państwa wobec obywatela obejmuje też zakaz tworzenia pozornych instytucji prawnych, które w istocie, fasadowo i substytucyjnie zamiast promować lojalność i związaną obywatela z państwem, pozbawiają jednostkę praw lub nakładają na nią restrykcje i obciążenia, na które nie była wyrażona zgoda przez obywatela. Niedopełnienie wskazanym wymogom przez państwo prowadzi do lekceważenia obywatela przez państwo, które jest zarządzane z mocy demokratycznego mandatu nadanego organom państwa przez obywateli.

8. Najczęściej zmieniającym się polem regulacji prawnych wprost dotyczących położenia obywatela są kwestie związane z ubezpieczeniem społecznym, zwłaszcza z prawem do świadczeń emerytalnych, które 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 powodowanym bliżej nieokreślonymi determinantami. Takim jest właśnie przepis wprowadzający z zaskoczenia przymus wydłużonej pracy osobom będącym w wieku bardzo bliskim emerytury.

9. Radykalne w skutkach i mocno arbitralne uchwalenie zaskarżanych przepisów ustawy, spowodowało, że wydłużenie przymusu pracy do 67 roku życia objęło wszystkich pracowników, rolników i osoby samozatrudniające się, które już rozpoczęły okres nabywania praw emerytalnych nawet przed kilkadziesiąt laty (np. urodzeni w 1949 roku

mogli podejmować prace nawet w 1967 roku). Są to osoby już płacące dłużej lub krócej składki emerytalne. Wprowadzenie w tym czasie kolejnych reguł wymiaru emerytury skrajnie niekorzystnych dla nich, narusza w sposób oczywisty zasadę lojalności państwa wobec obywateli, podważa ich zaufanie do państwa i obowiązującego w nim prawa. Wyeksponowane jest to zwłaszcza w przypadku osób, które za kilka czy nawet za kilkanaście lat skorzystają ze świadczeń emerytalnych i które oczekiwały uzyskania prawa do emerytur zgodnych z dotychczas obowiązującymi wcześniej regułami prawnymi.

Zasada 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. Wprowadzone zaskarżaną ustawą zmiany dotyczą osób będący w zaawansowanym wieku – mężczyźni w wieku 64 lata, kobiety w wieku 59 lat, co nie daje im możliwości decydowania o swoim postępowaniu i kształtowania zgodnie z prawem swoich stosunków życiowych i rodzinnych.

W związku z podejmowanymi zmianami nie przedstawiono obywatelom żadnych uzasadnień merytorycznych, ani okoliczności, które uzasadniałyby naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa. Nie przedstawiono przekonującego uzasadnienia – w kontekście prezentowanego powyżej bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – aby wprowadzenie rozwiązania ograniczającego istotnie prawa nabyte i prawa w trakcie nabywania (oczekiwania zdarzeń zgodnie z obowiązującym prawem) było uzasadnione względami ekonomicznymi, społecznymi lub demograficznymi.

Zwłaszcza chodzi tu o reguły zagwarantowane ustawowo i istniejące w chwili, gdy obywatel podejmował pracę. Prawo nie powinno działać tu wstecz (*lex retro non agit*), co oznacza, że nowe reguły winny mieć zastosowanie wobec osób, które dopiero pretendują do uprawnień emerytalnych tzn. kolokwialnie ujmując wejść „na rynek pracy”, a tym samym do systemu ubezpieczenia społecznego po uchwaleniu nowej ustawy, ale nie wobec tych osób, które już od kilkadziesiąt i kilkunastu lat są na rynku pracy, a zatem są one ubezpieczone.

W zaskarżonych ustawach zagwarantowano np. częściowe zachowanie praw nabytych i praw w trakcie nabywania: sędziom, prokuratorom, rolnikom. Wprowadzone

ustawą zmiany dla sędziów, prokuratorów i rolników zostaną wprowadzone w 2017 roku. Służbom mundurowym gwarantuje się zachowanie zarówno praw nabytych, jak i praw w trakcie nabywania (ochronę 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.

b). Zarzut naruszenia przepisu art. 32 Konstytucji RP w zw. z art. 33 Konstytucji RP.

1. Zaskarżone przepisy naruszają przepis art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Przepis ten stoi w ścisłej korelacji do przepisu art. 33 Konstytucji zgodnie, z którym, „kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo (...) do zabezpieczenia społecznego (...)”

2. Znaczenie ma tu właśnie powiązanie przepisów art. 32 i art. 33 Konstytucji RP, nakazujący władzom publicznym urzeczywistniać zasadę sprawiedliwości społecznej, czyli sprawiedliwego traktowania obywateli. Z tym wiąże się realne wdrażanie równości wobec prawa, solidarności społecznej, zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenia podstawowych warunków egzystencji.

3. Newralgiczna materia w postaci zasad przyznawania uprawnień emerytalnych, już z uwagi na to, że dotyczy ogółu społeczeństwa, nie może być forsowana w sposób arbitralny. W myśl zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasady lojalności władzy państwowej wobec obywateli sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi jest wprowadzanie nagłych zmian w tej materii dla osób, które przykładowo dzisiaj mają 50 i więcej lat, 40 i więcej lat. Osoby te rozpoczynając okres nabywania, co do uprawnień emerytalnych profilowały także swoje wykształcenie, zawód i plany na przyszłość. Okres ten już trwa kilkanaście lat i obecnie jeszcze się wydłuży. Państwo zmusza do zmiany zawodu, pracy, sposobu życia, sytuacji rodzinnej, przy kompletnej swojej bierności w zakresie stworzenia realnej możliwości dostosowania się do zmienionych warunków.

Państwo zmienia zasady uzyskania prawa do emerytury nie gwarantując możliwości zatrudnienia, a tym samym i ubezpieczenia. Osoby starsze w wieku ponad 50 a tym bardziej ponad 60 lat czasu na zmianę dostosowawczą już nie mają.

Wprowadzone zaskarżonymi ustawami zmiany dyskryminują mężczyzn urodzonych w latach 1949 –1955. W roku 2008 kobiety mające określony ustawą 30-letni staż pracy oraz ukończone 55 lat mogły do końca 2008 roku przejść na wcześniejszą emeryturę. Takiego warunku nie mogli spełnić mężczyźni urodzeni np. w roku 1953. Kolejna zmiana w systemie emerytalnym wprowadzona 11 maja 2012 roku wydłużyła tym mężczyznom wiek emerytalny do 67 lat, co oznacza, że w stosunku do kobiet muszą pracować o 12 lat dłużej. Zastosowane rozwiązania prawne w ustawie o emeryturach i rentach z FUS w stosunku do mężczyzn mają charakter dyskryminacji i nierównego traktowania wyłącznie ze względu na płeć, co narusza konstytucyjny zakaz dyskryminacji oraz zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn.

Każdy z obywateli powinien mieć zaufanie do swojego państwa, do jego organów, do prawa stanowionego przez państwo, bo to państwo w pierwszej kolejności kształtuje życie obywatela nakładając na niego ciężary i zobowiązania, lecz także chroni go przed niebezpieczeństwami. Zabiegi nowelizacyjne obejmują wszystkich obywateli urodzonych po 1948 roku. W czasie wprowadzonej w 1999 r., reformy emerytalnej ten rocznik nie był objęty reformą emerytalną. W drodze nowelizacji ustawy emerytalnej wprost mechanicznie wszystkie te osoby zostały objęte zasięgiem nowelizacji oraz zmuszone do dłużej pracy z uwagi na wydłużony wiek emerytalny. Po raz kolejny zmienia się także sytuację osobom, które w czasie przyjmowania znowelizowanej ustawy są w wieku 64 lat. Na niekorzyść tym osobom zmieniono także warunki uzyskania emerytury. Dysproporcje w warunkach uzyskania emerytury są ogromne, bo w stosunku np. do służb mundurowych zachowano zarówno prawa nabyte, jak i prawa w trakcie nabywania, następnie w stosunku do sędziów, prokuratorów, rolników zachowano te prawa przynajmniej częściowo, natomiast w stosunku do zwykłych pracowników postąpiono rażąco błędnie przymuszając ich do pracy dłuższej, aniżeli ta na którą oni byli przygotowani rozpoczynając okres społecznego ubezpieczenia składkowego.

Są to ewidentne naruszenia systemu konstytucyjnej ochrony obywatela. Jest to pogwałcenie postulatu stabilności i równości wobec prawa, ponieważ dochodzi do niedopuszczalnej zmiany reguł praworządnościowych w trakcie rozpoczętego już

procesu nabywania uprawnień emerytalnych. Nie ma żadnych podstaw sądzić, że obywatele z tytułu dłuższego stażu uzyskają wyższy wymiar emerytury, niż w starym systemie się im należy. Dlatego nie jest wiadomy cel i podstawa zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, przy emeryturach pełnych i emeryturach częściowych.

4. W tym świetle podnieść również trzeba zasadne kontrowersje odnośnie do zmiany zasad uposażenia emerytalnego przewidzianych dla sędziów i prokuratorów.

Ustawodawca nie zauważył, że możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku dla sędziów i prokuratorów nieprzerwanie występowała od roku 1998 r. Nie była ona kontestowana i wynikała wprost z założeń ustrojowych państwa. Od tego czasu pojawili się sędziowie i prokuratorzy, którzy rozpoczynając służbę sędziowską czy prokuratorскую działali w zaufaniu do obowiązujących w tej materii rozwiązań i pomimo szeregu restrykcyjnych ograniczeń decydowali się na rozpoczęcie tej służby w zamian na udzielone im gwarancje. Czynili to w pełnym zaufaniu do obowiązującego prawa gwarantującego natenczas możliwość wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku. Jeszcze bardziej kontrowersyjne i oczywiście niezgodne z przepisami Konstytucji RP jest przyjęcie przez ustawodawcę *apriori*, że dzień 31 grudnia 2017 r., będzie stanowił limitację czasową, pozostawienia tego uprawnienia sędziom, którzy nabyli je do tej daty, przy całkowitej ignorancji sędziów i prokuratorów, którzy pozostając w stanie czynnym rozpoczęli swoją służbę w okresie obowiązywania wskazanego unormowania i nie spełnią warunku nabycia uprawnień do wcześniejszego przejścia na stan spoczynku do dnia 31 grudnia 2017 r. 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.

W ugruntowanym od wielu lat orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tzw. ekspektatywa maksymalnie ukształtowana to takie prawo, które istnieje, jeżeli zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy (vide: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256 oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, s. 536; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z

dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, s. 628; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU nr5/1999, s. 366;).

Przykładem jest tu między innymi kwestia zaopatrzenia emerytalnego sędziów i prokuratorów. Uzasadnienie nowelizacyjnej ustawy wprawdzie zawiera szczerą informację o rzekomych zmianach demograficznych uzasadniających podejmowane działania, to jednak zupełnie milczy odnośnie do precyzyjnych ekspektatyw co do sytuacji emerytalnej sędziów i prokuratorów pod rządami nowej znowelizowanej ustawy. Generalnie budzi kontrowersje już fakt, że w jednym akcie prawnym objęto kilka innych ustaw o proveniencji ustrojowej, zupełnie zresztą ze sobą nie związanych. Spowodowało to rozmycie podstawowych założeń nowelizacji i chaos prawotwórczy. Warto również zaznaczyć, że nie można przyrównywać zasad i specyfiki spraw emerytalnych sędziów i prokuratorów do założeń powszechnego systemu emerytalnego. Ustawodawca traktuje tożsamo powszechne ubezpieczenie emerytalne z przejściem w stan spoczynku zarezerwowanym sędziom i prokuratorom. Dyferencjacje pomiędzy tymi dwoma systemami są przecież oczywiste, rozpoczynając od zasady składkowości w powszechnym systemie emerytalnym, które dla zaopatrzenia emerytalnego sędziów i prokuratorów jest zupełnie obca.

Nie jest również jasne, dlaczego ustawodawca zmiany dotyczące sędziów i prokuratorów niezasadnie łączy ze zmianami w powszechnym systemie emerytalnym, decydując się na ich oddzielenie w ramach procesu legislacyjnego od zaopatrzeniowego systemu emerytalnego służb mundurowych, który to system w założeniu (wyплаты świadczeń emerytalno – rentowych bezpośrednio ze środków budżetu państwa), zbliżony jest do systemu emerytalnego sędziów i prokuratorów. Profil obydwu reżimów emerytalnych jest oczywisty i nie można tu przyrównywać zasad powszechnego systemu emerytalnego z zasadami zaopatrzenia emerytalnego sędziów i prokuratorów. Niekonstytucyjność jest tu zasadnicza i wynika z trójpodziału władzy w Polsce. Sędziowie reprezentują jedną z trzech niezależnych od siebie władz i pozostawienie nowelizacyjnych propozycji będzie niezasadnym wpływaniem władzy ustawodawczej i wykonawczej na niekorzyść dla władzy sędziowskiej.

5. Nie przeprowadzono również symulacji sytuacji, w której dojdzie do niekorzystnych następstw w środowisku sędziowskim i prokuratorowskim. Dotyczy to

realnej możliwości odejścia w stan spoczynku wielu doświadczonych sędziów i prokuratorów, którzy nabyli już uprawnienia lub nabędą je do dnia 31 grudnia 2017 r. Brak jest oceny tej sytuacji z punktu widzenia zabezpieczenia sprawności wymiaru sprawiedliwości oraz wielkości ciężarów finansowych związanych z nowelizowanymi przepisami. W świetle powyższego nie bez racji można przyjąć, że sędzia lub prokurator ma prawo oczekiwać uzyskania stanu spoczynku w określonym kształcie, co w konfrontacji do zaskarżonych przepisów uzasadnia podniesione kontrowersje konstytucyjne.

6. Odnosząc powyższe wywody do całościowej analizy unormowań nowych zmian prawa emerytalnego stwierdzić trzeba, że uchwalone zmiany spowodowały negatywną rekonfigurację wartości konstytucyjnych. W efekcie zamiast realizować kardynalną zasadę równości wobec prawa, zasadę sprawiedliwości społecznej etc., dopuszczono nadrzędnie zasadę nierówności traktowania obywateli w zakresie systemu zabezpieczenia społecznego.

Z jednej przecież strony zdecydowano się ustawowo podwyższyć wiek emerytalny sędziów, prokuratorów ograniczając jednak rozpoczęcie obowiązywania nowych reguł do określonego okresu (rok 2017), zaś z drugiej strony drastycznie i natychmiastowo podniesiono wiek emerytalny innych pracowników (zwłaszcza kobiet), bądź osób pracujących na własny rachunek. Analizowaną ustawą przedłużono czas pracy, szczególnie mężczyznom urodzonym w latach 1949–1953. Bezprawnie rozróżniono grupy obywateli w zależności od roku urodzenia, przyporządkowując im różny czas nabywania uprawnień emerytalnych. Między innymi mężczyźni urodzeni w roku 1953 w świetle przepisów ustawy będą pracować o 12 lat dłużej niż kobiety urodzone w tym samym roku.

Ratio prowadzonej krytyki o niekonstytucyjności wskazywanych 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 (świadczenie pracy) po wprowadzeniu ustawy w życie w 2013 roku i nabędą uprawnienia emerytalne według nowych zasad. Nie zastosowano natomiast tego wobec wszystkich innych jednostek, które zostają objęte nowym systemem już w trakcie

świadczenia przez nich pracy, a nie należą do tych wyszczególnionych grup społeczno – zawodowych.

Jest to wyraźna dyskryminacja, bo doprowadzono do niekonstytucyjnej fragmentacji grup społecznych pod względem zasad nabywania uprawnień emerytalnych. Grupa społeczna objęta nowym systemem powinna mieć prawo do dokończenia nabywania uprawnień i wymiaru emerytury według praw wcześniej nabytych. Nowe zasady winny dotyczyć tylko tych, którzy - po uchwaleniu zmian ustawowych - dopiero rozpoczynają proces nabywania uprawnień emerytalnych. Podstawą jest tutaj zasada respektowania i niezmienniania katalogu i zasad praw nabytych. Tak też ochronę praw nabytych interpretuje Trybunał Konstytucyjny, który m.in. w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., (SK 21 / 99) stwierdził, że „zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw nabytych mają charakter zasad przedmiotowych wyznaczających granicę ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności”.

Trybunał Konstytucyjny również uznał w wyroku z dnia 4 stycznia 200 K 18 / 99, że „u podstaw praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań”.

Zburzono pewność bytu jednostki, gwarantowaną właśnie poprzez zasadę praw nabytych. Obywatel rozpoczynający pracę miał wyznaczone określone limity emerytalne i osoby podejmując decyzję o pracy miały pewność, co do terminów i warunków przejścia na emeryturę. Gwarantowały to przepisy ustawowe.

Obecnie arbitralnie władza publiczna dokonała automatycznego przedłużenia tego okresu nie zważając na postulowane racje i opierając się na niedopuszczalnej konstytucyjnej dyskryminacji.

c). Zarzut naruszenia przepisu art. 20 Konstytucji RP

1. Zaskarżone przepisy naruszają również dyrektywę z przepisu art. 20 Konstytucji RP, który wskazuje, że polska gospodarka oparta jest na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Problem niekonstytucyjności zaskarżanych przepisów w tym miejscu sprowadza się do stwierdzenia, że w znaczącej społecznie ustawie nie odbyły się w sposób prawidłowy konsultacje społeczne.

Materię ustawową narzucono mechanicznie i arbitralnie, dokonując również nieprawidłowych zabiegów. Okazało się bowiem, że konsultacje społeczne dotyczyły projektu ustawy, który został w sposób istotny merytorycznie zmieniony. Przeprowadzone rozmowy nie dotyczyły projektu, który został ostatecznie uchwalony przez Sejm i Senat RP. Zlekceważono również wysłuchanie publiczne, które potrzebne byłoby po to, żeby obywatele, choć w części mieli możliwość wypowiedzenia się publicznie o ważnych dla nich sprawach z zakresu zabezpieczenia emerytalnego.

2. W toku prac legislacyjnych organy rządowe odmówiły dialogu społecznego z obywatelami i środowiskami zainteresowanymi wprowadzaniem zmian ustawowych. Nie wysłuchano zainteresowanych, choć instrumenty dialogu społecznego są prawem przewidziane i przyjmują formę m.in. wysłuchania społecznego czy referendum ogólnokrajowego. Warto w tym miejscu wskazać, że zdeprecjonowano w ogóle instytucję referendum ogólnokrajowego, bowiem skoro referendum jest wyrazem funkcjonowania demokracji w państwie, to dlaczego odmówiono przeprowadzenia tego referendum, pomimo poparcia kilku milionów obywateli.

Przedłużeniem zachowań państwa w kwestiach emerytalnych było zlekceważenie konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego. Dialog społeczny to stworzenie relacji pomiędzy grupami społecznymi, organizacjami pracodawców etc., który obejmuje ich wzajemne stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne instytucje państwowe. Jest procesem wymiany informacji czy stanowisk w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach ważnych dla jednostki. Przewidziany we wskazanym art. 20 Konstytucji RP dialog społeczny oparty jest na niezależności i równowadze stron dialogu, a także na zaufaniu i kompromisie, gdzie strony powinny kierować się zasadami wzajemnego zaufania, poszanowania oraz prowadzenia dialogu w dobrej wierze. Strony powinny być także nastawione na zawarcie

kompromisu - przy dużej rozbieżności stanowisk - przynajmniej w kwestiach podstawowych.

3. Referenda, konsultacje społeczne czy wysłuchania publiczne stanowią namiastkę sprawowania władzy przez Naród. Władzę w Polsce sprawuje Naród przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Forma pośrednia to sprawowanie władzy przez przedstawicieli Narodu, wybranych w wyborach demokratycznych. Forma bezpośrednia, nie jest stosowana powszechnie i stanowi wyjątek od formy pośredniej sprawowania władzy. Forma bezpośrednia zastrzeżona została do rozstrzygania spraw szczególnej wagi państwowej lub lokalnej.

Tymczasem *primo*; konkretnych zgodnych z ostatecznie uchwaloną ustawą konsultacji społecznych nie było, bo do spotkań pomiędzy społeczeństwem a rządem używano tekstu ustawy zgoła odmiennego od tej jaka została ostatecznie przyjęta przez Sejm RP i Senat RP, *secundo*; pomimo próby spowodowania referendum ogólnokrajowego (zebranych ponad 2 mln. podpisów) nie zostało ono zorganizowane, *tertio*; nie przeprowadzono również wysłuchania publicznego.

Oczywistością jest, że partnerzy społeczni mogą się nie zgadzać z propozycjami rządu, ale każdy z nich powinien mieć możliwość zapoznania się z projektem ustawy w takim kształcie, w jakim ustawa trafia ostatecznie na posiedzenia Rządu.

Skądinąd partnerzy społeczni wprawdzie opiniowali pierwsze wersje projektów zaskarżonej ustawy to jednak nie było ostatecznych opinii do tych finalnie uchwalonych ustaw. Zlekceważono również w trybie legislacyjnym wnioski o wysłuchanie publiczne. Argumenty za taką procedurą są oczywiste, bo materia tej ustawy jest newralgiczna, rozstrzygająca o kwestiach dotyczących życia ludzi w przyszłości, Zmiany dotyczą tu nie tylko wydłużenia wieku emerytalnego młodych ludzi, ale każdego, kto jest obecnie przed emeryturą.

4. Podobna sytuacja dotyczy sędziów i prokuratorów, gdzie żadna zasadniczo organizacja reprezentująca te grupy zawodowe nie została wysłuchana. Chodzi tu szczególnie o stowarzyszenia zawodowe sędziów i prokuratorów, które w swoich celach statutowych posiadają ustawową legitymację do reprezentowania środowisk sędziowskich i prokuratorów w pracach ustawodawczych dotyczących tych środowisk.

W związku z tym określone środowiska powinny móc wypowiedzieć się na temat zawartości merytorycznej projektu rządowego.

d). Zarzut naruszenia przepisu art. 23 Konstytucji RP

1. Niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów dotyczy również ubezpieczenia społecznego rolników, co jest sprzeczne z przepisem art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Zaskarżona ustawa odbiera rolnikom prawo wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, co stanowi istotne zagrożenie dla utrzymania gospodarstw rodzinnych stanowiący podstawę ustroju rolnego państwa. W przypadku rolników prawo wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (kobiet w wieku 55 lat i mężczyzn w wieku 60 lat) wynikało z uzasadnionej względami ekonomicznymi i społecznymi sytuacji w rolnictwie i koniecznością zmian niekorzystnej z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego struktury agrarnej. Możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę stwarzało rolnikom możliwość przekazywania ziemi następcom. Odebranie tego prawa zmienia istotnie warunki przekazywania ziemi następcy, opóźniając przekazanie gospodarstwa – w przypadku kobiet o 12 lat, a w przypadku mężczyzn o 7 lat, co poważnie utrudni zachowanie rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych (następca będzie przejmował gospodarstwo w wieku 40 lat i więcej).

2. Nowelizowane przepisy istotnie zmieniają położenie rolników wobec systemu zabezpieczenia społecznego (łamiąc) rozbijając zasadę promowania gospodarstw rodzinnych. Między innymi, chodzi o kwestię przekazania gospodarstwa młodemu rolnikowi (synowi lub córce). Wówczas obydwój rolnicy – właściciele gospodarstwa, muszą osiągnąć wiek sześćdziesiąt siedem lat. Znaczy to, że potencjalny następca, który przejmie gospodarstwo, będzie miał zazwyczaj powyżej czterdziestego roku życia, a nawet więcej. Stoi to w oczywistej sprzeczności do obowiązującego obecnie programu „Młody rolnik”, zaś w perspektywie 2014-2020 są przygotowane dalsze środki unijne, które rolnicy będą mogli wykorzystać, lecz nowelizacyjne regulacje mogą to po prostu uniemożliwić.

3. Kontrowersja konstytucyjna dotyczy również kobiet związanych z rolnictwem, bowiem podniesiono im wiek o dwanaście lat, to jest o 20%, co jest ewidentnym pogwałceniem zasady praw nabytych. Obecnie można korzystać z funduszy unijnych, jeśli przekazuje się gospodarstwo rolne synowi lub córce w wieku do 40 roku życia. W świetle zapisów nowej ustawy nie jest wiadome, co się stanie, jeżeli małżeństwo będzie przekazywać gospodarstwo w wieku 67 lat, i co będzie, jeśli jeszcze trzeba będzie czekać na współmałżonka, ponieważ gospodarz czy rolnik będzie już miał wymagany wiek, ale będzie jeszcze musiał poczekać na współmałżonka.

Widać wyraźnie że nowela jest wewnętrznie sprzeczna i niezgodna z wymogami rzetelnej i sprawiedliwej legislacji.

4. Ustawodawca nie przewidział, że skoro rolnik, który będzie przekazywał gospodarstwo w wieku 67 lat życia w większości przypadków będzie już miał dzieci w wieku powyżej 40 roku życia. Jego dzieci nie skorzystają z tych funduszy, które są przygotowane w ramach programów Unii Europejskiej dla młodych rolników. Powstaje pytanie, co się stanie, jeżeli współmałżonek rolnika jest od niego młodszy o 10 lat. Wówczas nie będzie mógł przekazywać gospodarstwa nie tylko dzieciom, ale także wnukom. Dojdzie do kuriozalnej sytuacji, gdzie będzie potrzeba przekazania gospodarstwa rolnego dopiero prawnukom, żeby mogli skorzystać z programu „Młody rolnik”.

Nie wystarczające jest również proponowanie, aby rolnik mógł korzystać z wcześniejszej emerytury (emerytura częściowa), w wysokości 50%. Podniesienie wieku emerytalnego spowoduje realne obniżenie części uzupełniającej emerytury rolniczej. W rzeczywistości im dłuższy jest okres ubezpieczenia, tym niższy jest wskaźnik kwoty uzupełniającej, co skutkuje pogorszeniem sytuacji ekonomicznej emerytów.

5. Podniesienie wieku emerytalnego spowoduje skuteczne wstrzymanie wymiany pokoleniowej na wsi, pozbawiając młodych rolników możliwości przejęcia gospodarstwa. Powyższe zmiany doprowadzą ponadto do zahamowania inwestycji i innowacji w rolnictwie, do obniżenia konkurencyjności polskiego rolnictwa. W dalszym ciągu istnieje brak rzetelnej informacji i konsultacji społecznych, szczególnie z rolnikami.

e). Zarzut naruszenia przepisu art. 18 Konstytucji RP.

1. Zrównanie wieku kobiety i mężczyzny prowadzi do pogwałcenia przepisu art. 18 Konstytucji RP, który odzwierciedla ład społeczny i rodzinny ustanowiony jako polska reguła ustrojowa.

Przepis art. 18 Konstytucji RP chroni rodzinę i małżeństwo. Jest to obowiązek ustrojowy władzy w państwie. Zaskarżone przepisy naruszają Konstytucję RP również w tym obszarze, ponieważ drastycznie przedłużają przymus pracy dla kobiet aż o siedem lat. Rozrywa to więzi rodzinne, gdyż sprzecznie z zapowiedzią art. 18 Konstytucji wyrywa kobietę z ważnych ról w rodzinie. Przepisy zaskarżone kwestionują zasadę z przepisu art. 18 Konstytucji RP i podważają zasadę ustrojową dotyczącą afirmacji roli rodziny.

Przepisy te również unieważniają tradycję polską, w której kobieta pełni bardzo ważne scalające rodzinę role. Odbiera to poczucie społecznego bezpieczeństwa. Kobiety z natury rzeczy wypełniają funkcje opiekuńcze i pielęgnacyjne związane z opieką nad starszymi członkami rodziny, nad dziećmi, nad osobami niepełnosprawnymi i niesamodzielnymi.

2. Przedłużenie wieku pracy kobiet z natury rzeczy powinno być zsynchronizowane z programami polityki ludnościowej i polityki rodzinnej. Obecnie niedostatecznie rozwinięty system opieki nad dziećmi objawiający się w brakach miejsc w placówkach opieki (żłobki, przedszkola), wprost spowoduje, że rodzinne relacje między pokoleniami zostaną bezpowrotnie zaburzone. Kłóci się to wyraźnie z postulatem art. 18 Konstytucji RP, bo zwiększenie o 7 lat wymaganego do uzyskania uprawnień emerytury stażu pracy dla kobiet i o 2 lata stażu pracy dla mężczyzn uniemożliwi wypełnienie przez rodzinę tych funkcji w polityce rodzinnej, w których państwo polskie i instytucje samorządu lokalnego są permanentnie niewydolne. Brak instytucji opieki powoduje, że obowiązek opieki także nad starszymi niesamodzielnymi członkami rodziny wypełnia rodzina.

f). Zarzut naruszenia przepisu art. 67 Konstytucji RP.

1. Zaskarżone przepisy naruszają również przepis art. 67 Konstytucji RP stanowiący o obowiązku państwa w zakresie stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego, a więc systemu, który ma dawać poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Zgodnie z przepisem art. 67 Konstytucji RP, „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”.

2. Niewątpliwie postanowienia ustawy są skompilowane. Wyznacza to argument wnikliwego zaplanowania skutków obowiązywania zaskarżonych przepisów. Konstytucja RP wyraźnie wskazuje na dbałość i rzetelność tworzonego prawa. Kardynalne jest tu założenie, czy proponowany system zabezpieczenia społecznego jest systemem celowego oszczędzania, z którego potem każdy dostanie to, co oszczędził, czy też jest systemem zabezpieczenia społecznego, co ma dalej idące funkcje, wynikające z zasadniczych zasad konstytucji Rzeczypospolitej, a także z wielu uwarunkowań, które Polska przyjęła, wstępując do Unii Europejskiej, w tym m.in. konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Prawo do emerytury (świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego) nie może być kształtowane dowolnie. Prawo to musi zapewnić zastąpienie dochodu utraconego z pracy na określonym poziomie zapewniającym środki utrzymania osobie niezdolnej do pracy. Wprowadzony w 2008 roku art. 183 w ustawie o emeryturach i rentach z FUS wprowadza do systemu zabezpieczenia społecznego zasadę, która może odnosić się do emerytur kapitałowych, ale nie powinna mieć zastosowania w ubezpieczeniu społecznym. Tym samym ustawa o emeryturach i rentach z FUS traci charakter zabezpieczenia społecznego przekształcając się w latach 2009 - 2014 roku w system kapitałowy. Emerytury zarówno z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i Otwartych Funduszy Emerytalnych będą wyliczane na zasadach kapitałowych, tzn. przez podzielenie kwoty zgromadzonych składek na dalsze przeciętne trwanie życia (wspólnie dla kobiet i mężczyzn). Całkowite wycofanie z systemu emerytalnego kwoty bazowej w 2014 roku tj. tej części, która ma charakter solidarnościowy spowoduje istotne obniżenie wartości nominalnej i realnej emerytur.

3. Wprowadzone zmiany polegające na zastąpieniu systemu solidarnościowego w ubezpieczeniu społecznym, systemem kapitałowym, zagrażają 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. Pytania o solidarną odpowiedzialność za dostarczenie środków utrzymania osobom niezdolnym do pracy z powodu inwalidztwa, choroby, starości, czy innych ryzyk socjalnych – musi pojawić się w ocenie możliwości wypełniania przypisanych emeryturze funkcji w zmienionym systemie zabezpieczenia społecznego. Trzeba przypomnieć, że kardynalną zasadą i wartością naczelną jest zapisana w Preambule Konstytucji RP - zasada „obowiązku solidarności z innymi” Zamiana systemu ubezpieczenia społecznego na system kapitałowy łamie konstytucyjną zasadę solidarności – zasadę kardynalną ubezpieczeniu społecznym.

4. Bez solidarności wspólnoty ryzyka nie może być – na ogół kosztownej - ochrony skutków ryzyka socjalnego. Zasada solidarności w systemie zabezpieczenia społecznego jest doceniana w Konstytucjach różnych krajów i wyjaśniana także przez Trybunał Konstytucyjny (np. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00 (OTK) 2000/1/1/4). Wyrok TK z 7 stycznia 2004 roku sygn.K14/03 (OTK- A 2004/1/1).

W tym kontekście uzasadnienie do projektu ustawy winno było zawierać:

- oceny skutków społecznych i finansowych w sytuacji, gdy osoby o niskim stażu pracy i niskim wynagrodzeniu z pracy nie zdołają zgromadzić „na koncie emerytalnym” odpowiednich środków do uzyskania nawet emerytury najniższej;

- oceny, jak liczebna będzie grupa osób z generacji 1949 – 1968, które z powodów od nich niezależnych nie uzyskają do ustawowego wieku emerytalnego wymaganego stażu i wystarczającego do wypłaty z ich „konta” emerytalnego – świadczenia;

- w ustawie nie ma określonej w sposób parametryczny, (tzn. odniesiony do np. najniższego, czy przeciętnego wynagrodzenia) najniższej gwarantowanej emerytury; jaki zatem ma być najniższy poziom emerytury gwarantowanej.

Jeśli rolą emerytury jest zastąpienie utraconego z powodu zaawansowanego (podeszłego) wieku dochodu z pracy, to oznaczać musi, że emerytura musi wystarczyć na pokrycie określonych niezbędnych potrzeb emeryta. W realizowanych od 1999 roku

reformach systemu ubezpieczenia społecznego nie ma odniesienia do podstawowej funkcji emerytury .

g). Zarzut naruszenia przepisu art. 9 Konstytucji RP.

Na podstawie powyżej wymienionych stwierdzeń warto również zaznaczyć, że obecne prawodawstwo w rozważanym przedmiocie i w obecnym nowelizacyjnym kształcie gwałci regulacje prawne z zakresu szeroko rozumianej ochrony praw człowieka.

Dotyczy to następujących aktów prawnych o randze międzynarodowej a) Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 r. (art. 2 – prawo do korzystania na równi z innymi obywatelami z praw i wolności wyrażonych w Deklaracji, art. 5 – zakaz upokarzającego traktowania, art. 7 – równość wobec prawa, zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji, b). Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu 19 grudnia 1966 r. (art. 17 – zakaz ingerencji w życie prywatne, rodzinne, zakaz bezprawnego zamachu na cześć i dobre imię). d). Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu 19 grudnia 1966 r. (art. 10 – ochrona rodziny), e). Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (art. 8 – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, art. 14 – zakaz dyskryminacji w związku z każdym prawem zagwarantowanym w Konwencji).

Zaskarżone przepisy naruszają we wskazanym powyżej zakresie również przepisy Konwencji nr 102 MOP z 1952 roku ratyfikowaną przez Polskę w 2003 roku (art. 26 i nast.) oraz Europejską Kartę Społeczną (art. 12 i nast.), a także Europejski Kodeks zabezpieczenia społecznego (art. 26 i nast.).

Warto również podkreślić, że Polska wprowadzając w 2008 roku (21 listopada) art. 183 do ustawy o emeryturach i rentach z FUS – przekształciła system zabezpieczenia społecznego w części dotyczącej emerytur na system kapitałowy (art. 183 w całości wejdzie w życie od 2014 roku i obejmie urodzonych po 1949 roku). W efekcie wprowadzonych zmian Polska coraz bardziej oddala się od standardów europejskich w zakresie zabezpieczenia społecznego.

III. UWAGI KOŃCOWE.

Nowelizowane projekty obejmujące olbrzymi zasięg regulacji ustawowych nie były dostatecznie zbadane pod względem opiniotwórczym i eksperckim.

Nowelizacja ustawy – zgodnie z procedurą legislacyjną – obejmuje wielopłaszczyznową analizę skutków jej obowiązywania. Analizowana nowelizacja ustawy, dotycząca milionów Polaków, nie miała żadnych solidnych opinii niezależnych indywidualnych ekspertów czy ośrodków eksperckich. W trakcie prac legislacyjnych nie można było odnieść się do wyliczeń, kalkulacji czy prognoz. W trakcie procesu prawotwórczego zabrakło, zatem rzetelnych analiz konstytucjonalistów, opinii ekspertów w tym z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego.

Widoczny był natomiast zbędny pośpiech przy tworzeniu zmian nowelizacyjnych. Przejawia się to właśnie w braku odpowiedniego czasu na zgłaszanie poprawek, dysproporcje, co do tekstu ustawy przekazanej do konsultacji społecznej oraz ostatecznie uchwalonej w Sejmie i Senacie RP, brak oceny eksperckiej nad nowelizacją, rozpatrywanie na jednym posiedzeniu dwóch niezależnych ustaw.

Załączniki:

1. Lista posłów popierających wniosek
2. 4 odpisy wniosku