

**50/5/A/2014**

**WYROK**

z dnia 7 maja 2014 r.

**Sygn. akt K 43/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 6 i 7 maja 2014 r., połączonych wniosków:

- 1) Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” o zbadanie zgodności:
  - a) art. 1 pkt 5 lit. b, art. 1 pkt 8 i 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) 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 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775),
  - b) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim przewiduje zrównanie wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dla kobiet i mężczyzn, z art. 32 i art. 33 Konstytucji,
  - c) art. 1 pkt 7 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 32 i art. 33 Konstytucji,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 maja 2014 r. w Dz. U. poz. 684.

- 2) grupy posłów o zbadanie zgodności:
- a) 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, ze zm.),
  - b) art. 24 i art. 62a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.),
  - c) 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),
  - d) 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),
  - e) art. 69 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),
  - f) art. 30 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.)
    - w brzmieniu nadanym przez ustawę powołaną w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 9, art. 18, art. 20, art. 23, art. 32, art. 33 i art. 67 Konstytucji,
- 3) Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych o zbadanie zgodności:
- a) art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2 Konstytucji,
  - b) art. 24 ust. 1, 1a, 1b i art. 27 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a, w brzmieniu nadanym przez ustawę powołaną w punkcie 1 lit. a, z art. 2 Konstytucji,
  - c) art. 26b ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a, w brzmieniu nadanym przez ustawę powołaną w punkcie 1 lit. a, z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 1 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637) jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji.**

**2. Art. 1 pkt 5, 8 i 19, art. 2, art. 3 pkt 3 i 4, art. 4, art. 7 pkt 1 i art. 9 ustawy powołanej w punkcie 1 nie są niezgodne z art. 20 Konstytucji.**

**3. Art. 24 ust. 1, 1a i 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, 1717 i 1734) jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 32 i art. 33 Konstytucji.**

4. Art. 24 ust. 1a pkt 62-85 i ust. 1b ustawy powołanej w punkcie 3 jest zgodny z art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775).

5. Art. 26b ustawy powołanej w punkcie 3 w zakresie, w jakim uzyskanie uprawnienia na warunkach w nim przewidzianych nie jest ograniczone terminem i przez to nie jest zharmonizowane ze zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji.

6. Art. 27 ustawy powołanej w punkcie 3 jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych.

7. Art. 27 ust. 3 pkt 2-5 ustawy powołanej w punkcie 3 jest zgodny z art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

8. Art. 183 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 3 jest zgodny z art. 67 Konstytucji.

9. Art. 19 ust. 1, 1a i 1b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, 1623 i 1650) jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 23, art. 32 i art. 33 Konstytucji.

10. Art. 19 ust. 2a ustawy powołanej w punkcie 9 jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 32 Konstytucji.

11. Art. 19a ustawy powołanej w punkcie 9 w zakresie, w jakim uzyskanie uprawnienia na warunkach w nim przewidzianych nie jest ograniczone terminem i przez to nie jest zharmonizowane ze zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji.

12. Art. 62a ust. 4 i 4a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z 2012 r. poz. 637 oraz z 2013 r. poz. 1623), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 2 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1, jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 32 Konstytucji.

13. Art. 69 § 1 i 1a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, 662, 1165 i 1623 oraz z 2014 r. poz. 31) jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 32 Konstytucji.

14. Art. 69 § 2a ustawy powołanej w punkcie 13 jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 32 Konstytucji.

**15. Art. 30 § 2 pkt 1 i § 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499) jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 32 Konstytucji.**

**16. Art. 30 § 4 ustawy powołanej w punkcie 15 jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 32 Konstytucji.**

**17. 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, 675, 1623 i 1717) jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także z art. 32 i art. 33 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: NSZZ Solidarność) wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 1 pkt 5 lit. b, art. 1 pkt 8 i 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 z 2012 r.) w zakresie, w jakim przewidują podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) oraz emerytury dożywotniej dla kobiet i mężczyzn powyżej 65 roku życia, z art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775; dalej: konwencja nr 102 MOP),

2) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej z 2012 r. w zakresie, w jakim przewiduje zrównanie wieku uprawniającego do emerytury z FUS dla kobiet i mężczyzn, z art. 32 Konstytucji i wyrażonymi tam zasadami równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym oraz z art. 33 Konstytucji i sformułowanymi tam zasadami równouprawnienia kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym oraz równych praw kobiety i

mężczyzny do zabezpieczenia społecznego,

3) art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 32 Konstytucji i wyrażonymi tam zasadami równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym oraz z art. 33 Konstytucji i sformułowanymi tam zasadami równouprawnienia kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym oraz równych praw kobiety i mężczyzny do zabezpieczenia społecznego.

Uzasadniając zarzuty sformułowane w punkcie pierwszym wniosku NSZZ Solidarność stwierdził, że w Polsce nie zostały spełnione określone w art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP warunki do podwyższenia wieku emerytalnego powyżej 65 roku życia. Wskazał, że zgodnie z danymi „Rządowego programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2012-2013” przewidywana długość życia w zdrowiu kobiet, które w 2010 r. miały 65 lat, to 7,5 lat (38,7% dalszego przewidywanego trwania życia, które wynosi 19,5 roku), mężczyzn – 6,7 lat (44,7% dalszego przewidywanego trwania życia, które wynosi 15,1 roku). Według danych Eurostatu kobiety urodzone w 2010 r. będą żyły w zdrowiu przeciętnie 62,2 roku, co stanowi 77,1% całej oczekiwanej długości życia (80,7 lat), mężczyźni – 58,5 roku, tj. 81,2% oczekiwanej długości życia (72,1 roku). Zdaniem wnioskodawcy analiza danych z lat 2005-2010 prowadzi do wniosku, że wraz ze zwiększeniem liczby lat życia spada liczba lat życia w zdrowiu zarówno dla całej populacji, jak i dla osób w wieku 65 lat i więcej.

Uzasadniając kolejne zarzuty, NSZZ Solidarność przypomniał, że w polskim systemie ubezpieczenia społecznego odmienny wiek kobiet i mężczyzn uprawniający do świadczeń wprowadzono na mocy dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 30, poz. 116). Jest on traktowany zwykle jako tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze służące wyrównaniu faktycznie występujących różnic pomiędzy kobietami i mężczyznami. Wnioskodawca powołał przy tym stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 15 lipca 2010 r. (sygn. K 63/07, OTK nr 6/A/2010, poz. 60) oraz liczne orzecznictwo dotyczące zasady równości wobec prawa.

Zdaniem NSZZ Solidarność w ostatnich dwóch latach w Polsce nie zaszły zmiany powodujące zatarcie różnic społecznych pomiędzy kobietami i mężczyznami, które uzasadniałyby ujednoczenie wieku emerytalnego. Ponieważ kobiety aktywne zawodowo w stopniu nieporównanie 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 emerytalnym mężczyzn pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zauważył, że występowanie warunków różnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn potwierdzają autorzy projektu ustawy nowelizującej z 2012 r., przedstawiający w jego uzasadnieniu (s. 4-6) motywy wprowadzenia instytucji tzw. emerytury częściowej.

Jeśli chodzi o instytucję tzw. emerytury częściowej (art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej z 2012 r.), NSZZ Solidarność zaznaczył, że zaskarżenie wynika tu z ostrożności procesowej; zarzut wobec tego przepisu będzie aktualny, jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna, że zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn i ustalenie tego wieku na poziomie 67 lat nie narusza art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdził, że wymieniona instytucja ma charakter dyskryminacyjny (wskazał przy tym „Opinię o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw wyrażonej na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm., przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej

Polskiej w Unii Europejskiej”, znak: DPUE-920-261-12/as/5, SM-749, dot.: RM-10-35-12 z 19 kwietnia 2012 r.). Uznał, że skoro ustawodawca założył, że powody, które uzasadniały różnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, przestały być aktualne, to powinien wykazać, że zróżnicowanie warunków nabywania prawa do emerytury częściowej przez kobiety i mężczyzn nie ma charakteru dyskryminacyjnego i jest proporcjonalne do zakładanego celu. NSZZ Solidarność stwierdził, że argumenty wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2012 r. nie są wystarczające do uzasadnienia zróżnicowania wieku kobiet i mężczyzn oraz okresów składkowych i nieskładkowych uprawniających do emerytury częściowej.

2. Grupa posłów na Sejm wniosła o zbadanie zgodności:

1) 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, ze zm.; dalej: ustawa FUS),

2) art. 24 i art. 62a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze),

3) 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; dalej: u.s.r.),

4) 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; dalej: u.z.e.f.),

5) art. 69 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p.),

6) art. 30 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o SN)

– w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2012 r., z art. 2, art. 9, art. 18, art. 20, art. 23, art. 32, art. 33 i art. 67 Konstytucji, w zakresie:

– „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 (...) to pogwałcenie zasady zaufania obywatela do państwa”;

– „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”;

– „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”;

– „niedopuszczalnego uchwalenia zaskarżonych 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”;

– „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)”;

– „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”.

W pismach z 27 września i 22 października 2012 r. przedstawiciele grupy posłów wyjaśnili dodatkowo, które jednostki redakcyjne przepisów wymienionych we wniosku są przedmiotem zaskarżenia.

Uzasadniając wniosek, wnioskodawca zaznaczył, że kwestionuje co do zasady zmiany w systemie emerytalnym, polegające na podwyższeniu wieku emerytalnego do 67 roku życia i jego zrównaniu dla kobiet i mężczyzn. Jego zdaniem, zmiany wprowadzone przez ustawę nowelizującą z 2012 r. *de facto* likwidują system ubezpieczenia społecznego oparty na zasadzie solidarności i wprowadzają system celowego przymusowego oszczędzania na emeryturę.

Omówiwszy przywołane we wniosku wzorce konstytucyjne, grupa posłów wskazała kilka argumentów szczegółowych.

Wnioskodawca stwierdził, że „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”.

Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy zostały uchwalone arbitralnie, mają radykalne skutki i wprowadzają przymus pracy do 67 roku życia wobec pracowników, rolników i osób samozatrudniających się, które rozpoczęły okres nabywania praw emerytalnych nawet przed kilkudziesięciu laty (np. urodzeni w 1949 r. mogli podjąć pracę w 1967 r.). Wprowadzenie kolejnych, skrajnie niekorzystnych wobec osób uprawnionych, reguł wymiaru emerytury narusza zasadę lojalności państwa wobec obywateli, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Grupa posłów podkreśliła, że w polskim prawie od wielu dziesięcioleci istnieje zasada określająca wiek emerytalny kobiet – 60 lat i mężczyzn – 65 lat. Zaznaczono przy tym, że wprowadzone ustawą nowelizującą z 2012 r. zmiany dotkną osób w zaawansowanym wieku – mężczyzn w wieku 64 lat, kobiet w wieku 59 lat. Osoby te nie mają „możliwości decydowania o swoim postępowaniu i kształtowania zgodnie z prawem swoich stosunków życiowych i rodzinnych”.

Wnioskodawca wskazał, że nie przedstawiono obywatelom żadnego uzasadnienia

merytorycznego (względy ekonomiczne, społeczne, demograficzne) ani nie określono okoliczności usprawiedliwiających naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem wnioskodawcy, nowe reguły dotyczące wieku emerytalnego powinny mieć zastosowanie wobec osób, które dopiero „pretendują” do uprawnień emerytalnych (tzn. wejdą na rynek pracy), a nie wobec tych osób, które już od kilkudziesięciu i kilkunastu lat są ubezpieczone. Osoby należące do tej drugiej grupy, podejmując zatrudnienie „profilowały także swoje wykształcenie, zawód i plany na przyszłość”. Państwo zmusza do zmiany zawodu, pracy, sposobu życia, sytuacji rodzinnej, będąc bierne w zakresie stworzenia realnej możliwości dostosowania się do zmienionych warunków.

Zdaniem grupy posłów, zmiany wprowadzone przez ustawę nowelizującą z 2012 r. 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 r. przejść na wcześniejszą emeryturę. Takiego warunku nie mogli spełnić mężczyźni urodzeni np. w 1953 r., którzy muszą pracować o 12 lat dłużej od kobiet.

Grupa posłów wskazała, że zmiany dotyczą osób urodzonych także w 1948 r. Rocznik ten nie był objęty reformą emerytalną wprowadzoną w 1999 r. Po raz kolejny zmienia się zatem sytuacja tej grupy osób.

Kolejne zarzuty wnioskodawca sformułował w odniesieniu do zmian dotyczących uprawnień emerytalnych sędziów i prokuratorów. Zauważył, że możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku osób należących do tych dwóch grup zawodowych występowała od 1998 r., a zatem osoby te mogły zakładać, że stan prawny ma charakter stabilny i że przejdą w stan spoczynku na wówczas określonych zasadach. Tymczasem sytuacja tych osób została zróżnicowana według niekonstytucyjnego kryterium, a mianowicie nabycia uprawnień do 31 grudnia 2017 r. Wnioskodawca stwierdził ponadto, że sytuacja osób, które w tym dniu nadal będą aktywne zawodowo, ma charakter tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, czyli „oczekiwania mającego doniosłość prawną”.

Wnioskodawca uznał za niejasne i niezrozumiałe to, że ustawodawca połączył zmiany dotyczące sędziów i prokuratorów ze zmianami w powszechnym systemie emerytalnym. Jego zdaniem: „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”. Nadto zauważył, że nowe rozwiązania wprowadzają zróżnicowanie jeszcze na jednej płaszczyźnie, a mianowicie co do służb mundurowych znajdują zastosowanie tylko wobec osób, które rozpoczną służbę (świadczenie pracy) od 2013 r.

Grupa posłów sformułowała zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji, zakładając, że dialog społeczny oparty jest na niezależności i równowadze stron, a także na zaufaniu i kompromisie, „gdzie strony powinny kierować się zasadami wzajemnego zaufania, poszanowania oraz prowadzenia dialogu w dobrej wierze”. Zdaniem wnioskodawcy, „materię ustawową narzucono mechanicznie i arbitralnie, dokonując również nieprawidłowych zabiegów”, a mianowicie nie przeprowadzono konsultacji społecznych, gdyż w istocie dotyczyły one projektu ustawy, który został następnie w sposób istotny zmieniony. Wnioskodawca podniósł, że „zlekceważono (...) 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”. Wskazał, że „zdeprecjonowano w ogóle instytucję referendum ogólnokrajowego, bowiem skoro referendum jest wyrazem funkcjonowania demokracji w państwie, to dla czego odmówiono przeprowadzenia tego referendum, pomimo poparcia kilku milionów



obywateli”. Wnioskodawca podkreślił, że nie wysłuchano też organizacji reprezentujących sędziów i prokuratorów.

Grupa posłów uznała, że zaskarżona regulacja jest sprzeczna z art. 23 Konstytucji, ponieważ odbiera rolnikom prawo wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, co stanowi istotne zagrożenie dla utrzymania gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego państwa. Prawo wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę (kobiet w wieku 55 lat i mężczyzn w wieku 60 lat) wynikało z uzasadnionej względami ekonomicznymi i społecznymi sytuacji w rolnictwie i konieczności zmian struktury agrarnej. Wnioskodawca wskazał, że odebranie rolnikom prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę zmieniło warunki przekazywania ziemi następcy, co poważnie utrudni zachowanie rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych (następca będzie przejmował gospodarstwo w wieku 40 lat i więcej). Wnioskodawca dodał, że jest to sprzeczne z programem „Młody rolnik”, a ponadto może uniemożliwić wykorzystanie przez rolników środków unijnych. Jak podkreślił, obecnie można korzystać z funduszy unijnych, jeśli przekazuje się gospodarstwo rolne synowi lub córce w wieku do 40 roku życia. Zdaniem wnioskodawcy, tego rodzaju zmiany cechuje zatem wewnętrzna sprzeczność, co prowadzi też do naruszenia rzetelnej legislacji.

Następnie wnioskodawca sformułował zarzuty dotyczące zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, stwierdzając, iż prowadzi to do naruszenia art. 18 Konstytucji. Zdaniem grupy posłów, „drastyczne przedłużenie przymusu pracy dla kobiet” rozrywa więzi rodzinne, gdyż „wrywa kobietę z ważnych ról w rodzinie” wyznaczonych przez tradycję – kobiety z natury rzeczy wypełniają funkcje opiekuńcze i pielęgnacyjne związane z opieką nad starszymi członkami rodziny, nad dziećmi, nad osobami niepełnosprawnymi i niesamodzielnymi.

Wnioskodawca stwierdził, że przedłużenie okresu aktywności zawodowej kobiet powinno być zsynchronizowane z programami polityki ludnościowej i polityki rodzinnej. Tymczasem obecnie istnieje niedostatecznie rozwinięty system opieki nad dziećmi i osobami starszymi, co powoduje, że obowiązki w tym zakresie muszą wypełniać członkowie rodziny.

Wnioskodawca podkreślił, że prawo do 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. Art. 183 ustawy 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 FUS traci charakter zabezpieczenia społecznego, przekształcając się w latach 2009-2014 w system kapitałowy. Wnioskodawca zauważył, że emerytury zarówno z FUS, jak i OFE 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 r., tj. tej części, która ma charakter solidarnościowy, spowoduje istotne obniżenie wartości nominalnej i realnej emerytur.

W ostatniej części wnioskodawca odniósł się do niezgodności zakwestionowanych regulacji prawnych z art. 9 Konstytucji, stwierdzając, że naruszają następujące akty prawne o randze międzynarodowej: a) Powszechną deklaracją praw człowieka (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 (art. 17 – zakaz ingerencji w życie prywatne, rodzinne, zakaz bezprawnego zamachu na cześć i dobre imię); c) Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (art. 10 – ochrona rodziny); d) Konwencję o

ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 8 – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, art. 14 – zakaz dyskryminacji w związku z każdym prawem zagwarantowanym w konwencji); a ponadto – konwencję nr 102 MOP (art. 26 i nast.), Europejską kartę społeczną (art. 12 i nast.), a także Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego (art. 26 i nast.).

3. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wniosło o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 24 ust. 1, 1a, 1b i art. 27 ustawy FUS, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2012 r., z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 26b ustawy FUS, w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 2012 r., z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut ujęty w punkcie 1 wniosku, omówiwszy wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego o zasadach demokratycznego państwa prawnego, wnioskodawca zauważył, że ustawa nowelizująca z 2012 r. wprowadziła do ustawy FUS ponad 20 poprawek, które dokonały zmiany konstrukcji i istoty całego aktu normatywnego; poprawki te nie mają tylko technicznego i nieistotnego charakteru, wprowadzają nowe, bardzo rozbudowane jednostki redakcyjne. Zdaniem wnioskodawcy powoduje to, że ustawa FUS stała się nieczytelna, nieprzejrzysta i nieklarowna. W takiej sytuacji racjonalny prawodawca powinien uchwalić nową ustawę, aby adresaci nie byli zmuszeni do dokonywania skomplikowanych zabiegów umożliwiających im prawidłowe odczytanie i zrozumienie norm zawartych w akcie normatywnym.

Ponadto – zdaniem wnioskodawcy – liczba odesłań w znowelizowanych przepisach, powoduje ich sprzeczność z zasadami poprawnej legislacji. Wnioskodawca wskazał, że poszczególne artykuły odsyłają do więcej niż jednego przepisu, poszczególne artykuły, do których wskazane regulacje ustawy z FUS odsyłają, zawierają dalsze odesłania do innych przepisów, a także niektóre przepisy odsyłają do innych ustaw niż ustawa FUS. W konsekwencji sformułowania tego aktu prawnego są całkowicie nieczytelne dla przeciętnego adresata.

Uzasadniając zarzuty ujęte w punkcie 2, wnioskodawca wskazał, że art. 24 ustawy FUS wprowadził wydłużenie wieku emerytalnego mężczyzn o 2 lata i kobiet o 7 lat. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy wiek emerytalny, poczynając od 1 stycznia 2013 r., miał być podnoszony o 1 miesiąc co cztery miesiące, co zapowiadał także premier w swoim *exposé*. Wbrew temu, przedłożony projekt, który stał się obowiązującym prawem, podnosi wiek emerytalny o miesiąc co kwartał, czyli o 4 miesiące w roku. Okres wydłużenia wieku emerytalnego ma charakter kroczący i uzależniony jest od daty urodzenia (wieku) pracownika. Wnioskodawca podkreślił, że adresatami zmian są osoby (pracownicy), do których miały zastosowanie wcześniej obowiązujące przepisy.

Wnioskodawca, wskazując, że art. 27 ustawy FUS po nowelizacji wydłuża wiek emerytalny osób, które urodziły się przed dniem 1 stycznia 1949 r., stwierdził, iż regulacja ta jest jeszcze bardziej dotkliwa, gdyż dotyczy osób, które już ukończyły 60 rok życia i oczekują na osiągnięcie odpowiedniego wieku i nabycie uprawnień emerytalnych.

Wnioskodawca zaznaczył, że mężczyzna, który urodził się 1 stycznia 1948 r. i kobieta, która urodziła się 1 stycznia 1953 r. – w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. (art. 22), tj. 1 stycznia 2013 r., ukończą odpowiednio: mężczyzna 65 lat i kobieta 60 lat. Z tym dniem nabyliby prawa emerytalne i mieliby prawo przejścia na emeryturę. Zatem – zdaniem wnioskodawcy – zmiany art. 24 i art. 27 ustawy FUS obejmują ich ekspektatywę i wydłużają wiek niezbędny do uzyskania emerytury. W konsekwencji osoby te nie będą miały prawa przejścia na emeryturę 1 stycznia 2013 r. i będą musiały pracować

dłużej, niż to wynikało z przepisów prawa obowiązujących przed nowelizacją.

Wnioskodawca podkreślił, iż w świetle celów ustawy nowelizującej z 2012 r. nie jest uzasadnione objęcie regulacją wydłużającą wiek emerytalny mężczyzn urodzonych w okresie przed 1 stycznia 1949 r. W szczególności wskazał, że celem zaskarżonej ustawy nowelizującej z 2012 r. jest zapewnienie wzrostu wysokości świadczenia emerytalnego. W świetle powyższego, nowelizacja art. 27 ustawy FUS jest bezpodstawna, gdyż nie wiąże się dla adresatów tego przepisu ze wzrostem przyznanego im świadczenia. W istocie bowiem, mężczyźni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. są objęci prawem do emerytury na starych zasadach (a nie zasadach kapitałowych).

Wnioskodawca stwierdził, że prawodawca, zmieniając art. 24 i art. 27 ustawy FUS, naruszył wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i prawa. Jednostka ma prawo oczekiwać od państwa, że regulacje prawne dotyczące określonego stosunku prawnego nie zostaną zmienione w trakcie jego istnienia. W niniejszej sprawie owo oczekiwanie dotyczyło stosunku pracy i uprawnień emerytalnych nabywanych po jego ustaniu i osiągnięciu odpowiedniego wieku. Prawodawca, ustanowiwszy stosowane regulacje, zapewnił pracowników, że kobiety po osiągnięciu 60 lat, a mężczyźni po osiągnięciu 65 lat będą uprawnieni do przejścia na emeryturę.

Zdaniem wnioskodawcy – mimo uznania celów ustawy nowelizującej z 2012 r. – wątpliwości budzi forma i sposób przeprowadzenia reformy. Negatywne skutki (ciężary) związane z naprawą niewydolnego systemu zostały przeniesione na obywateli. Pracownicy zostali potraktowani przez prawodawcę instrumentalnie, jako środek służący prawodawcy do naprawienia błędów i niepowodzeń wcześniejszych reform.

Wnioskodawca stwierdził, że 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 nowelizującej z 2012 r. Ustawodawca ma prawo ustawowo wydłużyć wiek emerytalny, jednakże może to uczynić tylko w stosunku do osób, które jeszcze nie rozpoczęły pracy i które po raz pierwszy zostaną zatrudnione po wejściu w życie nowelizacji. W opinii wnioskodawcy, pracownicy objęci nowelizacją mieli prawo oczekiwać przejścia na emeryturę po ukończeniu 65 lat – mężczyźni i 60 lat – kobiety. Mieli oni również prawo snuć plany życiowe i osobiste, opierając się na tych założeniach.

Wnioskodawca założył, że w stosunku do osób, które rozpoczęły pracę przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., zmiany w zasadach nabywania uprawnień emerytalnych mogą nastąpić tylko za ich zgodą. Jego zdaniem, niedopuszczalne jest dokonywanie tego typu zmian w stosunku do pracowników, którzy należą do ukształtowanego zgodnie ze starymi regulacjami systemu emerytalnego i którzy mają (mieli) wobec niego określone oczekiwania. Podkreślił, że dokonane zmiany mają charakter jednostronny i autorytatywny. W demokratycznym państwie prawnym takie rozwiązanie jest niedopuszczalne, zwłaszcza, że dotyczy szczególnej sfery, jaką jest zabezpieczenie społeczne.

Wnioskodawca zauważył ponadto, że prawodawca, dokonując zmian ustawy FUS, pominął problematykę wydłużenia się okresów zatrudnienia w przypadku wykonywania prac, które są szkodliwe lub niebezpieczne dla życia i zdrowia pracowników i innych osób. Chodzi tu przede wszystkim o pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: u.e.p.). Części osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze ustawodawca podnosi wiek emerytalny dla mężczyzn o 12, a dla kobiet o 17 lat. Wnioskodawca przytoczył tu wyniki badań przeprowadzanych przez Centralny Instytut Ochrony Pracy i Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi w zakresie

zdolności do pracy (Work Ability Index – WAI) oraz dane z rocznika statystycznego GUS. Wnioskodawca wskazał, że podniesienie wieku emerytalnego do poziomu 67 lat spowoduje, że mieszkańcy niektórych regionów kraju pobierać będą emeryturę średnio 3 lata. Na przykład w województwie łódzkim średnia długość trwania życia mężczyzn jest najkrótsza w Polsce – w 2009 r. wynosiła 69,2 roku.

Wnioskodawca w szczególności podkreślił, że znacznemu pogorszeniu ulegnie sytuacja kobiet. Okres oczekiwania na emeryturę (przy istniejących realiach rynku pracy nie jest to równoznaczne z wydłużeniem okresu zatrudnienia) tej grupy osób wydłuży się aż o 7 lat. Część prac i zawodów, wykonywanych przez kobiety w wieku do 60 lat, jest zbyt obciążająca dla osób starszych. Prawodawca nie stworzył przy tym warunków wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w tego typu zawodach. W konsekwencji – jak zauważa wnioskodawca – grupa pracowników będzie pracować w podeszłym wieku w zawodach, które nie są przeznaczone dla osób starszych i które będą ponad ich siły. Zdaniem wnioskodawcy, jest to naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej.

Uzasadniając zarzuty wobec art. 26b ustawy FUS, który umożliwia wcześniejsze przejście na emeryturę, wnioskodawca stwierdził, że regulacja ta jest rażąco niesprawiedliwa i niekorzystna dla pracownika. Wnioskodawca zauważył, że osobie, która skorzysta z tej możliwości, przysługiwać będzie zaledwie połowa świadczenia, które równocześnie nie zostanie podwyższone do poziomu najniższej emerytury. Zdaniem wnioskodawcy, omawiany przepis skonstruowano tak, żeby zniechęcić adresatów do korzystania z przewidzianej w nim instytucji. Ponadto – zdaniem wnioskodawcy – art. 26b ustawy FUS w sposób nieuprawniony uprzywilejowuje kobiety. Na przykład, w świetle wskazanego przepisu, kobieta, która rozpocznie w tym samym roku pracę co mężczyzna i w tym samym zakładzie pracy, będzie uprawniona do wcześniejszego uzyskania emerytury częściowej. Nie ma tu podstaw do zastosowania tzw. uprzywilejowania wyrównawczego kobiet, w szczególności dlatego, że nowelizacja ustawy FUS powoduje wyrównanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, który wynosi 67 lat dla obojga płci.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 11 grudnia 2012 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej z 2012 r., nadający nowe brzmienie art. 24 ust. 1 ustawy FUS i dodający w art. 24 ustawy FUS ustępy 1a i 1b, oraz art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej z 2012 r., nadający nowe brzmienie art. 27 ustawy FUS, w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą wieku emerytalnego, są zgodne z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 18 i art. 20 Konstytucji;

3) art. 1 pkt 5 lit. b, art. 1 pkt 8 i art. 12 pkt 1 lit. c i d ustawy nowelizującej z 2012 r. są zgodne z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP,

4) art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej z 2012 r. w zakresie, w jakim w dodanym do ustawy FUS art. 26b ust. 1 ustala różne dla kobiet i mężczyzn warunki nabycia prawa do emerytury częściowej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji,

5) art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej z 2012 r. jest zgodny z art. 67 ust. 1, art. 2 i art. 32 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 18 i art. 20 Konstytucji,

6) art. 2 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej z 2012 r. w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 24 pkt 11, art. 62a ust. 3 i 4a ustawy o prokuraturze, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji,

7) art. 2 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej z 2012 r. w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 62a ust. 4 ustawy o prokuraturze, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji,

8) art. 3 pkt 3 lit. a i b ustawy nowelizującej z 2012 r., nadający nowe brzmienie art. 19 ust. 1 u.s.r. oraz dodający w art. 19 u.s.r. ustępy 1a i 1b, jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 20 i art. 23 Konstytucji,

9) art. 4 ustawy nowelizującej z 2012 r. jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

10) art. 7 pkt 1 oraz art. 9 ustawy nowelizującej z 2012 r. są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

11) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator Generalny przede wszystkim stwierdził, że przedmiotem kontroli konstytucyjności powinny być przepisy ustawy nowelizującej z 2012 r., gdyż – zgodnie z art. 22 tej ustawy – wejdą one w życie dopiero 1 stycznia 2013 r.

Prokurator Generalny, po pierwsze, odniósł się do zarzutu niezgodności całego art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą określoności ze względu na wprowadzenie do ustawy FUS przepisów rozbudowanych i zawierających liczne odesłania. Przede wszystkim, powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że stosowanie techniki odesłań do innych przepisów, a także do instytucji funkcjonujących w systemie prawa, nie narusza *per se* zasady poprawnej legislacji. W przypadku zakwestionowanych przepisów użyta technika odesłań ma na celu uniknięcie powtarzania tych samych treści, a przy tym nie powoduje nieczytelności i braku precyzji zawartych w nich regulacji. Prokurator Generalny dodał, że wnioskodawca nie wskazał, jakie niespójności powstały w ustawie FUS w wyniku wcześniejszych nowelizacji tej ustawy, bądź jakie wystąpią od 1 stycznia 2013 r., w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. Stwierdził w konsekwencji, że omawiany zarzut jest nietrafny.

Po drugie, Prokurator Generalny zajął stanowisko w kwestii konstytucyjności przepisów zmieniających wiek emerytalny poszczególnych grup uprawnionych. Zauważył, że wątpliwości konstytucyjne wszystkich wnioskodawców budzi to, że ustawodawca wprowadził mechanizm prowadzący do stopniowego zrównywania – do 67 lat – wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn objętych powszechnym systemem emerytalnym, a także podwyższenie wieku emerytalnego ubezpieczonych – mężczyzn, objętych tzw. starym systemem emerytalnym, tj. systemem zdefiniowanego świadczenia. W tej części rozważań odniósł się także do zarzutów dotyczących zmian w zakresie wieku emerytalnego w u.s.r. p.u.s.p., ustawie o SN oraz ustawie o prokuraturze.

Prokurator Generalny, omówiwszy podstawowe założenia reformy emerytalnej wprowadzonej w 1998 r. oraz tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r. o sygn. K 63/07, stwierdził, że wyrok ten nie stanowi uzasadnienia poglądu, że konstytucyjnie niedopuszczalne jest stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz jego stopniowe podwyższenie.

Prokurator Generalny uznał, że skoro proces zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest rozłożony na wiele lat i zachowuje na prawie dwadzieścia osiem lat niższy wiek emerytalny kobiet niż mężczyzn, to trudno ocenić wyznaczające go przepisy jako naruszające zasadę równości i zakaz dyskryminacji ze względu na płeć. Powolne dochodzenie do zrównania sytuacji kobiet i mężczyzn, na gruncie systemu emerytalnego przewidzianego dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zostało uzasadnione między innymi w wyroku Trybunału o sygn. K 63/07 i postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 2/10. Prokurator dodał, że kwestie te zostały szczegółowo przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy, opisującym zmiany społeczne, przyczyny demograficzne i ekonomiczne, podbudowane stosownymi statystykami. W opinii Prokuratora przyczyny te uzasadniają konstytucyjną dopuszczalność zmian systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wobec przyjętej w nowym systemie

emerytalnym metody obliczania wysokości emerytury, według jednakowej reguły dla kobiet i mężczyzn, stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego doprowadzić może do wyrównania szans kobiety uzyskania świadczenia na poziomie emerytury uzyskiwanej przez mężczyznę i zapewnienia jej środków utrzymania na starość w podobnej wysokości, w jakiej uzyskuje je mężczyzna, który w zbliżonym okresie aktywności zawodowej otrzymywał wynagrodzenie w takiej samej lub zbliżonej wysokości, jak kobieta. Na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych pracownicy – kobiety i mężczyźni – urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r. są podmiotami należącymi do tej samej grupy podmiotów, a to znaczy, że na gruncie ustawy FUS powinni być traktowani w taki sam sposób co do przesłanek nabycia prawa do emerytury.

Prokurator Generalny nie podzielił stanowiska grupy posłów, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 32 i art. 33 Konstytucji z tego powodu, że różnicują sytuację prawną ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1953 według kryterium płci, a przez to mają charakter dyskryminujący mężczyzn, oraz iż różnicują ubezpieczonych na podstawie kryterium daty urodzenia. Podkreślił, że prawo ubezpieczonych, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., do wcześniejszej emerytury reguluje niezmieniony ustawą nowelizującą z 2012 r. art. 46 ustawy FUS. Na mocy tego przepisu, ubezpieczonym, urodzonym w tym okresie, którzy do 31 grudnia 2008 r. spełnili wymagania określone w art. 29 ustawy FUS, przyznane zostało uprawnienie do skorzystania z wcześniejszej emerytury. Na podstawie tych regulacji ustawy FUS z prawa do wcześniejszej emerytury mogły i mogą nadal (do ukończenia 60 roku życia) skorzystać kobiety urodzone do 31 grudnia 1953 r. i mężczyźni urodzeni do 31 grudnia 1948 r. (do ukończenia 65 roku życia).

Prokurator Generalny zaznaczył, że różne potraktowanie kobiet i mężczyzn urodzonych w tym samym roku w latach 1949-1953 w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury ma miejsce na gruncie art. 46 w związku z art. 29 ustawy FUS. Skutkiem tego zróżnicowania, po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., wiek emerytalny mężczyzn urodzonych w roku 1953, który ma wynosić 67 lat, będzie o 12 lat dłuższy niż wiek emerytalny kobiet urodzonych w tym samym roku, które nabyły prawo do emerytury w wieku lat 55. Zdaniem Prokuratora Generalnego stwierdzenie to nie może jednak stanowić argumentu uzasadniającego niekonstytucyjność rozwiązań przyjętych w ustawie nowelizującej z 2012 r. Skoro bowiem na podstawie dotychczasowych przepisów (tj. art. 46 ustawy FUS) mężczyznom urodzonym w latach 1949-1953 nie przysługiwało prawo do wcześniejszej emerytury, zaś art. 46 w związku z art. 29 ustawy FUS jest przepisem wygaszającym prawo do nabycia emerytury w obniżonym wieku (w omawianym przypadku z prawa tego mogą skorzystać kobiety urodzone najpóźniej w 1953 r.), to nie można pod adresem ustawodawcy formułować zarzutu naruszenia zasady równości przez to, że wprowadzając – na przyszłość – nowe rozwiązania dotyczące wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, zagwarantował ochronę praw nabytych w 2008 r. do wcześniejszej emerytury przez kobiety urodzone w 1953 r.

Prokurator Generalny wskazał, że podniesienie wieku emerytalnego, zarówno kobiet, jak i mężczyzn, następować będzie według tej samej reguły. Różny dla kobiet i mężczyzn jest natomiast „punkt wyjścia” przyjętej metody obliczeń wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Jest to bowiem aktualny wiek, uprawniający do emerytury (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), od którego następować będzie to podwyższenie. Odniesienia się przez ustawodawcę do aktualnie obowiązujących przepisów nie można – w opinii Prokuratora Generalnego – uznać za przypadkowe i arbitralne, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że celem ustawy nowelizującej z 2012 r. jest stopniowe, rozłożone w czasie na prawie 28 lat, zapewnienie stosowania, choć w coraz mniejszym zakresie, dotychczasowego mechanizmu wyrównującego prawa kobiet, który to mechanizm – w

świecie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – jest konstytucyjnie dopuszczalny i nie może być oceniany jako przejaw dyskryminacji mężczyzn.

Prokurator Generalny zauważył, że na skutek wprowadzonego mechanizmu wiek emerytalny urodzonych w różnych latach będzie zróżnicowany (zarówno w grupie kobiet, jak i mężczyzn), gdyż będzie on niższy dla osób starszych i coraz wyższy – dla młodszych roczników. A zatem kryterium różnicującym ubezpieczonych, w tym aspekcie, w zakresie wieku emerytalnego jest data urodzenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem ustawy nowelizującej z 2012 r. Takie kryterium jest również uzasadnione wartościami konstytucyjnymi, zwłaszcza chodzi o zasadę ochrony bezpieczeństwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, gdyż umożliwia się starszym osobom uzyskanie świadczenia we wcześniejszym terminie niż w przypadku jednorazowego wprowadzenia wieku równego dla wszystkich ubezpieczonych, po upływie w miarę niedługiego okresu od osiągnięcia aktualnie obowiązującego wieku emerytalnego.

Prokurator Generalny za nietrafny uznał kolejny zarzut naruszenia zasady równości, przez art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej z 2012 r., polegający na tym, że ustawodawca do 2017 r. zapewnił osobom objętym odrębnymi systemami zaopatrzenia emerytalnego ochronę nabywanego prawa do emerytury i do stanu spoczynku oraz nie dokonał zmian w u.z.e.f., podczas gdy w stosunku do pracowników znowelizowana ustawa FUS będzie miała zastosowanie od dnia wejścia w życie. Prokurator Generalny zaznaczył, że porównywane sytuacje dotyczą odmiennych zagadnień: dla pracowników – podwyższenia podstawowego wieku emerytalnego, zaś dla rolników oraz dla sędziów i prokuratorów – zachowania do końca 2017 r. uprawnień do skorzystania ze świadczenia przysługującego w obniżonym wieku. Ponadto porównywane regulacje, także dotyczące emerytur policyjnych, odnoszą się do podmiotów objętych różnymi systemami emerytalnymi, których zróżnicowanie, na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji, jest dopuszczalne.

Prokurator Generalny odniósł się następnie do zarzutu niezgodności art. 1 pkt 5 lit. b, art. 1 pkt 8 oraz art. 12 pkt 1 lit. c i d ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP.

Prokurator Generalny zauważył, że planowane wydłużenie wieku emerytalnego obywateli było poprzedzone bardzo szczegółowymi analizami i prognozami, i to w różnych aspektach, dotyczącymi długości życia Polaków, długości ich życia w zdrowiu, prognozami demograficznymi, analizą wieku emerytalnego obowiązującego w krajach Unii Europejskiej, jak i wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na sytuację makroekonomiczną Polski, na wysokość świadczeń oraz wzrostu PKB. Z obszernego uzasadnienia projektu ustawy wynika, że analizowane były między innymi dane statystyczne dotyczące przeciętnego dalszego trwania życia mężczyzn i kobiet w wieku 60 lat w Polsce w latach 1950-2010, jak i dane dotyczące życia w zdrowiu po ukończeniu 65 lat życia. Prokurator Generalny stwierdził, że wobec braku odpowiednich instrumentów prawnych, trudno jest ocenić, czy i w jakim stopniu przeprowadzone analizy oraz opinie eksperckie są trafne, a w konsekwencji – czy trafne są założenia, jakie stanowiły podstawę rozstrzygnięć ustawodawcy dotyczących wydłużenia wieku emerytalnego, a także czy analizowane przez projektodawców kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne uzasadniają podniesienie wieku emerytalnego Polaków powyżej 65 roku życia. Niemniej jednak – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – ocena celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawcy, także dotyczących zabezpieczenia społecznego, wykracza poza zakres kompetencji sądu konstytucyjnego. Obowiązek wyboru optymalnego w danej sytuacji rozwiązania spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych. Do Trybunału należy wyłącznie kontrola kwestionowanych aktów normatywnych co do

ich zgodności z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej, przy czym punktem wyjścia tej kontroli jest zawsze domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Dlatego – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 1 pkt 5 lit. b, art. 1 pkt 8 i art. 12 pkt 1 lit. c i d ustawy nowelizującej z 2012 r. nie można zarzucić niezgodności z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP.

Prokurator Generalny odniósł się następnie do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 2 Konstytucji w części dotyczącej ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Prokurator Generalny nie przyjął założenia wnioskodawców, że wszystkie osoby, które rozpoczęły pracę zawodową pod rządami dotychczasowych przepisów ustawy FUS, mogły oczekiwać, że przez cały okres ich aktywności zawodowej nie nastąpi zmiana zasad nabywania uprawnień emerytalnych oraz że z zasady ochrony praw nabytych wynika, że wszystkie osoby, które przed 1 stycznia 2013 r. rozpoczęły aktywność zawodową, nabywały prawo do emerytury na podstawie przepisów dotychczasowych.

Prokurator Generalny przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego, nie oznacza niezmienności prawa. Także sama zmiana warunków nabywania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych nie może być postrzegana jako naruszenie tej zasady konstytucyjnej. Gdyby bowiem przyjąć odmienne założenie, to prowadziłoby ono do absurdalnej tezy o niemożliwości dokonywania jakichkolwiek reform systemu ubezpieczeń społecznych, nawet korzystnych dla osób zainteresowanych.

Według Prokuratora Generalnego ustawodawca pozostawił osobom, które nie nabyły prawa do emerytury, okres na dostosowanie się do nowej sytuacji. Ustawa nowelizująca z 2012 r. opublikowana została w Dzienniku Ustaw z 6 czerwca 2012 r., wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Ponadto ze względu na przyjętą metodę kroczącego podwyższania wieku emerytalnego kolejnych roczników ubezpieczonych, okres na dostosowanie się do nowych rozwiązań będzie coraz dłuższy i dla kobiet urodzonych w 1973 r. wyniesie aż 28 lat. Nowe rozwiązania, podwyższające wiek emerytalny, nie dotyczą osób, które nabyły już prawo do emerytury, także do emerytury wcześniejszej.

Prokurator Generalny stwierdził, że w odniesieniu do osób, które pod rządami dotychczasowych przepisów nie spełniły zasadniczego warunku, jakim jest osiągnięcie wieku emerytalnego, nie można mówić o powstaniu maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw; skoro nie spełniły materialnych przesłanek nabycia prawa do emerytury, nie można mówić o ich prawach podmiotowych ani o ekspektatywach maksymalnie ukształtowanych.

Prokurator Generalny wskazał, że bardziej skomplikowany jest problem zastosowania nowych rozwiązań do osób, które urodziły się w roku 1953 – kobiety i w roku 1948 – mężczyźni, zwłaszcza że będą one miały zastosowanie już do tych kobiet, które urodziły się 1 stycznia 1953 r. i do mężczyzn urodzonych 1 stycznia 1948 r., zatem osób, które 1 stycznia 2013 r., tj. w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., na podstawie przepisów dotychczasowych osiągnęłyby wiek emerytalny, a tym samym nabyłyby prawo do emerytury.

Prokurator Generalny przypomniał w tym miejscu, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano, że co najmniej pięcioletni okres na przystosowanie się do nowej regulacji jest okresem wystarczającym i nie narusza bezpieczeństwa prawnego jednostki w takim stopniu, aby można było stwierdzić naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. Kobietom urodzonym w 1953 r. i mężczyznom urodzonym w 1948 r.



ustawodawca pozostawił zaś na dostosowanie się do nowych rozwiązań okres ponad sześciu miesięcy (dla urodzonych w pierwszym kwartale, odpowiednio, 1953 r. i 1948 r.) oraz okres prawie półtora roku dla osób urodzonych w czwartym kwartale, odpowiednio, 1953 r. i 1948 r. W opinii Prokuratora Generalnego, zastosowanie nowych rozwiązań w stosunku do tej grupy ubezpieczonych, która już na początku 2012 r., tj. przed uchwaleniem ustawy nowelizującej z 2012 r., mogła oczekiwać, że w roku następnym, po osiągnięciu wieku emerytalnego, uzyska emeryturę i będzie mogła zakończyć aktywność zawodową, nie jest jednak nadmierną ingerencją, prowadzącą do naruszenia zasady bezpieczeństwa prawnego. Dla tej grupy ubezpieczonych wydłużenie wieku emerytalnego nastąpi bowiem na stosunkowo krótki okres, wynoszący od miesiąca (dla urodzonych w pierwszym kwartale 1948 r. – mężczyzn i w pierwszym kwartale 1953 r. – kobiet) do czterech miesięcy (dla osób urodzonych w czwartym kwartale, odpowiednio, 1948 r. i 1953 r.). Ponadto ubezpieczeni urodzeni w omawianych latach, w okresie od publikacji ustawy nowelizującej z 2012 r. do końca 2013 r. (zależnie od dnia urodzenia): mężczyźni, jeśli spełniają warunki posiadania określonych ustawą okresów składkowych i nieskładkowych, oraz kobiety, które do końca 2008 r. spełniły warunek posiadania określonych ustawą okresów ubezpieczeniowych, mogli i mogą nadal do dnia poprzedzającego dzień ukończenia 60 roku życia (kobiety) lub 65 roku życia (mężczyźni) skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, przysługującej w obniżonym wieku. Ustawa nie ingeruje bowiem w prawa nabyte do wcześniejszej emerytury.

Prokurator Generalny przeanalizował następnie zarzut niezgodności art. 1 pkt 5 i 8 ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 2 Konstytucji w odniesieniu do osób, które wykonują pracę w szczególnych warunkach, co skutkuje tym, iż wiek emerytalny osób zatrudnionych w takich warunkach po dniu 1 stycznia 1999 r., w porównaniu z wiekiem emerytalnym osób zatrudnionych przed wskazanym dniem, zostanie wydłużony: kobiet – o 17 lat i mężczyzn – o 12 lat.

Prokurator Generalny, rozpatrując ten zarzut, zauważył przede wszystkim, że podnoszony przez wnioskodawców problem wynika z ustawowego ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do emerytury pomostowej do tych osób, które w szczególnych warunkach były zatrudnione przed 1 stycznia 1999 r. (art. 4 pkt 5 u.e.p.). Problem konstytucyjności takiego rozwiązania, polegającego na przyznaniu uprawnienia do świadczenia z zabezpieczenia społecznego w obniżonym wieku tylko tym pracownikom zatrudnionym w szczególnych warunkach, którzy w warunkach takich byli zatrudnieni przed 1 stycznia 1999 r., był zaś przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 17/09.

Prokurator Generalny stwierdził, że powyższe rozważania uzasadniają także zgodność art. 3 pkt 3 lit. a i b ustawy nowelizującej z 2012 r., nadającego nowe brzmienie art. 19 ust. 1 u.s.r. oraz dodającego w art. 19 u.s.r. ustępy 1a i 1b, oraz art. 4 ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 32, art. 33 i z art. 2 Konstytucji.

Rozpatrując zarzuty wobec art. 3 pkt 3 lit. a i b ustawy nowelizującej z 2012 r., Prokurator Generalny uznał, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 23 Konstytucji. Analizując treść wskazanego przepisu Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że brak jest relacji treściowej między nim a poddanym kontroli przepisem ustawy nowelizującej z 2012 r.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przedstawiona przez niego argumentacja, uzasadniająca stanowisko co do konstytucyjności art. 1 pkt 5 i 8 ustawy nowelizującej z 2012 r., przemawia za zgodnością z art. 2 i art. 32 Konstytucji również: art. 7 pkt 1 lit. a i b, art. 9, art. 2 pkt 1 i 2 lit. a i b ustawy nowelizującej z 2012 r.; a argumenty odnoszące się do regulacji wygaszających prawo do emerytury w obniżonym wieku uzasadniają również pogląd o konstytucyjności rozwiązań, jakie z dniem 1 stycznia 2013 r. zostaną

wprowadzone do p.u.s.p, a które będą miały zastosowanie również do prokuratorów, oraz do ustawy o SN, wygaszających prawo do stanu spoczynku w obniżonym wieku.

Jeśli chodzi o zarzuty dotyczące sytuacji sędziów, Prokurator Generalny dodatkowo zauważył, że 1 stycznia 2013 r., od kiedy biegnie pięcioletni termin wygaszania uprawnienia do przejścia w stan spoczynku w obniżonym wieku, nie jest datą przypadkową i arbitralnie wyznaczoną przez ustawodawcę. Jest to data rozpoczęcia procesu podwyższania i zrównywania wieku, osiągnięcie którego jest warunkiem uprawniającym do uzyskania świadczeń po zakończeniu aktywności zawodowej.

Na marginesie rozważań, dotyczących znowelizowanych przepisów p.u.s.p., Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w sytuacji, gdy po 31 grudnia 2017 r. nastąpi wygaszenie uprawnienia przewidzianego w art. 69 § 2 p.u.s.p., kobiety – sędziowie urodzone po dniu 31 grudnia 1962 r. nie będą objęte tzw. uprzywilejowaniem wyrównawczym, na takich samych zasadach, jak kobiety zatrudnione w innych zawodach. Można byłoby zatem rozważyć, czy prawidłowym rozwiązaniem było przyjęcie w znowelizowanym art. 69 § 1a p.u.s.p. odwołania do art. 24 ust. 1a pkt 61-84 ustawy FUS, czy też przepis ten wskazywać powinien wcześniejsze punkty art. 24 ust. 1a ustawy FUS. Problem ten nie został jednakże podniesiony przez wnioskodawców.

Prokurator Generalny podzielił natomiast zarzuty niekonstytucyjności wobec art. 62a ust. 4 ustawy o prokuraturze (art. 2 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej z 2012 r.) w zakresie, w jakim przepis ten, odsyłając do art. 69 § 1a p.u.s.p., ustala dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1952 r. wiek, w jakim prokurator prokuratury wojskowej, będący oficerem, przechodzi w stan spoczynku.

Zauważył, że w świetle obowiązującego stanu prawnego, w 2013 r. prawo do przejścia w stan spoczynku nabyliby oficerowie – prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury urodzeni w 1953 r. Porównanie dotychczasowych i nowych regulacji wskazuje, że wiek, w jakim prokurator wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, będący oficerem, urodzony w 1953 r. przechodzi w stan spoczynku, podwyższa się: dla kobiet o 5 lat (art. 24 ust. 1a pkt 61 ustawy FUS), dla mężczyzn zaś – o co najmniej 6 lat i 9 miesięcy (art. 24 ust. 1b pkt 17 ustawy FUS). O ile przyjęte w ustawie nowelizującej z 2012 r. stopniowe wydłużanie o miesiąc okresu aktywności zawodowej można ocenić jako ingerujące w niewielkim stopniu w plany życiowe obywateli, o tyle wydłużenie wieku omawianej grupy prokuratorów, z dniem wejścia w życie ustawy, o tak długi okres (o ponad 6 lat) ocenić należy jako ingerujące w bezpieczeństwo prawne jednostki. Prokurator Generalny dodał, że regulacja ta budzi również wątpliwości interpretacyjne, a – tym samym – wątpliwości co do zgodności z zasadą poprawnej legislacji.

W następnej części swego pisma Prokurator Generalny ustosunkował się do zarzutów odnoszących się do instytucji emerytury częściowej (art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej 2012 r., dodający art. 26b ustawy FUS), doprecyzowując, że dotyczą one w istocie zróżnicowania na podstawie kryterium płci warunków nabycia prawa do emerytury częściowej oraz ustalenia jej wysokości.

Prokurator Generalny przychylił się do stanowiska wnioskodawców, że zakwestionowany przepis różnicuje kobiety i mężczyzn, traktując kobiety w sposób korzystniejszy. Skoro założeniem ustawy nowelizującej z 2012 r. była konstatacja, że przyczyny, które uzasadniają zróżnicowanie warunków nabywania uprawnień do emerytury przez kobiety i mężczyzn, przestają być aktualne, a tym samym, że sytuacja pracownicza kobiet i mężczyzn jest taka sama, czy też staje się taka sama, to nie można tym samym uznać, że przyczyny uzasadniające obecne zróżnicowanie podstawowego wieku emerytalnego kobiet (60 lat) i mężczyzn (65 lat) mogłyby stanowić uzasadnienie zróżnicowania, według kryterium płci, warunków nabycia prawa do nowego świadczenia z

ubezpieczenia społecznego, jakim jest emerytura częściowa. Zróżnicowanie to jest także niesprawiedliwe.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego ustalania wysokości emerytury częściowej, Prokurator Generalny przede wszystkim zaznaczył, że zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna praw socjalnych, przysługujących obywatelom po osiągnięciu wieku emerytalnego. Emerytura częściowa jest nowym świadczeniem, jakie będzie przysługiwało z systemu ubezpieczeń społecznych ubezpieczonym, legitymującym się długim stażem ubezpieczeniowym, po osiągnięciu niższego wieku niż podstawowy wiek emerytalny. Już sama jego nazwa wskazuje, że jego wysokość będzie ustalana jako część świadczenia, przysługującego w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, samo ograniczenie wysokości nowego świadczenia z ubezpieczenia społecznego do kwoty odpowiadającej wysokości 50% emerytury, obliczonej według reguły przyjętej w art. 26 ustawy FUS, nie może przesądzać o niekonstytucyjności omawianej instytucji.

Jeśli chodzi o zarzuty wobec art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej z 2012 r., nadającego nowe brzmienie art. 183 ust. 5 ustawy FUS, Prokurator Generalny zauważył, że ostatni powołany przepis jest przepisem przejściowym i dotyczy reguły obliczania wysokości emerytury pierwszych roczników świadczeniobiorców objętych nowym systemem emerytalnym, tj. osób, które osiągną wiek uprawniający do emerytury w latach 2009-2014, nie miały prawa do świadczenia na podstawie art. 46 lub art. 50 i nie przystąpiły do OFE. Przepis ten nie dotyczy metody obliczania emerytury z tzw. nowego systemu, tj. jako ilorazu wielkości zgromadzonego kapitału i wieku wynikającego z tabel, o których mowa w art. 26 ust. 4 ustawy FUS, nieuwzględniającej kwoty bazowej. Sposób obliczania emerytury ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. określa art. 26 ustawy FUS.

Prokurator stwierdził zatem, że zarzuty zostały skierowane pod adresem niewłaściwego przepisu.

Prokurator Generalny odniósł się następnie do zarzutów niezgodności art. 1 pkt 5, 8 i 19 oraz art. 2, art. 3 pkt 3 i 4 ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 20 Konstytucji.

Stwierdził, że władze publiczne, w tym władza wykonawcza i ustawodawcza, w procesie stanowienia prawa nie podlegają regułom wyrażonym w art. 20 Konstytucji. Trybu uchwalania ustawy i konsultowania projektu dotyczą inne normy konstytucyjne, w tym art. 7 ustawy zasadniczej. Konstytucja nie nakłada na ustawodawcę obowiązku przeprowadzania referendum w każdej sprawie (art. 125 Konstytucji). Art. 20 Konstytucji, w aspekcie sformułowanych zarzutów, nie może zatem stanowić adekwatnego wzorca kontroli wskazanych wyżej przepisów ustawy nowelizującej z 2012 r.

Podobnie – Prokurator Generalny stwierdził nieadekwatność wzorca wynikającego z art. 18 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy dotyczą wieku emerytalnego ubezpieczonego jako przesłanki nabycia prawa do emerytury, zaś art. 183 ust. 5 ustawy FUS (art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej z 2012 r.) sposobu obliczania emerytury osób, które osiągną wiek emerytalny w latach 2013-2014. Przepisy te odnoszą się do wszystkich ubezpieczonych z określonej grupy wiekowej, i to bez względu na to, czy ubezpieczeni ci są osobami samotnymi, czy też nie.

Jeśli chodzi o ocenę zgodności art. 1 pkt 5, 8 i 19 ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 23 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie powinno podlegać umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania wynikającą z braku uzasadnienia zarzutów. Takie same okoliczności zachodzą – zdaniem tego uczestnika postępowania – co do postawionego we wniosku grupy posłów zarzutu niezgodności wszystkich zaskarżonych przepisów (poza art. 1 pkt 19 ustawy

nowelizującej z 2012 r.) z art. 67 Konstytucji przez przekształcenie systemu zdefiniowanego świadczenia w system zdefiniowanej składki oraz „wycofanie z systemu emerytalnego w roku 2014 kwoty bazowej” oraz art. 19a u.s.r.

Co do postawionego we wniosku grupy posłów zarzutu niezgodności art. 24 ust. 1, ust. 1a i 1b, art. 27 oraz art. 183 ust. 5 ustawy FUS, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r., z art. 9 i art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że z uzasadnienia wniosku wynika, że niektóre zarzuty naruszenia norm międzynarodowych zostały sformułowane w tożsamy sposób z zarzutami naruszenia poszczególnych norm konstytucyjnych, tj. art. 2, art. 18, art. 32 i art. 33 Konstytucji. W tej sytuacji ocena, iż zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 18 Konstytucji, czyni ocenę ich zgodności z normami międzynarodowymi zbędną.

Z kolei jeśli chodzi o art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, to – w opinii Prokuratora Generalnego – wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób zaskarżone przepisy dotyczące podwyższenia wieku emerytalnego ingerują w wyrażone we wskazanej normie prawo każdego „do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. Wnioskodawca nie wyjaśnił również, na czym polega niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 12 Europejskiej karty społecznej, i z którą z norm zawartych w tym przepisie sprzeczne są zaskarżone rozwiązania ustawy FUS. Brak jest również argumentacji dotyczącej sposobu naruszenia przez zakwestionowane przepisy art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP oraz art. 26 europejskiego kodeksu zabezpieczenia społecznego. Z przedstawionych względów, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 1 pkt 5, 8 i 19 ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 9 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, także powinno zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

5. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 21 listopada 2013 r., zajął stanowisko, że:

1) art. 24 ust. 1, 1a, 1b, art. 26b, art. 27 ustawy FUS, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r., 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, 1a, 1b, art. 27, art. 183 ustawy FUS nie są niezgodne z art. 20 Konstytucji,

3) art. 24 ust. 1, 1a ustawy FUS jest zgodny z art. 18 Konstytucji,

4) art. 183 ust. 5 ustawy FUS 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 FUS 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 FUS oraz art. 7 ust. 3, 3a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507, ze zm.; dalej: u.e.k.), w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r., w zakresie, w jakim przewidują podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury z FUS oraz emerytury dożywotniej kobiet i mężczyzn powyżej 65 roku życia, są zgodne z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP,

7) art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r., 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 i 1b u.s.r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r., 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 p.u.s.p., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r., 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 o SN, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r., jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami 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.

W pozostałym zakresie Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zajmując stanowisko w sprawie, Sejm przede wszystkim wyjaśnił, że wobec wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. ustawy nowelizującej z 2012 r., zarzuty wnioskodawców należy odpowiednio odnieść do przepisów ustaw znowelizowanych w brzmieniu nadanym im przez ustawę nowelizującą z 2012 r.; przedmiotem kontroli konstytucyjności powinny być zatem znowelizowane przepisy poszczególnych ustaw.

Przed ustosunkowaniem się do zarzutów sformułowanych we wnioskach, Sejm wskazał te z nich, wobec których wnioskodawcy nie spełnili formalnoprawnych warunków wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o TK. Zdaniem Sejmu, z tego powodu postępowanie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie dotyczącym: zarzutu niezgodności art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. w części, w jakiej deroguje art. 87 ust. 6 ustawy FUS, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji, wszystkich zarzutów dotyczących art. 1 ustawy FUS, art. 24 pkt 11 oraz art. 62a ust. 3 ustawy o prokuraturze, art. 10 ust. 5 u.z.e.f. oraz art. 19a u.s.r., zarzutu niezgodności art. 183 ust. 5 ustawy FUS z art. 18, art. 23, art. 32 i art. 33 Konstytucji, sformułowanego we wniosku grupy posłów zarzutu niezgodności poszczególnych kwestionowanych przepisów z art. 9 Konstytucji oraz zarzutów niezgodności art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, 1b u.s.r. i art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze z art. 32 Konstytucji oraz art. 24 ust. 1b i art. 27 ustawy FUS z art. 18 Konstytucji.

Sejm odniósł się następnie do sformułowanego we wniosku grupy posłów zarzutu niezgodności wszystkich kwestionowanych przez tego wnioskodawcę przepisów z art. 20 Konstytucji. Przeprowadziwszy analizę treści art. 20 Konstytucji, przede wszystkim odwoławszy się do *Komentarza do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Sejm uznał, że przepis ten nie dotyczy trybu uchwalenia ustaw („kwestia niezgodności z art. 20 Konstytucji nie może stanowić zarzutu naruszenia drogi ustawodawczej”) i w związku tym nie stanowi – wbrew założeniu wnioskodawcy – adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

Sejm dodał przy tym, że z żadnego przepisu Konstytucji nie wynika nakaz przeprowadzenia wysłuchania publicznego, a warunki przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego określa art. 125 Konstytucji. Odnosząc się natomiast do wyrażonego

przez wnioskodawcę oczekiwania, iż dla swojej skuteczności proponowane przez parlament zmiany musiałyby zostać zaakceptowane przez adresatów przepisów, Sejm wskazał, 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, to do parlamentu należy podejmowanie decyzji legislacyjnych (art. 95 Konstytucji).

Oceniając zgodność poszczególnych kwestionowanych przepisów ze wskazanymi we wnioskach wzorcami kontroli, Sejm – po pierwsze – nie zgodził się z zarzutem niezgodności art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Zdaniem Sejmu, dokonanie dwudziestu zmian w ustawie FUS polegających na podwyższeniu i zrównaniu wieku emerytalnego, wprowadzeniu emerytury częściowej i dostosowaniu pozostałych przepisów do tych modyfikacji nie naruszyło standardu konstytucyjnego; zakres tych zmian nie wypełnia hipotezy § 84 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Sejm stwierdził, że rozmiar modyfikacji systemu emerytalnego nie powoduje naruszenia konstrukcji albo spójności ustawy FUS, a tekst tej ustawy po nowelizacji jest wystarczająco komunikatywny, uwzględniając stopień skomplikowania regulowanej dziedziny prawa. Sejm zauważył, że nie ma w nim odesłań zewnętrznych do gałęzi prawa, których standard konstytucyjny określoności przepisów byłby odmienny (np. prawa karnego czy daninowego). Wszystkie wskazane przez wnioskodawcę odesłania kierują adresatów prawa do przepisów ustaw z zakresu prawa pracy i ubezpieczenia społecznego.

Po drugie, Sejm odniósł się do zarzutów niezgodności art. 24 ust. 1, 1a, 1b, art. 26b, art. 27 ustawy FUS, art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a, 1b u.s.r., art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze, art. 69 § 1, 1a, 2a u.s.p., art. 30 § 2 pkt 1 oraz § 3 i 4 ustawy o SN, z zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych oraz ochrony interesów w toku, a także z zasadą sprawiedliwości społecznej, stwierdzając, iż przepisy te są zgodne z art. 2 Konstytucji we wskazanym zakresie.

Sejm zaznaczył, że jeśli chodzi o podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, nie określa go żaden przepis ustawy zasadniczej. Z redakcji art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, że ustalenie tego wieku należy do ustawodawcy, przy czym wyznaczając zasady i formę prawa do zabezpieczenia społecznego, musi on określić wiek emerytalny tak, by nie naruszyć 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. Zdaniem Sejmu, tak ustalone prawo do emerytury stanowiłoby swoistą fikcję prawną, co równoznaczne byłoby z naruszeniem zasady lojalności wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Sejm stwierdził, że określenie podstawowego wieku emerytalnego na poziomie 67 lat dla kobiet i mężczyzn nie narusza standardu konstytucyjnego. Dane statystyczne dotyczące długości życia Polaków wskazują, że prawo do emerytury, które uzyskiwano by po osiągnięciu 67 roku życia, nie byłoby prawem pustym. Sejm zaznaczył, że wiek emerytalny wyznaczono na tym poziomie, dążąc do zapewnienia finansowej efektywności systemu emerytalnego oraz realizując dyrektywę nakazującą zapewnienie minimalnego poziomu świadczenia. Dodał, że jeśli utrzymają się negatywne tendencje demograficzne, brak ingerencji ustawodawcy polegającej na podniesieniu wieku emerytalnego, mogłoby zagrozić wypłacalności całego systemu. Art. 67 ust. 1 Konstytucji nakłada na parlament, ze względu na interes samych ubezpieczonych, obowiązek przeciwdziałania takim zagrożeniom.

Omówiwszy wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. K 5/99 oraz K 17/09, Sejm stwierdził, że oceniana w niniejszym postępowaniu modyfikacja pułapu wieku emerytalnego w powszechnym systemie emerytalnym ma charakter mniej rygorystyczny niż rozwiązania normatywne oceniane przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanych wyrokach.

Zdaniem Sejmu, nie można uznać, że doszło do naruszenia zasady lojalności, gdyż podwyższenie wieku emerytalnego od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. następuje w sposób łagodny (ewolucyjny), zmiana na niekorzyść kobiet ubezpieczonych polegająca na podwyższeniu wieku emerytalnego o więcej niż 2 lata następuje dopiero po sześciu latach od wejścia w życie ustawy, a okres *vacatio legis* został znacząco wydłużony w stosunku do standardowego.

Sejm odniósł się następnie do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, stwierdzając – na podstawie dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego regulacji z dziedziny ubezpieczeń społecznych – że kwestionowane przepisy nie naruszają tej zasady. 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 z 2012 r. a spełnieniem warunku wieku na podstawie dotychczasowych przepisów. Sejm podkreślił, że osoby, które od uzyskania prawa do emerytury na dawnych zasadach dzieliło od 6 do 9 miesięcy, uzyskują prawo do emerytury jedynie o miesiąc później.

Sejm zwrócił nadto uwagę, że ustawodawca wprowadził mechanizmy ochronne, które mają złagodzić dolegliwość podwyższenia wieku emerytalnego. Po pierwsze, zgodnie z art. 18 ustawy nowelizującej z 2012 r., pracownicy, którzy w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy są objęci ochroną stosunku pracy wynikającą z art. 39 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.), 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 art. 24 ust. 1a i 1b oraz art. 27 ust. 2 i 3 ustawy FUS. 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 ustawy nowelizującej z 2012 r.). Po trzecie, zgodnie z art. 20 ustawy nowelizującej z 2012 r., minister właściwy do spraw pracy przygotowuje do 31 grudnia 2013 r. program dotyczący wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60 roku życia oraz równości płci na rynku pracy. Sejm uznał, że do mechanizmów ochronnych należy zaliczyć także instytucję tzw. emerytur częściowych.

Podobnie Sejm stwierdził zgodność z omawianymi zasadami przepisów u.s.r. w zakresie, w jakim podwyższają wiek emerytalny rolników, a także regulacji dotyczących wydłużenia okresów zatrudnienia w przypadku wykonywania prac, które są szkodliwe lub niebezpieczne dla życia i zdrowia.

W opinii Sejmu, nieuzasadnione są także zarzuty dotyczące art. 26b ust. 2 ustawy FUS, zarówno dotyczące całej tej instytucji, jak i wysokości emerytury częściowej.

Wprowadzenie emerytury częściowej ma umożliwić szybsze nabycie prawa do emerytury. Kosztem skrócenia okresu zatrudnienia jest uzyskiwanie niższej wysokości świadczenia. Sejm podkreślił, że skorzystać z tego prawa (mającego charakter fakultatywny) mogą jedynie osoby ubezpieczone w systemie zdefiniowanej składki – kobiety urodzone po 31 grudnia 1958 r. (przejdą na emeryturę w 2020 r.) oraz mężczyźni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. (wynika to z odesłania w art. 26b ust. 2 ustawy FUS do zasad obliczania emerytury dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., to jest do art. 26 ustawy FUS). Wysokość świadczenia w tym systemie zależy od kwoty środków zgromadzonych w trakcie aktywności zawodowej. Zdaniem Sejmu, rozpoczęcie ich wypłacania w pełnej (lub jej bliskiej) wysokości już po osiągnięciu 62 lat przez kobiety oraz 65 lat przez mężczyzn spowodowałoby szybsze wyczerpanie zgromadzonych zasobów oraz konieczność ich uzupełnienia. W tej sytuacji to wspólnota narodowa (wszyscy obywatele RP) za pomocą dotacji z budżetu państwa lub wspólnota ubezpieczonych płacąc podwyższone składki, musiałyby zasilić fundusz ubezpieczeniowy. Z tych powodów kwota świadczenia częściowego została określona na stosunkowo niskim poziomie, z jednoczesnym wykluczeniem możliwości jej podwyższenia do kwoty najniższej emerytury. Emerytura częściowa ma stanowić swoiste zabezpieczenie zainteresowanych, którzy ze względu na wcześniejszą utratę sił albo realizując akcentowane przez wnioskodawców obowiązki rodzinne, zdecydują się na ograniczenie pracy albo nawet jej zaprzestanie.

W tej części stanowiska Sejm – omówiwszy wcześniej obowiązujące regulacje – stwierdził, że poszczególne kwestionowane przepisy dotyczące stanu spoczynku sędziów i prokuratorów są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Sejm podkreślił, że 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 przejaw gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Dopiero w drugiej kolejności może uwzględnić socjalny charakter (zabezpieczenia społecznego) tego mechanizmu. A jeśli chodzi o stan spoczynku prokuratorów, swoboda regulacyjna prawodawcy jest większa, gdyż nie znajduje on podstawy w ustawie zasadniczej.

Zdaniem Sejmu, konstytucyjność wyznaczenia wieku przejścia w stan spoczynku na poziomie 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. Argument socjalny nie jest przekonujący, gdyż jeśli sędzia nie będzie mógł sprawować swojego urzędu na skutek choroby lub utraty sił, może przejść w stan spoczynku w każdym wieku (art. 70 § 1 p.u.s.p.; art. 31 § 1 ustawy o SN). Ponadto także wobec tej grupy adresatów aktualne są powody dokonania zmiany przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2012 r. Wydłużanie się czasu życia powoduje, że nie można uznać badanych przepisów za regulacje kreujące puste normatywnie prawo.

Przechodząc do oceny regulacji przejściowych ustalających ścieżkę dojścia do poziomu wieku 67 lat sędziów i prokuratorów, Sejm uznał za adekwatne argumenty zawarte w uzasadnieniu wyroku TK o sygn. akt K 5/99. Ustawodawca, kierując się wytycznymi wskazanymi w tym wyroku, pozostawił możliwość skorzystania z prawa do przejścia w stan spoczynku kobiet w wieku 55 lat oraz mężczyzn w wieku 60 lat do końca 2017 r. Po tym okresie przywilej ten wygasa.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, Sejm stwierdził, że jest ona zachowana, gdyż od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. sędziowie i prokuratorzy będą mogli skorzystać jeszcze przez pięć lat z przywileju przejścia w stan spoczynku w



obniżonym wieku.

Oddzielnie Sejm odniósł się do art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze. Wskazał, że z informacji uzyskanych przez Sejm w związku z przygotowywanym stanowiskiem w niniejszej sprawie z Ministerstwa Obrony Narodowej (pismo z 1 marca 2013 r. dotyczące 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 ustawy nowelizującej z 2012 r. Nie istnieje zatem grupa kobiet prokuratorów wojskowych urodzonych w 1953 r., dla której wiek emerytalny skokowo zostałby podwyższony o 5 lat. Natomiast słusznie Prokurator Generalny zwraca uwagę na to, iż wiek przejścia w stan spoczynku, wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., został podwyższony dla mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1952 r. co najmniej o 6 lat i 9 miesięcy. 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 – zdaniem Sejmu – takie rozwiązania ustawa przewiduje, utrzymując możliwość uzyskania emerytury wojskowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.). 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.

W kolejnej części pisma Sejm rozpatrzył zarzuty niezgodności z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP, wskazując przy tym, że powinny być one powiązane jedynie z art. 24 ust. 1a pkt 62-85 i ust. 1b, art. 27 ust. 3 pkt 2-5 ustawy FUS oraz art. 7 ust. 3 i 3a u.e.k., gdyż tylko z tych przepisów wynika nakaz podwyższenia wieku emerytalnego ponad 65 lat.

Uznając, że kwestionowane przepisy nie naruszają wzorca konwencyjnego, Sejm powołał się na dane statystyczne wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2012 r. i stwierdził, że uzasadniają one podwyższenie wieku emerytalnego powyżej 65 lat; zaznaczył, że „Rządowy program na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2012-2013”, cytowany przez jednego z wnioskodawców, został sporządzony w celu przedstawienia działań, które mogą doprowadzić do poprawy jakości i poziomu życia osób starszych, 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.

Sejm wymienił dodatkowo opublikowany w roku 2013 raport Global Age Watch Index 2013 (dalej: GAW). 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*). Generalny wskaźnik stanu zdrowia według GAW nie wypada zadowolająco (87 miejsce na świecie, 23,9% zakładając, że 100% stanowi maksymalne zadowolenie). Jednakże równocześnie czynnik oczekiwanej długości życia w dobrym zdrowiu, już w roku 2013 znacznie przekracza powszechny wiek emerytalny wprowadzony zaskarżonymi przepisami. Według raportu GAW, indeks długości życia w dobrym zdrowiu po osiągnięciu 60 roku życia wynosi bowiem dla Polski 16,2 roku. Zdaniem Sejmu, badania te 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.

Następnie Sejm odniósł się do zarzutów naruszenia zasady równości wobec prawa

oraz zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn.

Omówiwszy dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wymienionych zasad, w szczególności w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Sejm podkreślił, że wobec negatywnych trendów demograficznych, rezygnacja z podwyższenia wieku emerytalnego kobiet do pułapu 67 lat i zrównania go z wiekiem emerytalnym mężczyzn mogłaby zachwiać funkcjonalnością systemu emerytalnego. Za podniesieniem i zrównaniem wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę przemawia interes finansów publicznych oraz ściśle z nim związany interes gospodarczy państwa, a także interes wspólnoty ubezpieczonych (finansowe ustabilizowanie i zrównoważenie systemu emerytalnego). Zdaniem Sejmu, argumentem, który uzasadnia decyzję ustawodawcy, jest również zwiększenie wysokości świadczenia emerytalnego, a zatem ochrona interesu indywidualnego jednostki.

Ponadto Sejm przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 63/07 oraz postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. S 2/10 stwierdził, iż model, w którym wiek emerytalny kobiet i mężczyzn jest różnicowany, stanowi rozwiązanie tymczasowe, zaś na ustawodawcy ciąży konstytucyjny obowiązek przeprowadzenia procesu zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, z uwzględnieniem kryteriów demograficznych, ekonomicznych i społecznych.

Sejm uznał, że zarzuty wnioskodawców są „przedwczesne”. Do 2040 r. wiek emerytalny kobiet i mężczyzn będzie różnicowany, 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. Zatem – w opinii Sejmu – ocena, czy zaskarżona regulacja narusza zasadę równości oraz nakaz równego traktowania kobiet i mężczyzn (czy przestały istnieć przesłanki usprawiedliwiające odmienne traktowanie) będzie możliwa najwcześniej w 2040 r.

Jeśli chodzi o zarzut niezgodności przepisów przewidujących tzw. emeryturę częściową z art. 32 i art. 33 Konstytucji, Sejm stwierdził, że pomiędzy 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.

Odnosząc się do zarzutu grupy posłów, że zakwestionowane przepisy dyskryminują mężczyzn, Sejm przypomniał, iż 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. A zatem – w opinii Sejmu – z punktu widzenia docelowego rozwiązania legislacyjnego nie można podzielić zarzutu dyskryminacji mężczyzn.

Ponadto Sejm zauważył, że zarzut dotyczący różnicowania 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. Wraz z rozpoczęciem reformy, zgodnie z wymogami zasady lojalności, wiek emerytalny wydłużano nieznacznie osobom, które w stosunkowo krótkim czasie od uchwalenia ustawy nowelizującej z 2012 r. (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 1948 r.). Natomiast osoby, którym do uzyskania prawa do emerytury na dawnych zasadach pozostawało odpowiednio więcej czasu, muszą liczyć się z tym, że ich nowy wiek emerytalny będzie bliższy docelowemu (podwyższony zgodnie z przyjętym mechanizmem), gdyż stopień wprowadzania reformy jest bardziej zaawansowany. Dlatego Sejm uznał, 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 zróżnicowany, skala podwyższenia wieku emerytalnego będzie różna (stopień zaangażowania reformy).

Jeśli chodzi o mężczyzn urodzonych w 1948 r., Sejm wyjaśnił, że ustawodawca przyjął założenie, iż 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 przed 1 stycznia 2013 r. nie nabyły prawa do emerytury na dawnych zasadach. Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy wynika z realizacji nakazu jednakowego traktowania osób mających wspólną cechę istotną, w tym przypadku jest nią niespełnienie przesłanek nabycia prawa do emerytury przed 1 stycznia 2013 r. Cechą wspólną nie jest natomiast objęcie reformą z roku 1998.

Odnosząc się do zarzutu odmiennego uregulowania procesu podwyższania wieku emerytalnego osób uczestniczących w powszechnym systemie ubezpieczenia emerytalnego od uregulowań dotyczących rolników, sędziów, prokuratorów, a także służb mundurowych, Sejm stwierdził, że co do zasady, mechanizm przyjęty w procesie podwyższania wieku emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczenia emerytalnego (zob. art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS) oraz ubezpieczeniu społecznym rolników (zob. art. 19 ust. 1a i 1b 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 p.u.s.p. oraz ustawy o prokuraturze odsyłają.

Różnice pomiędzy systemami polegają na utrzymaniu do 2017 r. możliwości nabycia prawa do emerytury lub przejścia w stan spoczynku w obniżonym wieku (kobiety w wieku 55 lat, mężczyźni 60 lat). Sejm zajął stanowisko, że 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). Zdaniem Sejmu, nieuprawnione jest również porównywanie sytuacji prawnej uczestników powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego oraz zabezpieczenia społecznego służb mundurowych.

Sejm odniósł się też do podnoszonego we wniosku grupy posłów zróżnicowania sytuacji sędziów i prokuratorów polegającego 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. Zaznaczył, że cechą relewantną, dzięki której będzie można wyodrębnić tu grupę podmiotów podobnych, jest przesłanka wieku i odpowiedniego stażu zawodowego. W ramach tak wyodrębnionego kręgu, ustawodawca zróżnicował sytuację prawną podmiotów ze względu na moment spełnienia wymienionych warunków (do 31 grudnia 2017 r.).

Zdaniem Sejmu, w omawianym przypadku nie doszło do naruszenia zasady równości; wybrane przez prawodawcę kryterium ma charakter racjonalny. Data rozstrzygająca o odmiennym ukształtowaniu sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów jest ściśle związana 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. Sejm dodał, że argumentacja ta jest również zasadna w przypadku oceny konstytucyjności art. 30 § 4 ustawy o SN.

Dalej Sejm odniósł się do zarzutu niezgodności przepisów podwyższających i zrównujących wiek emerytalny kobiet i mężczyzn z art. 18 oraz art. 23 Konstytucji. Zdaniem Sejmu argumenty przedstawione wcześniej są aktualne także w przypadku oceny zgodności kwestionowanych przepisów z wymienionymi wzorcami konstytucyjnymi.

Odnosząc się do zarzutu opóźniania wymiany pokoleniowej w rolniczych gospodarstwach rodzinnych, Sejm wyjaśnił dodatkowo, że zgodnie z art. 16 u.s.r. rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlegają z mocy ustawy rolnik, a także domownik rolnika. Ponadto art. 16 ust. 2 pkt 2 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 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 ostatniej części Sejm uzasadnił swe stanowisko, że art. 183 ust. 5 ustawy FUS jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sejm wyjaśnił, że art. 183 ustawy FUS stanowi przepis przejściowy. Jego adresatem są pierwsze roczniki świadczeniobiorców z nowego systemu emerytalnego. Jeśli spełniają wskazane w przepisie warunki, to do wyznaczonego przez ustawodawcę momentu mogą nabyć prawo do tzw. emerytury mieszanej, rezygnując równocześnie z uprawnienia do świadczenia z nowego systemu (zdefiniowanej składki). Rok 2013 miał być ostatnim, w którym zainteresowani mogli skorzystać z prawa do nabycia emerytury mieszanej. Dopiero art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej z 2012 r. zmieniając art. 183 ust. 5 ustawy FUS wydłużył o rok tę możliwość.

6. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 25 kwietnia 2014 r., zmodyfikował stanowisko, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 129 ust. 3 ustawy FUS, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r. oraz art. 7 ust. 3 i 3a u.e.k., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r. W pozostałym zakresie stanowisko podtrzymał.

Sejm wskazał, że 1 lutego 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej ustawa nowelizująca z 2013 r.). Ustawa ta uchyliła art. 129 ust. 3 ustawy FUS (art. 6 pkt 7 ustawy nowelizującej z 2013 r.), art. 7 ust. 3a u.e.k. (art. 9 pkt 3 lit. c ustawy nowelizującej z 2013 r.) oraz nadała nowe brzmienie art. 7 ust. 3 u.e.k. (art. 9 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej z 2013 r.). Wskutek nowelizacji normy prawne wyrażone we wskazanych przepisach utraciły moc. Uregulowane w tych przepisach dożywotnie emerytury kapitałowe do chwili ich uchycenia nie były wypłacane, a zatem nie ma spraw, w których przepisy te mogły znaleźć zastosowanie. Tym samym art. 129 ust. 3 ustawy FUS oraz art. 7 ust. 3 i 3a u.e.k. – w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r. – nie obowiązują ani w znaczeniu formalnym, ani materialnym.

## II

Podczas rozprawy przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali

stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel NSZZ Solidarność zaznaczył, że wskutek wejścia w życie 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 z 2012 r.) przedmiotem wniosku nie są już przepisy nowelizujące, ale przepisy znowelizowane, czyli art. 24 ust. 1a i 1b, art. 26b i art. 27 ust. 3 pkt 2-5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa FUS) oraz art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507; dalej: u.e.k.).

Podobnie przedstawiciel Prokuratora Generalnego uściślił *petitum* stanowiska, wyjaśniając, że poszczególne jego punkty dotyczą przepisów dodanych i zmienionych przez wymienione w nim przepisy ustawy nowelizującej z 2012 r. Dodatkowo zmodyfikował stanowisko w ten sposób, że wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie dotyczącym art. 129 ust. 3 ustawy FUS oraz art. 7 ust. 3 i 3a u.e.k., ponieważ normy prawne wyrażone w tych przepisach utraciły moc wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717).

Odpowiadając na pytania sędziów, przedstawiciele wnioskodawców wyjaśniali, że samo podwyższenie wieku emerytalnego nie jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Podkreślali, że kwestionują sposób, w jaki ustawodawca to uczynił. Wskazywali na brak uzasadnienia wyboru przez prawodawcę wieku emerytalnego na poziomie 67 lat, na wyłącznie „fiskalny” cel wprowadzonej zmiany, na brak równoległych działań prawodawczych zapobiegających pogłębianiu się deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przedstawiciel Sejmu, ustosunkowując się do tych zagadnień, zaznaczył, że uzasadnienie projektu było rzetelne i kompletne, oparte na opracowaniach właściwych urzędów i instytucji. Podkreślił, że sam projektodawca przyjmował, że podwyższenie wieku emerytalnego jest jednym z wielu, a nie jedynym środkiem mającym na celu ustabilizowanie systemu emerytalnego. Jako przykład podejmowanych działań przedstawiciel Sejmu wskazał na zapowiadane zmiany związane z oskładkowaniem umów innego rodzaju niż umowy o pracę oraz zmiany dotyczące wypłat emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

Precyzując zarzuty dotyczące instytucji emerytury częściowej, przedstawiciele wnioskodawców stwierdzili, że nie kwestionują potrzeby wprowadzenia takiej instytucji. Zaznaczyli, że powinna ona jednak mieć charakter osłonowy i nie prowadzić do różnicowania kobiet i mężczyzn, a ponadto prawodawca powinien jasno określić charakter takiego świadczenia, czego nie uczynił.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja podmiotów, które wystąpiły z wnioskami.

Dwa spośród trzech wniosków, na podstawie których wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, pochodzą od tzw. podmiotów szczególnie legitymowanych. W tym przypadku są to związki zawodowe, reprezentowane przez organ ogólnokrajowy (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji). Legitymacja tego typu podmiotów ograniczona jest w ten sposób, że mogą one wystąpić z wnioskiem do Trybunału, jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Z pierwszym wnioskiem wystąpiła Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” na podstawie uchwały KK nr 20/12 – we wniosku, zgodnie z treścią uchwały, zakwestionowano zgodność niektórych przepisów 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 z 2012 r.) z wybranymi przepisami Konstytucji. Zgodnie z § 34 ust. 3 Statutu NSZZ „Solidarność” Komisja Krajowa jest ogólnokrajową władzą wykonawczą Związku. Wniosek został podpisany przez Przewodniczącego KK NSZZ „Solidarność” i przez jego zastępcę, do której to czynności zostali ono upoważnieni wprost w uchwale.

Sam wnioskodawca wskazał, że kwestionowane przepisy mieszczą się w zakresie działania związków zawodowych, gdyż określają wiek, którego osiągnięcie uprawnia do świadczeń emerytalnych osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu. Zgodnie z § 5 ust. 1 Statutu NSZZ „Solidarność” Związek zrzesza nie tylko pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę czy osoby „czerpiące środki utrzymania z pracy wykonywanej na innej podstawie prawnej niż stosunek pracy”, ale także emerytów czy rencistów. Ponadto – zgodnie z § 6 pkt 1, 4 i 6 – celem Związku jest zabezpieczenie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno-bytowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrona interesów zdrowotnych, materialnych, socjalnych i kulturalnych członków Związku oraz ich rodzin, a także wpływanie na kształt polityki gospodarczej i społecznej.

Z drugim wnioskiem wystąpiło Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych; wniosek został podpisany przez przewodniczącego i wiceprzewodniczącego OPZZ. Podstawą wniosku jest uchwała Rady OPZZ z 13 czerwca 2012 r. – przedmiot i wzorce kontroli wskazane w uchwale są takie same jak we wniosku. Najwyższym organem stanowiącym OPZZ jest Kongres (art. 13 Statutu OPZZ), przy czym w okresach między posiedzeniami Kongresu, naczelnym organem stanowiącym OPZZ jest Rada (art. 14 Statutu OPZZ). Przewodniczący lub wiceprzewodniczący OPZZ są upoważnieni do reprezentowania OPZZ (art. 17 Statutu).

Wnioskodawca wskazuje, że podstawą wystąpienia z wnioskiem jest między innymi art. 5 ust. 2 pkt 1 Statutu OPZZ, zgodnie z którym zadaniem OPZZ jest obrona praw i godności, a także interesów zawodowych i socjalnych pracowników, emerytów i rencistów, bezrobotnych i ich rodzin.

Określając zakres działania związków zawodowych, trzeba brać pod uwagę przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 167). Związki zawodowe są powołane do reprezentowania i obrony praw ludzi pracy, ich interesów zawodowych i socjalnych (art. 1 ust. 1), bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Należy zauważyć, że przejście na emeryturę lub rentę nie pozbawia prawa przynależności i wstępowania do związków zawodowych (art. 2 ust. 3).

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, należy stwierdzić, że wnioski NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ pochodzą od podmiotów uprawnionych oraz dotyczą spraw objętych zakresem ich działania.

Pomocniczo można wskazać, że w ostatnich latach Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie uznawał legitymację związków zawodowych w sprawach dotyczących ubezpieczenia społecznego, w tym ustaw dotyczących emerytur, np. w wyrokach: z 3 marca 2011 r. (sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8, wniosek Prezydium Forum Związków Zawodowych – emerytury pomostowe), z 25 listopada 2010 r. (sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109, wniosek OPZZ, emerytury pomostowe), z 10 lipca 2008 r. (sygn. K 33/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 106, wniosek OPZZ – emerytury z FUS).

Jeśli chodzi o wstępne rozpoznanie wniosków NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ w

trybie art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), to na tym etapie nie stwierdzono żadnych braków formalnych wniosków (wnioskodawcy nie byli wzywani do ich uzupełnienia) – wnioski w całości przekazano do merytorycznego rozpoznania.

2. Rekonstrukcja przedmiotu kontroli – kwestionowane przepisy i zarzuty niekonstytucyjności.

2.1. Przedmiot kontroli oraz treść zarzutów podlegających merytorycznemu rozpoznaniu.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności może być sama czynność prawodawcza, w tym nowelizacja jako jej rodzaj, oraz rezultat takiej czynności (ustanowiony, a więc także znowelizowany, akt normatywny lub poszczególne znowelizowane jego przepisy). Przy czym jeżeli przedmiotem kontroli są przepisy jako rezultat czynności prawodawczej, to mogą być zaskarżone ze względu na ich treść lub ze względu na ich właściwości formalne. Zależnie od przedmiotu zaskarżenia inaczej powinien być wskazany przedmiot kontroli. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się jednak, że niezależnie od tego, jakie przepisy wskazano we wniosku, o tym, co jest przedmiotem kontroli, rozstrzyga rodzaj sformułowanego we wniosku zarzutu. W szczególności jeśli zarzut dotyczy treści normy prawnej, przedmiotem kontroli jest przepis, który tę normę wyraża (zależnie od terminu, w jakim dokonano zaskarżenia – przepis aktu nowelizującego albo znowelizowanego). Jeśli zarzut dotyczy samej czynności prawodawczej, przedmiotem kontroli jest zgodność czynności z przepisami, które wyznaczają kompetencje do jej dokonania i sposób czynienia z niej użytku, oraz tzw. tryb jej dokonania.

W sprawie rozstrzyganej przez Trybunał jako przedmiot poszczególnych wniosków wskazano zarówno przepisy ustawy nowelizującej, jak i przepisy znowelizowane tą ustawą. Odnosząc poczynione wyżej ustalenia do sprawy rozpatrywanej przez Trybunał, można podzielić zarzuty postawione we wnioskach na:

- a) zarzuty dotyczące czynności prawodawczej,
- b) zarzuty dotyczące przepisów, a te z kolei na dotyczące ich formy oraz ich treści.

2.1.1. Zarzuty dotyczące czynności prawodawczej.

2.1.1.1. OPZZ zakwestionowało art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r., wprowadzający zmiany do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa FUS), jako niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji, a ściśle z zasadą określoności. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa nowelizująca z 2012 r. do tego stopnia zmieniła „konstrukcję i istotę” ustawy FUS, że ta ostatnia stała się nieprzejrzysta i nieczytelna. Wobec licznych i obszernych zmian, jakie wprowadziła ustawa nowelizująca z 2012 r., należało (uwzględniając dyrektywę wyrażoną w § 84 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 98; dalej: ZTP) zaniechać nowelizacji i wydać ustawę nową. Innymi słowy – wnioskodawca uznał, że tak głęboka ingerencja ustawodawcy w treść i konstrukcję ustawy FUS wymagała uchwalenia nowej ustawy, a posługując się niewłaściwą formą legislacyjną (nowelizacja), ustawodawca doprowadził do nieczytelności ustawy znowelizowanej. W tak sformułowanym zarzucie akcent położony jest nie na nieokreśloność rezultatu (ustawy znowelizowanej), lecz na wadliwą decyzję legislacyjną (nowelizacja), która doprowadziła do tego rezultatu.

2.1.1.2. Grupa posłów wysunęła zarzut niezgodności ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 20 Konstytucji ze względu na nieprawidłowości w procesie jej stanowienia: brak

konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego, nieprzeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, a nadto nieskonsultowanie ustawy ze środowiskami sędziów i prokuratorów. Tak sformułowany zarzut odnosi się do trybu uchwalenia ustawy (a więc do czynności prawodawczej), a wnioskodawca przyporządkował go w *petitum* wniosku poszczególnym znowelizowanym przepisom. Rodzaj zarzutu, analiza uzasadnienia wniosku i zastosowanie zasady *falsa demonstratio* pozwalają przyjąć, że wnioskodawca kwestionuje nie przepisy ustaw znowelizowanych, ale odpowiednie przepisy ustawy nowelizującej z 2012 r., tj. art. 1 pkt 5, 8 i 19, art. 2, art. 3 pkt 3 i 4, art. 4, art. 7 pkt 1 i art. 9.

Zgodnie z dotychczasową praktyką Trybunału Konstytucyjnego w sentencjach większości orzeczeń, w których rozpoznawano zarzuty dotyczące czynności prawodawczej, Trybunał wskazywał przepisy kwestionowane przez wnioskodawców, a nie całą ustawę, w której je zamieszczono. Niemniej jednak trzeba zauważyć, że w rozważanym wniosku niektóre wady wskazane przez wnioskodawcę (brak wysłuchania publicznego oraz nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych i referendum) odnoszą się do celu ustawy nowelizującej z 2012 r. realizowanego przez wszystkie jej przepisy, natomiast zarzuty braku konsultacji ze wskazanymi grupami zawodowymi odnieść można jedynie do przepisów regulujących sytuację tych grup.

#### 2.1.2. Zarzuty dotyczące przepisów.

Zarzuty dotyczące przepisów, niezależnie od tego, czy dotyczą ich formy, czy treści, są skierowane przez wnioskodawców do przepisów ustawy nowelizującej z 2012 r. bądź przepisów znowelizowanych tą ustawą.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżenie przepisu nowelizującego może oznaczać, że zarzut został skierowany przeciwko czynności nowelizacji. Z uzasadnienia każdego z dalej omawianych zarzutów nie można jednak wysunąć wniosku, że przedmiotem zaskarżenia jest sama nowelizacja. Przeciwnie – zarzuty są kierowane do formy lub treści przepisów nowelizujących albo znowelizowanych. Trybunał rozważa więc te zarzuty niezależnie od tego, jak wnioskodawcy oznaczyli przedmiot wniosku, ponieważ ich treść i forma w chwili formułowania wniosków i rozpatrywania ich przez Trybunał jest taka sama. Dla uproszczenia jednak w dalszej części wywodu wskazywane będą przepisy ustawy FUS i innych ustaw w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r., bo ustawy te obowiązują w chwili rozpatrywania wniosków. Należy nadto zaznaczyć, że po wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie, w przypadku niektórych z tych ustaw ogłoszono ich teksty jednolite. Trybunał Konstytucyjny w dalszej części wywodu, a także w sentencji orzeczenia odwołuje się do tych tekstów, ponieważ kwestionowane przepisy są w nich zamieszczone w brzmieniu nadanym im przez ustawę nowelizującą z 2012 r.

2.1.2.1. OPZZ zakwestionowało zgodność art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. z zasadą poprawnej legislacji, dokładnie – zasadą określoności przepisów. Zdaniem wnioskodawcy, zasadę tę naruszono, stosując w ustawie nowelizującej z 2012 r. liczne odesłania, co uczyniło jej przepisy (i przepisy znowelizowanej ustawy FUS) skomplikowanymi i przez to niekomunikatywnymi dla nieprofesjonalnego odbiorcy.

Zarzut powyższy sformułowano nader ogólnie. Na jego uzasadnienie przytoczono jedynie liczne przykłady przepisów odsyłających, nie wykazując, w jaki sposób zastosowana przez ustawodawcę technika odesłań spowodowała, w poszczególnych przypadkach, nieczytelność ustawy w takim stopniu, że stała się ona niekonstytucyjna. Dlatego też Trybunał uznał, że nie spełniono wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, i postępowanie w zakresie tego zarzutu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 tej ustawy zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### 2.1.2.2. NSZZ Solidarność w *petitum* wniosku zakwestionował art. 1 pkt 5 lit. b



ustawy nowelizującej z 2012 r. dodający w art. 24 ustawy FUS ustęp 1a i 1b. Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił na rozprawie, że w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. przedmiotem wniosku są przepisy znowelizowane tą ustawą.

Językowe sformułowanie wniosku sugeruje, że przepisy te zaskarżono zakresowo:

a) art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS w zakresie, w jakim przewidują podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury z FUS kobiet i mężczyzn powyżej 65 roku życia, z art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 marca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775; dalej: konwencja nr 102 MOP);

b) art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS w zakresie, w jakim przewidują zrównanie wieku uprawniającego do emerytury z FUS kobiet i mężczyzn, z art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Trzeba jednak zauważyć, że art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS określa wiek emerytalny przekraczający 65 lat – w odniesieniu do kobiet urodzonych od dnia 1 stycznia 1968 r. (art. 24 ust. 1a pkt 62-85); z kolei art. 24 ust. 1b ustawy FUS określa wiek emerytalny przekraczający 65 lat – w odniesieniu do mężczyzn urodzonych od dnia 1 stycznia 1949 r., a zatem dla wszystkich mężczyzn będących adresatami tego przepisu (art. 24 ust. 1b pkt 1-20). Ściśle rzecz biorąc, wnioskodawca kwestionuje zatem zakresowo tylko art. 24 ust. 1a ustawy FUS, natomiast jeśli chodzi o art. 24 ust. 1b ustawy FUS – kwestionuje ten przepis w pełnym zakresie jego treści.

Z kolei z porównania treści art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS wynika, że taki sam wiek emerytalny – 67 lat – dotyczy kobiet urodzonych po 30 września 1973 r. (art. 24 ust. 1a pkt 85) oraz mężczyzn urodzonych po 30 września 1953 r. (art. 24 ust. 1 pkt 20), natomiast w odniesieniu do kobiet i mężczyzn urodzonych przed tak wyznaczonymi datami – nadal występuje różnicowanie wieku emerytalnego. Z analizy uzasadnienia wniosku w tym punkcie wynika jednak, że wnioskodawca kwestionuje proces zrównywania, a nie samo „zrównanie” wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn; Trybunał Konstytucyjny rozpoznał zatem rozważany zarzut wiążąc go z całym art. 24 ust. 1a i 1b.

We wniosku grupy posłów zakwestionowano cały art. 24 ustawy o FUS. Jeśli chodzi o ten wniosek, to należy zauważyć, że sformułowano go w ten sposób, że w jego w *petitum* jako przedmiot wskazano szereg przepisów różnych ustaw „w brzmieniu nadanym (...)” im przez ustawę nowelizującą z 2012 r., przy czym wymaga zaznaczenia, że nie wszystkie kwestionowane przepisy były modyfikowane w drodze przedmiotowej nowelizacji. W piśmie z 27 września 2012 r. przedstawiciele wnioskodawcy wyjaśnili, że w istocie chodzi tylko o te jednostki redakcyjne (ustępy, paragrafy, punkty) poszczególnych przepisów, które dodano ustawą nowelizującą z 2012 r. lub którym ustawa ta nadała nowe brzmienie. Ponadto co do wszystkich zaskarżonych przepisów we wniosku grupy posłów jako wzorce kontroli powołano zbiorczo art. 2, art. 9, art. 18, art. 20, art. 23, art. 32, art. 33 i art. 67 Konstytucji. Ze względu na sposób sformułowania *petitum* wniosku, przyporządkowanie treści zarzutu do poszczególnych kwestionowanych przepisów i powołanych wzorców kontroli jest możliwe tylko na podstawie szczegółowej analizy uzasadnienia, przy czym pewnych wskazówek dostarcza także pismo przedstawicieli wnioskodawcy z 27 września 2012 r.

I tak – co do art. 24 ustawy FUS, a ściśle co do art. 24 ust. 1, 1a i 1b, gdyż tylko te ustępy bądź zmodyfikowano, bądź zmieniono – z analizy uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca kwestionuje co do zasady podwyższenie i zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Temu przepisowi można przyporządkować zarzut niezgodności z art. 2, art. 32 i art. 33 oraz art. 18 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzut niezgodności z art. 18 Konstytucji, to sformułowano go

nader ogólnie. Wnioskodawca twierdzi bowiem, że stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego kobiet oraz zrównanie go z wiekiem emerytalnym mężczyzn prowadzi do „rozerwania więzi rodzinnych” i znacznie utrudnia wypełnienie przez rodzinę funkcji opiekuńczych, ale nie powołuje żadnych argumentów uzasadniających taką tezę. Dlatego też Trybunał uznał, że nie spełniono wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK i postępowanie w zakresie tego zarzutu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 tej ustawy zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Art. 24 ust. 1, 1a i 1b ustawy FUS zakwestionował także OPZZ, jako niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Podsumowując – przedmiotem merytorycznego rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego są zarzuty dotyczące zgodności art. 24 ust. 1, 1a i 1b ustawy FUS z art. 2 (z wyrażonymi w tym przepisie zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych), art. 32 i art. 33 Konstytucji, a także zarzut niezgodności art. 24 ust. 1a pkt 62-85 i art. 24 ust. 1b z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP.

2.1.2.3. NSZZ Solidarność zakwestionował art. 26b ustawy FUS, dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej z 2012 r. Jako wzorce kontroli wskazano art. 32 i art. 33 Konstytucji. Konstytucyjność art. 26b ustawy FUS zakwestionowano także we wniosku OPZZ, przy czym w tym wniosku jako wzorce kontroli wskazano art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji.

2.1.2.4. NSZZ Solidarność zakwestionował dalej art. 27 ust. 3 pkt 2-5 ustawy FUS, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej z 2012 r., jako niezgodny z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP. Zarzut jest skierowany przeciw treści przepisu znolizowanego.

Art. 27 ustawy FUS został zakwestionowany także we wniosku grupy posłów oraz OPZZ jako niezgodny z art. 2 Konstytucji – w oparciu o takie same argumenty jak przytoczone co do art. 24 ust. 1, 1a i 1b ustawy FUS.

2.1.2.5. NSZZ Solidarność zakwestionował art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507, ze zm.; dalej: u.e.k.), w brzmieniu nadanym przez art. 12 pkt 1 lit. c i d ustawy nowelizującej z 2012 r. Zarzuty są analogiczne do pozostałych zarzutów niezgodności z art. 26 ust. 1 konwencji nr 102 MOP.

W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym normy prawne wysłowione w zakwestionowanych art. 7 ust. 3 i 3a u.e.k. derogowano; art. 9 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej: ustawa nowelizująca z 2013 r.) nadał nowe, następujące brzmienie art. 7 ust. 3 u.e.k.: „Okresowa emerytura kapitałowa jest finansowana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, a art. 9 pkt 3 lit. c tej ustawy uchylił art. 7 ust. 3a u.e.k. Tym samym instytucja dożywotniej emerytury kapitałowej uregulowana na dotychczasowych zasadach została zlikwidowana. Jest to konsekwencją wejścia w życie nowych regulacji dotyczących przekazywania środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na subkonto ubezpieczonego w ZUS, sposobu obliczenia emerytury na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie ubezpieczonego w ZUS, zasilonego środkami z OFE, oraz wypłaty obliczonej w ten sposób emerytury przez ZUS (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, druk sejmowy nr 1946/VII kadencja). Należy nadto zaznaczyć, że dożywotnie emerytury kapitałowe do chwili uchylenia regulujących je przepisów nie były wypłacane.

Co do art. 7 ust. 3 i 3a u.e.k. zaszła zatem przesłanka utraty mocy obowiązującej, co spowodowało umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.1.2.6. Poza omówionymi wcześniej przepisami i sformułowanymi wobec nich zarzutami, do omówienia pozostały jeszcze przepisy zaskarżone tylko we wniosku grupy posłów.

Wnioskodawca zakwestionował następujące przepisy:

a) art. 1 ustawy FUS w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r.

Art. 1 ustawy FUS nie był zmieniany przez ustawę nowelizującą z 2012 r. i ma 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. (...) 4. Warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych przysługujących z ubezpieczenia z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz wysokość tych świadczeń określają odrębne przepisy”.

W uzasadnieniu wniosku nie powołano żadnych argumentów uzasadniających zarzut niezgodności tego przepisu z którymkolwiek wzorcem konstytucyjnym. Skutkuje to umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

b) art. 183 ustawy FUS w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej z 2012 r.

Ustawa nowelizująca z 2012 r. zmieniła brzmienie tylko jednego ustępu wskazanego przepisu. Ze sformułowania *petitum* wniosku nie wynika jednoznacznie, czy grupa posłów kwestionuje art. 183 ustawy FUS w pełnym zakresie jego treści, czy tylko ust. 5 tego przepisu. Biorąc pod uwagę, że co do istoty wnioskodawca kwestionuje założenia ustawy nowelizującej z 2012 r., należy przyjąć, że kwestionuje jedynie art. 183 ust. 5 ustawy FUS, co znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach przedstawicieli wnioskodawcy zawartych w piśmie z 27 września 2012 r. oraz w piśmie wnioskodawcy z 22 października 2012 r.; co do pozostałych ustępów brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia zarzutu ich niezgodności z którymkolwiek wzorcem konstytucyjnym, co skutkuje umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Z analizy uzasadnienia wynika, że jedynym spośród wymienionych w *petitum* wzorców kontroli, który można powiązać z zarzutem postawionym wobec art. 183 ust. 5 ustawy FUS jest art. 67 Konstytucji.

c) art. 24 i art. 62a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze) w brzmieniu nadanym przez art. 2 ustawy nowelizującej z 2012 r.

Jeśli chodzi o art. 24 ustawy o prokuraturze, to art. 2 pkt 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. nadał nowe brzmienie tylko pkt 11 tego artykułu. Przepis ten Krajowej Radzie Prokuratury przyznaje kompetencję do opiniowania wniosków o dalsze zajmowanie stanowiska przez prokuratora po osiągnięciu przez niego wieku emerytalnego, który w wyniku nowelizacji podniesiono do 67 lat. Z uzasadnienia wniosku wynika, że grupa posłów nie kwestionuje samej kompetencji KRP i sposobu jej ukształtowania, lecz wprowadzenie do tego przepisu zmiany polegającej na zastąpieniu wyrażenia „65 roku życia” wyrażeniem „67 roku życia”. Jest to konsekwencją sposobu sformułowania wniosku: grupa posłów kwestionuje co do zasady zmiany wprowadzone przez ustawę nowelizującą z 2012 r. w poszczególnych ustawach emerytalnych, często nie analizując treści tych znowelizowanych przepisów. W istocie brak tu odrębnego i samodzielnego zarzutu, to znaczy, że wnioskodawca nie spełnił warunków art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o

TK. Spowodowało to umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w zakresie dotyczącym art. 24 ustawy o prokuraturze ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeśli chodzi o art. 62a ustawy o prokuraturze, to – analogicznie jak przyjęto wcześniej – przedmiotem wniosku są tylko te jego ustępy, które otrzymały nowe brzmienie w wyniku nowelizacji z 2012 r., a zatem ust. 3, 4, 4a, 5a i 6, przy czym Trybunał wziął także pod uwagę, że w piśmie z 22 października 2012 r. wnioskodawca uściślił, że zarzuty niekonstytucyjności formułuje jedynie wobec art. 62a ust. 3, 4 i 4a. Jeśli chodzi o ust. 3 i 6, to dodatkowo zachodzą tego rodzaju okoliczności jak wskazane wyżej co do art. 24 pkt 11 ustawy o prokuraturze, natomiast co do art. 62a pkt 5a ustawy o prokuraturze we wniosku brak jakiegokolwiek uzasadnienia dotyczącego jego niezgodności z Konstytucją. A zatem co do art. 62a ust. 3, 5a i 6 postępowanie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z analizy uzasadnienia wynika, że art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze można przyporządkować zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji. Będzie to zatem generalny zarzut dotyczący podniesienia wieku emerytalnego (art. 2 Konstytucji) oraz zarzut naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji) przez zróżnicowanie prokuratorów według kryterium nabycia uprawnień przed 31 grudnia 2017 r. lub później.

d) art. 19 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, ze zm.; dalej: u.s.r.) w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 3 ustawy nowelizującej z 2012 r. i art. 19a u.s.r. dodany przez art. 3 pkt 4 ustawy nowelizującej z 2012 r.

Jeśli chodzi o art. 19a u.s.r., regulujący instytucję tzw. rolniczej emerytury częściowej, to można mu przyporządkować zarzut niezgodności z art. 2 oraz art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Jeśli chodzi o art. 19 u.s.r. to – analogicznie do tego jak przyjęto wcześniej – przedmiotem wniosku są tylko te jego ustępy, które otrzymały nowe brzmienie w wyniku nowelizacji z 2012 r., a zatem ust. 1, 1a, 1b, 2a.

Mimo że w uzasadnieniu wniosku argumenty za niekonstytucyjnością tej regulacji zawarto w części odnoszącej się do zarzutu naruszenia art. 23 Konstytucji, to mają one różnorodny charakter i niektóre z nich dotyczą niezgodności z innymi wzorcami konstytucyjnymi. Po analizie uzasadnienia wniosku trzeba omawianemu art. 19 ust. 1, 1a i 1b u.s.r. przyporządkować zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji oraz zarzut naruszenia zasady równości kobiet i mężczyzn (art. 32 i art. 33 Konstytucji). Natomiast jeśli chodzi o art. 19 ust. 2a u.s.r., to wnioskodawca twierdzi, że przepis ten jest niezgodny z zasadą równości (art. 32 Konstytucji), gdyż wobec rolników zachowuje na określony czas uprawnienie do przejścia na emeryturę w obniżonym wieku.

e) 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 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: u.z.e.f.) w brzmieniu nadanym przez art. 4 ustawy nowelizującej z 2012 r.

Analogicznie do tego jak przyjęto wcześniej – przedmiotem wniosku są tylko te ustępy kwestionowanego przepisu, które otrzymały nowe brzmienie w wyniku nowelizacji z 2012 r., a zatem tylko ust. 5. Grupa posłów – ściśle rzecz biorąc – nie kwestionuje regulacji zawartej w tym przepisie, ale jedynie wiąże jego zaskarżenie z wprowadzeniem do jego treści odesłania do zaskarżonego art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS. Powstało zatem pytanie, czy takie ujęcie wniosku traktować jako samodzielny zarzut wobec art. 10 ust. 5 u.z.e.f. Można przyjąć, że wnioskodawca kwestionuje podwyższenie wieku emerytalnego

także tej grupy osób, o której mowa w art. 10 ust. 1 i 2 u.z.e.f., a zatem kwestionuje wskazany przepis zakresowo – w zakresie, w jakim odsyła do art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS (ewentualnie także do art. 27 ust. 2 i 3). W takim wypadku zaskarżenie tego przepisu należy wiązać z art. 2 Konstytucji, a dokładnie – z wyrażoną w nim zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 32 i art. 33 Konstytucji (zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn).

f) art. 69 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 1 ustawy nowelizującej z 2012 r.

Analogicznie do tego jak przyjęto wcześniej – przedmiotem wniosku są tylko te paragrafy kwestionowanego przepisu, które otrzymały nowe brzmienie w wyniku nowelizacji z 2012 r., a zatem tylko § 1, 1a, 2a.

Zarzuty są w tej części analogiczne do sformułowanych przez wnioskodawcę wobec przepisów ustawy o prokuraturze, a zatem dotyczą niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

g) art. 30 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499; dalej: ustawa o SN) w brzmieniu nadanym przez art. 9 ustawy nowelizującej z 2012 r.

Także w tym przypadku, przedmiotem wniosku są tylko te paragrafy kwestionowanego przepisu, które otrzymały nowe brzmienie w wyniku nowelizacji z 2012 r., a zatem tylko § 2 pkt 1, § 3 i 4. Zarzuty są w tej części analogiczne do sformułowanych przez wnioskodawcę wobec przepisów ustawy o prokuraturze i przepisów p.u.s.p., a zatem dotyczą niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

2.1.2.7. Co do wniosku grupy posłów należy jeszcze poczynić ogólną uwagę, aktualną w odniesieniu do wszystkich kwestionowanych w tym wniosku przepisów, że grupa posłów w ogóle nie uzasadniła zarzutu ich niezgodności z art. 9 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku, we fragmencie „Zarzut naruszenia przepisu art. 9 Konstytucji” wnioskodawca stwierdził jedynie, że kwestionowane przepisy są niezgodne z regulacjami z zakresu „szeroko rozumianej ochrony praw człowieka” i wymienił szereg umów międzynarodowych, nie podając w uzasadnieniu żadnego argumentu. Nie spełnił zatem warunków określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, co spowodowało niedopuszczalność wydania wyroku w tym zakresie skutkującą umorzeniem postępowania.

3. Kwestie podstawowe z punktu widzenia zarzutów rozpoznawanych w niniejszej sprawie.

3.1. Wyrok o sygn. K 63/07 i postanowienie sygnalizacyjne o sygn. S 2/10 – różnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2012 r., w toku prac legislacyjnych oraz podczas dyskusji o proponowanych w tej ustawie rozwiązaniach, a także we wnioskach i stanowiskach w niniejszej sprawie wielokrotnie przywoływane są wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r. (sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60) oraz pozostające z nim w związku postanowienie sygnalizacyjne z 15 lipca 2010 r. (sygn. S 2/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 65).

Trybunał w sprawie o sygn. K 63/07 orzekł o zgodności z art. 32 i art. 33 Konstytucji przewidzianego w art. 24 ust. 1 ustawy FUS (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2012 r.) różnicowania wieku emerytalnego według kryterium płci (kobiety – 60 lat, mężczyźni – 65 lat) w grupie ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (czyli osób objętych tzw. nowym systemem emerytalnym). Trybunał nie kontrolował zatem konstytucyjności przesłanek nabycia uprawnień do emerytury, w szczególności nie oceniał

wyznaczenia wieku emerytalnego na takim, a nie innym poziomie.

Trybunał przyjął, że zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie dyskryminuje kobiet, lecz jest przejawem uprzywilejowania wyrównawczego, uzasadnionego tym, że przemiany, które powodują zrównywanie społecznej pozycji obu płci, nie zostały jeszcze zakończone i również obecnie można mówić o występowaniu, choć w mniejszym stopniu niż wcześniej, różnic społecznych mających swe źródło w roli, jaką pełnią kobiety w tradycyjnym modelu rodziny.

Trybunał uznał także, że zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), która w odniesieniu do omawianych relacji nakazuje uwzględnianie odmiennej sytuacji kobiet w społeczeństwie. Swoista pod wieloma względami społeczna pozycja kobiet i obiektywne różnice natury biologicznej tworzą konstytucyjne uzasadnienie wprowadzania szczególnych rozwiązań dotyczących kobiet w porównaniu z mężczyznami.

Należy jednak zaznaczyć, że w uzasadnieniu omawianego wyroku Trybunał wskazywał także, że opisana sytuacja ma charakter dynamiczny, a przyjęte regulacje, choć usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych, nie są optymalne. Dlatego TK zasygnalizował Sejmowi rozważenie potrzeby podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Podkreślił przy tym, że obserwowany od wielu lat proces zmiany wzorców ról kobiet i mężczyzn w poszczególnych sferach życia, wzrost popularności partnerskiego modelu rodziny oraz aktywności zawodowej kobiet tworzą nowy kontekst społeczno-ekonomiczny określenia wieku emerytalnego. Wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a także 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, prowadzącego do braku 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.

We wspomnianej sygnalizacji Trybunał uznał, że istnieje potrzeba rozpoczęcia działań ustawodawczych zmierzających do przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego, która będzie uwzględniać odpowiednie kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne. Zdaniem TK, 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 pozwoliłoby osobom ubezpieczonym na racjonalne dostosowanie się do nowych warunków przechodzenia na emeryturę.

Już w tym miejscu można zaznaczyć, że założenia i argumenty podane w wyroku o sygn. K 63/07 nie przesądzają – co do zasady – o niezgodności z Konstytucją rozwiązań przyjętych w ustawie nowelizującej z 2012 r. w zakresie dotyczącym stopniowego i rozłożonego w czasie podwyższania wieku emerytalnego kobiet i zrównywania go z wiekiem emerytalnym mężczyzn.

### 3.2. Reforma systemu emerytalnego z 1999 r. a ustawa nowelizująca z 2012 r.

Jednym z zarzutów postawionych we wnioskach jest to, że ustawa nowelizująca z 2012 r. zmieniła istotnie założenia obowiązującego systemu ubezpieczeń społecznych. W kwestii założeń tego systemu Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie, przypominając, że celem reformy z 1999 r. było stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych tendencji demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby

osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne. Ustawodawca dążył wtedy do stworzenia jednolitego systemu emerytalno-rentowego, który obejmowałby możliwie najszerszy krąg osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym na gruncie dotychczasowych przepisów. Jak stwierdził Trybunał, celem nowego systemu emerytalnego było stworzenie mechanizmu gromadzenia środków finansowych łagodzących w przyszłości zwiększone wydatki związane z postępującym procesem starzenia się ludności, przy ograniczeniu roli państwa.

Trybunał w wielu orzeczeniach stwierdzał, że przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajdowała oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych, „ureczywistniając” prawo do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych (zamiast wielu zob. powołany wcześniej wyrok pełnego składu TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07).

Trybunał powrócił do tych zagadnień w wyrokach dotyczących emerytur pomostowych (zob. wyroki z: 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK nr ZU nr 3/A/2010, poz. 21; 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09 i 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09), w których orzekł o zgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656; dalej: u.e.p.) z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych, a także z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, że uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych stanowiło element reformy systemu ubezpieczeń społecznych i realizowało jej cele, jednocześnie wpisując się w występujące od dłuższego czasu w prawie międzynarodowym tendencje do promowania możliwie najdłuższej aktywności zawodowej.

Cele ustawy nowelizującej z 2012 r. tylko w pewnym stopniu pokrywają się z celami reformy emerytalnej z 1999 r., a mianowicie nowelizacja ta jest reakcją na zmieniające się czynniki demograficzne oraz pogłębiający się i permanentny deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Na dalszy plan schodzi tu podstawowe dla reformy z 1999 r. dążenie do objęcia powszechnym systemem emerytalnym różnych grup zawodowych, także tych, których świadczenia finansowane są z budżetu państwa. W 1999 r. ustawodawca rozpoczął proces tworzenia jednolitego systemu emerytalnego, między innymi ograniczając tzw. przywileje emerytalne i zrównując wcześniejszy wiek emerytalny niektórych grup zawodowych z powszechnym wiekiem emerytalnym. W ustawie nowelizującej z 2012 r., reagując na nowe zjawiska niewystępujące pod koniec lat dziewięćdziesiątych, wprowadził do systemu emerytalnego dwie istotne zmiany: podniósł wiek emerytalny i przewidział stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz ustanowił emeryturę częściową. Trybunał nie podzielił więc poglądu wnioskodawców, że te nowe rozwiązania zmieniają założenia obowiązującego systemu emerytalnego.

W sprawie rozważanej przez Trybunał wnioskodawcy zaskarżyli wiele przepisów kilku ustaw i wskazali szereg wzorców konstytucyjnych. Niemniej jednak podstawowe zawarte we wnioskach merytoryczne problemy konstytucyjne sprowadzają się do dwóch:

a) jakie są granice swobody ustawodawcy wyznaczającego tzw. wiek emerytalny jako warunek nabycia prawa do emerytury;

b) czy i ewentualnie w jakich okolicznościach ustawodawca jest legitymowany do dokonania zmiany wieku emerytalnego w czasie nabywania uprawnień emerytalnych.

Odpowiedź na powyższe pytania wymagała uwzględnienia szerokiego kontekstu: obowiązków państwa w zakresie zabezpieczenia emerytalnego obywateli oraz ich prawa do emerytury jako bardzo ważnego prawa socjalnego.

### 3.3. Swoboda i obowiązki ustawodawcy w zakresie kształtowania praw do

zabezpieczenia społecznego.

3.3.1. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa emerytalnego jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa. Jego wypełnienie polega na powołaniu i zorganizowaniu systemu zabezpieczenia społecznego, a następnie udziale w jego funkcjonowaniu tak, by zapewnić mu efektywność, zdolność gromadzenia wystarczających funduszy i realizowania założonego programu zabezpieczenia społecznego.

Realizacja wyznaczonego państwu obowiązku polega nie tylko na utworzeniu systemu i określeniu reguł jego funkcjonowania, lecz także na wypełnianiu funkcji gwaranta systemu, w razie potrzeby wprowadzającego w nim zmiany pozwalające systemowi należycie pełnić funkcje zabezpieczenia społecznego. To znaczy, że na państwie ciąży obowiązek monitorowania systemu oraz społecznego i gospodarczego otoczenia, w jakim działa.

Polski system emerytalny podlegał licznym zmianom. W rezultacie reformy wprowadzonej w 1999 r. dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. utworzono nowy system emerytalny, składający się z trzech filarów. Natomiast dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. zachowano rozwiązania oparte na modelu repartycyjnym i zasadzie zdefiniowanego świadczenia. W systemie tym istnieje co do zasady nie tylko zależność między wysokością emerytury a długością zawodowej aktywności, lecz także mechanizm pozwalający na zmniejszenie różnicy wysokości świadczeń emerytalnych osób o niskich i wysokich zarobkach. Wysokość emerytury w nowym systemie w związku z przyjętym w ustawie FUS sposobem jej obliczenia zależy od okresu aktywności zawodowej, a zatem okresu odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne. Późniejsze przejście na emeryturę powoduje wzrost wysokości świadczenia. Polski system emerytalny uwzględnia więc repartycyjną metodę finansowania świadczenia, jak i metodę kapitałową, przy czym ta ostatnia jest uzupełnieniem systemu repartycyjnego. Zabezpieczenie realizuje się w tym systemie przez utworzenie wspólnoty osób narażonych na określone zdarzenie losowe (ryzyko), jakim jest osiągnięcie wieku emerytalnego. Fundusz na świadczenia pochodzi ze składek, świadczenia są różnicowane odpowiednio do udziału w tworzeniu wspólnego funduszu, a przystąpienie do ubezpieczenia ma charakter przymusowy.

Niezależnie od tego, jaką metodę finansowania świadczeń przyjęto w danym systemie emerytalnym, w każdym z nich państwo ma do spełnienia określoną rolę; większą w systemie repartycyjnym, mniejszą w kapitałowym. W tym pierwszym państwo organizuje publiczne usługi emerytalne i zarządza ich wykonywaniem przez wyspecjalizowaną instytucję (ZUS), w drugim określa zasady nabywania powszechnych świadczeń emerytalnych i nadzoruje zarządzanie kapitałami emerytalnymi, a więc posługuje się głównie instytucjami nadzoru.

Metodą repartycyjną, z bieżących wpływów ze składek, są finansowane emerytury pochodzące ze składek wpłacanych do ZUS jako instytucji wykonującej usługi emerytalne, dysponującej środkami prawnymi właściwymi dla organów administracji państwowej. System repartycyjny jako sposób redystrybucji międzypokoleniowej przeważa w bazowych systemach emerytalnych. Opiera się na założonej umowie społecznej, zgodnie z którą pokolenie obecnie pracujących powinno spełnić zobowiązanie wobec aktualnych świadczeniobiorców (uprawnionych do emerytury), którzy wcześniej względem innych z takiego zobowiązania się wywiązali. Mimo że system repartycyjny uważany jest za stosunkowo odporny na dekoniunkturę gospodarczą, to jednak na jego kondycję finansową wpływ ma wiele czynników: aktualna w gospodarce narodowej liczba osób w wieku produkcyjnym, które opłacając składki, pokrywają bieżące koszty funkcjonowania systemu, przede wszystkim aktualnie wypłacanych świadczeń, relacja zatrudnionych do świadczeniobiorców, co z kolei zależy od zmian demograficznych,



proces starzenia się społeczeństwa, skala bezrobocia. Jeżeli w obszarach tych nasilają się tendencje niekorzystne i przyjęte rozwiązania systemu emerytalnego okazują się nieefektywne, pojawia się konieczność wprowadzenia zmian, a jednymi z nich są zmiany w prawie emerytalnym. Prowadzi to zazwyczaj do nieuchronnego konfliktu wartości takich jak pewność prawa i cele społeczne, jakim służy system emerytalny. Konflikt ten rozstrzygnąć musi państwo jako gwarant systemu emerytalnego, ważąc zdolność systemu do wypełniania jego zadań oraz indywidualne prawa jednostki.

W systemie emerytalnym, w którym przyjęto repartycyjną metodę finansowania świadczeń na wypadek starości, kosztami tych świadczeń obciążone są generacje, które nie osiągnęły wieku emerytalnego (a także ci, którzy go przekroczyli, ale nie skorzystali z prawa do zaprzestania wykonywania pracy). Owo zobowiązanie osób płacących składki (a więc tworzących fundusz) na rzecz aktualnie pobierających świadczenia ma swe źródło w konstytucyjnym prawie do emerytury. Wobec takiego rozwiązania uzasadnione jest oczekiwanie trwałości regulacji prawnych, które je wyrażają. Zapewnienie tej trwałości nieuchronnie wiąże się – ujmując sprawę w odległej perspektywie czasowej – z obciążeniem przyszłych generacji kosztami wypłaty świadczeń przyszłym świadczeniobiorcom, a więc decyduje się o ich zobowiązaniach bez ich udziału. To znaczy, że aktualnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące prawa do emerytury przesadzają, a co najmniej w znacznym stopniu współdecydują, o zakresie obciążeń przyszłych pokoleń. Na zakres tych obciążeń wpływa także aktualna i prognozowana kondycja finansowa systemu emerytalnego. Wśród dylematów, które przychodzi rozstrzygnąć ustawodawcy mającego świadomość złego stanu systemu emerytalnego, jest także pytanie, czy i w jaki sposób zmienić ów system, by nie był ponad miarę obciążeniem kolejnych generacji.

Państwo zobowiązane do świadczeń emerytalnych na rzecz obywateli i zarazem mające świadomość złej kondycji systemu emerytalnego ma powinność podjęcia działań naprawczych. Obejmować one mogą różne dziedziny życia i wzajemnie się uzupełniać. Ustawodawca polski, podobnie jak to miało lub ma miejsce w innych krajach, wybrał jako główny środek naprawczy podwyższenie wieku emerytalnego. Zgodnie z prognozami środek ten powinien doprowadzić do polepszenia stanu systemu emerytalnego. Po pierwsze, jego skutkiem ma być zmniejszenie deficytu funduszu emerytalnego. Wprawdzie zgodnie z „Prognozą wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.” (ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa 2013 r. [http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza\\_fundusz\\_emerytalny\\_2015\\_2060.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf)) przez wszystkie objęte prognozą lata fundusz emerytalny osiąga ujemne saldo roczne, jednak deficyt ma się zmniejszać. W opracowanych w „Prognozie wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.” wariantach (pośrednim, pesymistycznym i optymistycznym) widoczny jest podobny co do kształtu przebieg zdyskontowanego (według wartości zdyskontowanych na 2012 r.; jako stopę dyskontową przyjęto założoną stopę inflacji) salda rocznego: po okresie pogłębiającego się deficytu, który największą wartość osiąga w latach 2026-2028 (w zależności od wariantu), następuje wzrost salda rocznego (co oznacza spadek deficytu) do 2046-2047 r., po czym ponownie następuje spadek salda rocznego. Na przykład w wariantcie pośrednim saldo roczne funduszu emerytalnego zdyskontowane na 2012 r. (w mln zł) wynosi w: 2015 r.: -51 158, 2016 r.: -53 042, 2017 r.: -54 675, 2018 r.: -55 516, 2019 r.: -55 798, 2020 r.: -55 715, 2021 r.: -56 185, 2022 r.: -57071, 2023 r.: -58 063, 2024 r.: -58 933, 2025 r.: -59 756, 2030 r.: -59 629, 2035 r.: -49 728, 2040 r.: -36 893, 2045 r.: -32 668, 2050 r.: -36 320, 2055 r.: -43 334 i 2060 r.: -45 084.

Po drugie, podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn ma prowadzić do zmniejszenia – w porównaniu z warunkami, w których wiek emerytalny nie byłby zmieniony – obciążenia osób w wieku produkcyjnym osobami w wieku

poprodukcyjnym. Zachowując definicję ekonomicznych grup wieku sprzed podwyższenia wieku emerytalnego populacja w wieku produkcyjnym cały czas maleje osiągając w 2060 r. poziom o przeszło 8,7 mln osób mniejszy niż w 2013 r., a populacja osób w wieku poprodukcyjnym rośnie (poza latami 2057-2060) osiągając w 2060 r. poziom o przeszło 5 mln osób większy niż w 2013 r. Po zmianie definicji wieku produkcyjnego i poprodukcyjnego – uwzględniającej podwyższenie wieku emerytalnego – populacja w wieku produkcyjnym również maleje, ale w wolniejszym tempie i w 2060 roku osiąga poziom o przeszło 7 mln osób mniejszy niż w 2013 roku. Podwyższenie wieku emerytalnego nie zapobiega także wzrostowi populacji w wieku poprodukcyjnym (w 2060 r. populacja w wieku poprodukcyjnym osiąga poziom o blisko 3,4 mln osób większy niż w 2013 r.), ale tempo tego wzrostu jest mniejsze niż w przypadku dotychczasowego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn).

W warunkach bez podwyższania wieku emerytalnego rośnie stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. W 2013 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypada 295 osób w wieku poprodukcyjnym, a w 2060 r. liczba ta wynosi 786 osób. W warunkach uwzględniających podwyższenie wieku emerytalnego wzrost ilorazu liczby osób w wieku poprodukcyjnym i liczby osób w wieku produkcyjnym jest wolniejszy, a w latach 2032-2035 następuje nawet niewielki spadek. W warunkach po podwyższeniu wieku emerytalnego w 2013 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypada 291 osób w wieku poprodukcyjnym, natomiast w 2060 r. liczba ta wynosi 607 osób.

Reforma ubezpieczeń społecznych z 1999 r. utrwaliła w Polsce funduszowy model finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w kształcie określonym ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.) jest państwowym funduszem celowym powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Fundusz emerytalny, jako gromadzący środki na wypłatę emerytur dla wszystkich ubezpieczonych, działa w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dochodami FUS są środki pochodzące ze składek ubezpieczeniowych, a także dotacje celowe z budżetu państwa. Wobec tych dwóch źródeł tworzenia funduszu emerytalnego na zdolność systemu do realizowania zobowiązań wobec ubezpieczonych wpływa wielkość zgromadzonych składek oraz stan finansów publicznych. Decyduje to o treści i zakresie konstytucyjnych obowiązków państwa jako gwaranta wypłaty świadczeń. Obowiązki te są wyznaczone przez art. 20 Konstytucji – wyrażający zasadę społecznej gospodarki rynkowej jako podstawy ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i zobowiązujący państwo do organizacji i utrzymania efektywnego systemu emerytalnego (zob. bliżej pkt 4.1.2. tej części uzasadnienia), art. 2 Konstytucji – wyrażający zasadę sprawiedliwości społecznej i nakazujący przyjęcie odpowiednich formuł rozdziału świadczeń emerytalnych jako szczególnego rodzaju dóbr oraz możliwie równego, i w tym sensie zarazem sprawiedliwego, obciążenia kosztami systemu różnych generacji świadczeniobiorców i pracujących, wreszcie art. 216 ust. 5 i art. 220 Konstytucji – wyrażające nakaz dyscyplinowania finansów publicznych, a zwłaszcza ograniczania wydatków ze środków publicznych w sytuacji deficytowego budżetu państwa. Powinności państwa aksjologicznie wyznacza idea solidarności, także międzypokoleniowej, wyrażona w preambule Konstytucji.

Trybunał przypomina tu swe stale aktualne stanowisko, że stabilność finansów publicznych jest wartością konstytucyjną wymagającą ochrony. Zaznacza także, że utrzymanie w dłuższym czasie niezbilansowanego budżetu państwa, na co może mieć wpływ dotowanie funduszu emerytalnego, jest życiem na kredyt przyszłych pokoleń, bo ogranicza ich szanse rozwojowe, a więc jest niespełnieniem powinności przekazania im

państwa w stanie co najmniej nie pogorszonym.

Kryzys gospodarczy oraz potwierdzona w ekspertyzach i prognozach licznych instytucji, w tym międzynarodowych, bardzo niekorzystna tendencja demograficzna stanowią istotne zagrożenie dla systemów emerytalnych współczesnych państw. Jednym z podstawowych środków przeciwdziałania zagrożeniom – jak wspomniano – jest podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, mające miejsce zarówno w krajach bogatych jak i stosunkowo biednych. Dokonywane jest ono stopniowo, niekiedy metodą automatycznego indeksowania wieku emerytalnego przewidywaną długością życia, przy czym wiek 67 lat jako uprawniający do „pełnej” emerytury należy do najwyższych.

W wielu państwach, w których zdecydowano się na podwyższenie wieku emerytalnego, rozstrzygnięcia te były przedmiotem kontroli sądów konstytucyjnych. Orzekały one co do zasady, że w sprawach ustalenia wieku emerytalnego, w tym jego zmiany w trakcie nabywania prawa do emerytury, przysługuje ustawodawcy znaczny zakres swobody decyzyjnej.

3.3.2. Obowiązki państwa stworzenia efektywnego systemu emerytalnego są instrumentalne wobec wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa obywatela do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (prawa do emerytury). Konstytucyjne prawo do emerytury jest prawem do otrzymania świadczenia w formach i zakresie określonych w ustawie, należnym obywatelowi za jego wysługi lub zasługi związane z pracą, po osiągnięciu określonego wieku. Przy czym ów wiek jest jedynym konstytucyjnym warunkiem nabycia prawa do emerytury; inne warunki mogą być określone ustawą, co do wieku emerytalnego ustawodawca jest upoważniony i obowiązany określać jego wysokość, nie może jednak z niego zrezygnować.

Prawo do emerytury jest prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne. Jego treść jest jednak współwyznaczana przez ustawę. Powołany art. 67 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje bowiem ustawodawcę, by określił „zakres i formy” zabezpieczenia społecznego, a więc w wyznaczonych przez ustawę zasadniczą ramach skonkretyzował prawo do emerytury.

Zarówno w nauce prawa, jak i bogatym orzecnictwie Trybunału podkreśla się, że ustawodawca ma dużą swobodę kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych, w tym także prawa do emerytury. Przesądza o tym sama natura praw socjalnych sprowadzających się do obowiązku świadczenia (przybierającego charakter pieniężny lub rzeczowy). Wymaga to uzgodnienia, zharmonizowania potrzeb i oczekiwań oraz możliwości ich zaspokojenia, jeśli przyznane uprawnienie nie ma być „pustą obietnicą”. Ustalając zakres i formy prawa do emerytury, trzeba zatem uwzględnić różne czynniki, w szczególności gospodarcze i społeczne, postrzegane przy tym w odległej perspektywie. Ich ustalenie, jako warunek trafnej decyzji legislacyjnej, należy do władzy prawodawczej ponoszącej za swoje rozstrzygnięcia odpowiedzialność polityczną przed wyborcami.

Choć ustawodawca ma znaczną swobodę określenia konkretnego kształtu prawa do emerytury oraz instrumentów służących jego urzeczywistnieniu, to jego działania podlegają określonym ograniczeniom. Nie może więc ingerować w istotę tego prawa, formą konkretyzacji prawa do emerytury może być jedynie ustawa jako akt demokratycznie wyłonionego parlamentu, a regulacja ustawowa winna się charakteryzować dużym stopniem szczegółowości. Kształtując wysokość świadczeń emerytalnych, musi uwzględnić, że występuje w nich element wzajemności, a dokonując zmian regulacji emerytalnych, kierować się zasadą ochrony praw nabytych.

W sprawach, w których Trybunał wypowiadał się na temat różnych przepisów ustawy FUS, często podkreślał ów duży zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy,

wskazując treść zdania drugiego art. 67 ust. 1 Konstytucji. W wyroku o sygn. K 63/07 stwierdził, że z mocy Konstytucji, obowiązek wyboru uzasadnionych społecznie i ekonomicznie rozstrzygnięć w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego spoczywa na parlamencie, który też ponosi za nie odpowiedzialność.

Odpowiedź na pytanie, gdzie Trybunał Konstytucyjny dostrzega granice swobody ustawodawcy w zakresie praw socjalnych, jest możliwa po przeanalizowaniu poszczególnych rozstrzygnięć Trybunału, innymi słowy – trzeba opisać sytuacje kwalifikowane jako przekroczenie lub nieprzekroczenie granic tej swobody.

I tak w jednej z pierwszych spraw dotyczących ustawy FUS Trybunał stwierdził, że ustawa zasadnicza z 1997 r. wprowadziła istotne zmiany w regulacji praw socjalnych. Nie zawiera ona przepisu nakazującego wzrost świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, że prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Zdaniem Trybunału, regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej dużą swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie „urzeczywistniania” prawa do zabezpieczenia społecznego, jego prawo decydowania, jakie rozwiązania uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani ustalając krąg osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani ustalając treść oraz wysokość świadczeń. Trybunał stwierdził między innymi, że prawo ustawodawcy do określania zakresu zabezpieczenia społecznego obejmuje w szczególności prawo do wyznaczenia wieku emerytalnego w ramach pewnego przedziału czasowego, którego granice wyznacza istota prawa do emerytury (zob. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, w którym TK orzekł o zgodności niektórych przepisów ustawy FUS, a zarzut dotyczył włączenia pracowników kolei do powszechnego systemu emerytalnego i w związku z tym podniesienia dla tej grupy osób wieku emerytalnego).

Co do zasady, tezy zawarte w powyższym wyroku były powtarzane lub rozwijane w późniejszych orzeczeniach. Trybunał dodawał jeszcze, że choć zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, to jednak musi opierać się na konstytucyjnej aksjologii, zwłaszcza na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości (zob. wyrok z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK nr 6/2000, poz. 185, TK rozstrzygnął tu o zgodności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji przepisów ustawy FUS różnicujących osoby podlegające ubezpieczeniu z różnych tytułów w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury). W wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136) Trybunał stwierdził, że o jakości danego systemu zabezpieczenia społecznego świadczy przede wszystkim wysokość średniego świadczenia emerytalnego, uwzględniającego wysokość średnich przychodów pracowniczych, a także zagwarantowanie mechanizmów zapewniających utrzymanie ekonomicznej realności wypłat emerytur w długiej, kilkupokoleniowej perspektywie czasowej (zob. też § 11 *Ogólnego komentarza* z 4 lutego 2008 r. Komitetu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych ONZ do art. 9 Paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych uznającego «prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne») (E/C.12/GC/19).

Trybunał podkreślał ponadto, że kształtując zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca musi – zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej – zachować słuszne, sprawiedliwe proporcje pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym”, a rozmiarami „zasługi” wyznaczonymi przede wszystkim przez długość aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności; przy czym z konstytucyjnego punktu widzenia

nie oznacza to zawsze prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składek (zob. wyrok z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia).

#### 3.4. Określenie wieku emerytalnego.

Świadczenie emerytalne przysługuje po osiągnięciu określonego wieku. Wiekowi tego, jak zaznaczono, Konstytucja nie wyznacza, pozostawia to zadanie ustawodawcy, który podejmując decyzję, kierować się musi określonymi względami prawnymi oraz faktycznymi.

Prawne wyznaczniki wieku emerytalnego znajdują się w dwóch źródłach: Konstytucji oraz aktach prawa międzynarodowego. Mimo lakoniczności konstytucyjnego unormowania, można wywieść, że prawem do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, są objęci: a) obywatele w razie niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem, niezależnie od wieku, w jakim ta niezdolność nastąpiła oraz b) obywatele, którzy osiągnęli wiek emerytalny. Tym ostatnim gwarantuje się zabezpieczenie społeczne przyjąwszy, że w typowych sytuacjach po osiągnięciu określonego wieku maleje ich zdolność do normalnej wydajnej pracy (ze względu na ubytek sił czy silniej odczuwane choroby), a zarazem, że uzasadnione racjami społecznymi i aksjologicznymi jest, by ze względu na ich wysługę czy zasługę mogli ułożyć sobie życie bez pracy zarobkowej, choćby nadal byli zdolni do zarobkowania.

Ustalając górną granicę wieku, którego osiągnięcie warunkuje uzyskanie prawa do emerytury, ustawodawca musi zatem uwzględnić zdolność jednostki do pracy zarobkowej w typowych sytuacjach oraz – co ważne – kierować się dyrektywą, by odbiór wysługi czy zasługi związanej z pracą był w sytuacjach typowych możliwy. Dlatego wyznaczenie wieku emerytalnego na poziomie faktycznie uniemożliwiającym skorzystanie z tego prawa jest konstytucyjnie niedopuszczalne. W Konstytucji odnaleźć można także wskazówki co do ustalenia najniższej granicy wieku emerytalnego. Jak była o tym mowa ze względu na właściwości świadczenia emerytalnego każde pokolenie pracujące w danym czasie musi zrealizować zobowiązania wobec aktualnych beneficjentów – uprawnionych do świadczeń ze względu na ich wysługę lub zasługę. System ubezpieczeń emerytalnych opiera się bowiem na pewnej swoistej obietnicy i niedopuszczalne jest, na gruncie zasad i wartości konstytucyjnych, zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej, ani to, by jakies określone pokolenie nie uzyskało zabezpieczenia społecznego za swoją wysługę czy zasługi związane z pracą, ani by zostało ponad miarę obciążone zobowiązaniem wobec swoich poprzedników ze względu na to, że okres wysługi czy zasługi tych ostatnich związanej z pracą był zbyt krótki. Granica wieku emerytalnego nie może być więc ustalona w taki sposób (na tak niskim poziomie), by społeczne zobowiązanie, ze względu na liczbę beneficjentów lub okres pobierania przez nich świadczeń, stało się jaskrawo niesprawiedliwe, a nawet niemożliwe do spełnienia. W tych dwóch, z konieczności nieostro wyznaczonych granicach, ustawodawca może podejmować konstytucyjnie legitymowaną decyzję co do wieku emerytalnego. Podejmując tę decyzję, powinien kierować się wskazaniem zawartym w art. 65 ust. 5 ustawy zasadniczej – ustalenie wieku, po osiągnięciu którego jest społeczne przyzwolenie na niewykonywanie pracy, musi wiązać się z tym, by zatrudnienie w okresie przedemerytalnym było produktywne.

Podsumowując powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że ustrojodawca nie określa wieku emerytalnego, lecz jedynie wskazuje jego nieostre granice. Wiek 65 lat, uznawany w Polsce za powszechny wiek emerytalny, jest wyznaczony przez ustawę i ustawą może być zmieniony, jeżeli istnieją okoliczności usprawiedliwiające jego podwyższenie albo obniżenie i jeżeli decyzja ustawodawcy mieści się w granicach swobody wyznaczonej przez art. 67 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Z tych też

względów obalenie domniemania konstytucyjności przepisów wyznaczających wiek emerytalny jest wysoce utrudnione.

Inny charakter mają postanowienia dotyczące wieku emerytalnego we wskazanym przez wnioskodawców art. 26 konwencji nr 102 MOP, ustalającym górną granicę wieku emerytalnego na 65 lat. Postanowienie to potwierdza, iż jednym z wyznaczników wieku emerytalnego są czynniki biologiczne przesądzające o zdolności człowieka do świadczenia pracy. Uwzględniając te czynniki konwencja dopuszcza podwyższenie wieku emerytalnego, jeżeli w danym kraju osoby starsze mają zdolność do pracy.

Dodać należy, że postanowienia o podobnej treści znajdują się też w innych aktach prawa międzynarodowego: w konwencji nr 128 z dnia 7 czerwca 1967 r. dotyczącej świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny (nieratyfikowanej przez Polskę) oraz Europejskiej karcie społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.) i w rozważanej przez Trybunał sprawie zmienionej w Zrewidowanej europejskiej karcie społecznej, przyjętej w Strasburgu 3 maja 1996 r. (nieratyfikowanej przez Polskę).

Wśród czynników, które uwzględnić powinien ustawodawca podejmujący racjonalną decyzję o wieku emerytalnym, wyróżnia się czynnik biologiczny związany z naturalnym zjawiskiem starzenia się organizmu i stopniową utratą przez ludzi zdolności do wykonywania pracy zarobkowej. Czynnikiem takim są także sytuacja ekonomiczna, poziom gospodarczy kraju i prognozy rozwoju gospodarczego, w tym dynamika gospodarki, jej innowacyjność, sytuacja na rynku pracy. W istotnym stopniu o ustaleniu wieku emerytalnego decydują sytuacja demograficzna, w szczególności relacja osób pracujących i opłacających składki do świadczeniobiorców funduszu emerytalnego, stan zdrowia społeczeństwa i prognozy dotyczące wydłużania się życia. Czynniki te mogą zagrażać stabilności systemu emerytalnego i jego zdolności do finansowania świadczeń ze składek, a także ograniczać możliwości udzielenia dotacji budżetowych na finansowanie ubezpieczeń społecznych.

Decyzja w sprawie wieku emerytalnego wymaga też uwzględnienia, w jakim stopniu postęp techniczny i automatyzacja przyczyniają się do polepszania warunków pracy i czynią ją lżejszą lub łatwiejszą, oraz wzięcia pod uwagę sytuacji społeczno-kulturowej, w szczególności oczekiwań społecznych co do wieku emerytalnego, występującego wraz z postępowaniem cywilizacyjnym dążenia do skracania czasu pracy zarobkowej, a także oczekiwania, że mimo osiągnięcia określonego wieku możliwa i pożądana jest zawodowa aktywność. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że praca jest wartością, dostarcza nie tylko środków utrzymania, lecz bywa źródłem satysfakcji, a aktywność zawodowa sprzyja często zachowaniu dobrej kondycji zdrowotnej oraz przeciwdziała wyłączeniu z pewnych ról i relacji społecznych.

Dokonanie diagnozy stanu faktycznego z uwzględnieniem wszystkich naszkicowanych czynników i prawodawczych preferencji umożliwia prawodawcy podjęcie niearbitralnej decyzji co do wieku emerytalnego. Dokonana diagnoza może też prowadzić do wniosku, że dotychczasowy wiek emerytalny należy zmienić.

3.5. Zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do oceny regulacji z dziedziny zabezpieczenia społecznego.

Ze względu na to, że unormowanie prawa do emerytury (wprawdzie w wyznaczonym zakresie) Konstytucja powierza ustawodawcy, i ze względu na to, że decyzje w tej sprawie wymagają rozległej wiedzy pozaprawnej, która nie przesądza jednoznacznie o jedynie słusznych i trafnych rozstrzygnięciach legislacyjnych, Trybunał – aby nie pełnić roli trzeciej izby parlamentu – musi zachować się powściągliwie i, dokonując kontroli norm ustawowych, nie tylko kierować się domniemaniem ich

konstytucyjności, lecz także wychodzić z założenia, że parlament działa z należytą starannością, racjonalnie i odpowiedzialnie. Niemniej jednak kontroli Trybunału podlega to, czy prawodawca rzetelnie zgromadził i wykorzystał wiedzę, na jakiej oparł swoje ustalenia.

W rozważanej przez Trybunał sprawie przedmiotem dyskusji może być to, dlaczego zastosowano takie właśnie rozwiązanie, a nie inne rozwiązania, które mogłyby wchodzić w rachubę (np. zreformowanie ZUS, by obniżyć koszty obsługi systemu, podniesienie wysokości składki ubezpieczeniowej), czy zastosowany środek jest dostatecznie skuteczny, czy przyniesie – i w jakiej perspektywie – zadowalające i trwałe rezultaty. Wątpliwości nasuwa brak jednocześnie podjętych działań wspierających wprowadzone zmiany: zmian na rynku pracy powodujących zwiększenie miejsc pracy i ich przystosowanie do osób w starszym wieku, brak odpowiedniej polityki prorodzinnej, efektywnej profilaktyki (co wiąże się między innymi z medycyną pracy) oraz ochrony zdrowia i wielu innych.

Przedmiotem oceny mogły być poszczególne rozwiązania, które wprowadził ustawodawca, jak choćby to, czy przyjęty wiek 67 lat jako uprawniający do świadczeń emerytalnych nie jest zbyt wysoki, czy nie na zbyt wysokim poziomie nastąpiło zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, dlaczego proces podwyższania wieku emerytalnego kobiet rozłożono na wiele lat, podczas gdy w wypadku mężczyzn ma się ono dokonać w ciągu 2 lat.

Mając świadomość doniosłości odpowiedzi na wiele pytań, które nasuwały się w związku ze zmianami wprowadzonymi w systemie emerytalnym, Trybunał zwrócił uwagę, idąc w ślad za wieloma swymi wcześniejszymi orzeczeniami, że nie ma instrumentów, a także merytorycznych kompetencji, by kontrolować celowość i skuteczność decyzji legislacyjnych oraz to, czy w zespole okoliczności, w jakich działa prawodawca, są one optymalne.

W orzecznictwie Trybunału wskazywano nawet, że nie każda ustawa zawierająca błędne rozwiązania prawne, niepozwalające na osiągnięcie zamierzonego celu, wychodząca z wadliwych założeń czy ocen ekonomicznych i społecznych jest *per se* niezgodna z Konstytucją. W ramach swobody ustawodawcy pozostaje nawet podjęcie rozwiązań dysfunkcyjnych, chyba że ich konstrukcja jest tak oczywiście błędna, że można przewidzieć ich całkowitą nieprzydatność do realizacji założonych celów (zob. wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48).

3.6. Ochrona praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Ze względu na postawione w niniejszej sprawie zarzuty naruszenia praw nabytych (art. 2 Konstytucji) należało najpierw odwołać się do dotychczasowego dorobku orzeczniczego dotyczącego standardu ochrony takich praw (zamiast wielu zob. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 oraz 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będąca jedną z zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, wymaga poszanowania praw nabytych (tego, by prawa nabyte były chronione). Chodzi przy tym o ochronę takich tylko sytuacji prawnych jednostki, które mają charakter praw podmiotowych zarówno prywatnych, jak i publicznych. Nie jest natomiast ważne, czy dane prawo zostało nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy czy z mocy ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej warunków.

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje „arbitralnego znoszenia lub ograniczania

praw podmiotowych”, takich wszakże tylko, które zostały nabyte słusznie (sygn. K 5/99). Zapewnia ona między innymi poszanowanie praw do świadczeń emerytalnych, dla ochrony których szczególną doniosłość ma zasada wzajemności. Ubezpieczony nabywa je bowiem w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Wiąż między wkładem pracy pracownika i uiszczoną przez niego składką a gromadzonym funduszem ubezpieczeniowym jest ważkim argumentem na rzecz silnej ochrony tych praw.

Zasadą ochrony praw nabytych obejmuje się w orzecznictwie Trybunału także tzw. ekspektatywy, zwłaszcza ekspektatywy praw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie ekspektatywy nie zostało w orzecznictwie ukształtowane precyzyjnie. W odniesieniu do praw emerytalnych Trybunał odróżnił je jednak od praw nabytych w drodze skonkretyzowanych ostatecznych decyzji przyznających świadczenia, jak i od praw nabytych *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o przyznanie świadczenia. Twierdził, że potrzeba ochrony ekspektatywy praw emerytalnych wynika z samej natury systemu ubezpieczeń społecznych opartego na założeniach: w zamian za składki – wkład pracy tworzy się gwarancję przyszłych, stopniowo narastających praw, przy czym ochroną objęte są jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami dawnej ustawy bez względu na stosunek do nich ustawy nowej. Dalej idąca ochrona ekspektatyw mogłaby utrudnić zasadniczą reformę polskiego systemu ubezpieczeń społecznych stosownie do zasad społeczno-gospodarczego ustroju państwa (zob. wyrok w sprawie o sygn. K 5/99 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Według Trybunału ochrona przysługuje zatem prawom podmiotowym nabytym *in concreto*, nabytym *in abstracto*, oraz maksymalnie ukształtowanym ekspektatywom tych praw, w odróżnieniu od ekspektatyw, które nie są maksymalnie ukształtowane.

W orzecznictwie Trybunału ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Możliwe są od niej odstępstwa, przy czym ocena dopuszczalności odstępstwa może być dokonana w konkretnej sytuacji z uwzględnieniem całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych.

Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że chodzi tutaj o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych trzeba dać pierwszeństwo określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji.

Trybunał, wielokrotnie podkreślając doniosłość stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczał jednocześnie, że ustawodawca ma prawo modyfikowania opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych. Wskazywał przy tym, że w przypadku kompleksowych i głębokich reform, takich jak wprowadzona w życie w 1999 r. reforma emerytalno-rentowa, potrzeba zapewnienia jednolitości, spójności i sprawiedliwości nowego systemu uzasadniać może modyfikację przyznanych wcześniej uprawnień. Trybunał uznał też, że ubezpieczony musi liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść zainteresowanych, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do istniejących warunków ekonomicznych.

Zdaniem Trybunału, by ocenić dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy



rozważyć:

1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne,

2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także

4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Na dopuszczalność ograniczania praw socjalnych w okresach kryzysów gospodarczych zwrócono ostatnio uwagę w liście z 16 maja 2012 r. Przewodniczącego Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych do Państw-Stron Międzynarodowego paktu praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Podkreślono w nim, że dostosowanie praw socjalnych do okoliczności kryzysowych musi być konieczne, mieć charakter czasowy, nie może doprowadzić do dyskryminacji jednostek i grup nieuprzywilejowanych oraz nie może naruszać istoty praw socjalnych, a zaniechanie działań dostosowawczych lub zastosowanie innych środków dostosowawczych miałyby prowadzić do następstw gorszych niż przyjęte ograniczenia.

#### 4. Ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów.

##### 4.1. Zarzuty dotyczące czynności prawodawczej.

4.1.1. Zarzut niezgodności art. 1 ustawy nowelizującej z 2012 r. z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej (rzetelnej) legislacji.

OPZZ postawiło zarzut, że dokonana ustawą nowelizującą z 2012 r. ingerencja w treść i konstrukcję ustawy FUS jest na tyle głęboka, iż wymagała uchwalenia nowej ustawy. Podwyższono bowiem wiek emerytalny oraz zrównano wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, dostosowując do tych rozwiązań liczne przepisy ustawy FUS, wprowadzono emerytury częściowe, wydłużono do końca 2014 r. możliwość uzyskania tzw. emerytury mieszanej, a także zmodyfikowano przepisy dotyczące ubiegania się o prawo do emerytury z tytułu prac w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Zdaniem wnioskodawcy, zmiany te są liczne i istotne, a przy tym ustawodawca wyraził je w przepisach nadmiernie rozbudowanych i zawierających liczne odesłania. Stosując niewłaściwą formę legislacyjną nowelizacji zamiast wydania nowej ustawy, prawodawca doprowadził do nieczytelności ustawy znowelizowanej, przez co rażąco naruszył wywodzoną w art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wywodzona z art. 2 ustawy zasadniczej zasada poprawnej (rzetelnej) legislacji nakazuje prawodawcy m.in., by teksty aktów normatywnych formułował w sposób językowo poprawny, a nadto precyzyjny i komunikatywny (jasny), a zatem, by były one zrozumiałe dla ich adresatów i innych podmiotów zainteresowanych oraz by na ich podstawie można było bez wątpliwości ustalić, jakie i komu wyznaczają obowiązki oraz przyznają prawa (zob. zamiast wielu wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się przy tym, że nie każde uchybienie wymaganiu precyzji i komunikatywności aktu normatywnego uzasadnia uznanie go za niekonstytucyjny. Dopiero przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji (zob. np. wyrok z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71, a wcześniej wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr

8/A/2003, poz. 83).

Rozpatrując zarzut wnioskodawcy, Trybunał odwołał się pomocniczo do reguł techniki prawodawczej, zgodnie z którymi projekt nowej ustawy należy opracować, jeśli zmiany wprowadzone w ustawie miałyby być liczne lub miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, a także jeśli ustawa była już wielokrotnie nowelizowana (§ 84 ZTP, zob. też. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 186).

Aby ocenić rozpatrywany zarzut trzeba było zbadać, czy zmiany wprowadzone przez ustawę nowelizującą z 2012 r. powodują nieczytelność i nieprzejrzystość ustawy FUS, utrudniając odtworzenie jej aktualnego tekstu, bądź naruszają spójność tej ustawy, wprowadzając do niej przepisy, które nie są należycie zharmonizowane z innymi przepisami lub naruszają funkcjonowanie przewidzianych w niej instytucji. Ustawa FUS składa się ze 196 artykułów i reguluje: 1) warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, 2) zasady ustalania wysokości świadczeń, 3) zasady i tryb przyznawania oraz wpłaty świadczeń. Ustawa nowelizująca z 2012 r. zmieniła art. 3 pkt 1, art. 4 pkt 1, art. 10a ust. 1, art. 13 ust. 3a, zmieniła art. 24 ust. 1 i dodała do niego ust. 1a i 1b, zmieniła art. 25 i dodała do niego ust. 1a-1c, dodała art. 26b, zmieniła art. 27 i art. 27a, art. 28, art. 29 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 39, art. 62 ust. 1 pkt 4, zmieniła art. 87 ust. 1 pkt 1 i 2 i dodała do niego ust. 1b, zmieniła art. 103 ust. 2, art. 116 ust. 1a, art. 127 ust. 1a, art. 129 ust. 3, art. 183 ust. 5 oraz art. 184 ust. 2 ustawy FUS (art. 1 pkt 1-20 ustawy nowelizującej z 2012 r.). Główne zmiany dotyczą dwóch spraw: określenia nowego wieku emerytalnego poszczególnych grup ubezpieczonych (art. 24 ust. 1, 1a i 1b ustawy FUS; co w dalszej części uzasadnienia określane jest jako mechanizm podwyższenia wieku emerytalnego) oraz wprowadzenia instytucji tzw. emerytury częściowej; pozostałe zmiany mają charakter pochodny – dostosowują tekst poszczególnych przepisów do tych dwóch podstawowych rozwiązań. Ściśle rzecz biorąc, nie są to zmiany liczne, choć tekst niektórych z nich jest rozbudowany. Nawet jednak najbardziej rozbudowane przepisy (art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS) regulują jednolite zagadnienia, a ich objętość wynika z wyodrębnienia według daty urodzenia poszczególnych roczników ubezpieczonych i przyporządkowania im różnego wieku przechodzenia na emeryturę – innymi słowy regulują one jeden proces, ale rozciągnięty w czasie, czyniąc to precyzyjnie i komunikatywnie.

Podwyższenie wieku emerytalnego oraz zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest zmianą o istotnych konsekwencjach społecznych. Doniosłość tej zmiany dla wszystkich, których ona dotyczy, nie przesądza jednak, że wprowadzając ją, naruszono konstrukcję lub spójność ustawy FUS. Ustawa nowelizująca z 2012 r. nie przewiduje bowiem nowych zasad przyznawania świadczenia ubezpieczeniowego (emerytury) ani nowego rodzaju warunków jego nabycia, ale modyfikuje warunek wieku emerytalnego oraz wprowadza nową instytucję emerytury częściowej, która ma wprawdzie szczególny charakter, ale także nie narusza konstrukcji ustawy.

Jeśli chodzi o zastosowaną przez ustawodawcę technikę odesłań, stwierdzić należy, że występujące w ustawie odesłania wewnętrzne jak i odesłania do innych aktów normatywnych wyraźnie służą osiągnięciu skrótości tekstu (tę funkcję spełniają przede wszystkim odesłania do obszernego art. 24 ust. 1a i 1b ustawy FUS) oraz jego spójności. Nie ma przy tym wśród nich odesłań do takich aktów normatywnych, których standard określoności przepisów byłby odmienny od wymaganego w prawie ubezpieczeń społecznych. I choć zgodzić się należy, że liczne odesłania – zwłaszcza zewnętrzne – mogą powodować, że zrozumienie tekstu wymaga znacznego wysiłku, to ustawodawca posłużył się nimi w usprawiedliwionym celu, osiągając dopuszczalny kompromis między spójnością, precyzją, zwięzłością i komunikatywnością ustawy.

Biorąc pod uwagę sformułowane wyżej argumenty, Trybunał stwierdził, że zaskarżona regulacja nie jest niejasna i nieokreślona w stopniu kwalifikowanym, uzasadniającym stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji, i nie podzielił zarzutu wnioskodawcy.

#### 4.1.2. Zarzut naruszenia przez ustawę nowelizującą z 2012 r. art. 20 Konstytucji.

Kolejny zarzut dotyczący czynności prawodawczej to zarzut niezgodności ustawy nowelizującej z 2012 r. z art. 20 Konstytucji ze względu na nieprawidłowości w procesie jej stanowienia: brak konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego, nieprzeprowadzenie referendum ogólnokrajowego oraz nieskonsultowanie ustawy ze środowiskami sędziów i prokuratorów.

Zgodnie ze wskazanym jako wzorzec kontroli art. 20 Konstytucji podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa. Przepis ten wyraża normę zasadę adresowaną do wszelkich władz publicznych i wyznaczającą im powinność takiego ukształtowania ustroju gospodarczego (przez odpowiednie regulacje prawne, stworzenie warunków gospodarowania oraz instytucji społecznych), by odpowiadał przyjętemu przez ustrojodawcę wzorcowi społecznej gospodarki rynkowej.

Art. 20 ustawy zasadniczej nie definiuje „społecznej gospodarki rynkowej”, lecz odsyła do jej koncepcji wypracowanej we współczesnej myśli społecznej i – co należy zauważyć – podlegającej pewnym modyfikacjom pod wpływem zmieniających się warunków. Niektóre z komponentów społecznej gospodarki rynkowej są jednak wprost wyrażone w omawianym przepisie i wyznaczają normatywną treść tego pojęcia. Chodzi o wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Treść pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” współwyznaczają też, choć pośrednio, art. 21, art. 22, art. 23 i art. 24 Konstytucji. Art. 21 precyzuje pojęcie prawa własności, art. 22 – zakres wolności działalności gospodarczej, art. 23 – określa swoiste cechy ustroju gospodarczego w rolnictwie, zaś art. 24 wyraża zasadę ochrony pracy, co m.in. wyznacza zakres i sposób pojmowania zasady swobody działalności gospodarczej.

Społeczna gospodarka rynkowa przyjęta, jak zaznaczono, jako wzorzec ustroju gospodarczego jest koncepcją ładu gospodarczego i społecznego zarazem. Komponent gospodarczy łączy się w niej bowiem ze społecznym, są względem siebie komplementarne i wzajemnie się warunkują. Zgodnie z tym wzorcem gospodarka, choć rynkowa, ma wyraźne cele społeczne, takie jak równomierny rozwój, wysoki poziom zatrudnienia, godność pracy, odpowiedni system ubezpieczenia społecznego, a także ochronę środowiska, zapewnienie energii, transport (zob. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 12 i 13). Osiąganie tych celów jest jednak uwarunkowane wydolnością gospodarki. Dlatego we wzorcu, o którym mowa, uwzględnia się rolę państwa nie tylko jako arbitra, lecz także jako podmiotu współuczestniczącego w gospodarowaniu i realizowaniu polityki społecznej, a to może wymagać ingerowania w proces gospodarczy.

Rozważany art. 20 Konstytucji nakłada też obowiązek kształtowania i realizowania społecznej gospodarki rynkowej (podejmowania decyzji dotyczących ładu społeczno-gospodarczego) w oparciu o solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Adresatem tego obowiązku są władze publiczne oraz takie podmioty jak związki zawodowe, inne organizacje reprezentujące producentów i drobnych wytwórców, organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy. Podejmując decyzje dotyczące ładu społecznego i gospodarczego, należy zatem dążyć do wspólnego ustalenia ich treści, równowążącego niezgodne interesy poszczególnych partnerów społecznych. Wobec tego

każdy z tych partnerów musi być gotowy do uznania i zaakceptowania potrzeb i interesów pozostałych stron dialogu – celem tego dialogu ma być bowiem sformułowanie rozstrzygnięcia, równomiernie rozkładającego ustępstwa i korzyści. Jak zauważył TK, art. 20 Konstytucji „zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii (...) Zgodnie z poglądami [solidaryzmu społecznego] (...) życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach na rzecz społeczeństwa” (wyrok z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Trybunał zaznaczył też, że społeczna solidarność oznacza konieczność obciążania wszystkich warstw społecznych skutkami kryzysu gospodarczego (zob. np. wyrok z 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 61), a także „konstytucyjny obowiązek (...) ponoszenia przez partnerów społecznych, a więc także przez pracodawców, kosztów transformacji społecznej” (sygn. K 17/00; zob. również np. – w odniesieniu do przepisów o czasie pracy – wyrok z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/2004, poz. 10, s. 191). Jak wskazuje się w komentarzu do Konstytucji, te wszystkie nakazy wyznaczają, z jednej strony – moralne powinności „kapitału i pracy”, zarazem jednak – i tu pojawia się ich prawny wymiar – zobowiązują władze publiczne do podejmowania określonych działań regulacyjnych i organizacyjnych, jak też wyznaczają sposób wykładni i stosowania przepisów szczegółowych, zwłaszcza odnoszących się do rozdziału obciążeń między poszczególnych uczestników procesów gospodarczych (zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa).

W wymiarze proceduralnym „solidarność, dialog i współpraca” nakazują stworzenie negocjacyjnego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, form wymiany informacji, prezentacji stanowisk, instytucjonalnych gwarancji dyskursu społecznego (czego przejawem jest np. art. 59 ust. 2 i 3 Konstytucji), w tym także dyskursu prawodawczego. Obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie niezbędnej infrastruktury prawnej i instytucjonalnej, a także stworzenie gwarancji, że w każdej istotnej sprawie spornej będzie istniała procedura dialogu, pozwalająca na poszukiwanie rozwiązania. Konieczne jest więc zapewnienie wszystkim partnerom możliwie równorzędnej sytuacji negocjacyjnej (zob. wyrok TK z 18 listopada 2002 r., sygn. K 37/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 82, s. 1067, w którym uznano, że przepisy obciążające pracodawców wyłącznym ryzykiem wygaśnięcia układu zbiorowego pracy naruszają m.in. art. 20). Ale system negocjacyjny nie może skutkować niezdolnością do podjęcia jakiejkolwiek decyzji: choć art. 20 Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zachowania dialogu, to nie wynika z niego nakaz dochodzenia do treści ustaw tylko przez konsensus. Władze publiczne ponoszą bowiem odpowiedzialność nie tylko za właściwe przeprowadzenie dialogu partnerów społecznych, ale i zapewnienie należytego funkcjonowania gospodarki (zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, j.w.).

Biorąc po uwagę zarysowaną powyżej treść art. 20 Konstytucji, Trybunał nie podzielił zarzutu wnioskodawcy. Uzasadniając ów zarzut, wnioskodawca wskazał nieprawidłowości w procesie tworzenia ustawy nowelizującej z 2012 r. Te jednak mogłyby być następstwem naruszenia określonych reguł procesu ustawodawczego wyrażonych w przepisach innych niż powołany jako wzorzec kontroli art. 20 ustawy zasadniczej, tych mianowicie, w których ustawodawca – konkretyzując postanowienia art. 20 Konstytucji – przewidział różne formy dialogu w procesie prawodawczym. Trybunał w jednym ze swych orzeczeń (zob. postanowienie z 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68) wskazywał, że art. 20 Konstytucji nie ustanawia obowiązku przeprowadzenia konsultacji każdej ustawy (aktu normatywnego), i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni. Wymóg dialogu społecznego nie idzie tak daleko, aby mógł być

rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw przez konsensus. Pogląd ten Trybunał w niniejszym składzie podtrzymał. Art. 20 Konstytucji sam przez się nie może być zatem wzorcem kontroli konkretnego postępowania ustawodawczego, choć może być wzorcem oceny, czy tworząc ustawy konstruuje ład społeczno-gospodarczy, prawodawca starannie wykorzystał przewidziane w systemie prawnym i pozostające do jego dyspozycji formy współpracy i dialogu społecznego. Z tego punktu widzenia na sprawę patrząc proces przygotowania i uchwalenia ustawy nowelizującej z 2012 r. wpisuje się w praktykowaną w Polsce koncepcję demokracji większościowej, a nie deliberacyjnej, co Trybunał ocenia krytycznie.

Uwzględniając powyższe argumenty, Trybunał uznał, że art. 20 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisów.

Niezależnie od konstatacji o nieadekwatności art. 20 Konstytucji jako wzorca kontroli poprawności postępowania ustawodawczego w rozważanej sprawie, Trybunał zauważył, że zarzutu wnioskodawcy o braku konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego, nieprzeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego oraz nieskonsultowaniu ustawy z określonymi grupami zawodowymi, nie potwierdza analiza materiałów z przebiegu procesu przygotowania projektu ustawy nowelizującej z 2012 r. i procesu legislacyjnego w obu izbach parlamentu. Projekt tej ustawy był bowiem przekazany do konsultacji. Konsultacje takie miały miejsce, a wnioskodawca nie wykazał, iż sposób ich przeprowadzenia wypaczał cel tej formy dialogu i współpracy.

Należy też zauważyć, że w toku prac sejmowych rozpatrywano wnioski o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Kwestia ta była poddana dyskusji, a zatem nie uniemożliwiono jej rozważania, a nieskorzystanie z tej formy współpracy i dialogu było wynikiem decyzji podjętej przez upoważnione gremium.

We wniosku grupy posłów sformułowano dodatkowo zarzut dotyczący braku przeprowadzenia referendum. Instytucja referendum ma swą samodzielną silną podstawę konstytucyjną (art. 125 Konstytucji), a z upoważnienia ustrojodawcy zasady i tryb jego przeprowadzenia określa ustawa. Trybunał w wyroku z 26 lutego 2006 r. (sygn. K 30/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 16) stwierdził ogólnie, że obowiązek przeprowadzenia referendum, niezależnie od stopnia związania jego wynikiem, nie może być przyrównywany do systemu negocjacji partnerów społecznych ujętego w art. 20 Konstytucji. Zarzuty dotyczące braku referendum (lub sposobu jego przeprowadzenia) powinny zatem zostać oparte na innych wzorcach konstytucyjnych.

4.2. Zarzuty dotyczące przepisów poszczególnych ustaw w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r.

4.2.1. Zarzuty niezgodności art. 24 ust. 1, 1a i 1b i art. 27 ustawy FUS oraz art. 19 ust. 1, 1a i 1b u.s.r. z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Art. 24 ust. 1, 1a i 1b ustawy FUS ustanawia nowy – w stosunku do obowiązującego przed nowelizacją z 2012 r. – wiek emerytalny ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Wiek ten jest podwyższany stopniowo o 1 miesiąc co 3 miesiące, według następującego mechanizmu:

a) dla kobiet:

- urodzonych do 31 grudnia 1952 r. wiek ten wynosi co najmniej 60 lat,
- urodzonych po 31 grudnia 1952 r. a przed 30 września 1973 r. – 60 lat i 1 miesiąc plus 1 miesiąc co 3 miesiące dla poszczególnych przedziałów dnia urodzenia,
- urodzonych po 30 września 1973 r. wiek ten wynosi 67 lat.

Ponieważ kobiety urodzone w 1973 r. ukończą 67 lat w 2040 r., do tego czasu będzie trwał proces stopniowego podwyższania wieku emerytalnego kobiet i zrównywania

go z wiekiem emerytalnym mężczyzn.

b) dla mężczyzn:

– urodzonych od 1 stycznia 1949 r. do 31 marca 1949 r. wiek ten wynosi 65 lat i 5 miesięcy,

– urodzonych od 1 kwietnia 1949 r. do 30 września 1953 r. – 65 lat i 6 miesięcy plus 1 miesiąc co 3 miesiące dla poszczególnych przedziałów dnia urodzenia,

– urodzonych po 30 września 1953 r. wiek ten wynosi 67 lat.

Ponieważ mężczyźni urodzeni w 1953 r. ukończą 67 lat w 2020 r., do tego czasu będzie trwał proces stopniowego podwyższania ich wieku emerytalnego do nowego pułapu.

Z porównania treści art. 24 ust. 1a i art. 24 ust. 1b ustawy FUS wynika, że w grupie wszystkich ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. proces podwyższenia wieku emerytalnego powyżej dotychczasowego poziomu 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, obejmie tylko niektóre kobiety (urodzone od dnia 1 stycznia 1953 r., kobiety urodzone przed tym dniem zachowały uprawnienie do przejścia na emeryturę po osiągnięciu 60 roku życia) oraz wszystkich ubezpieczonych-mężczyzn. Należy przy tym zauważyć, że pierwsza wyodrębniona według rocznika grupa kobiet, którym podwyższa się wiek emerytalny (powyżej 60 lat o 1 do 4 miesięcy), czyli kobiety urodzone w 1953 r., dotychczasowy wiek 60 lat osiągnęły już w 2013 r., a pierwsza wymieniona w art. 24 ust. 1b ustawy FUS grupa mężczyzn, wobec której podwyższa się wiek emerytalny (powyżej 65 lat o 5 do 8 miesięcy), czyli mężczyźni urodzeni w 1949 r., dotychczasowy wiek 65 lat osiągają w 2014 r.

Zrównanie wieku emerytalnego na poziomie 67 lat dotyczy kobiet urodzonych po dniu 30 września 1973 r. i mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 r.

Art. 27 ustawy FUS dotyczy ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., a zatem osób pozostających w starym systemie tzw. zdefiniowanego świadczenia. Ta grupa ubezpieczonych nabywa uprawnienia emerytalne po osiągnięciu wieku emerytalnego i wykazaniu się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym (okresami ubezpieczenia). Art. 27 ustawy FUS w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2012 r. wobec kobiet urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. nie zmienia wcześniej obowiązujących warunków nabycia prawa do emerytury (wiek emerytalny co najmniej 60 lat oraz co do zasady okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat – art. 27 ust. 2 oraz art. 27 ust. 1 pkt 2), natomiast wobec mężczyzn zmienia warunek wieku emerytalnego przy pozostawieniu dotychczasowego stażu ubezpieczeniowego (co do zasady okres składkowy i nieskładkowy co najmniej 25 lat – art. 27 ust. 1 pkt 2). Wiek emerytalny mężczyzn w zależności od dnia urodzenia:

1) do 31 grudnia 1947 r. wynosi co najmniej 65 lat;

2) od 1 stycznia 1948 r. do 31 marca 1948 r. wynosi co najmniej 65 lat i 1 miesiąc;

3) od 1 kwietnia 1948 r. do 30 czerwca 1948 r. wynosi co najmniej 65 lat i 2 miesiące;

4) od 1 lipca 1948 r. do 30 września 1948 r. wynosi co najmniej 65 lat i 3 miesiące;

5) od 1 października 1948 r. do 31 grudnia 1948 r. wynosi co najmniej 65 lat i 4 miesiące.

Mężczyźni urodzeni w 1948 r. ukończyli 65 lat (wiek, który dotychczas uprawniał mężczyzn do przejścia na emeryturę) w 2013 r.

Analogiczne rozwiązania przyjęto, z zachowaniem odrębności co do wymaganego okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, w art. 19 ust. 1, 1a i 1b u.s.r.

Rozważane w tym punkcie zarzuty naruszenia art. 2 Konstytucji, a dokładnie wyrażonych w nim zasady ochrony praw nabytych i zasady zaufania do państwa i

stanowionego przez nie prawa, dają się sformułować następująco:

– po pierwsze, ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1947 r. (zarówno kobiety jak i mężczyźni) nabyli prawa do emerytury na zasadach przewidzianych w ustawie FUS sprzed nowelizacji (lub u.s.r. sprzed nowelizacji), wskazane przepisy naruszają zatem ich prawa nabyte, ewentualnie ich ekspektatywy maksymalnie ukształtowane;

– po drugie, podwyższenie wieku emerytalnego ponad poziom przewidziany w przepisach sprzed ich nowelizacji jest dopuszczalne tylko w stosunku do osób, które zostaną zatrudnione po raz pierwszy (będą podlegały ubezpieczeniu społecznemu) po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., a zatem od 1 stycznia 2013 r.

Trybunał przypomniał, że nabycie prawa do emerytury zależy od spełnienia warunków wskazanych w Konstytucji oraz w przepisach ustawy; dopiero po ich spełnieniu powstaje obowiązek świadczenia, trwający do śmierci uprawnionego. Do warunków tych zalicza się osiągnięcie wieku emerytalnego i posiadanie określonego stażu ubezpieczeniowego. Ich spełnienie wymaga odpowiednio długiego czasu. Stąd nabywanie prawa do emerytury jest procesem wieloletnim.

Od spełnienia przez określony podmiot wskazanych w przepisach prawa warunków koniecznych i wystarczających nabycia prawa do emerytury należy odróżnić sytuację, w której w stosunku do konkretnego zainteresowanego wydano decyzję stanowiącą podstawę realizacji nabytego prawa (tzw. decyzję emerytalną). Decyzja taka ma charakter deklaratoryjny, tj. stwierdza zajście chronionej sytuacji i spełnienie (bądź niespełnienie) wszystkich warunków nabycia prawa do świadczenia. Uwzględniając powyższe uwagi, można mówić o nabyciu prawa do emerytury przez imiennie określony podmiot, co jest potwierdzone wydaną przez upoważniony organ decyzją emerytalną, oraz o nabyciu uprawnienia w sensie spełnienia wszystkich przewidzianych prawem warunków, lecz przed wydaniem stosownej decyzji, a także o zazwyczaj kilkudziesięcioletnim okresie nabywania uprawnień emerytalnych.

Art. 67 ust. 1 Konstytucji upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form m.in. ubezpieczenia emerytalnego. To znaczy, że ustawodawca może ukształtowany system emerytalny zmieniać lub modyfikować. Wnioskodawcy nie negują tego prawa ustawodawcy. Utrzymują jednak, że zmiany systemu nie mogą dotyczyć tych, którzy rozpoczęli nabywanie uprawnień emerytalnych na warunkach obowiązujących przed dokonaną zmianą. Przekładając te uwagi na sprawę rozpatrywaną przez Trybunał, twierdzą, że podwyższeniem wieku emerytalnego można było objąć jedynie tych, którzy od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r. rozpoczynają wieloletni proces nabywania prawa do emerytury. Za niedopuszczalne uważają objęcie nią wszystkich, którzy już ten proces rozpoczęli na warunkach obowiązujących przed 1 stycznia 2013 r.

Rozważając możliwe zmiany przepisów emerytalnych w okresie od przystąpienia przez dany podmiot do systemu do momentu, w którym kończy się pobieranie przez niego świadczenia emerytalnego, trzeba zauważyć, że zmiany tego rodzaju mogą nastąpić (co nie znaczy, że są dopuszczalne) w okresie nabywania prawa do emerytury, w okresie od spełnienia warunków nabycia tego prawa do wydania stosownej decyzji emerytalnej oraz na etapie realizowania prawa do emerytury (spełniania świadczenia).

W dwóch ostatnio wyróżnionych okresach zmiany nie mogą odnosić się do warunków uzyskania prawa do emerytury, ponieważ jest ono już (*in abstracto* lub *in concreto*) nabyte. Mogą dotyczyć warunków waloryzacji należnych świadczeń, sposobu ich wypłaty. Konstytucyjnie jest niedopuszczalne odebranie słusznie nabytych praw emerytalnych. Natomiast w okresie nabywania prawa do emerytury możliwe są zmiany warunków jego nabycia; konstytucyjnie niedopuszczalne jest zniesienie prawa do emerytury (jeszcze nienabytego).

Powstaje zatem pytanie, czy wyrażone w art. 67 ust. 1 Konstytucji upoważnienie

ustawodawcy do regulowania, a zatem także zmieniania, „zakresu i form zabezpieczenia społecznego” doznaje ograniczeń – ze względu na zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – w każdym z wyróżnionych okresów i czy w takim samym stopniu w każdym z nich. W szczególności, czy dopuszczalna jest zmiana warunków nabycia prawa do emerytury w trakcie jego nabywania oraz zmiana wysokości i sposobu realizacji nabytego już prawa.

Odpowiadając na to pytanie w kontekście sprawy rozstrzyganej przez Trybunał, należy przypomnieć, że ustawa nowelizująca z 2012 r. zmieniła warunki nabycia prawa do emerytury dla tych wszystkich, którzy przed jej wejściem w życie praw tych nie nabyli. Podwyższenie wieku emerytalnego objęło więc osoby, które są w trakcie nabywania uprawnień emerytalnych; nie objęło natomiast tych, którzy prawa takie, zarówno rozumiane jako prawa *in concreto* jak i prawa *in abstracto* przed jej wejściem w życie uzyskali. Rozstrzygnięcie ustawodawcy nie naruszyło zatem zasady ochrony nabytych praw emerytalnych.

Od momentu nabycia prawa do emerytury *in concreto* następuje – co do zasady – realizacja należnego świadczenia. Jego wysokość oraz realność może być narażona na ewentualne zmiany treści norm prawnych. Biorąc pod uwagę, że świadczeniobiorca spełnił wszystkie wymagane prawem warunki, w szczególności że zaprzestał pracy w czasie, w którym jest na to przyzwolenie społeczne, uwzględniając akcentowany w prawie do emerytury element wzajemności oraz to, że należne świadczenie ma zapewnić świadczeniobiorcy środki do życia, ochrona realizowania prawa do świadczenia powinna być szczególnie silna. Trybunał przypomina jednak, że zgodnie z jego orzecnictwem nie jest wykluczona ingerencja ustawodawcy nawet w nabyte prawa podmiotowe („ukształtowane prawa podmiotowe”), jeżeli istnieją bardzo istotne konstytucyjne racje, które ją usprawiedliwiają. Racje takie wskazał Trybunał np. w wyroku pełnego składu z 19 grudnia 2012 r. o sygn. K 9/12.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, ochronie podlegają także maksymalnie ukształtowane ekspektatywy prawa do emerytury, tj. od momentu gdy spełnione są „wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa”. Trybunał nie wypowiedział się jednoznacznie, kiedy taka sytuacja ma miejsce. Jej ustalenie jest trudne m.in. dlatego, że nabycie prawa emerytalnego opiera się na konstrukcji ubezpieczenia, jednym z podstawowych warunków, a przy tym jedynym konstytucyjnym, jest osiągnięcie wieku emerytalnego. Dlatego Trybunał w niniejszym składzie nie odwołał się do pojęcia ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ale rozważył, jak intensywnej ochronie podlega prawo do emerytury w okresie jego nabywania.

Dla ubezpieczonego i w założeniu przyszłego świadczeniobiorcy istotne jest, by przystępując do ubezpieczenia mającego charakter przymusowy, przede wszystkim znał jego warunki, bo to pozwoli mu podjąć działania zmierzające do zapewnienia sobie świadczenia, i ponadto, by miał podstawy, aby przypuszczać, że po spełnieniu warunków otrzyma określone świadczenie.

Ze względu na wieloletni okres nabywania uprawnień emerytalnych mogą, o czym była mowa, nastąpić takie zmiany okoliczności, które wymuszą zmiany warunków nabywania prawa do emerytury, a rozstrzygnięcie ustawodawcy warunki te zmieniającego – usprawiedliwią. Co do zasady więc zmiana warunków nabycia prawa do emerytury w trakcie jego nabywania uznawana jest w orzecnictwie i nauce prawa za dopuszczalną. Dotyczy to także zmiany wieku emerytalnego jako jednego z warunków nabycia prawa do emerytury, choć jest to warunek istotny, a jego podwyższenie jest uważane za zmianę standardowo niekorzystną. Swoboda ustawodawcy co do zmiany warunków nabycia świadczeń emerytalnych jest większa, jeśli perspektywa spełnienia owych warunków jest odległa i istnieje jakaś możliwość, by się do zmienionych warunków dostosować. Maleje



natomiast wraz ze zbliżaniem się do momentu spełnienia warunków, zwłaszcza osiągnięcia granicy wieku emerytalnego. Jednocześnie wraz ze zbliżaniem się do spełnienia warunków nabycia prawa wzrasta oczekiwanie zainteresowanego, że nie zostaną one decyzją ustawodawcy zmienione. Trybunał dodaje, że w tym zwłaszcza okresie swoboda prawodawcy dokonującego zmian jest mniejsza, jeśli chodzi o zmiany katalogu warunków nabycia prawa do emerytury, nieco większa – jeśli chodzi o zmiany treści każdego z nich. Wszakże – jak w każdym przypadku – konieczna zmiana powinna być jak najmniej uciążliwa dla zainteresowanych.

Wnioskodawcy twierdzą, że zmiana warunków nabycia świadczeń w okresie ich nabywania, zwłaszcza w czasie bezpośrednio poprzedzającym spełnienie warunków dotąd obowiązujących (co określają jako maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę) narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadę lojalności). Trybunał przypomina, że treścią zasady lojalności nie jest zakaz dokonywania wszelkich zmian prawa, lecz zakaz dokonywania zmian zaskakujących, nieprzewidywalnych, niezajdujących usprawiedliwienia w zaistniałych okolicznościach, a więc przede wszystkim – arbitralnych. Z zakazem skierowanym do prawodawcy korespondować ma wszakże przezorna postawa zainteresowanych, wolna od przekonania, że prawo nie ulegnie zmianom nawet wtedy, gdy są one konieczne i usprawiedliwione konstytucyjnymi wartościami.

Prawo do emerytury nabywa się przez wiele lat, wobec tego związanie ustawodawcy zakazem dokonywania w tym czasie zmian w przepisach określających warunki nabywania tego prawa oznaczałoby ograniczenie jego swobody w wyjątkowo długiej perspektywie i uniemożliwienie mu reagowania na zaistniałe zmiany społeczne i ekonomiczne.

Z formalnego punktu widzenia podwyższenie wieku emerytalnego dokonane ustawą nowelizującą z 2012 r. jest modyfikacją jednego z warunków nabycia prawa do świadczeń emerytalnych, nieingerującą w samo to prawo. Wpływa ono jednak istotnie na sytuację prawną każdego z podmiotów pozostających w stosunku ubezpieczenia emerytalnego. Nie ulega więc wątpliwości, że aktem prawodawczym zmieniono warunki porozumienia między państwem jako świadczeniodawcą a przyszłymi świadczeniobiorcami, przy czym zmiana może być odczuwana jako zaskakująca przez tych zwłaszcza, którzy są bliscy spełnienia warunków obowiązujących przed jej dokonaniem.

Biorąc pod uwagę treść zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz do oceny konstytucyjności dokonanej zmiany stosując odpowiednio kryteria opracowane przez Trybunał co do dopuszczalności ograniczania praw nabytych, Trybunał poczynił następujące ustalenia:

Ustawa nowelizująca z 2012 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2012 r. pod poz. 637 oznaczonym datą 6 czerwca 2012 r., zgodnie z jej art. 22 weszła w życie 1 stycznia 2013 r., a zatem po upływie prawie sześciomiesięcznej *vacatio legis*. Był to okres wystarczający, by zapoznać się z jej rozwiązaniami.

Z punktu widzenia tej ustawy można wyróżnić takie osoby, które od 1 stycznia 2013 r. zostały po raz pierwszy zatrudnione i rozpoczął się dla nich okres nabywania prawa do emerytury, oraz takie, które nie nabyły jeszcze tego prawa, choć były już w okresie jego nabywania. Osoby z pierwszej grupy – zgodnie z ustawą – naberą prawo do emerytury po ukończeniu 67 lat życia. Osoby należące do drugiej grupy będą nabywały prawo do emerytury sukcesywnie, zawsze jednak ich wiek emerytalny będzie wyższy od obowiązującego przed zmianą. Cele rozważanej ustawy prawodawca postanowił bowiem osiągnąć stopniowo, przewidując rozwiązania, które w jego zamiśle, mają uczynić dokonywane zmiany mniej zaskakującymi i dotkliwymi dla tych, którzy są w okresie nabywania prawa do emerytury.

Ze względu na przyjętą metodę stopniowego podwyższania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, okres dostosowania do nowych rozwiązań jest faktycznie różny dla poszczególnych wyodrębnionych roczników; dla pierwszych roczników kobiet i mężczyzn objętych zmianą okres ten pokrywał się z okresem *vacatio legis* ustawy – chodzi tu o kobiety urodzone w 1953 r. i mężczyzn urodzonych w 1948 r., dla kolejnych wydłuża się stopniowo nawet do kilkudziesięciu lat. Kobiety urodzone w 1953 r. i mężczyźni urodzeni w 1948 r. dotychczasowy wiek emerytalny (60 i 65 lat) osiągnęli w 2013 r., a zatem osoby, które urodziły się 1 stycznia, już 1 stycznia 2013 r. miały prawo przejść na emeryturę na podstawie przepisów obowiązujących przed nowelizacją z 2012 r.

Zaskarżone przepisy można było rozważać z dwóch perspektyw: procesu wydłużania wieku emerytalnego przewidzianego szczegółowo przez ustawę oraz stworzenia zainteresowanym warunków na dostosowanie się do zmian, którymi zostali objęci.

We wcześniej omówionych wyrokach dotyczących długości okresu dostosowania się do wydłużenia wieku emerytalnego, w sprawach o sygn. K 5/99 i K 17/09, Trybunał uznał, że podniesienie wieku emerytalnego osób, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego określonego w dotychczas obowiązujących przepisach pozostało co najmniej 5 lat, nie narusza bezpieczeństwa prawnego jednostki w takim stopniu, iżby naruszało to zasadę demokratycznego państwa prawnego. Przy czym należy zauważyć, że wyroki te dotyczyły grup ubezpieczonych, których wiek emerytalny określony był wcześniej poniżej progu powszechnego wieku emerytalnego – tzn. pracowników kolejowych i osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a ponadto podwyższono ich wiek emerytalny o kilka lat aktem jednorazowym. Ci, którym podwyższono wiek emerytalny, mieli więc 5 lat na dostosowanie się do dokonanej zmiany, ale podwyższenie wieku było znaczące.

Rozważana ustawa nowelizująca z 2012 r. rozłożyła proces podwyższania wieku emerytalnego na wiele lat. Wśród adresatów art. 24 ust. 1, 1a i 1b oraz art. 27 ustawy FUS, pierwszemu rocznikowi kobiet i mężczyzn (odpowiednio 1953 r. i 1948 r.) podwyższono wiek emerytalny od 1 miesiąca do 4 miesięcy. O 1 rok i więcej wiek emerytalny podwyższono kobietom urodzonym od 1 października 1955 r. (dotychczasowy wiek emerytalny 60 lat osiągnęłyby w roku 2015 r. i później) i mężczyznom urodzonym od 1 października 1950 r. (dotychczasowy wiek emerytalny osiągnęliby w 2015 r. i później). O pięć lat i więcej podwyższono wiek emerytalny kobietom urodzonym od dnia 1 października 1967 r. (dotychczasowy wiek emerytalny osiągnęłyby one w 2027 r. i później), mężczyznom maksymalnie podniesiono wiek emerytalny o 2 lata i dotyczy to mężczyzn urodzonych po 30 września 1953 r. (dotychczasowy wiek emerytalny osiągnęliby w 2018 r. i później).

Wyznaczony przez ustawodawcę mechanizm podwyższania wieku emerytalnego, powoduje, że odpowiednio do zwiększania się różnicy między dotychczasowym wiekiem emerytalnym a wiekiem przewidzianym w ustawie nowelizującej z 2012 r. wydłuża się okres dostosowywania do nowych warunków. Biorąc pod uwagę przewidziany w zaskarżonej ustawie sposób stopniowego podwyższania wieku emerytalnego, Trybunał stwierdził, że pozwala on, co do zasady, przystosować się zainteresowanym do wprowadzonej zmiany. Jeśli chodzi o kobiety urodzone w 1953 r. i mężczyzn urodzonych w 1948 r., dla których okres dostosowawczy był nader krótki, usprawiedliwieniem jest to, że dotyczyło ich niewielkie podwyższenie wieku emerytalnego (od 1 do 4 miesięcy). Choć powszechnie wiadomo, że przejście na emeryturę wymaga przygotowania, a zmiana wieku emerytalnego może powodować konieczność zmiany planów lub przyjętych zobowiązań, to wydłużenie aktywności zawodowej o krótki czas nie powinno pociągać za sobą tak istotnych komplikacji dla osób objętych zarówno ubezpieczeniem z tytułu stosunku pracy

jak i innych tytułów, by uznać je za naruszające ustawę zasadniczą. Inne rozwiązanie, które mógłby przyjąć ustawodawca, polegające na jednorazowym podniesieniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz jego zrównaniu, z zachowaniem wszakże kilkuletniego okresu dostosowawczego, pozwoliłoby uniknąć zaskoczenia osób bliskich spełnienia warunków nabycia emerytury. Byłoby jednak – ze względu na wielkość podwyższenia wieku emerytalnego – dotkliwie dla wszystkich innych. Mogłoby też wywołać poczucie niesprawiedliwości ze względu na konieczność wyznaczenia daty, od której następowałyby istotne podwyższenie wieku emerytalnego w stosunku do obowiązującego wcześniej.

Rozwiązaniem najbardziej lojalnym wobec ubezpieczonych byłoby skojarzenie mechanizmu stopniowego podwyższania wieku emerytalnego z odpowiednim okresem dostosowawczym. To rozwiązanie opóźniłoby jednak wprowadzaną zmianę uzasadnioną pilną potrzebą reagowania na niekorzystną kondycję systemu ubezpieczeń społecznych.

Argumentem usprawiedliwiającym dokonane zmiany jest również to, że ustawodawca objął podwyższeniem wieku emerytalnego w zasadzie wszystkich ubezpieczonych podlegających powszechnemu systemowi emerytalnemu, przez co nie doprowadził do kolejnych jego dyferencjacji, a jednocześnie wybrał rozwiązanie uwzględniające potrzebę stopniowego wprowadzania zmian w odniesieniu do poszczególnych roczników ubezpieczonych.

Przede wszystkim jednak dokonana zmiana nie ma charakteru arbitralnego. Wprowadzona została – co uzasadniono – w warunkach kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych wywołanego wieloma obiektywnymi czynnikami. Jej celem bezpośrednim jest zapewnienie systemowi zdolności realizacji zadań, do których został powołany, a pośrednio sprzyjać ma – jak twierdzi ustawodawca – rozwojowi gospodarczemu i społecznemu kraju. Zmiana treści warunków nabycia prawa do emerytury w okresie jego nabywania jest uzasadniona takimi wartościami konstytucyjnymi jak sprawiedliwość rozumiana jako możliwie równe ponoszenie kosztów funduszu przez kolejne generacje ubezpieczonych, solidarność społeczna i stabilność finansów publicznych. Podważone zaufanie jednostki do gwaranta systemu pozostaje w odpowiedniej proporcji do wartości, jaką jest solidarność wspólnoty ubezpieczonych.

Stwierdziwszy, że dokonana zmiana nie jest arbitralna, zważywszy wartości, w imię których naruszono zaufanie nabywających prawa do emerytury, i uwzględniwszy, że przewidziany przez ustawodawcę mechanizm dokonania koniecznej zmiany czyni ją stosunkowo mało dotkliwą, Trybunał nie podzielił zarzutów wnioskodawców.

We wnioskach pojawia się jeszcze zarzut, że zmiany wieku emerytalnego nie powinny w ogóle dotknąć osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. (dotyczy to wyłącznie mężczyzn urodzonych w 1948 r.), gdyż nie były one objęte reformą systemu ubezpieczeń społecznych z 1999 r. To, że grupa mężczyzn urodzonych w 1948 r. przechodzi na emeryturę na innych zasadach niż osoby urodzone później, nie jest tu adekwatnym argumentem za niekonstytucyjnością przyjętego rozwiązania, gdyż także w odniesieniu do osób objętych starym systemem wiek był jednym z warunków nabycia prawa do emerytury. Przyjęte przez ustawodawcę kryterium wieku jako warunkujące prawo do emerytury jest więc wspólne dla ubezpieczonych w dawnym i nowym systemie emerytalnym. To, że pewna grupa osób nie została w 1999 r. objęta nowym systemem ubezpieczenia społecznego, nie uzasadnia wniosku, że dotyczące jej warunki przejścia na emeryturę mają niezmienny charakter.

Ponadto we wnioskach podnoszono, że wydłużenie podstawowego wieku emerytalnego nie powinno dotyczyć osób, które wykonują pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, podnoszony przez wnioskodawców problem wynika przede wszystkim z ustawowego ograniczenia kręgu

podmiotów uprawnionych do emerytury pomostowej do tych osób, które w szczególnych warunkach były zatrudnione przed 1 stycznia 1999 r. (art. 4 pkt 5 u.e.p.). Problem konstytucyjności takiego rozwiązania, polegającego na przyznaniu uprawnienia do świadczenia z zabezpieczenia społecznego w obniżonym wieku tylko tym pracownikom zatrudnionym w szczególnych warunkach, którzy w warunkach tych byli zatrudnieni przed 1 stycznia 1999 r., a tym samym – wygaszania uprawnienia do tego świadczenia, był już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 17/09.

4.2.2. Zarzuty niezgodności art. 24 ust. 1a pkt 62-85 i ust. 1b oraz art. 27 ust. 3 pkt 2-5 ustawy FUS z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP.

Wszystkie wskazane przepisy określają wiek emerytalny poszczególnych grup ubezpieczonych na poziomie przewyższającym 65 lat (od 65 lat i 1 miesiąca do 67 lat). Wnioskodawcy kwestionują je jako niezgodne z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP, podnosząc, że nie zostały spełnione warunki uzasadniające podwyższenie wieku emerytalnego powyżej progu 65 lat i na dowód przytaczają dane zawarte w „Rządowym programie na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2012-2013”.

Konwencja nr 102 MOP jest umową międzynarodową, która – w myśl art. 89 ust. 1 Konstytucji – wymaga ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Zgodę taką wyrażono ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 1065), a ratyfikowanie przez Prezydenta nastąpiło 21 sierpnia 2003 r. Składając dokumenty ratyfikacyjne Rzeczpospolita Polska przyjęła zobowiązania m.in. do części konwencji – „Świadczenia na starość”. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdził, że art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP może być wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów ustawy; znajduje to też potwierdzenie w kilku innych sprawach, w których Trybunał uznał swą kompetencję do orzekania o zgodności przepisów ustawy z konwencjami MOP.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP, ustalony wiek emerytalny nie powinien przekraczać sześćdziesięciu pięciu lat. Jednocześnie przepis ten dopuszcza, by właściwe władze krajowe wyznaczyły wyższy wiek emerytalny, pod warunkiem że w tym kraju osoby starsze mają zdolność do pracy zarobkowej. Zwrócić należy nadto uwagę, że w myśl art. 26 ust. 1 konwencji wartością chronioną jest to, by osoby odchodzące na emeryturę miały możliwość skorzystania z niej („Przedmiot ochrony powinien obejmować przypadki przeżycia ponad ustalony wiek”). Inaczej więc niż w Konstytucji, która wskazuje jedynie granice, w jakich ustawodawca może ustalać wiek emerytalny, przepisy konwencyjne wyznaczają standardowy wiek emerytalny, dopuszczając od niego wyjątki. Nie formułują więc zakazu jego podwyższenia. Jeśli w danym kraju nie istnieją szanse przeżycia ponad wiek standardowy i skorzystania z emerytury – wiek emerytalny powinien być niższy. Jeśli natomiast ustawodawca krajowy zamierza wiek emerytalny podwyższyć, obowiązany jest wykazać, że w danym kraju osoby w wieku wyższym niż 65 lat mają zdolność do pracy, a zarazem, mimo podwyższenia wieku emerytalnego, możliwość skorzystania z emerytury. Ustawodawca krajowy jest więc upoważniony do podwyższenia wieku emerytalnego ponad konwencyjny standard, jeśli zostaną spełnione warunki, o których mowa w rozważanym przepisie konwencji.

W niniejszej sprawie zbadanie relacji między zakwestionowanymi przepisami ustawowymi a wzorcem konwencyjnym polegało na ustaleniu, czy spełniono te warunki. Dopiero bowiem po ich spełnieniu aktualizuje się upoważnienie dla ustawodawcy do podwyższenia wieku emerytalnego przekraczającego 65 lat. Należało zatem odpowiedzieć na pytania, jaka jest w Polsce długość życia i czy w Polsce osoby, które ukończyły 65 lat, mają zdolność do pracy. Ustawodawca udzielił na nie odpowiedzi twierdzącej i uznał, że jest w tej sytuacji uprawniony do podwyższenia wieku emerytalnego.

Uczynienie użytku z kompetencji wyrażonej w art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP wymagało dokonania diagnozy stanu społecznego, opartej na ustaleniu wielu faktów

i zjawisk, np. starzenia się społeczeństwa, stanu jego zdrowia, prognozowanej długości życia Polaków, w tym życia w zdrowiu. Ustalenie, czy zaszły lub zachodzą w tych sferach tego rodzaju zmiany, które uzasadniają podwyższenie wieku emerytalnego, należy do ustawodawcy. W takich sytuacjach TK musi – jak wskazywano – wykorzystywać powszechnie dostępne, oficjalne informacje i wskaźniki (zob. wyrok z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134).

Przed wskazaniem argumentów wyprowadzonych z diagnozy stanu faktycznego oraz prognoz Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na pewne cechy konwencji będącej w niniejszej sprawie wzorcem kontroli. Jest oczywiste, że przywołany przez wnioskodawców art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP pełni funkcję ochronną. Zmusza bowiem państwa, by nie podwyższały arbitralnie wieku emerytalnego ponad wskazaną w nim granicę. Trzeba jednak uwzględnić, że jest to Konwencja z 1952 r., kiedy granica 65 lat była – biorąc pod uwagę długość życia w tym czasie, rodzaj wykonywanych prac i ich warunki – granicą wysoką. Od tego czasu minęło ponad 60 lat, obejmujących ponad trzy pokolenia pracujących. Konwencję ratyfikowały 44 państwa, a więc wyznaczony przez nią standard wieku emerytalnego stał się niemal powszechnie możliwy do spełnienia.

Trybunał zwrócił nadto uwagę na wymienioną już konwencję nr 128 z 1967 r. dotyczącą świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny. Nie została ona wprowadzona ratyfikowana przez Polskę, ale wskazano w niej, że ustalony wiek uprawniający do świadczeń nie powinien przekraczać 65 lat, jednakże może być podwyższony ze względu na zmiany warunków demograficznych, ekonomicznych i społecznych, uzasadnionych danymi statystycznymi. Trzeba podkreślić ostatnie z przywołanych zastrzeżeń. Prawodawca krajowy, ustalając, czy w jego kraju osoby w wieku powyżej 65 lat mają zdolność do pracy, opierać się może właśnie przede wszystkim, jeśli nie wyłącznie, na danych statystycznych i prognozach. Jego decyzje z konieczności są podejmowane w warunkach niepewności.

Także dane, które przywoływał polski prawodawca uzasadniając dopuszczalność przedłużenia okresu aktywności zawodowej, mają przeważnie charakter danych statystycznych i prognoz – dotyczą zjawisk, które według przyjętych metod analizy następują i mają następować w przewidzianym czasie. Zakwestionowanie przepisów, ustalających wiek emerytalny na poziomie przekraczającym 65 lat, byłoby możliwe, gdyby uzasadnienie ich wprowadzenia oparte było na oczywiście nieprawdziwych przesłankach lub było nierzetelne. Zdaniem Trybunału takie okoliczności w niniejszej sprawie nie zachodzą.

Uzasadniając proponowane rozwiązania, powołano się na kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne. W uzasadnieniu projektu (druk sejmowy nr 329) podano opis zjawisk powodujących konieczność zmian legislacyjnych. Trybunał postanowił przytoczyć jedynie niektóre fragmenty tego dokumentu i niektóre zawarte w nim informacje.

„(...) 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 sześćdziesięciolatek 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» zauważyła:

«Efektem spadku natężenia zgonów w latach 1990-2010 jest znaczny wzrost długości życia mieszkańców Polski. Przeciętne dalsze trwanie życia noworodka płci męskiej zwiększyło się o prawie 6 lat z 66,23 do 72,10 roku, a w przypadku kobiet nastąpił

przyrost z 75,24 do 80,59 roku, czyli o ponad 5 lat. Przyrost długości życia zarówno mężczyzn, jak i kobiet, jaki odnotowano w latach 2009-2010, był w porównaniu do ostatnich lat bardzo duży. Przeciętne dalsze trwanie życia noworodka płci męskiej zwiększyło się bowiem o 0,6 roku, a noworodka płci żeńskiej o prawie 0,5 roku. Od 1990 r. dla mężczyzn tylko dwukrotnie odnotowano w Polsce większy przyrost (w latach 1992-1993 i 1999-2000), a wśród kobiet tylko raz (1999-2000) taka sytuacja miała miejsce. Tym samym może to być traktowane jako sygnał, że dalsze obniżanie umieralności w naszym kraju jest możliwe i często pojawiające się w ostatnich latach obawy dotyczące wyczerpywania rezerw w tym zakresie się nie spełnią.

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 [przez co rozumie się życie wolne od inwalidztwa]. 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”.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej zwrócono także uwagę, że: „Polska ma obecnie jedno z najmłodszych społeczeństw Europy, z najmniejszą liczbą emigrantów. Zgodnie z prognozami Głównego Urzędu Statystycznego, w roku 2035 liczba Polaków spadnie jednak do 35,9 mln, a liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (wg dzisiejszych definicji 60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn) przekroczy 9,6 mln (wzrost o 3,5 mln w porównaniu z 2007 r.), co oznaczać będzie, że co czwarty Polak osiągnie wiek emerytalny. (...) Rośnie także współczynnik obciążenia ekonomicznego (rozumiany jako iloraz liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym); w 2007 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadło średnio 553 osoby w wieku nieprodukcyjnym, w 2035 r. liczba ta – zgodnie z prognozą demograficzną – wynosić będzie 736, a w 2060 r. już 1.070.

Starzenie się ludności jest spowodowane dwoma czynnikami: wydłużającym się trwaniem życia i malejącą dzietnością. Wydłużanie trwania życia oznacza, że przy niezmiennym wieku emerytalnym wydłuża się okres pobierania świadczenia, co oznacza konieczność zmian w systemie emerytalnym”.

Spośród wielu danych dotyczących długości życia Polaków i starzenia się społeczeństwa można jeszcze zwrócić uwagę na następujące:

Zgodnie z przedstawioną przez Główny Urząd Statystyczny *Prognozą ludności Polski na lata 2008-2035* mają postępować niekorzystne zmiany w strukturze ludności według wieku. Nadwyżka zgonów nad urodzeniami w 2035 r. zbliży się do 180 tys.

Prognoza liczby ludności według ekonomicznych grup wieku w wybranych latach 2005-2035 (w tys.) pokazuje, że następuje spadek liczby ludności z 38 157, 1 w 2005 r. do 35 993,1 w 2035 r., przy czym zmieniają się także proporcje między poszczególnymi grupami wiekowymi: w 2005 r. osób w wieku 0-17 było 7863,8 18-59/64 – 24 405,0, 60+/65+ – 5888,2; a w 2035 r. prognozuje się, że osób w wieku 0-17 będzie 5632,1, 18-59/64 – 20739,3, a 60+/65+ – 9621,7. Zmniejsza się liczba dzieci i osób pracujących, zwiększa się

liczba ludzi starszych w wieku 65 lat i więcej, a w tej grupie wzrośnie liczba osób w wieku sędziwym, tj. 80 lat i więcej (zob. też J. Szymańczak, *Starzenie się polskiego społeczeństwa – wybrane aspekty demograficzne*, [w:] *Starzenie się społeczeństwa polskiego*, red. G. Ciura i W. Zgliczyński, „Studia BAS” nr 2/2012).

Prognozowane przeciętne dalsze trwanie życia mężczyzn wzrośnie od poziomu 71 lat (w 2007 r.) do 77,1 roku w 2035 r., zaś kobiet o niewiele ponad 3 lata, tj. do 82,9 roku w 2035 r. Różnica między przeciętnym dalszym trwaniem życia kobiet i mężczyzn z obecnych 8,7 roku zmniejszy się do 5,8 roku. Zatem nadal będzie utrzymywać się nadumieralność mężczyzn, jednak jej skala będzie znacznie mniejsza. Podsumowując przytoczone dane, Trybunał stwierdził, że poprawia się w Polsce tzw. wiek na dożycie i zgodnie z powołanymi prognozami także po podwyższeniu wieku emerytalnego okres korzystania z emerytury nie zmniejszy się w porównaniu z sytuacją sprzed kilku lat.

Dokonując oceny uzasadnienia konieczności stopniowego podwyższania wieku emerytalnego, należy podkreślić, że stwierdzenie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 26 ust. 2 konwencji nr 102 MOP nie oznacza, że w przyszłości przepisy te nie mogą być ponownie poddane ocenie z punktu widzenia Konstytucji i standardu konwencyjnego. Trybunał zaznacza, że choć ustalenie wieku emerytalnego pozostawia konwencja nr 102 MOP władzom krajowym, to możliwa jest weryfikacja ich decyzji przez zastosowanie międzynarodowych procedur sprawozdawczych z realizacji postanowień konwencji, a w konsekwencji nawet poddanie ewentualnych sporów rozstrzygnięciu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Jest bowiem możliwe, że prognozy, na których oparto rozstrzygnięcie ustawodawcze, nie znajdą potwierdzenia w zmieniającej się rzeczywistości i przyjęty obecnie mechanizm stopniowego podwyższania wieku emerytalnego aż do osiągnięcia poziomu 67 lat przestanie służyć realizacji założonego celu, a okres przeżycia ponad określony wiek emerytalny będzie zbyt krótki. Zależy to nie tylko od zmieniającej się rzeczywistości, ale także od prowadzonej na wielu płaszczyznach polityki rozwoju, w tym np. polityki społecznej i ochrony zdrowia, a także działań redukujących niekorzystne tendencje demograficzne oraz umożliwiających aktywność zawodową osób powyżej 65 roku życia. Obecnie aktywność ta nie jest wysoka; według przeprowadzonych badań aktywność ekonomiczna osób powyżej 50 roku życia według grup wieku i płci w IV kwartale 2011 r. (zob. GUS „Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2011 r., Warszawa – Bydgoszcz 2013) kształtowała się następująco:

- 60-64 lata – mężczyźni: 32,0% – pracujący, 2,2% – bezrobotni, 65,8% – bierni zawodowo; kobiety: 13,5% – pracujące, 0,6% – bezrobotne, 85,9% – bierne zawodowo;
- 65 lat i więcej – mężczyźni: 7,9% – pracujący, 0,0% – bezrobotni, 91,9% – bierni zawodowo; kobiety: 3,2% – pracujące, 0,0% – bezrobotne, 96,8% – bierne zawodowo.

Nie bez znaczenia pozostaje także to, jak w dłuższej perspektywie czasowej kształtować się będą dane dotyczące stanu zdrowia osób powyżej 65 roku życia.

Pogarszanie się stanu zdrowia wraz z wiekiem potwierdzają wyniki samooceny stanu zdrowia ludności Polski. W kolejnych przedziałach wiekowych spada liczba respondentów oceniających swój stan zdrowia jako bardzo dobry i dobry i wzrasta liczba osób oceniająca go negatywnie.

Ostatnie badanie stanu zdrowia ludności w Polsce z 2009 r. zrealizowane przez GUS pokazuje, że w 2009 r. we wszystkich grupach wiekowych nastąpiła poprawa oceny stanu zdrowia w porównaniu z badaniem z 2004 r. Jak należało oczekiwać, najgorsze oceny stanu zdrowia występowały w najstarszych grupach wiekowych. W grupie 70-latków i starszych 85% (w 2004 r. – 87%) ankietowanych oceniło swój stan zdrowia poniżej oceny dobrej, w grupie 60-69-latków tak oceniających swój stan zdrowia było 72% (w 2004 r. było ich 79%). Wraz ze spadkiem wieku ankietowanych obniżał się odsetek osób negatywnie oceniających swój stan zdrowia.

W uzasadnieniu zmian wprowadzanych w ustawie nowelizującej z 2012 r. zabrakło stanowczej odpowiedzi na pytanie, czy badania dotyczące stanu zdrowia ubezpieczonych w wieku 60-67 lat i prognozy na przyszłość, ze szczególnym uwzględnieniem różnic pomiędzy płciami, wskazują na realną możliwość aktywności zawodowej tej grupy osób. W praktyce istotna okaże się tu dążenie do korzystania z renty z tytułu niezdolności do pracy.

Opierając się na opublikowanym w 2013 r. raporcie Globe Age Watch Index (dalej: GAW), trzeba zauważyć, że generalny wskaźnik stanu zdrowia (mierzony na podstawie trzech współczynników: oczekiwanej długości życia po przekroczeniu 60 lat, oczekiwanej długości życia po przekroczeniu 60 lat w dobrym zdrowiu oraz dobrego samopoczucia) nie wypada zadowolająco. Jednocześnie według tego raportu przewidywana długość życia w dobrym zdrowiu po osiągnięciu 60 roku życia wynosi dla Polski 16,2 lat, a więc znacznie przekracza powszechny wiek emerytalny wprowadzony zaskarżonymi przepisami.

Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że kwestionowane przepisy w chwili ich badania nie naruszają konwencji nr 102 MOP, brał pod uwagę także to, że ustawodawca wprowadził instrumenty kontroli funkcjonowania nowego systemu. Otóż zgodnie z art. 21 ustawy nowelizującej z 2012 r. 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, przy czym pierwszy ma mieć miejsce nie później niż 31 grudnia 2016 r. (ust. 2). Ponadto minister właściwy do spraw pracy miał do 31 grudnia 2013 r. przygotować program na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) dotyczący wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60 roku życia oraz wspierania równości płci na rynku pracy (art. 20 ustawy nowelizującej z 2012 r.). Wiele zależy zatem od realizacji celów polityki senioralnej (zob. np. Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014-2020, uchwała Rady Ministrów nr 239 z 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”, M. P. z 2014 r. poz. 115).

4.2.3. Zarzuty niezgodności art. 24 ust. 1, 1a i 1b ustawy FUS i art. 19 ust. 1, 1a, 1b u.s.r. z art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Oprócz podwyższenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn celem ustawy nowelizującej z 2012 r. jest też zrównanie tego wieku, osiągnięte przez stopniowe podwyższanie emerytalnego wieku kobiet dokonywane w przedziale czasowym od 2013 r. do 2040 r. Twórca ustawy rozpoczyna ten proces, uzasadniając go względami prawnymi oraz społecznymi, a także gospodarczymi i finansowymi (w szczególności kosztami systemu emerytalnego).

Jeżeli chodzi o argumenty natury prawnej, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na akty prawa międzynarodowego statuujące zasadę równego prawa kobiet i mężczyzn do korzystania z wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, w tym do zabezpieczenia społecznego (włączając w to ubezpieczenie społeczne) oraz ustanawiające zakaz dyskryminacji w zakresie zabezpieczenia społecznego (art. 3 i art. 9 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 oraz Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 18 grudnia 1979 r., Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71). Szczególnie ważną prawną podstawą dokonanej zmiany jest dyrektywa 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. UE L z 10.01.1979, s. 24).

Akty te dopuszczają wprawdzie zróżnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć, traktują jednak niższy wiek emerytalny kobiet jako czasowe uprzywilejowanie wyrównawcze, przewidziane w celu osiągnięcia faktycznej równości kobiet i mężczyzn w korzystaniu z praw ekonomicznych i społecznych. Określone wyjątki od równego traktowania obu płci w dziedzinie zabezpieczenia społecznego przewiduje również przywołana wyżej dyrektywa Rady. Niemniej jednak stanem pożądanym, celem, który należy osiągnąć, jest zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, będących „podmiotami podobnymi”, a zatem takimi, którym powinny przysługiwać równe prawa o charakterze socjalnym. Dyrektywa zobowiązuje państwa członków UE do okresowego badania, czy nadal istnieją okoliczności usprawiedliwiające uprzywilejowanie kobiet. Także z analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że w coraz mniejszym stopniu usprawiedliwia się różnicowanie sytuacji prawnej lub faktycznej kobiet i mężczyzn ze względu na kryterium płci (np. wyrok z 22 listopada 2012 r. w sprawie C-385/11 Elbal Moreno przeciwko INSS i TGSS, wyrok z 18 listopada 2010 r. w sprawie C-356/09 Pensionversicherungsanstalt przeciw Kleist). Trybunał Konstytucyjny zauważa również, że zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn jest zasadą znajdującą wyraz we współczesnych konstytucjach.

W świetle powyższych uwag rozpoczęte przez ustawodawcę stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego kobiet i zrównywanie go z wiekiem emerytalnym mężczyzn należy uznać za w pełni legitymowane.

Dokonana zmiana jest zgodna także z art. 32 i art. 33 Konstytucji. Art. 32 wyraża zasadę równości adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej i nakazuje im jednakowe traktowanie podmiotów podobnych charakteryzujących się w takim samym lub podobnym stopniu daną cechą istotną. W myśl ust. 2 tego artykułu żadne kryterium nie może stanowić podstawy różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty. Art. 33 Konstytucji wyraża natomiast zasadę równych praw kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, w tym także równych praw do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd, że ustrojodawca eksponuje w nim równość kobiet i mężczyzn, co wykracza poza nakaz równego traktowania i zakaz dyskryminacji ze względu na płeć.

Na gruncie obu wskazanych przepisów należy bez wątpliwości przyjąć, że kobiety i mężczyźni tworzą jedną klasę podmiotów podobnych, które muszą być traktowane przez prawo równo, także w zakresie uprawnienia do emerytury. Myśl tę wyraził Trybunał następująco: „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 prawnej kobiet i mężczyzn jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy (...) spełniają przesłanki relewancji, proporcjonalności oraz pozostają w związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. (...) w pewnych przypadkach dopuszczalne jest [jednak] stanowienie szczególnych regulacji, w celu wyrównywania faktycznych nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami, czyli wprowadzenie tzw. uprzywilejowania wyrównawczego” (wyrok o sygn. K 63/07).

We wskazanym wyżej wyroku o sygn. K 63/07 (przywoływanym w toku prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą z 2012 r., a także we wnioskach i stanowiskach uczestników postępowania w niniejszej sprawie) Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Potraktował to zróżnicowanie jako dopuszczalne – także na gruncie prawa międzynarodowego – uprzywilejowanie wyrównawcze. Zarazem jednak wyraził pogląd, że nie jest to rozwiązanie optymalne. W

towarzyszącej temu wyrokowi sygnalizacji (sygn. S 2/10) Trybunał rekomendował ustawodawcy podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Zastrzegł przy tym, że proces wyrównywania wieku emerytalnego powinien być rozłożony w czasie, a decyzja w tej sprawie powinna być podjęta z odpowiednim wyprzedzeniem. Wskazał w nim także na istniejące już w polskim prawie mechanizmy znoszące niekorzystne skutki różnicowania wieku emerytalnego.

Pogląd, że uprzywilejowanie wyrównawcze ma charakter wyjątkowy, znalazł wyraz także we wcześniejszych wyrokach, w których poddano kontroli regulacje prawne różnicujące wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w szczególnych systemach emerytalnych dotyczących określonych zawodów. Trybunał nie traktował tego uprzywilejowania jako odnoszącego się do wszystkich grup zawodowych i wszelkich sytuacji, lecz badał, czy jest uzasadnione w świetle dopuszczalnego różnicowania podmiotów podobnych. I tak, na przykład uznał je za akceptowalne, gdy kobiecie pozostawiono decyzję co do przejścia na emeryturę w wieku wcześniejszym niż mężczyzna lub gdy wcześniejsze przechodzenie kobiet na emeryturę było związane ze szczególnym charakterem wykonywanej przez nie pracy (np. orzeczenia z: 24 września 1991 r., sygn. Kw 5/91, OTK w 1991 r., poz. 5, 29 września 1997 r., sygn. K 15/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 37 oraz wyroki z: 28 marca 2000 r., sygn. K 27/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 62, 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177).

Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, związane z istotnym podwyższeniem go w odniesieniu do kobiet, podyktowane jest także potrzebą dostosowania systemów emerytalnych do zjawisk demograficznych, w szczególności wspomnianego już wydłużenia przeciętnego trwania życia i dłuższego przeciętnego wieku życia kobiet niż mężczyzn, a co się z tym wiąże – dłuższego pobierania przez kobiety świadczeń emerytalnych.

W przywoływanym już wyroku o sygn. K 63/07 Trybunał stwierdził, że mimo obowiązywania zasady równości istnieją społeczne powody usprawiedliwiające różnicowanie wieku emerytalnego wyrażające się w utrwalonej tradycją społecznej roli kobiet. Wnioskodawcy argumentują inaczej – dopóki istnieją przesłanki usprawiedliwiające niższy wiek emerytalny kobiet, ustawodawca nie jest upoważniony, by go zrównać z wiekiem emerytalnym mężczyzn. Trybunał uznał ten pogląd za nietrafny i podzielił stanowisko Sejmu, że z tego, iż istnieją powody usprawiedliwiające różnicowanie, nie można wnioskować, że obowiązuje konstytucyjny zakaz jednakowego uregulowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Wobec zachodzących zmian w sytuacji kobiet w rodzinie i społeczeństwie, zmiany modelu rodziny na partnerski, zwiększenia się liczby samotnych kobiet, niemających materialnego oparcia w rodzinie, oraz liczby kobiet zainteresowanych dłuższą aktywnością zawodową, ustawodawca ma powinność wycofywania uprzywilejowania wyrównawczego. Nie jest bliżej znane tempo tych zmian, ale też proces wyrównywania wieku emerytalnego został rozłożony na wiele lat – jego zakończenie przewidział ustawodawca w 2040 r., a dynamika życia społecznego uzasadnia prognozę, że względy społeczne i kulturowe usprawiedliwiające uprzywilejowanie wyrównawcze będą traciły na znaczeniu. Wnioskodawcy nie dostrzegają przy tym, że zachowując różnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn we wprowadzonym w 1999 r. mechanizmie wypracowywania i naliczania emerytury, zależnym w znacznym stopniu od kapitału zgromadzonego ze składek, doprowadza się do sytuacji, w której emerytury kobiet są niższe niż mężczyzn.

Należy nadto zwrócić uwagę, że kryterium płci jako kryterium różnicowania wieku emerytalnego, a w konsekwencji nabycia uprawnień emerytalnych, może być uznane za kryterium dyskusyjne, nie uwzględnia bowiem tego, że kobiety nie pełnią

jednakowych ról społecznych (np. nie wszystkie są obciążone obowiązkami z tytułu rodzicielstwa i macierzyństwa).

Biorąc pod uwagę, że zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn ma charakter z założenia tymczasowy i wyjątkowy, uwzględniając konstytucyjny nakaz równego traktowania kobiet i mężczyzn i ich równych praw w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, mając na uwadze ponaddwudziestopięcioletni okres dochodzenia do stanu zrównania wieku emerytalnego oraz takie wartości konstytucyjne jak zapewnienie realności świadczeń emerytalnych i nakaz dbania o finanse publiczne, Trybunał stwierdził, że dokonana zmiana nie narusza Konstytucji.

Dodatkowo Trybunał zaznaczył, że jedną z przesłanek zrównania i podwyższenia wieku emerytalnego było zapobieżenie poważnemu spadkowi tzw. stopy zastąpienia. Decyzja o podwyższeniu wieku emerytalnego z tego punktu widzenia musiała dotyczyć i kobiet, i mężczyzn, aby nie prowadzić do pogłębienia istniejących różnic w zakresie wysokości świadczeń emerytalnych tych grup ubezpieczonych.

#### 4.2.4. Zarzut niezgodności art. 19 ust. 1, 1a i 1b u.s.r. z art. 23 Konstytucji.

We wniosku grupy posłów sformułowano dodatkowo zarzut, że stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego rolników narusza art. 23 Konstytucji. Jest ono, zdaniem wnioskodawcy zagrożeniem „dla utrzymania gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego państwa”, ponieważ przyjęte rozwiązania ograniczają możliwość przekazywania gospodarstw rolnych młodszemu pokoleniu.

Zgodnie z art. 23 ustawy zasadniczej gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa, z zastrzeżeniem, że zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji (dotyczących własności i wolności działalności gospodarczej).

W *Komentarzu do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* wskazano, że art. 23 ustawy zasadniczej wyraża zasadę ustrojową dopełniającą i konkretyzującą zasady bardziej ogólne, w szczególności zasadę społecznej gospodarki rynkowej (i trzech składających się na nią filarów). Zasada wysłowiona w tym przepisie nie wyklucza istnienia innych typów gospodarstw rolnych. Nakazuje jednak utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewnia gospodarstwom rodzinnym charakter „podstawy ustroju rolnego państwa”; gospodarstwo rodzinne ma więc być efektywną formą gospodarowania (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2000 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, s. 61), zapewniającą „godziwe” utrzymanie rodzinom rolniczym oraz zaspokajającą potrzeby społeczeństwa. Zasada, o której mowa, wyznacza też kierunki polityki państwa – nakazuje władzom publicznym, zwłaszcza ustawodawcy, tak kształtować ustrój rolnictwa, aby zapewnić gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie (finansowe, społeczne i gospodarcze).

Jeśli chodzi o samo pojęcie „gospodarstwa rodzinnego”, to jest nim gospodarstwo, którego własność pozostaje w zasadzie w rękach jednej rodziny.

Zmiana jednego z warunków uzyskania przez rolnika uprawnień emerytalnych, a dotycząca podwyższenia wieku emerytalnego, nie powoduje sama przez się zmian w strukturze własnościowej gospodarstwa rolnego ani – tym bardziej – nie zmienia ustroju rolnego w Polsce.

Podwyższenie wieku emerytalnego starszych członków rodziny prowadzącej gospodarstwo rolne może mieć oczywiście wpływ na sytuację młodszych jej członków. Wynika to z różnego rodzaju powiązań w ramach rodziny, przede wszystkim tych w sferze majątkowej, i ze związanej z nią kwestii następstwa prawnego. Tylko w tym znaczeniu okoliczności wskazywane we wniosku grupy posłów, tego rodzaju jak późniejsze przejęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego przez kolejne, młodsze pokolenie, mogą być jednym z następstw późniejszego przejścia na emeryturę starszych członków rodziny. Nie są to jednak skutki bezpośrednio pozostające w związku z treścią zakwestionowanych przepisów. Wynikają one systemowo z regulacji przyjmowanych w różnych dziedzinach,

związanych bezpośrednio z treścią wzorca konstytucyjnego z art. 23 Konstytucji, np. dotyczących struktury gospodarstw rolnych, w tym określających krąg osób takie gospodarstwo prowadzących (zob. np. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. z 2012 r. poz. 803, ze zm., zgodnie z którym „Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli: a) pracuje w tym gospodarstwie, b) podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie”), czy określających zasady przekazywania *inter vivos* lub zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Odnosząc się do zarzutu opóźnienia wymiany pokoleniowej w rolniczych gospodarstwach rodzinnych, Trybunał zaznaczył jeszcze, że rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlegają rolnik oraz domownik rolnika, a na wniosek – osoba, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestała działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jeżeli podlegała ona ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez co najmniej 12 lat i 6 miesięcy (art. 16 u.s.r). Przekazanie gospodarstwa rolnego zstępnym przed osiągnięciem wskazanego w przepisach wieku emerytalnego, którym docelowo będzie 67 lat, i pozostanie w reżimie ubezpieczenia społecznego rolników, jest więc możliwe również po 31 grudnia 2012 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał nie podzielił zarzutu wnioskodawcy o niezgodności art. 19 ust. 1, 1a i 1b u.s.r. z art. 23 Konstytucji.

4.2.5. Zarzut niezgodności art. 10 ust. 5 u.z.e.f. z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Art. 10 ust. 1 i 2 u.z.e.f. pozbawia prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy (oraz emerytów i rencistów), którzy zostali skazani 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 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Zgodnie z ustępem 5 tego artykułu, ustalając prawo 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 FUS, uwzględnia się również okresy pobierania emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli okresy składkowe i nieskładkowe ustalone na zasadach określonych w art. 5-7 i art. 10 ustawy FUS są krótsze od okresu wymaganego do przyznania tych świadczeń.

Art. 10 ust. 5 u.z.e.f. został w istocie zakwestionowany przez wnioskodawcę ze względu na to, że odsyłając do art. 24 ust. 1a i 1b oraz do art. 27 ust. 2 i 3 ustawy FUS, wprowadził mechanizm podwyższania wieku emerytalnego również w stosunku do podmiotów, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.z.e.f. Z uwagi na to, że przepisy kreujące ów mechanizm zostały uznane za zgodne z art. 2 oraz art. 32 i art. 33 Konstytucji, Trybunał nie dostrzegł argumentów za tym, że niekonstytucyjne jest ich zastosowanie, a w konsekwencji zastosowanie przewidzianego w nich mechanizmu, do funkcjonariuszy wskazanych w art. 10 ust. 1 u.z.e.f.

4.2.6. Zarzuty niezgodności art. 26b ustawy FUS oraz art. 19a u.s.r. z art. 32 i art. 33 Konstytucji oraz z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Art. 26b ustawy FUS przewiduje rozwiązanie szczególne, nazwane przez ustawodawcę „emeryturą częściową”, a wykazujące cechy emerytury, ale także świadczenia przedemerytalnego. Jest ona w istocie nowym rodzajem świadczenia wprowadzonym z zamiarem łagodzenia rygorystyki decyzji podwyższającej wiek emerytalny i zrównującej wiek emerytalny kobiet i mężczyzn.

Sama emerytura częściowa, jako instytucja o charakterze osłonowym, nie została przez wnioskodawców zakwestionowana. Kwestionują oni natomiast sposób jej ukształtowania, przy czym należy przypomnieć, że NSZZ Solidarność zaskarża art. 26b ustawy FUS warunkowo: jeżeli Trybunał uzna za zgodne z ustawą zasadniczą zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Miałoby to bowiem w opinii wnioskodawcy znaczyć, że na gruncie prawa do emerytury kobiety i mężczyźni są (a nie dopiero stają się) podmiotami równymi.

Zgodnie z art. 26b ustawy FUS 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. Jest więc ona przewidziana dla osób z długim stażem ubezpieczeniowym, lecz po osiągnięciu wieku niższego niż „podstawowy” wprowadzony przez ustawę nowelizującą z 2012 r. wiek emerytalny. Wysokość emerytury częściowej wynosi 50% kwoty emerytury ustalonej zgodnie z art. 26 ustawy FUS i nie podlega podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury (art. 26 b ust. 2 ustawy FUS).

Z analizy art. 26b ust. 1 ustawy FUS wynika, że z prawa do emerytury częściowej będą mogły skorzystać kobiety urodzone od dnia 1 stycznia 1959 r., których wiek emerytalny będzie wynosił co najmniej 62 lata i 1 miesiąc (art. 24 ust. 1a pkt 26 ustawy FUS), oraz mężczyźni urodzeni od dnia 1 kwietnia 1949 r., dla których wiek emerytalny wynosić będzie co najmniej 65 lat i 6 miesięcy (art. 24 ust. 1b pkt 2 ustawy FUS), mający określone w tych przepisach okresy składkowe i nieskładkowe, wynoszące dla kobiet 35 lat i dla mężczyzn – 40 lat, pod warunkiem, że kobieta ukończyła co najmniej 62 lata, a mężczyzna ukończył co najmniej 65 lat. Emeryturę częściową może zatem docelowo uzyskać mężczyzna na dwa lata przed wiekiem emerytalnym uprawniającym go do „pełnego” świadczenia emerytalnego, natomiast kobieta – 5 lat przed osiągnięciem takiego wieku. Nadto kobiety mogą uzyskać emeryturę częściową po krótszym o 5 lat od mężczyzn stażu ubezpieczeniowym. Dodać jednak należy, że im dłużej się ją pobiera, tym niższa jest wysokość emerytury „pełnej”, co może obniżać zwłaszcza wysokość świadczeń emerytalnych kobiet.

Zgodnie z analizowanymi przepisami, z emerytury częściowej będą mogły skorzystać osoby (mężczyźni i kobiety) urodzone po 31 grudnia 1948 r. Wszystkie one podlegają ubezpieczeniu społecznemu na takich samych zasadach, opłacają składkę według tych samych reguł, a wysokość ich emerytur jest obliczona według tej samej metody. Wiek emerytalny jako warunek nabycia przez nich świadczeń jest przez ustawodawcę stopniowo zrównywany. Tymczasem kształtując instytucję emerytury częściowej, ustawodawca zróżnicował tę grupę osób na podstawie kryterium płci i według tego kryterium zróżnicował warunki nabycia prawa do emerytury częściowej.

Trybunał zwrócił uwagę, że emerytura częściowa jest świadczeniem, z którego, zgodnie z ustawą, będą mogły skorzystać osoby objęte nowym systemem emerytalnym w trwającym do 2040 r. procesie zrównywania wieku emerytalnego oraz osoby po zakończeniu procesu zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co nastąpi w 2040 r. Między tymi okresami zachodzi istotna różnica, której ustawodawca nie dostrzegł.

Wprowadzając warunki nabycia emerytury częściowej różne dla kobiet i mężczyzn, ustawodawca wyszedł z założenia, że sytuacja prawna kobiet i mężczyzn w zakresie prawa do emerytury jest odmienna oraz że nadal jeszcze istnieją okoliczności usprawiedliwiające uprzywilejowanie wyrównawcze kobiet i choć – co też zauważył – stopniowo tracą one na doniosłości, to moment ten jeszcze nie nastąpił. Przyjął więc za punkt wyjścia aktualną w chwili dokonywania zmiany sytuację, w której między kobietami

i mężczyznami w zakresie prawa do emerytury istnieje usprawiedliwiona nierówność. Opierając się na tym ustaleniu, zachował przez cały okres zrównywania wieku emerytalnego różne dla kobiet i mężczyzn warunki nabycia emerytury częściowej. Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy Trybunał uznał za nienaruszające standardu konstytucyjnego. W okresie dochodzenia do stanu równości, co jest jednym z celów wprowadzonych zmian, a więc w swoistym okresie przejściowym, dopuszczalne jest bowiem nierówne traktowanie podmiotów, które mają stać się równe. W okresie tym mamy bowiem do czynienia z przechodzeniem od nierówności (choć usprawiedliwionej) do zrównania warunków nabywania uprawnień emerytalnych.

Inaczej rzecz się ma w sytuacji, gdy nastąpi zrównanie wieku emerytalnego. Rozwiązanie przyjęte w ustawie naruszać będzie konstytucyjną zasadę równości nakazującą nakładać jednakowe obowiązki lub przyznawać jednakowe prawa podmiotom wykazującym tę samą cechę istotną, którą jest w tym przypadku jednolity wiek emerytalny.

Instytucja emerytury częściowej ze względu na brak czasowego ograniczenia jej stosowania stanie się zatem niekonstytucyjna i owa niekonstytucyjność jest założona w treści zakwestionowanego przepisu. Dlatego Trybunał uznał, że art. 26b ustawy FUS, jest niezgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji; narusza nakaz równego traktowania podmiotów podobnych i ma charakter dyskryminujący mężczyzn.

Trybunał podzielił stanowisko co do celowości samego istnienia emerytury częściowej i jej społecznej roli jako rozwiązania osłonowego. Wobec znacznego podwyższenia wieku emerytalnego emerytura częściowa stwarza zainteresowanym możliwość wyboru, choć warunki jej uzyskania są bardzo wymagające i mogą zniechęcać do skorzystania z niej. Ustawodawca nie przekroczył także granic swobody, ustalając wysokość tego świadczenia na granicy 50% kwoty emerytury ustalonej zgodnie z art. 26 ustawy FUS. Jest ona wprawdzie bardzo niska, ale Trybunał zwrócił uwagę, że po pierwsze, przyznawana jest mimo niespełnienia podstawowego warunku nabycia uprawnień, jakim jest osiągnięcie wieku emerytalnego, po drugie, pozostaje w proporcji do wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu. Należy nadto zauważyć, że brak gwarancji podwyższenia najniższej emerytury częściowej do wysokości emerytury minimalnej wynika z ubezpieczeniowego charakteru systemu emerytalnego i zasady ustalania wysokości świadczenia w proporcji do udziału ubezpieczonego w tworzeniu funduszu. Korekta wysokości emerytury częściowej nie jest wymagana przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Standard ochrony prawa do emerytury przewidziany przez ten przepis odnosi się bowiem do świadczeń należnych po osiągnięciu „podstawowego” wieku emerytalnego.

Powyższe nie znaczy, że Trybunał nie dostrzega, iż rozwiązanie przewidziane w art. 26b ustawy FUS niebezpiecznie zbliża się do granicy wyznaczonej przez zasadę sprawiedliwości społecznej. Ponadto jest niespójne z założonym przez prawodawcę celem. Niespójność ta przejawia się na dwa sposoby. Wprowadzając instytucję emerytury częściowej i nie wyznaczając okresu, w jakim będzie można z niej skorzystać (nie kształtując jej jako instytucji czasowej), ustawodawca utrwalił obecny stan nierówności. Inaczej mówiąc, wprowadził do ustawy FUS instytucję trwałą, której obecność w systemie jest niezależna od procesu zrównywania wieku emerytalnego oraz rezultatu tego procesu i spowoduje w przyszłości konstytucyjnie niedopuszczalną nierówność kobiet i mężczyzn. Nie zharmonizował też warunków nabywania świadczenia z postępującym podwyższaniem wieku emerytalnego i zrównywaniem sytuacji kobiet i mężczyzn.

Dostrzeżenie tej wady zaskarżonej regulacji prawnej nie przesądza o niecelowości emerytury częściowej w systemie, w którym nastąpi zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Jeżeli jednak ustawodawca się na nią zdecyduje, będzie musiał ją ukształtować zgodnie z konstytucyjną zasadą równości.

Mankamentem instytucji emerytury częściowej jest także to, że z upływem czasu będzie się zwiększał czas jej pobierania; innymi słowy różnica między datą, w której nabywa się uprawnienie do emerytury częściowej, a datą osiągnięcia wieku emerytalnego zwiększa się dla ubezpieczonych urodzonych później. Konsekwencją tego jest, co sygnalizowano, zwiększenie różnicy między wysokością świadczenia uzyskiwanego w „podstawowym” wieku emerytalnym w przypadku nieskorzystania z emerytury częściowej i wysokością tego świadczenia w przypadku skorzystania z tej instytucji.

#### 4.2.7. Zarzuty niezgodności art. 183 ust. 5 ustawy FUS z art. 67 Konstytucji.

Art. 183 ustawy FUS jest przepisem przejściowym i dotyczy tzw. „emerytury mieszanej” (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013, s. 124). Emerytura tego rodzaju została przewidziana dla pierwszych roczników ubezpieczonych objętych nowym systemem emerytalnym, tj. dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny w latach 2009-2013, jeżeli nie pobierają emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia i nie były członkami otwartego funduszu emerytalnego albo złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w OFE na dochody budżetu państwa. Celem tej instytucji jest łagodzenie skutków wprowadzenia nowej formuły emerytalnej. W trakcie prac nad ustawą w 1998 r. uznano, że będą mogły z niej korzystać osoby, które podlegają zreformowanemu ubezpieczeniu emerytalnemu nie dłużej niż 15 lat od 1 stycznia 1999 r. *Ratio legis* tego przepisu wiąże się zatem ze zbyt krótkim okresem gromadzenia środków na emeryturę na koncie w ZUS, co mogło mieć negatywne konsekwencje dla wymiaru świadczenia.

Grupa osób, o których mowa, może otrzymać emeryturę składającą się z kwoty odpowiadającej określonemu procentowi emerytury wyliczonej w systemie zdefiniowanego świadczenia (zgodnie z art. 53 ustawy FUS) i z kwoty odpowiadającej określonemu procentowi emerytury wyliczonej według nowych zasad, tj. w systemie zdefiniowanej składki (zgodnie z art. 26 ustawy FUS). Jednym z elementów wyliczenia emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia jest określony procent tzw. kwoty bazowej, czyli 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym (art. 53 w związku z art. 19 ustawy FUS).

Art. 183 ustawy FUS, w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2012 r., w następujący sposób ustalał proporcje wyżej opisanych części emerytury mieszanej osób, które osiągnęły wiek emerytalny w poszczególnych latach:

- a) w 2009 r. – 80% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 20% emerytury obliczonej na podstawie art. 26;
- b) w 2010 r. – 70% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 30% emerytury obliczonej na podstawie art. 26;
- c) w 2011 r. – 55% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 45% emerytury obliczonej na podstawie art. 26,
- d) w 2012 r. – 35% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 65% emerytury obliczonej na podstawie art. 26.
- e) w 2013 r. – 20% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 80% emerytury obliczonej na podstawie art. 26.

W 2013 r. dotychczasowy wiek emerytalny osiągnęły kobiety urodzone w 1953 r. oraz mężczyźni urodzeni w 1948 r. Wobec tych grup ubezpieczonych ustawą nowelizującą z 2012 r. podniesiono wiek emerytalny od 1 miesiąca do 5 miesięcy w odniesieniu do kobiet i od 1 miesiąca do 4 miesięcy wobec mężczyzn (art. 24 ust. 1a pkt 2-5 oraz art. 27 ust. 3 ustawy FUS). W związku z tym niektóre z tych osób (w zależności od miesiąca, w którym się urodziły) nowy wiek emerytalny osiągnęły w 2013 r. lub osiągną go w 2014 r. Ustawodawca musiał zatem dostosować treść art. 183 ust. 5 ustawy FUS do tych

okoliczności i dlatego w określeniu „która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2013” po wyrażeniu „2013” dodał określenie „albo 2014”. Zmiana była konieczna, aby art. 183 ustawy FUS po podniesieniu wieku emerytalnego nadal dotyczył tej samej grupy adresatów i w tym sensie miała charakter dostosowujący do zmian dokonanych w innych przepisach tej ustawy.

Grupa posłów zakwestionowała ten przepis jako niezgodny z art. 67 Konstytucji, gdyż ich zdaniem, „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”. Ten fragment wniosku grupy posłów jest szczególnie trudny do odczytania. Wnioskodawca nie formułuje zarzutu niezgodności z Konstytucją instytucji emerytur mieszanych, a kształtującemu tę instytucję art. 183 ustawy FUS nadaje znaczenie, którego w istocie nie ma. Przepis ten nie wprowadza bowiem żadnej nowej treści co do sposobu wyliczenia emerytur ani mieszanych, ani wyliczanych w całości w systemie zdefiniowanej składki. Gdyby nawet przyjąć, że wnioskodawca kwestionuje cały mechanizm wyliczania emerytur tych ubezpieczonych, którzy podlegali ubezpieczeniu przed reformą systemu i podlegają mu nadal już w systemie nowym, to powinien wskazać inne przepisy ustawy FUS określające sposób obliczania emerytury ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Niezależnie od tego, czy postawiony zarzut odczytać jako dotyczący całego art. 183 ustawy FUS, czy jako dotyczący zmiany wprowadzonej w ust. 5 tego przepisu, Trybunał stwierdził, że został on postawiony nazbyt ogólnie, a wnioskodawcy nie przedstawili argumentacji pozwalającej na obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia wzorca konstytucyjnego z art. 67 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał uznał, że art. 183 ust. 5 ustawy FUS jest zgodny z art. 67 Konstytucji.

4.2.8. Zarzuty niezgodności art. 69 § 1, 1a i 2a p.u.s.p. i art. 30 § 2, 3 i 4 ustawy o SN z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

4.2.8.1. Grupa posłów postawiła zarzut niezgodności przepisów podwyższających wiek, w którym sędziowie przechodzą w stan spoczynku, z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podobnie jak w przypadku zarzutu dotyczącego podniesienia wieku emerytalnego w systemie powszechnym, wnioskodawca argumentował, że nowe zasady powinny dotyczyć tylko tych osób, które rozpoczną aktywność zawodową po ich wejściu w życie.

Zgodnie z art. 69 § 1 p.u.s.p. sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia (poprzednio był to wiek 65 lat dla wszystkich sędziów, zarówno kobiet jak i mężczyzn). Przy czym jeśli chodzi o kobiety sędziów urodzone do 30 września 1973 r. i mężczyzn sędziów urodzonych do 30 września 1953 r. wiek, którego osiągnięcie powoduje przejście sędziego w stan spoczynku, jest równy najniższemu wiekowi emerytalnemu określonym odpowiednio w art. 24 ust. 1a pkt 61-84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 ustawy FUS (chodzi tu o stopniowe podwyższanie wieku powyżej 65 lat wobec poszczególnych roczników). Nadal sędziowie mogą – nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem wieku uprawniającego do stanu spoczynku – oświadczyć Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska, przedstawiając zaświadczenie stwierdzające zdolność, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie.

Prawodawca nie uchylił art. 69 § 2 p.u.s.p. głoszącego: „Sędzia przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku, z zachowaniem prawa do uposażenia określonego w art. 100 § 2, 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”. Ograniczył jednak zakres



podmiotowy tego uprawnienia w ten sposób, że przysługuje ono sędziom, którzy wymagane warunki spełnią do dnia 31 grudnia 2017 r. (czyli w ciągu pięciu lat od wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r.).

Podobny mechanizm wprowadzono w ustawie o SN, przy czym co do zasady sędzia SN – tak jak dotychczas – przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70 roku życia (art. 30 § 1 ustawy o SN). Na swój wniosek sędzia SN przechodzi w stan spoczynku po ukończeniu 67 roku życia albo – jeśli chodzi o kobiety sędziów urodzone do dnia 30 września 1973 r. i mężczyzn sędziów urodzonych do dnia 30 września 1953 r. w wieku równym najniższemu wiekowi emerytalnemu określone odpowiednio w art. 24 ust. 1a pkt 61-84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 ustawy FUS (art. 30 § 2 pkt 1 w związku z art. 30 § 3 ustawy o SN). Ustawa o SN przewiduje także uprawnienie – obecnie ograniczone podmiotowo do osób, które spełnią określone warunki do dnia 31 grudnia 2017 r. – do wcześniejszego przejścia w stan spoczynku, a mianowicie po ukończeniu 60 roku życia i przepracowaniu na stanowisku sędziego SN nie mniej niż 9 lat (art. 30 § 2 pkt 2 w związku z art. 30 § 4 ustawy o SN).

Na marginesie Trybunał zauważył, że w stanowisku SN do projektu ustawy nowelizującej z 2012 r. wskazano, że uzasadnione byłoby usunięcie ograniczenia możliwości orzekania przez sędziów, którzy ukończyli 70 rok życia, jeśli złożą oświadczenia woli co do dalszego zajmowania stanowiska i przedstawią zaświadczenie stwierdzające zdolność ze względu na stan zdrowia do dalszego pełnienia obowiązków.

Jest oczywiste, że między powszechnym system emerytalnym a zaopatrzeniem sędziów i prokuratorów istnieją zasadnicze różnice; przede wszystkim ze względu na cechy ich stosunku służbowego oraz ze względu na zasadę składkowości. Uprawnienie do stanu spoczynku jest przy tym jedną z konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Trybunał zaznaczył jednak, że wiek, w którym sędzia przechodzi w stan spoczynku, określa ustawa, a nie Konstytucja. Również ustawa, a nie Konstytucja, przyznaje sędziom przywilej w postaci wcześniejszego stanu spoczynku. Jeżeli istnieją ważne względy przemawiające za potrzebą podwyższenia wieku emerytalnego i ciężar decyzji ów wiek podwyższającej ponoszą wszystkie osoby, które przed 1 stycznia 2013 r. nie nabyły prawa do emerytury, to Trybunał nie znajduje powodów, by uwzględniając również i tę okoliczność, podwyższenie wieku uprawniającego sędziego do stanu spoczynku uznać za konstytucyjnie niedopuszczalne. Odwołując się do argumentów wyłożonych w części III punkcie 3 oraz pkt 4.2.1 i 4.2.2 uzasadnienia, Trybunał uznał decyzję ustawodawcy podwyższającą ten wiek za zgodną z art. 2 Konstytucji – wywodzonymi z niego zasadami ochrony praw nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stwierdził ponadto, że wypracowana w dotychczasowym jego orzecznictwie teza dotycząca wynagrodzeń sędziowskich, a mianowicie, że sytuacja społeczno-gospodarcza państwa może wymuszać zmiany obowiązującego prawa dotyczące wszystkich obywateli, w tym także należących do grup zawodowych o szczególnej pozycji, jest aktualna także w przypadku świadczenia na wypadek zaprzestania aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem określonego wieku.

Podwyższając wiek uprawniający sędziego do przejścia w stan spoczynku oraz zrównując go dla kobiet i mężczyzn, ustawodawca zrezygnował z dotychczasowego rozwiązania uprawniającego do wcześniejszego stanu spoczynku.

Rozwiązanie to było oparte na zróżnicowaniu sędziów kobiet i sędziów mężczyzn, zgodnie z przyjętą w czasie jego tworzenia koncepcją uprzywilejowania wyrównawczego. Stwierdzając, że zanikają powody usprawiedliwiające jego utrzymanie, ustawodawca zdecydował, by uprzywilejowanie to utrzymać przez 5 lat. Przewidział więc rozwiązanie przejściowe, które czasowo zachowując nierówność, łagodzi skutki wprowadzonej zmiany i przyjmuje jednolicie, że skorzystać z niego mogą ci wszyscy,

którzy spełnią do 31 grudnia 2017 r. warunki uprawniające dotąd do przejścia w stan spoczynku w wieku obniżonym. Przewidziany przez ustawodawcę okres „dostosowawczy” nie jest arbitralny i odpowiada wymaganiom sformułowanym w dotychczasowym orzecznictwie TK (zob. wcześniej powołany i omówiony wyrok o sygn. K 5/99). Samo zaś podobieństwo przypadków „granicznych” (spełnienie warunków krótko przed 31 grudnia 2017 r. i krótko po tej dacie) nie przesądza o konieczności podobnego ich potraktowania.

4.2.8.2. Trybunał przypomina, że zgodnie z dotychczasowym jego orzecznictwem warunki uzyskania świadczeń na wypadek zaprzestania aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem określonego wieku mogą być różne dla poszczególnych grup wyodrębnionych według daty urodzenia, tym bardziej że w rozważanej sprawie ustawodawca, zapewniając odpowiednio długi okres dostosowawczy, wygasza uprawnienie, mające przy tym charakter przywileju.

4.2.9. Zarzuty niezgodności art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zarzuty są tu tożsame z zarzutami dotyczącymi regulacji zawartych w p.u.s.p. i w ustawie o SN. Co do zasady, do stanu spoczynku prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy p.u.s.p., z zastrzeżeniami wskazanymi w art. 62a ust. 2-5, a zatem także w zakwestionowanych ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze.

Art. 62a ust. 4 ustawy o prokuraturze, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., stanowił: „Prokurator wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, będący oficerem, przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia sześćdziesiątego roku życia, chyba że:

1) nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem sześćdziesiątego roku życia oświadczy Prokuratorowi Generalnemu wolę dalszego zajmowania stanowiska po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko prokuratora, lub

2) został powołany na stanowisko prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury”.

W świetle tak ukształtowanego stanu prawnego w 2013 r. prawo do przejścia w stan spoczynku nabyliby oficerowie prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury urodzeni w 1953 r.

Art. 62a ust. 4 ustawy o prokuraturze, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r., stanowi:

„4. Prokurator wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, będący oficerem, przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia albo po osiągnięciu wieku przewidzianego odpowiednio w art. 69 § 1a ustawy wymienionej w art. 62a ust. 1, chyba że:

1) nie później niż 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, oświadczy Prokuratorowi Generalnemu wolę dalszego zajmowania stanowiska po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków prokuratora, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko prokuratora, lub

2) został powołany na stanowisko prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury”.

Z porównania przedstawionych wyżej rozwiązań ustawowych wynika zatem, że wiek, w jakim prokurator wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, będący oficerem, przechodzi w stan spoczynku, podwyższa się: dla kobiet o 5 lat (art. 24 ust. 1a pkt 61 ustawy FUS), dla mężczyzn zaś – o co najmniej 6 lat i 9 miesięcy (art. 24 ust. 1b pkt 17 ustawy FUS).

Omawiany przepis koresponduje z art. 111 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, ze zm.), zgodnie z którym „żołnierza zawodowego zwalnia się z zawodowej służby wojskowej wskutek: (...) 5) osiągnięcia wieku sześćdziesięciu lat, z zastrzeżeniem art. 111b.”

W myśl zaś art. 45 ust. 4 tejże ustawy, „zwolnienie żołnierza zawodowego ze stanowiska służbowego (...) prokuratora wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury następuje z uwzględnieniem przepisów (...) ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze”.

Z kolei, stosownie do art. 110 ust. 2 ustawy o prokuraturze, „prokuratora lub asesora wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury nie można zwolnić z zawodowej służby wojskowej przed odwołaniem go ze stanowiska prokuratora lub asesora, chyba że przechodzi w stan spoczynku lub zachodzi sytuacja określona w art. 62a ust. 4”.

Należy tu przychylić się do poglądu Prokuratora Generalnego, że o ile przyjęte w ustawie nowelizującej z 2012 r., i omówione wyżej, stopniowe wydłużanie o miesiąc okresu aktywności zawodowej można ocenić jako ingerujące w niewielkim stopniu w plany życiowe obywateli, o tyle wydłużenie wieku dla omawianej grupy prokuratorów, z dniem wejścia w życie ustawy, o tak długi okres (o ponad 6 lat) ocenić należy jako ingerujące w bezpieczeństwo prawne jednostki. Zdaniem Trybunału, ingerencja ta ma jednak silne uzasadnienie aksjologiczne, dlatego że chodzi tu o ujednoczenie sytuacji wszystkich podmiotów korzystających ze stanu spoczynku. Trybunał, oceniając jej zgodność z Konstytucją, nie mógł tracić z pola widzenia, że stan spoczynku prokuratorów nie ma umocowania konstytucyjnego. Nadto prokuratorzy wojskowi oficerowie korzystali z przywileju, ich sytuacja była ukształtowana korzystniej niż sytuacja innych prokuratorów, w szczególności prokuratorów wojskowych niebędących oficerami. Trybunał wziął także pod uwagę argumenty wysunięte przez Sejm, a mianowicie że utrzymanie możliwości nabycia prawa do emerytury mundurowej łagodzi rygoryzm podwyższenia wieku, w jakim prokuratorzy wojskowi mogą przechodzić na emeryturę.

Jeśli chodzi o kobiety prokuratorów wojskowych, to w istniejącym stanie faktycznym pierwsza grupa kobiet, której podwyższono wiek emerytalny, osiągnie go po upływie długiego okresu dostosowawczego.

Jeśli chodzi natomiast o art. 62a ust. 4a ustawy o prokuraturze, zgodnie z którym prokurator wojskowej jednostki organizacyjnej prokuratury, niebędący oficerem, przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 67 roku życia albo po osiągnięciu wieku przewidzianego odpowiednio przez art. 69 § 1a p.u.s.p. (wcześniej był to wiek 65 lat) należy ocenić jako zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji, analogicznie do odpowiednich przepisów p.u.s.p.

5. Rozstrzygnięcie o konstytucyjności zakwestionowanych przepisów dotyczących podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie oznacza, że Trybunał nie dostrzeża podniesionych w toku konsultacji społecznych i w literaturze wątpliwości co do tego, czy przewidziane w ustawie rozwiązania doprowadzą do realizacji wszystkich wskazanych przez prawodawcę celów. Analiza prac nad ustawą nowelizującą z 2012 r. budzi obawy, że prawodawca nie ma klarownej wizji realizacji zabezpieczenia społecznego na wypadek starości (zob. K. Ślebzak, *Niektóre uwagi na tle zmian w prawie emerytalnym wprowadzonych ustawą z 11 maja 2012 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 7/2012, s. 23 i nast.). Podwyższenie wieku emerytalnego jest tylko jednym z elementów zmian dokonywanych w systemie emerytalnym, ale konieczne są także inne działania. Na przykład wskazać można politykę zatrudnienia, w tym w szczególności aktywną politykę na rzecz podniesienia współczynnika aktywności zawodowej osób starszych, politykę zdrowotną i politykę prorodzinną.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z intencją ustawodawcy

podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a zatem ich dłuższa aktywność zawodowa, ma doprowadzić do relatywnie wyższych świadczeń emerytalnych (ze względu na to, że ich wysokość zależy nie tylko od stażu pracy i opłacanych składek, wkładu ubezpieczonego do systemu, lecz także od dalszego trwania życia) oraz do zwiększenia średniego tempa wzrostu PKB. To na państwie, jako gwarancie systemu, spoczywa odpowiedzialność za to, że deklaracje te będą realizowane, że przyjęte rozwiązania nie okażą się jedynie doraźnymi i krótkotrwałymi rozwiązaniami oszczędnościowymi, lecz doprowadzą do zagwarantowania odpowiednio wysokiego, także z punktu widzenia wymagań wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji, dochodu na starość.

Poddany kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie mechanizm podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn został rozłożony w czasie, a jego działanie uzależnione jest od bardzo wielu zróżnicowanych czynników. Trybunał orzekając w niniejszej sprawie o konstytucyjności przepisów kształtujących ten mechanizm musiał uwzględnić warunki, w jakich została podjęta decyzja prawodawcy. Trybunał ma jednocześnie świadomość, że warunki te mogą się zmienić, prognozy mogą się nie sprawdzić, a sytuacja zmienić w nieprzewidywany sposób, co może wpłynąć na ocenę konstytucyjności regulacji dotyczącej podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego w przyszłości.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r. o sygn. K 43/12.

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego motywuję następująco:

1. Sejm, a więc organ władzy ustawodawczej mający systemowy mandat do określania wartości, wprowadziwszy ustawę 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) o wąskim w istocie zakresie regulacji, w wyjątkowo trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej i w warunkach ogromnych wyzwań stojących przed organami państwa, bez uprzednio i równoległe podjętych działań rzeczywiście reformujących system zabezpieczenia społecznego w Polsce, naruszył w stopniu kwalifikowanym Konstytucję, co powinno skutkować usunięciem całej regulacji z obrotu prawnego. Wniosek ten wynika z szeregu przesłanek rozumowania:

2. Trybunał Konstytucyjny od pewnego czasu stoi w obliczu zjawiska, w którym wzorce konstytucyjne powoływane przez wnioskodawców są jakby „spłaszczone” i „mało wydolne” w kontroli konstytucyjności ustaw. W przypadku bowiem postępowań dotyczących zgodności przepisów różnych ustaw (zob. wyroki TK z: 20 kwietnia 2011 r.,

sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26; 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7; 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125; postanowienie TK z 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25), Trybunał pozostawał w sytuacji swoistej bezsilności, kiedy zauważał, że dana regulacja ustawowa narusza pewne zasady, a ściśle rzecz ujmując – wartości konstytucyjne. Przyczynami tego stanu rzeczy są niepokojące zjawiska szybkiej, mało ugruntowanej merytorycznie legislacji (np. brak procedury konsultacyjnej ze związkami zawodowymi). Dodatkowo mamy do czynienia ze zmianami w otoczeniu pozaprawnym procesów legislacyjnych i decyzji ustawodawcy, a to oczywiście wpływa również na stopień trudności oceny konstytucyjności ustaw. Ponadto występują złe zjawiska w postaci coraz mniejszej sprawności organów państwa, państwo w wielu przypadkach jest niewydolne. Wobec tego Trybunał ma moralny (a także merytoryczny) obowiązek poszukiwania nowych narzędzi kontroli konstytucyjności ustaw z uwzględnieniem paradygmatu jedności normatywno-aksjologicznej systemu prawa. Innymi słowy, nie można odrywać norm od wartości (chodzi o przenikanie się czynnika aksjologicznego z czynnikiem normatywnym). Przy czym uważam, że przy okazji każdej kontroli konieczne jest dokładne zidentyfikowanie systemowej podstawy kontroli ustawy, aby wskazać te wartości, które są absolutnie podstawowe z punktu widzenia treści ustawy i z punktu widzenia wzorców, oraz żeby właściwie odnieść wzorce do kontroli konstytucyjnej. Oczywiście jest, że w tym przypadku należy na Konstytucję patrzeć systemowo.

W związku z powyższym konieczne jest wprowadzenie zabiegu stopniowania naruszenia Konstytucji. Ustawodawca może naruszyć Konstytucję bądź w stopniu kwalifikowanym, bądź w stopniu zwykłym. Kwalifikowane naruszenie Konstytucji następuje wtedy, kiedy oczywiście, koniecznie i immanentnie naruszany jest art. 1 Konstytucji, niestety z reguły pomijany przez wnioskodawców, jak i sam Trybunał. Art. 1 Konstytucji ma bardzo bogatą treść normatywną, nie jest tylko deklaracją. Jeżeli kontrolując ustawę z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, zauważamy, że ta ustawa w jakimś stopniu ociera się o naruszenie lub narusza art. 1 Konstytucji, to musimy się liczyć z tym, że pojawi się sytuacja kwalifikowanego naruszenia Konstytucji.

Kwalifikowane naruszenie Konstytucji to takie naruszenie, w którym występuje immanentne (związane istotowo z daną sprawą) naruszenie art. 1 Konstytucji i jednocześnie oraz całościowe naruszenie wartości, które identyfikują podstawę kontroli konstytucyjnej. Natomiast zwykle naruszenie Konstytucji, jako konsekwencja kontroli konstytucyjności ustawy ze wskazanym wzorcem, skutkuje niekonstytucyjnością przepisu lub grupy przepisów (nie całej ustawy) ze względu na wskazany wzorzec. Jedynym wyjątkiem jest ten, w którym następuje nierozzerwalność związku danej regulacji przepisu z całą ustawą. Wówczas trzeba uznać całą daną ustawę za niezgodną z Konstytucją. Mianowicie w przypadku kwalifikowanej niezgodności warunkiem czy absolutnie nieusuwalnym skutkiem jest stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej ustawy.

3. Powyższą sytuację kwalifikowanej niezgodności zauważam w sprawie o sygn. K 43/12. Mamy tutaj do czynienia z koniecznością stwierdzenia niekonstytucyjności całego aktu normatywnego. W tej sprawie wystąpiły dwojakie naruszenia kwalifikowane, formalne (polegające na niedających się usunąć skutkach rażącego naruszenia procedury stanowienia prawa – w tej sprawie: zaniechanie czy błędy w zakresie konsultacji ze związkami zawodowymi) oraz materialne, charakteryzujące się trzema cechami: jest jednocześnie, strukturalne (występują zależności o charakterze systemowym między poszczególnymi wartościami) i pełne (pełne naruszenie wartości identyfikujących podstawę kontroli zgodności z Konstytucją oraz odpowiadających tym wartościom powinności). Z tego punktu widzenia inaczej wygląda podstawa kontroli konstytucyjnej i

tych grup powinności, bo moim zdaniem paradygmat jedności normatywno-aksjologicznej prawa wyznacza podstawy kontroli konstytucyjnej. Ten paradygmat jest wyznaczany przez cztery przepisy Konstytucji, cztery wartości Konstytucji i cztery grupy powinności, zupełnie inaczej określone, niż uczynili to wnioskodawcy w sprawie o sygn. K 43/12. Do tych właśnie grup są odniesione przez wnioskodawcę wzorce: art. 2, art. 9, art. 18, art. 20, art. 23, art. 32, art. 33 i art. 67 Konstytucji. Moim zdaniem, wspomniane cztery przepisy są następujące: art. 2, art. 1, art. 32 i art. 84 Konstytucji, wartości zaś: sprawiedliwość społeczna, harmonia między wspólnotami i ludźmi, równość traktowania obywateli przez władze Rzeczypospolitej Polskiej i równość obciążeń obywateli. Powinności są związane z czterema grupami: 1) powinności władz publicznych – tworzenie i realizowanie rozwiązań systemowych z jednoczesnym powstrzymaniem się od punktowego, nieadekwatnego nakładania ciężarów na wybrane grupy społeczne, z jednoczesnym utrzymaniem przywilejów wielu innych grup społecznych; wyrównywania obciążeń z uwzględnieniem specyfiki sytuacji prawnej i pozaprawnej poszczególnych grup zawodowo-społecznych; 2) powinności władz publicznych, grup społecznych oraz osób, które dotyczą rozkładu odpowiedzialności za określony stan wyznaczonych konstytucyjnie spraw oraz związanych z nią obowiązków; 3) powinności organów władz publicznych, które mają obowiązek równego traktowania wspólnot i obywateli; 4) powinności obywateli, a więc adekwatnie określone obciążenia na rzecz dobra wspólnego.

Regulacje badanej ustawy powodują konsekwencje, które generują stany naruszania wszystkich czterech wskazanych wartości jednocześnie. Jest to najważniejszy argument za kwalifikowanym naruszeniem Konstytucji. Naruszenie Konstytucji polega nie tylko na bezpośrednim godzeniu we wskazane wartości lub znaczącym ograniczaniu tych wartości, ale także na wygenerowaniu stanów dysfunkcyjnych, zakłócających relacje między wartościami. Konsekwencje kwalifikowanego naruszenia Konstytucji są następujące: 1) naruszenie godzi w Rzeczpospolitą jako ustrojową emanację Polski w znaczeniu dosłownym zaczerpniętym z preambuły Konstytucji; 2) znosi identyfikację obywatela z państwem lub znacząco temu zagraża; 3) znacząco zakłóca harmonię wspólnot w państwie; 4) dekonstruuje postawy solidarności ludzi; 5) godzi w podstawy kulturowe i cywilizacyjne tożsamości narodowej. Nietrudno zauważyć, że są to konsekwencje zawartości normatywnej art. 1 Konstytucji.

4. Uprzedzając potencjalny zarzut o naruszenie w ramach tego rozumowania zasady związania Trybunału granicami wniosku (por. art. 66 ustawy o TK) w zakresie podstawy kontroli konstytucyjności, wskazać należy argumenty na rzecz konieczności rozluźnienia nazbyt formalnego podejścia polskiego sądu konstytucyjnego do tego zagadnienia (zob. np. postanowienie TK z 12 lutego 2003 r., sygn. U 1/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 17). Sprowadzają się one w szczególności do następujących stwierdzeń: 1) tekst Konstytucji wymaga interpretacji z uwzględnieniem jego całości, a ustalenie treści danej normy konstytucyjnej często nie jest możliwe bez powiązania z treścią pozostałych norm; 2) ogólny charakter norm konstytucyjnych utrudnia wnioskodawcy identyfikację adekwatnych wzorców kontroli; 3) sąd konstytucyjny jest ustrojowo predestynowany do dokonywania interpretacji Konstytucji i przez to najlepiej dostrzega niezgodności z nią norm niższego rzędu; 4) celem kontroli sprawowanej przez Trybunał jest ochrona Konstytucji przez usuwanie z systemu prawnego norm niezgodnych z normami wyższego rzędu; 5) postępowanie przed Trybunałem jest prowadzone w interesie publicznym, a to przemawia za maksymalnie sprawnym usunięciem z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm; 6) nie ma racjonalnych powodów, aby dopuszczaną *ex officio* kontrolę dochowania trybu prawodawczego traktować odmiennie od kontroli materialnej

(zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 161).

5. W kontekście powyższego należy jednocześnie zaznaczyć, że Trybunał stosował już podobnie skonstruowane „narzędzie badawcze” służące kontroli aktów normatywnych. Tak odczytuję na przykład rozumowanie przedstawione przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41). Oprócz bezpośredniego odwołania się do pojęcia „kwalifikowanego naruszenia norm konstytucyjnych wynikających z powołanych wzorców kontroli, związanego z kumulacją czterech przesłanek przesądzających o niezgodności” kwestionowanej ustawy z Konstytucją, Trybunał dokonał systemowej wykładni wzorców wynikających z ustawy zasadniczej, nawiązując równocześnie do art. 1 Konstytucji. Jak bowiem stwierdził w powołanym wyroku, ocena dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę zaskarżonym w sprawie o sygn. Kp 1/11 mechanizmem „wymaga zarysowania poszerzonego kontekstu konstytucyjnie chronionych wartości, na tle których rozpatrywać należy rozwiązania zakwestionowane we wniosku”. W dalszej części uzasadnienia Trybunał konsekwentnie dostrzegł powiązania przepisów i treści normatywnych wynikających z art. 24, art. 1, art. 153 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji (praca jako dobro identyfikowane na gruncie konstytucyjnym, będące jednocześnie istotnym elementem dobra wspólnego, odniesione następnie do urzędników służby cywilnej zapewniających wykonywanie zadań państwa w sposób determinowany konstytucyjnie i w służbie dobru wspólnemu, co jest gwarantowane poprzez ochronę stabilizacji zatrudnienia tych urzędników, która znajduje oparcie w zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa). Innymi słowy, Trybunał dostrzegł stan równoczesnego naruszenia kilku wartości konstytucyjnie chronionych i pozostających w systemowej zależności między sobą.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r. o sygn. K 43/12.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Mirosława Granata  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktów 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 sentencji.

1. Kontrola konstytucyjności regulacji wprowadzonej 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; dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r.) dotyczącej określenia wieku emerytalnego powinna polegać na zbadaniu zasad i wartości konstytucyjnych, które zostały wskazane przez wnioskodawców, z punktu widzenia proporcjonalności działania prawodawcy. Konieczne było ustalenie, czy przedsięwzięte przez ustawodawcę środki są skuteczne do osiągnięcia założonego celu, czy są najmniej uciążliwe wobec tego celu i czy stopień uciążliwości dla ubezpieczonego pozostaje w odpowiedniej proporcji do wartości celu, którego realizacji dane ograniczenie ma służyć. W danej sprawie test proporcjonalności ani na podstawie art. 2, ani na podstawie art. 31

ust. 3 Konstytucji nie został przez Trybunał przeprowadzony. Trybunał w zasadzie nie posługuje się nawet siatką pojęciową takiego rozumowania. Wnioskodawcy kwestionowali konstytucyjność działania ustawodawcy w ramach wyznaczonych właśnie przez zasady ustrojowe oraz przez przepisy umowy międzynarodowej. Dlatego stanowisko Trybunału co do tego, że „[z]miana treści warunków nabycia prawa do emerytury w okresie jego nabywania, jest uzasadniana takimi wartościami konstytucyjnymi jak sprawiedliwość rozumiana jako możliwie równe ponoszenie kosztów funduszu przez kolejne generacje ubezpieczonych, solidarność społeczna i stabilność finansów publicznych” (cz. III pkt 4.2.1.) nie jest poparte właściwym rozumowaniem prawnym. Wobec braku ważenia dóbr konstytucyjnych, równie nieprzekonująca jest myśl TK, że „[p]odważone zaufanie jednostki do gwaranta systemu pozostaje w odpowiedniej proporcji do wartości, jaką jest solidarność wspólnoty ubezpieczonych” (cz. III pkt 4.2.1.).

Nie podzielam stanowiska Trybunału, że sprawę określenia wieku emerytalnego można scedować w istocie wyłącznie na ustawodawcę zwykłego. Do tego bowiem sprowadza się myśl, że „ustawodawca ma dużą swobodę kształtowania zakresu i form oraz konkretyzowania treści praw socjalnych, w tym także prawa do emerytury” (cz. III pkt 3.3.2.). TK nie miał podstaw do przyjęcia, że całość wspomnianego określenia może być przeniesiona do zakresu swobody prawodawcy. Jeśli art. 67 Konstytucji regulujący prawo do zabezpieczenia społecznego ma nie być przepisem wyodrębnionym z treści i ze znaczenia, to nie może on oznaczać przekazania w sposób niemal mechaniczny pola ustawodawcy zwykłego. Konstytucja i umowa międzynarodowa narzucają ustawodawcy określone ograniczenia, których znaczenie należało zbadać z punktu widzenia konkurujących zasad i wartości. Nie jest wykluczone, że podniesienie wieku emerytalnego w określony sposób może być uznane za zgodne z Konstytucją i umową. Wskazywali na to nawet wnioskodawcy w toku rozprawy. Trybunał, rezygnując z prowadzenia testu proporcjonalności, nie może zagadnienia podniesienia wieku emerytalnego cedować na prawodawcę zwykłego, w imię swobody jego działania w zakresie regulowania praw socjalnych.

Trybunał, w podejściu do analizy zaskarżonych przepisów prawa co do nabycia prawa do emerytury, jest niekonsekwentny. Z jednej strony, zastrzega, że nie dysponuje kompetencją merytoryczną i instrumentarium do kontroli celowości i skuteczności decyzji legislacyjnych. Z drugiej, ocenił, że ustawodawca działał z należytą starannością, racjonalnie i odpowiedzialnie (cz. III pkt 3.5.). O ile można przyjąć, że wnioskodawcy nie obalali domniemania, iż ustawodawca działał ze starannością – aczkolwiek w sprawie podnoszone były mocne zarzuty wobec trybu uchwalenia ustawy nowelizującej z 2012 r. – o tyle stwierdzenie „racjonalności i odpowiedzialności” ustawodawcy w zakresie regulacji wieku emerytalnego, gdy stanowczo podkreśla się brak kompetencji Trybunału, jeśli chodzi o ustalenie celów i założeń prawodawcy oraz stopnia ich realizacji, wydaje się wątpliwe co do swej podstawy.

Jeśli Trybunał podczas oceny konstytucyjności prawa do zabezpieczenia społecznego ma być niejako „bezbronny”, gdyż przyjmuje zasadę szerokiej swobody ustawodawcy w zakresie prawa, jako pochodną ekonomii i demografii, i ceduje na niego w całości regulację wysokości wieku emerytalnego, to powstaje wątpliwość co do tego, kto powstrzyma prawodawcę przed ewentualnym dalszym podniesieniem wieku emerytalnego. Jakie gwarancje przedstawia rozumowanie Trybunału, że ustawodawca nie ponowi takiego zabiegu? Nie mogę przyjąć odpowiedzi, że w państwie prawnym, w demokracji konstytucyjnej, w społecznej gospodarce rynkowej, w środku Europy, takich gwarancji prawnych, z powodu sytuacji gospodarczej – po prostu – nie ma. Jeśli nie dysponujemy gwarancją konstytucyjną, że ustawodawca nie może czynić wszystkiego w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego z uwagi na wiek ubezpieczonego, wszystkiego co dyktuje



prawodawcy deficyt FUS, to tak jakby Trybunał twierdził lub godził się, że w zakresie zabezpieczenia społecznego zasady państwa prawnego z góry ustępują miejsca ochronie równowagi budżetowej. W rozumowaniu trybunalskim brakuje choćby zarysu granicy działania ustawodawcy w sferze prawa do zabezpieczenia. Z punktu widzenia ustawodawcy zwykłego, jaki wynika z pozycji FUS, zawsze będzie „opłacało się” przesunąć wiek emerytalny lub ograniczyć liczbę osób przechodzących na emeryturę. Będzie to zawsze korzystne dla budżetu FUS. Rozstrzygnięcia prawodawcy dotyczące milionów ludzi muszą być w demokratycznym państwie prawnym obwarowane określonymi zasadami prawa, a nie scedowane na zasadę swobody ustawodawcy. Nie mogą zależeć wyłącznie od argumentu, że dopłaty do FUS z budżetu państwa rosną z roku na rok. Ustawodawca, co jest oczywiste dla mnie, musi zajmować się wiekiem emerytalnym w kontekście równowagi budżetowej lub demografii, ale nie może tracić z pola widzenia zasad konstytucyjnych. Jeśli na tym tle ma miejsce kolizja między zasadami i wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał musi wyłuszczyć obywatelom rachunek wartości konstytucyjnych, który uzasadnia dany wybór ustawodawczy. Moim zdaniem, w niniejszej sprawie od prowadzenia takiego rachunku odstąpiono. Trybunał stwierdza natomiast, że jego podejście jest przepełnione „stale aktualnym stanowiskiem”, że „stabilność finansów publicznych jest wartością konstytucyjną wymagającą ochrony” (cz. III pkt 3.3.1.). Treść i zakres konstytucyjnego obowiązku państwa jako gwaranta wypłaty świadczeń z zabezpieczenia społecznego, determinuje, między innymi, nakaz dyscyplinowania finansów publicznych i ograniczania wydatków ze środków publicznych w sytuacji deficytu budżetu państwa (zob. cz. III pkt 3.3.1.). Te podstawowe ustalenia Trybunału wymagały od sądu prawa ważenia zasad i wartości konstytucyjnych, w tym prawa podmiotowego do zabezpieczenia.

Ograniczenia nakładane na ustawodawcę w zakresie kształtowania warunków przechodzenia na emeryturę nie mogą mieć charakteru tylko zabezpieczeń politycznych. Sprawa kształtowania wieku emerytalnego nie może być prezentowana w ten sposób, że zależy i tak od reakcji wyborców w kolejnych wyborach do Sejmu, tj. że wyborcy ocenią, czy ustawa nowelizująca z 2012 r. jest dobra, czy zła. Jako sędzia konstytucyjny, nie aprobuję myślenia, wedle którego sprawę podniesienia wieku emerytalnego ocenią obywatele w przyszłych wyborach. Moim zdaniem, zmiana prawa dotyczącego zabezpieczenia emerytalnego w zakresie podniesienia wieku emerytalnego koncentruje się wyłącznie na wprowadzeniu doraźnego i krótkotrwałego rozwiązania oszczędnościowego. Szukanie oszczędności przez prawodawcę nie zasługuje co oczywiste na ocenę negatywną, ale chodzi o to, że muszą istnieć zabezpieczenia konstytucyjne, a nie polityczne, określone przez Trybunał, chroniące przed przerzucaniem ciężaru na ubezpieczonych i emerytów. To, że parlamenty kolejnych kadencji mogą wprowadzić inne rozwiązanie dotyczące wieku emerytalnego (np. znieść obecnie obowiązujące), nie ma znaczenia dla myślenia o rozstrzygnięciu tej sprawy.

2. W analizie podniesienia górnej granicy wieku emerytalnego przez ustawodawcę, istotny jest art. 26 ust. 2 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775; dalej Konwencji MOP nr 102), który wskazuje, że ustalony wiek emerytalny nie może przekraczać 65 lat, a wyższy zależy „od zdolności do pracy osób starszych w danym kraju”. Moim zdaniem, wnioskodawcy zasadnie podnieśli, że nie zostały spełnione warunki uzasadniające podwyższenie wieku emerytalnego powyżej 65 roku życia. Taki stan dokumentowano danymi rządowymi. Trybunał pomniejszył znaczenie samej umowy (mimo że umowa była ratyfikowana za wcześniejszą zgodą wyrażoną w ustawie) i art. 26 ust. 2. Wskazał, że Konwencja jest

przestarzała, oraz ustalił, że ustawodawca rzetelnie wypełnił warunki przewidziane w tym przepisie do podwyższenia wieku emerytalnego. Nie zgadzam się z tymi ustaleniami Trybunału. Konwencja została ratyfikowana przez Prezydenta RP za zgodą wyrażoną w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 1065), zaś dane przywoływane podczas rozprawy przeczą ustaleniom prawodawcy. Dane statystyczne dotyczące stanu zdrowia po 65 roku życia lub dane z zakresu zatrudniania ludzi w tym wieku nie wymagają tu rozwijania i komentowania.

3. Zmiany w art. 24 i art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa FUS) naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca zmianą tą uderzył szczególnie w ludzi, w pracowników, którzy byli blisko nabycia prawa do emerytury. Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że „kroczący” charakter wydłużenia wieku emerytalnego (dla kobiet o 7 lat nastąpi po 28 latach, z kolei dla mężczyzn o 2 lata nastąpi po 8 latach), rozwiązuje sprawę braku okresu „wyprzedzenia czasowego” wobec osób, którym brakuje niewiele do osiągnięcia wieku emerytalnego na dotychczasowych warunkach. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika to, że na określony czas przed nabyciem emerytury prawodawca nie może wieku emerytalnego zmieniać, w szczególności podnieść. Intensywność tej ochrony, w czasie bezpośrednio poprzedzającym spełnienie warunków dotąd obowiązujących, winna być przez TK określona i chroniona (np. barierą czasową, jak miało to miejsce w sprawie o sygn. K 5/99 zakończonej wyrokiem z 22 czerwca 1999 r., OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Kwestii sposobu podnoszenia wieku emerytalnego nie wolno mieszać z koniecznym okresem ochrony ubezpieczonych przed nabyciem prawa do emerytury na dotychczasowych zasadach.

Znowelizowany art. 24 ust. 1 ustawy FUS, podniósł wiek emerytalny ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., ale także mężczyzn urodzonych wcześniej, którzy dysponowali w tym wypadku ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną. Prawodawca naruszył umowę społeczną z 1999 r. z tymi ubezpieczonymi, którzy dysponowali w tym wypadku ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną. Osoby te zostały „wyjęte” spod reformy z 1999 r. i mogły w pełni oczekiwać, że naberą prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach. Prawodawca potraktował prawa ubezpieczonych instrumentalnie.

4. Reasumując, Trybunał wylegitymował doraźne rozwiązanie ustawowe z zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego. Ma ono charakter oszczędnościowy z punktu widzenia budżetu państwa i stanu jego finansów. Trybunał uzasadnił je wprost „pilną potrzebą reagowania na niekorzystną kondycję systemu ubezpieczeń społecznych” (cz. III pkt 4.2.1.). Ograniczenie nabywania określonych uprawnień emerytalnych z uwagi na podniesienie wieku emerytalnego nie zostało przez Trybunał zważone z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które były przywołane w tej sprawie. Nikt nie oczekuje rzecz jasna, że to sąd konstytucyjny, a nie ustawodawca, będzie określać wiek emerytalny. Między rezerwą okazywaną przez TK do bycia postrzeganym jako izba parlamentu (rezerwa ta jest zasadna, por. cz. III pkt 3.5.) a zgodą na cedowanie na prawodawcę całości regulacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego istnieje jednak zasadnicza różnica.

Trybunał zupełnie pominął napięcie, jakie istnieje w art. 67 Konstytucji między zasadą, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a

tym, iż zakres i formy zabezpieczenia określa ustawa. Zaaprobował podejście prawodawcy do regulowania materii prawa do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, jakby istotnie Konstytucja wprowadzała prawo do zabezpieczenia społecznego, a zarazem wyprowadzała jego uregulowanie do ustawy zwykłej. Relacji takiej w Konstytucji na szczęście nie ma. Art. 67 Konstytucji jest powiązany z zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które w tej sprawie nie zostały wzięte pod uwagę.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdza tyle, że ustawodawca zwykły ma prawo do regulowania wieku emerytalnego i że z tego prawa skutecznie skorzystał. Trybunał, rezygnując z oceny przyjętych rozwiązań legislacyjnych z punktu widzenia proporcjonalności, zadowolając się konstatacją, że swoboda ustawodawcy jest „daleko idąca”, pozbył się możliwości sprawdzenia, czy istniały łagodniejsze dla ludzi środki rozwiązania następstw kryzysu finansowego i demograficznego w systemie zabezpieczenia społecznego. Nie podjął próby wskazania granicy swobody działania prawodawcy w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego z uwagi na wiek emerytalny, w czasie kryzysu gospodarczego i demograficznego. Pozostawił pole swobodnego działania prawodawcy. Z wyroku tego nie wynika żadna reguła w tym względzie ani na teraz, ani na przyszłość.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 12 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12.

Moim zdaniem, należało orzec, że art. 62a ust. 4 i 4a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.; dalej: ustawa o prokuraturze), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 2 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), w zakresie, w jakim nie przewiduje okresu dostosowawczego, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 32 Konstytucji, a w pozostałym zakresie jest zgodny ze wskazanymi we wnioskach wzorcami kontroli.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Uważam, że Trybunał prawidłowo ustalił wpływ art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze na wiek emerytalny prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (dalej: prokuratorzy wojskowi). Trafnie także przyjął, że obecne zasady przechodzenia na emeryturę także tej grupy zawodowej nie mają charakteru nienaruszalnego, lecz (w granicach określonych przez ustawę zasadniczą) mogą być zmieniane stosownie do obiektywnych uwarunkowań gospodarczo-społecznych oraz koncepcji politycznych rządu, który jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki emerytalnej.

Moim zdaniem, Trybunał dokonał jednak nieprawidłowej oceny konstytucyjności tego przepisu, bagatelizując jego drastyczny dla zainteresowanych skutek. Należy bowiem zwrócić uwagę, że jest to jedyne wśród badanych regulacji rozwiązanie, które nie

przewiduje stopniowego dochodzenia do powszechnego wieku emerytalnego 67 lat, lecz istotne zmiany w tym zakresie wprowadza jednorazowo, w sposób nagły, bez żadnych okresów przejściowych. Jest to szczególnie rażące w odniesieniu do prokuratorów wojskowych będących oficerami, wobec których ustawa nowelizująca przewiduje wydłużenie wieku emerytalnego o 5 lat dla kobiet, a o co najmniej 6 lat i 9 miesięcy dla mężczyzn urodzonych 1 stycznia 1953 r. lub później (por. art. 62a ust. 4 ustawy o prokuraturze), a stosunkowo mniej dotkliwe dla prokuratorów wojskowych niebędących oficerami, których wiek emerytalny przedłużono o 2 lata (por. art. 62a ust. 4a ustawy o prokuraturze).

Nie widzę żadnych powodów uznania konstytucyjności tego rozwiązania.

Po pierwsze, nie ma dla mnie większego znaczenia, że stan spoczynku prokuratorów nie jest bezpośrednio umocowany w Konstytucji i z tego powodu brak jest szczególnie silnych argumentów aksjologicznych za jego ochroną. Rzeczywiście ustawa zasadnicza przewiduje jedynie stan spoczynku sędziów, nie wspominając o statusie prokuratorów (por. art. 180 ust. 3-5 Konstytucji). Nie można jednak z tego wywodzić, że chroni to sędziów przed zmianami szczegółowych zasad korzystania z tej instytucji i przeciwstawiać ich prokuratorom. Dotyczy to w szczególności przesłanki wieku uprawniającego sędziów do przejścia w stan spoczynku, która – jak wprost przewiduje art. 180 ust. 4 Konstytucji – ma być określona w ustawie. Porównanie tej blankietowej regulacji na przykład z jednoznacznie ustalonym przez Konstytucję wiekiem umożliwiającymi wykonywanie biernego i czynnego prawa wyborczego (por. art. 62 ust. 1, art. 99 i art. 127 ust. 3 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że ustrojodawca *implicite* dopuścił w ten sposób możliwość zmian w tym zakresie (gdyby bowiem chciał wiek przejścia sędziów w stan spoczynku spetryfikować, zrobiłby to na poziomie ustawy zasadniczej). Problem dopuszczalności modyfikacji (ujednolicenia) wieku przechodzenia w stan spoczynku jest więc poza dyskusją, a istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest tylko sposób wprowadzenia tych zmian w odniesieniu do prokuratorów wojskowych (brak jakichkolwiek okresów przejściowych).

Po drugie, nawet jeżeli obecnie rozwiązania nadmiernie uprzywilejowują prokuratorów wojskowych w porównaniu z innymi grupami zawodowymi (w tym prokuratorami cywilnymi), to odpowiedzialnością za to należy obciążyć ustawodawcę, a nie samych zainteresowanych. Niepodobna wszak przyjąć, że skoro prokuratorzy wojskowi mieli dotychczas wyjątkowo korzystne zasady przechodzenia na emeryturę, to (niejako „za karę”) w przyszłości powinni zostać objęci zasadami rażąco krzywdzącymi.

Po trzecie, w żadnym wypadku za usprawiedliwienie zaskarżonych przepisów nie może służyć możliwość alternatywnego (według wyboru uprawnionego – por. art. 62a ust. 5 ustawy o prokuraturze) skorzystania przez prokuratorów wojskowych z emerytury mundurowej na mniej rygorystycznych warunkach, w związku z odbyciem 15 lat służby wojskowej. Przede wszystkim nie wszyscy adresaci zaskarżonego przepisu będą mieli uprawnienia do nabycia emerytury wojskowej – część z nich może przechodzić do pionu wojskowego prokuratury pod koniec swojej kariery zawodowej i nawet w wieku 67 lat nie mieć wspomnianego stażu. Dodatkowo, korzystniejszy dla zainteresowanych mechanizm przechodzenia na emeryturę mundurową może być też (i prawdopodobnie wcześniej czy później będzie) zmieniony przez ustawodawcę, wobec czego straci walor rozwiązania łagodzącego skutki zaskarżonego przepisu. W końcu należy także wskazać, że jaskrawa rozbieżność między wiekiem emerytalnym przechodzenia na emeryturę prokuratorowską i wojskową powodowałaby w praktyce, że ten pierwszy system nie byłby wykorzystywany, a zaskarżony przepis stałby się zbędny. Byłoby to sprzeczne z założeniem racjonalności ustawodawcy, który nie powinien wprowadzać do systemu prawnego rozwiązań pozornych.

Po czwarte, w żadnym razie nie przekonują mnie prezentowane w toku postępowania argumenty statystyczne, w świetle których negatywne skutki zaskarżonych rozwiązań będą dotyczyły niewielkiej liczby osób, stosunkowo mniej obciążonych pracą niż prokuratorzy cywilni. Abstrahując od pozaprawnego charakteru tego typu motywów, należy zwrócić uwagę, że bilans strat i korzyści wiążących się z ich wprowadzeniem powinien prowadzić do zgola odmiennych wniosków. Skoro osób poszkodowanych zaskarżonym przepisem jest niewiele, to tym bardziej zyski wynikające z drastycznego podwyższenia ich wieku emerytalnego są minimalne, a słuszny interes osób zainteresowanych godny ochrony.

Po piąte, zdecydowanie sprzeciwiam się obronie zaskarżonego przepisu za pomocą stwierdzenia (które także pojawiło się w czasie rozprawy), że w praktyce jego skutki będą odroczone w czasie ze względu na wiek osób pełniących funkcję prokuratorów wojskowych. Nawet jeżeli na to wskazywałyby aktualne dane, to nie można przecież przewidzieć, czy do prokuratury wojskowej nie dołączą w najbliższym czasie osoby, wobec których rygoryzm zaskarżonego przepisu ujawni się w sposób bardzo wyraźny. Zabezpieczenie przed tego typu skutkami powinno być wbudowane w mechanizm ustawy, nie wystarczy tutaj minimalne ryzyko ich wystąpienia z uwagi na okoliczności faktyczne, które w każdej chwili mogą się zmienić.

Uważam, że powyższe argumenty jednoznacznie wskazują na sprzeczność art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zasada ta nakazuje bowiem negatywną ocenę rozwiązań, które wprowadzają nagłą, nieprzewidywaną ingerencję w istotne aspekty sytuacji życiowej obywateli, którzy nie mają czasu na dostosowanie do zmienionych regulacji i ewentualne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (teza wyrażona po raz pierwszy w wyroku z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64, powtórzona w kilkunastu późniejszych orzeczeniach Trybunału; por. obszernie omówienie tej zasady w wyrokach z: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157 i 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21).

Moim zdaniem, nakazują one także stwierdzić niezgodność art. 62a ust. 4 i 4a ustawy o prokuraturze z zasadą równości wynikającą z art. 2 Konstytucji. Za grupę podmiotów podobnych w kontekście tego przepisu należy bowiem uznać wszystkie osoby, którym ustawodawca wydłuża wiek emerytalny (a nie prokuratorów wojskowych – w sposób oczywisty traktowanych jednakowo), a następnie porównać, w jaki sposób ustawodawca określił dla nich zasady dochodzenia do ujednoczonego wieku emerytalnego 67 lat. W świetle zaskarżonej regulacji prokuratorzy wojskowi mają (jako jedyna grupa zawodowa) wyjątkowo niekorzystną sytuację, warunki przechodzenia przez nich na emeryturę zostały bowiem zastrzone w sposób radykalny, bez okresów przejściowych. Rozróżnienie to nie służy realizacji żadnych wartości konstytucyjnych, jest więc niezasadnione i dyskryminacyjne.

Z powyższych powodów zgłoszenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Marka Kotlinowskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 3-7 oraz 9-11 wskazanego wyżej wyroku. Uważam, że ustawodawca ma znacznie bardziej ograniczoną swobodę w zakresie wyznaczania i modyfikowania tzw. wieku emerytalnego warunkującego możliwość nabycia prawa do emerytury, zaś kwestionowane przepisy w ramach tej swobody się nie mieszczą.

Moim zdaniem, główny problem w niniejszej sprawie dotyczył granic swobody ustawodawcy w kształtowaniu i modyfikowaniu istniejącego systemu emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji państwo ma obowiązek stworzenia i udostępnienia obywatelom systemu zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego należy do ustawodawcy, przy czym swoboda, jaką uzyskał on w tym zakresie ograniczona jest wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi. Ustrojodawca nie definiuje pojęcia wieku emerytalnego, którym posługuje się art. 67 ust. 1 Konstytucji, co jednak nie oznacza, że ustawodawca ma możliwość dowolnego jego określania czy modyfikowania. Pojęcie wieku emerytalnego jest bowiem pojęciem konstytucyjnym, a zatem znaczenie tego pojęcia powinno być ustalane z uwzględnieniem wspomnianych wartości, zasad i norm konstytucyjnych, a nie z uwzględnieniem bieżących potrzeb politycznych i ekonomicznych, takich jak trudny stan finansów publicznych państwa czy niewydolność instytucji publicznej, jaką jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Istotne wskazania co do sposobu rozumienia pojęcia wieku emerytalnego wynikają również z treści wspomnianego wcześniej art. 67 ust. 1 Konstytucji. O ile choroba i inwalidztwo w tym przepisie wiązane są z niezdolnością do pracy, o tyle wiek emerytalny takiego związku z tą okolicznością nie musi wykazywać. Innymi słowy, wiek emerytalny nie musi być wiekiem całkowitej czy nawet częściowej niezdolności do pracy. Wręcz przeciwnie, z treści tego przepisu wynika, że wiek emerytalny może osiągnąć również osoba, która jest zdolna do dalszej pracy. Stąd nie zgadzam się z poglądem, iż wiek emerytalny ustawodawca może swobodnie podwyższać aż do pułapu niezdolności do pracy, którego nie może przekroczyć. Uważam, że nie taka jest intencja art. 67 ust. 1 Konstytucji i nie taki jest cel tej formy zabezpieczenia społecznego, by świadczenia emerytalne przyznawać dopiero osobom niezdolnym do pracy z uwagi na swój zaawansowany wiek. Podwyższenie wieku emerytalnego jest natomiast krokiem w tym właśnie kierunku, czego Trybunał w swoim rozstrzygnięciu nie uwzględnił.

Uważam, że Trybunał ma odpowiednie narzędzia ku temu, by ocenić, czy ustawodawca określając na nowo wysokość wieku emerytalnego nie przekroczył granic wyznaczonych przez Konstytucję. Wymagałoby to jednak spojrzenia na kwestionowane przepisy z punktu widzenia wiodących wartości konstytucyjnych, takich jak godność, wolność i równość. Tego jednak Trybunał – moim zdaniem – również nie uczynił, ograniczając się w swoich rozważaniach głównie do dogmatycznej analizy zaskarżonych przepisów w kontekście przywołanych wzorców kontroli. Tymczasem te trzy wspomniane przeze mnie wartości konstytucyjne określają status jednostki w państwie demokratycznym, stąd ograniczenia wszelkich praw, w tym również prawa do zabezpieczenia społecznego, nie mogą być rozważane z ich pominięciem.

Zgodnie z art. 30 Konstytucji, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło jego praw i wolności. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Zagrożeniem dla tak rozumianej godności człowieka jest sytuacja, gdy z uwagi na postępujący proces starzenia się ograniczeniu ulegają możliwości dalszego jego pozostawania na rynku pracy. Każdy obywatel ma wówczas prawo oczekiwać od państwa poszanowania i ochrony jego godności przez stworzenie mu

warunków godnej egzystencji. Temu celowi służą bądź świadczenia emerytalne dla osób w wieku emerytalnym, bądź programy ochronne lub pomocowe dla osób w wieku przedemerytalnym. Innymi słowy owa ochrona i poszanowanie godności człowieka powinna wyrażać się albo w umożliwieniu mu odejścia z rynku pracy ze stosownym zabezpieczeniem dalszej jego egzystencji albo w pozostawieniu go na rynku pracy ze stworzeniem mu możliwości faktycznego znalezienia czy utrzymania pracy w jego wieku. Pierwszy z tych obowiązków wynika ze wspomnianego już kilkakrotnie art. 67 ust. 1 Konstytucji, drugi natomiast z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, władze publiczne powinny prowadzić politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Bezrobociem w pierwszej kolejności zagrożone są osoby w wieku przedemerytalnym, stąd każdorazowemu wydłużaniu wieku uprawniającego do nabycia prawa do emerytury powinno towarzyszyć podejmowanie przez władze publiczne działań zapewniających takim osobom możliwość podjęcia i utrzymania pracy. Państwo powinno również zapewnić osobom w podeszłym wieku pozostającym na rynku pracy możliwość przekwalifikowania się, a to z uwagi na to, że nie w każdym zawodzie możliwe jest wykonywanie pracy aż do 67 roku życia. Dotyczy to zwłaszcza prac szkodliwych dla zdrowia i życia pracowników, jak również prac, których wykonywanie wymaga od pracownika szczególnych predyspozycji fizycznych lub umysłowych, które z wiekiem zanikają lub co najmniej ulegają osłabieniu. Tymczasem wydłużając wiek emerytalny ustawodawca nie stworzył żadnego programu pozwalającego osobom pozostawianym na rynku pracy przystosować się do nowych – ograniczonych przez zaawansowany wiek – możliwości wykonywania pracy. Prawodawca nie przewidział również wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w wypadku zawodów, w których praca nie może być wykonywana przez osoby w zaawansowanym wieku. W konsekwencji grupa pracowników w podeszłym wieku albo będzie zmuszona pracować w wyuczonych zawodach, które nie są przeznaczone dla osób starszych i które będą ponad ich siły, albo będzie zmuszona podjąć pracę w nowym zawodzie, we własnym zakresie podejmując trud przekwalifikowania się. Uważam, że ustawodawca tego koniecznego związku między art. 65 i art. 67 Konstytucji nie dostrzegł i wydłużeniu wieku emerytalnego nie towarzyszyły zmiany w zakresie zwiększenia możliwości dostępu do pracy osób, których reforma emerytalna najbardziej dotyczyła. Związek między tymi dwoma przepisami dostrzegam jeszcze w innym wymiarze. Otóż art. 65 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Każdorazowe wydłużenie wieku emerytalnego stanowi ograniczenie tej wolności, gdyż wprowadza konieczność pracy przez dodatkowy czas jako warunek nabycia prawa do emerytury. Tym samym obywatel stawiany jest w sytuacji przymusowej, której nie jest w stanie przeciwdziałać. Ograniczanie prawa do zabezpieczenia społecznego przez wydłużanie wieku emerytalnego stanowi zatem jednocześnie ograniczenie wolności pracy i stąd moim zdaniem każda reforma emerytalna tę okoliczność powinna uwzględniać.

Drugą wartością wyznaczającą granice swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania prawa do zabezpieczenia społecznego jest wolność człowieka, która zgodnie z art. 31 ust. 1 Konstytucji podlega ochronie prawnej. Owa wolność decydowania o swoim życiu i swoich sprawach obejmuje również wolność decydowania o tym, czy obywatel będzie podejmował i wykonywał pracę zawodową czy zajmie się rodziną. Wolność decyzji w tym zakresie nabiera szczególnego wymiaru wówczas, gdy dana osoba jest u schyłku swojej aktywności zawodowej z powodu zaawansowanego wieku. Wydłużając wiek emerytalny ustawodawca ogranicza tak rozumianą wolność człowieka, gdyż zmusza go do kontynuowania zatrudnienia kosztem czasu, który u schyłku swojego życia mógłby

poświęcić rodzinie. Ta okoliczność ma istotne znaczenie w społeczeństwie polskim, w którym dominuje tradycyjny model rodziny wielopokoleniowej. W ramach tego modelu kobiety często przejmują funkcje opiekuńcze i pielęgnacyjne względem starszych członków rodziny, wnuków czy osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych. Powszechnie bowiem wiadomo, że w Polsce istnieje niedostatecznie rozwinięty system instytucjonalnej opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi, co powoduje, że obowiązki w tym zakresie realizują członkowie rodziny, a w szczególności kobiety. Podwyższenie wieku emerytalnego kobiet oraz zrównanie go z wiekiem emerytalnym mężczyzn burzy ten tradycyjny model rodziny, a kobiecie odbiera wolność decydowania o roli, jaką w rodzinie tej będzie pełnić. Kobieta decydując się na pełnienie funkcji opiekuńczych i pielęgnacyjnych względem członków rodziny pośrednio pogarsza sytuację materialną całej rodziny, bo rezygnuje z zatrudnienia warunkującego nabycie przez nią wyższych świadczeń emerytalnych. Uważam zatem, że wydłużając wiek emerytalny ustawodawca powinien uwzględniać realia polskiej rzeczywistości, a nie powielać rozwiązania, które może i z powodzeniem funkcjonują, ale w społeczeństwach zupełnie różnych od społeczeństwa polskiego. Podwyższeniu wieku emerytalnego powinno zatem towarzyszyć wdrożenie nowoczesnej polityki społecznej i rodzinnej, pozwalającej na odciążenie członków rodziny od pełnienia funkcji opiekuńczych i pielęgnacyjnych. To umożliwiłoby tym członkom rodziny, którzy obecnie funkcje takie pełnią, powrót na rynek pracy bądź wydłużenie okresu pozostawania na nim.

Trzecią wartością, którą ustawodawca powinien mieć na uwadze przy kształtowaniu prawa do emerytury jest równość. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Każda reforma istotnych założeń systemu emerytalnego powinna obejmować w jednakowym stopniu wszystkich ubezpieczonych, zaś wyłączenie pewnych grup społecznych spod jej działania może mieć miejsce wyjątkowo i oczywiście musi być należycie uzasadnione. Niestety reforma polegająca na podwyższeniu wieku emerytalnego tego postulatu w żaden sposób nie uwzględnia. Odmiennie kształtuje ona bowiem sytuację funkcjonariuszy służb mundurowych oraz osób objętych powszechnym systemem ubezpieczeniowym. Ci pierwsi, w przeciwieństwie do tych drugich, są objęci wspomnianą reformą na przyszłość, gdyż nowe rozwiązania znajdują zastosowanie jedynie do osób, które służbę mundurową rozpoczną w 2013 r. Powody takiego właśnie zróżnicowania obywateli nie wydają się klarowne i przekonywujące. Można powiedzieć, że funkcjonariusze służb mundurowych zostali uprzywilejowani względem innych grup ubezpieczonych, albo – inaczej na to patrząc – że inne grupy społeczne zostały potraktowane w sposób dyskryminacyjny. Powodów takiego zróżnicowania obywateli nie sposób dopatrzyć się w założeniach reformy emerytalnej oraz przyjętych w jej ramach rozwiązaniach normatywnych.

Uważam również, że podwyższenie wieku emerytalnego w sposób wskazany w zaskarżonych w niniejszej sprawie przepisach narusza art. 2 Konstytucji, ponieważ zmiana istotnego warunku nabycia prawa do emerytury, jakim jest wiek emerytalny, o ile w ogóle przyjmujemy jej dopuszczalność, powinna znaleźć zastosowanie jedynie do osób, które wchodzi na rynek pracy po wejściu w życie 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) i tym samym stają się potencjalnym adresatem prawa do zabezpieczenia społecznego. Każda zmiana istotnych założeń systemu emerytalnego powinna zatem działać na przyszłość i nie może obejmować osób już czynnych zawodowo, które podejmując pracę rozpoczęły realizację jednego z warunków uprawniających do nabycia prawa do emerytury. Tymczasem kwestionowane w tej sprawie przepisy znajdują zastosowanie do osób urodzonych od 1 stycznia 1949 r., które



na rynek pracy weszły kilkadziesiąt lat temu, podlegały obowiązkowi odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i tym samym miały prawo oczekiwać, że zasady nabycia świadczeń emerytalnych nie ulegną zmianie w najbardziej istotnym zakresie. Wyznaczony niegdyś przez ustawodawcę wiek emerytalny mógł determinować decyzje tych osób co do wyboru wykształcenia, zawodu i wykonywanej pracy. Podwyższając wiek emerytalny państwo zmusza te osoby do przekwalifikowania się, podjęcia innej pracy stosownej do wieku, zmiany planów związanych z życiem osobistym czy rodzinnym. Jednocześnie państwo nie oferuje żadnej realnej pomocy w zakresie dostosowania się do nowych warunków i nowej sytuacji.

Powszechnie wiadomo, że podwyższenie wieku emerytalnego było reakcją na zmieniające się warunki demograficzne, niewydajność Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz pogłębiający się kryzys gospodarczy. Wydaje się jednak, że ustawodawca wybrał w tym zakresie instrument najbardziej dolegliwy dla obywateli i jednocześnie najmniej uciążliwy – by nie powiedzieć najbardziej dogodny – dla władzy publicznej. Mam również poważne wątpliwości co do tego, czy wydłużenie wieku emerytalnego faktycznie jest skutecznym instrumentem walki z kryzysem gospodarczym. Powszechnie bowiem wiadomo, że praca osób w podeszłym wieku charakteryzuje się mniejszą wydajnością aniżeli praca osób młodych, zaś pozostawienie na rynku pracy tych pierwszych będzie w naturalny sposób ograniczać możliwości znalezienia i podjęcia pracy przez tych drugich. Wydłużenie wieku emerytalnego w szczególności może również utrudniać wchodzenie na rynek pracy młodym matkom, a to z uwagi na pozbawienie ich możliwości pozostawienia dzieci pod opieką pracujących dziadków oraz wspomniane wcześniej ograniczone możliwości skorzystania z opieki instytucjonalnej oferowanej przez państwo. Osoby młode, które mogłyby pracować wydajniej, będą zmuszone więc do rezygnacji z pracy celem sprawowania opieki nad dziećmi. Mam zatem wątpliwości co do tego, czy wydłużenie wieku emerytalnego faktycznie spowoduje zwiększenie liczby osób aktywnych zawodowo, a tym samym czy faktycznie będzie stymulowało wzrost PKB. Niewątpliwie reforma ta przyczyni się co najmniej do wzrostu na rynku pracy liczby osób w podeszłym wieku w stosunku do liczby osób w młodym wieku, a być może spowoduje również – z przyczyn wyżej wymienionych – obniżenie liczby czynnych zawodowo osób młodych. Mam jednak poważne wątpliwości co do tego, czy tak znacząca reforma systemu emerytalnego, jaką jest podwyższenie wieku emerytalnego, której nie towarzyszą równie głębokie zmiany w polityce społecznej i rodzinnej państwa, osiągnie cele jej stawiane.

Niekonstytucyjność kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów dostrzegam również w tym, że naruszają one zasadę konieczności w zakresie ingerencji państwa w prawa i wolności jednostki. Otóż ingerencja taka może mieć miejsce tylko wówczas, gdy nie ma innych środków pozwalających na osiągnięcie zamierzonego celu albo gdy owe inne środki okazują się nieskuteczne. Tymczasem w tej sprawie ustawodawca nie wdrożył żadnych innych działań naprawczych związanych z niewydolnością obowiązującego w Polsce systemu emerytalnego. W gruncie rzeczy istota reformy emerytalnej dokonanej ustawą nowelizującą z 2012 r. sprowadziła się do wydłużenia wieku emerytalnego i tym samym zwiększenia liczby ubezpieczonych aktywnych zawodowo przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby ubezpieczonych, którzy w tym czasie mogliby korzystać ze świadczeń emerytalnych. W ten sposób państwo przerzuciło na obywateli ciężar usprawnienia działania systemu zabezpieczenia społecznego, traktując ich instrumentalnie, jako środek służący do naprawienia błędów i niepowodzeń wcześniejszych reform emerytalnych. Tymczasem to państwo, a nie obywatele, jest podmiotem zobowiązanym do zorganizowania efektywnego i sprawnie działającego systemu zabezpieczenia społecznego, określenia reguł jego funkcjonowania oraz zagwarantowania świadczeń dla osób uprawnionych do ich uzyskania. Uważam, że państwo w ramach dążenia do

zracjonalizowania systemu emerytalnego, w pierwszej kolejności powinno wykorzystać te instrumenty, które nie oddziałują negatywnie na prawa jednostki. Tymczasem niniejsza sprawa pokazuje, że państwo nie szuka innych alternatywnych dróg, lecz ogranicza się do rozwiązań najprostszych i jednocześnie najmniej korzystnych dla obywateli, takich jak wydłużenie wieku emerytalnego.

Podsumowując, uważam, że tak zasadnicza reforma systemu emerytalnego w ogóle nie została skoordynowana ze zmianami w zakresie prowadzonej przez państwo polityki społecznej czy rodzinnej. Tym samym narusza ona wiodące wartości konstytucyjne, takie jak godność, wolność i równość oraz podważa zaufanie obywateli, którzy w momencie jej wejścia w życie już są aktywni na rynku pracy, do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z powyższych względów składam niniejsze zdanie odrębne.

### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Teresy Liszcz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12

1. Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do punktów 3-7 i 9-11 wyżej wymienionego wyroku. Dotyczy ono następujących kwestii: 1) podniesienia przez zaskarżone przepisy wieku emerytalnego ubezpieczonych w ZUS i KRUS do 67 lat, czyli ponad 65 lat, który to wiek został określony jako, co do zasady, maksymalny wiek emerytalny, w Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775; dalej: Konwencja nr 102 MOP), 2) objęcia podwyższeniem wieku emerytalnego ubezpieczonych, którzy w roku wejścia w życie zaskarżonych przepisów nabyli prawo do emerytury (kobiet urodzonych w 1953 r. i mężczyzn urodzonych w 1948 r.) w kontekście zasady lojalności państwa wobec obywateli (zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), 3) emerytury częściowej w aspekcie zgodności nie tylko z zasadą równości (w tym zakresie wyrok TK stwierdził niekonstytucyjność właściwych przepisów), ale także z art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającym prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

2. W sprawie podwyższenia wieku emerytalnego do 67 lat właściwym wzorcem dla oceny przez Trybunał zaskarżonych przepisów jest art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 MOP, gdyż Konstytucja nie zawiera skonkretyzowanego wzorca w tym zakresie. Zgodnie z tym postanowieniem Konwencji, wiek emerytalny nie powinien przekraczać 65 lat, „jednakże wyższy wiek może być ustalony przez właściwe władze ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju”.

Trybunał uznał, że rząd wykazał, iż w Polsce jest spełniona powyższa przesłanka i dlatego ustawodawca polski miał prawo, w ramach wyjątku dopuszczonego w Konwencji nr 102 MOP, podnieść wiek emerytalny do 67 lat. Koronnym argumentem mającym przemawiać za tym rozwiązaniem ma być, wydłużający się stale, czas życia kobiet i

mężczyzn w naszym kraju, a także polepszający się – zdaniem rządu i Sejmu – stan zdrowia osób w podeszłym wieku. Trybunał zwraca też uwagę, że wiek emerytalny został ustalony na poziomie 65 lat kilkadziesiąt lat temu, a od tego czasu wszędzie wydłużył się okres życia. Trybunał stwierdził przede wszystkim jednak, że – ze względu na bardzo złą sytuację demograficzną – systemowi ubezpieczenia emerytalnego grozi zapaść finansowa, co sprawia, że ustawodawca ma nie tylko prawo, ale i obowiązek podjąć działania naprawcze, a podniesienie wieku emerytalnego jest najprostszym instrumentem naprawy, stosowanym także w innych krajach europejskich.

Stanowczo nie zgadzam się ze zdaniem większości składu Trybunału w tej sprawie. Uważam, że rząd i Sejm, jako twórcy ustawy podwyższającej wiek emerytalny, nie wykazali, iż w Polsce wystąpiły przesłanki faktyczne pozwalające na podniesienie wieku emerytalnego powyżej konwencyjnej granicy 65 lat. Bezdyskusyjne jest tylko istotne wydłużenie życia mieszkańców naszego kraju, ale ten fakt sam przez się nie jest wystarczający do przyjęcia, że osoby, które ukończyły 65 lat, są z reguły zdolne do pracy.

Należy zaznaczyć, że chodzi tutaj o pełną zdolność do pracy zarobkowej, w normalnych (a nie w specjalnie przystosowanych) warunkach, w pełnym wymiarze czasu pracy, która zakłada brak, choćby częściowego, inwalidztwa (trwałej lub okresowej niezdolności do pracy). O tej zdolności albo o jej braku lub ograniczeniu przesądza stan zdrowia człowieka. Tymczasem z materiałów, na które powoływał się przedstawiciel NSZZ „Solidarność”, wynika, że wydłużeniu się życia mieszkańców Polski nie towarzyszy wydłużenie się czasu życia w dobrym zdrowiu, pozwalającym wykonywać pracę zarobkową w pełnym wymiarze czasu pracy. Wręcz przeciwnie, można z nich wyprowadzić wniosek, że czas życia w dobrym zdrowiu w naszym kraju ulega skróceniu. Z analizy danych z lat 2005-2010, zawartych w projekcie rządowego programu na rzecz aktywności społecznej osób starszych na lata 2012-2013 (Warszawa, 12 sierpień 2012 r.) wynika, że w tym okresie oczekiwana długość życia kobiet w wieku 65 lat wzrosła z 18,5 do 19,5 lat, ale jednocześnie uległa obniżeniu długość życia ich w zdrowiu z 10,2 do 7,5 lat. Podobnie oczekiwana długość życia mężczyzn w tym samym okresie wzrosła z 14,3 do 15,1 lat, ale liczba lat ich życia w zdrowiu zmalała z 8,4 do 6,7 lat. Wykazują one niską ocenę kondycji zdrowotnej osób starszych (60+) w Polsce.

Również wyniki badań niezależnych organizacji międzynarodowych wskazują na zły stan zdrowia starszych Polaków. Z opublikowanego w 2013 r. raportu *Global Age Wath Index 2013*, przygotowanego m.in. przez organ pomocniczy ONZ – United Nations Population Fund (UNFPA), dotyczącego jakości życia osób starszych w różnych krajach, wynika, że pod względem stanu zdrowia osób, które przekroczyły 60 lat życia, Polska zajmuje 87 miejsce na świecie.

Nie ma przy tym podstaw do przyjęcia, że ten stan może ulec znaczącej poprawie w najbliższych latach, gdy zważy się na niski poziom opieki zdrowotnej w Polsce (zwłaszcza dostępności do leczenia specjalistycznego), w odniesieniu do ogółu pacjentów zmuszonych do korzystania ze świadczeń medycznych finansowanych ze środków publicznych, a zwłaszcza w stosunku do osób starszych.

Danym statystycznym i programom rządu, mającym uzasadniać powszechną zdolność 60-latków do pracy zarobkowej, przeczą więc fakty. Do tych faktów należy też obecna aktywność osób starszych (poczynając od wieku 50+) na naszym rynku pracy. Według opracowania GUS *Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2011 r.* (Warszawa-Bydgoszcz 2013), w tym okresie w grupie osób w wieku 60-64 lata – pracujących kobiet było 13,5%, a mężczyzn 32%; w grupie osób w wieku 65 lat i więcej pracowało zawodowo 3,2% kobiet oraz 7,9% mężczyzn. Nie mogę uwierzyć, że w ciągu najbliższych 10 czy 20 lat liczba aktywnych zawodowo osób w tym wieku radykalnie wzrośnie, obejmując wszystkie osoby w tym wieku, oprócz tych, co do których orzeczono

trwałą lub okresową niezdolność do pracy.

Samo podniesienie wieku emerytalnego nie zapewni tym osobom miejsc pracy ani wyższej emerytury. Tymczasem obecnie pracodawcy pozbywają się bardzo często już pracowników zbliżających się do tzw. wieku przedemerytalnego, aby uniknąć trudności z ich zwolnieniem, gdy wkroczą w ten wiek. Nikt nie zmusi prywatnych pracodawców do zatrudnienia czy kontynuacji zatrudnienia starszych osób, gdy na rynku pracy są setki tysięcy młodych bezrobotnych. Państwo mogłoby stworzyć co najwyżej zachętę do zatrudniania seniorów.

Ustawa 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), nowelizująca ustawę o FUS, w art. 20 zobowiązała ministra właściwego do spraw pracy do przygotowania – do 31 grudnia 2013 r. – programu dotyczącego wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60 roku życia oraz wspierania równości płci na rynku pracy. Program ten, mimo upływu określonego w ustawie terminu, nie został opracowany, czemu trudno się dziwić, gdyż wprowadzenie skutecznych instrumentów w tym zakresie jest w naszych realiach niezmiernie trudne, jeśli w ogóle wykonalne.

Należy więc liczyć się z tym, że duża część osób z tej grupy wiekowej będzie wegetować w oczekiwaniu na osiągnięcie podwyższonego wieku emerytalnego i emeryturę, korzystając (przez krótki czas) z zasiłku dla bezrobotnych, a następnie ze wsparcia rodziny lub opieki społecznej, a w końcu – z głodowej emerytury częściowej.

Zrealizuje się natomiast rzeczywisty cel twórców tej „reformy”, jakim są oszczędności ZUS na wypłatach emerytur, a co za tym idzie – oszczędności budżetu państwa na dotacjach do FUS.

Zwracam jednak uwagę, że cel ten można było osiągnąć innymi sposobami – przede wszystkim walką z „czarną” i „szarą” strefą gospodarczą, z którymi państwo katastrofalnie sobie nie radzi. Poza tym, zamiast podnosić – „na papierze” – czas aktywności zawodowej dla wszystkich, bez względu na to, jaką pracę i w jakich warunkach wykonują i w jakiej są kondycji zdrowotnej oraz sytuacji rodzinnej, należało raczej stworzyć realne możliwości wykonywania pracy zarobkowej przez osoby w wieku 60+, gdyż większość z nich zdaje sobie sprawę z wpływu długości czasu opłacania składki emerytalnej oraz wieku przejścia na emeryturę na wysokość świadczenia i chętnie pracowałyby dłużej, lecz nie ma takiej możliwości. Na dalszą metę zaś konieczne jest wdrożenie efektywnej polityki prorodzinnej, aby odwrócić dramatyczny trend demograficzny.

Szczególnie krzywdzące jest podniesienie wieku, na równi ze wszystkimi ubezpieczonymi, pracownikom zatrudnionym w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W tym przypadku, oprócz naruszenia art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 MOP, w grę wchodzi moim zdaniem, także naruszenie art. 2 Konstytucji – zasady sprawiedliwości i art. 32 ust. 1 Konstytucji – zasady równości, pojmowanej nie po „arystotelesowsku” – tylko jako nakaz jednakowego traktowania jednakowych, ale także jako nakaz różnego, co do zasady, traktowania podmiotów istotnie się różniących. Szczególne uprawnienia pracowników zatrudnionych w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia (przy założeniu, że przysługują tylko osobom faktycznie pracującym w takich warunkach) nie powinny być traktowane jako niezасłużone przywileje, lecz jako zróżnicowanie wyrównawcze, rekompensujące te szczególnie niekorzystne warunki.

Przed 1999 r. pracownicy z wielu tych grup zawodowych mogli przejść na emeryturę w wieku 55 lat (mężczyźni) lub 50 lat (głównie kobiety), pod warunkiem posiadania określonego stażu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W stosunku do niektórych z nich zaskarżone przepisy podniosły wiek emerytalny nawet o 17 lat.

Instytucją, która miała złagodzić skutki reformy z 1999 r. wobec tych grup zawodowych, miały być emerytury pomostowe. Wprowadzająca je ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.), poza tym, że radykalnie ograniczyła zakres podmiotowy uprawnionych do tego świadczenia, w stosunku do zakresu podmiotowego uprawnionych przed 1999 r. do emerytury w niższym wieku, uczyniła z emerytury pomostowej instytucję epizodyczną, mającą zastosowanie tylko do pracowników, którzy pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze rozpoczęli przed 1 stycznia 1999 r. Rozwiązanie to, niestety, Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją (z art. 2 i art. 32) w wyroku z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21). Wyrok ten został odczytany jako generalne przyzwolenie Trybunału na likwidację – po wygaszeniu praw do emerytur pomostowych – wszelkich szczególnych uprawnień w sferze ubezpieczenia społecznego z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (zob. pismenne stanowisko Prokuratora Generalnego w niniejszej sprawie, s. 60-61). Tymczasem jest oczywiste, że niektórych spośród tych prac, po osiągnięciu pewnego wieku, w ogóle nie można wykonywać – bądź to ze względu na zdrowie i życie samego pracownika, bądź też ze względu na bezpieczeństwo osób korzystających z jego pracy. Założenie, że wszyscy ci pracownicy (albo przynajmniej ich przeważająca większość) będą zdolni do przekwalifikowania się, i że wystarczy dla nich miejsc lżejszej pracy, jest – moim zdaniem – nierealne. Należy przy tym dodać, że w następstwie kolejnych nowelizacji Kodeksu pracy po 1989 r., pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach pracy zostali również pozbawieni niektórych uprawnień ze stosunku pracy, takich jak obowiązkowe skrócenie czasu pracy (z zachowaniem prawa do nieumniejszonego wynagrodzenia) oraz dodatkowe urlopy wypoczynkowe.

Powyższe argumenty odnoszą się odpowiednio także do rolników, którzy zwłaszcza w małych i średnich gospodarstwach, przeważających w naszym kraju, wykonują wciąż ciężką pracę fizyczną, często w kontakcie ze szkodliwymi substancjami chemicznymi. Do tego dochodzi, zignorowany przez twórców zaskarżonych przepisów, problem bardzo opóźnionego – wskutek podnoszenia wieku emerytalnego – przekazywania gospodarstwa rolnego następcom, którzy często w momencie przekazania będą mieli czterdzieści lub więcej lat.

3. Zaskarżona regulacja prawna – moim zdaniem – niewątpliwie narusza zasadę lojalności państwa wobec obywateli (zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji. Odwołam się w tej kwestii do orzeczenia Trybunału z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7), wielokrotnie przywoływanego w późniejszych jego orzeczeniach. Trybunał stwierdził w nim: „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*”. Ta „umowa” z państwem zostaje zawarta w momencie podjęcia pracy lub innej działalności zarobkowej stanowiącej tytuł obowiązkowego ubezpieczenia społecznego. Toteż pełne przestrzeganie zasady *pacta sunt servanda* wymagałoby, aby istotne zmiany w warunkach ubezpieczenia obowiązywały tylko te osoby, które wchodziły do ubezpieczenia od dnia ich wejścia w życie. Tak właśnie postąpił ustawodawca z zawodowymi żołnierzami i funkcjonariuszami mundurowymi, wprowadzając reformę emerytalną w 1999 r.

Powszechnym ubezpieczeniem emerytalnym objął wtedy tylko tych żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy wstąpili do służby, poczynając od dnia wejścia w życie reformy, to jest od 1 stycznia 1999 r. Wszystkich tych, którzy wstąpili do służby do ostatniego dnia 1998 r. włącznie ustawodawca pozostawił w dotychczasowym, korzystniejszym systemie zaopatrzenia emerytalnego.

Ten sam ustawodawca nie wykazał się aż taką lojalnością wobec ubezpieczonych na dotychczasowych warunkach w powszechnym systemie ubezpieczenia emerytalnego, który przecież uległ zasadniczej zmianie (w miejsce zasady zdefiniowanego świadczenia weszła zasada zdefiniowanej składki przy ustalaniu wysokości emerytury). Jednakże uszanował ową umowę w stosunku do tych, którzy byli już mocno zaawansowani w „zasługiwaniu” na emeryturę na „starych” zasadach, pozostawiając dotychczasowe warunki nabywania prawa do emerytury i ustalania jej wysokości wszystkim ubezpieczonym, którzy do dnia wejścia w życie reformy ukończyli pięćdziesiąt lat życia (to jest, którym brakowało do osiągnięcia wieku emerytalnego: kobietom – lat dziesięciu, a mężczyznom – lat piętnastu). Biorąc pod uwagę realia społeczne i ekonomiczne, w których wdrożono tę reformę, można było to rozwiązanie – z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą zaufania – zaakceptować.

W przypadku ocenianej regulacji – ustawodawca tę umowę w sprawie emerytur ewidentnie złamał. Objął bowiem podwyższeniem wieku emerytalnego nawet te osoby, które miały nabyć prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach w roku wejścia w życie przepisów podwyższających wiek emerytalny (kobiety urodzone w roku 1953 i mężczyźni urodzonych w roku 1948). W ich przypadku, proces spełnienia ustawowych przesłanek nabycia prawa do emerytury był już tak dalece zaawansowany, że miały one prawo oczekiwać, iż w stosunku do nich „reguły gry” nie zostaną zmienione. Ustawodawca te uzasadnione oczekiwania zignorował i zmienił reguły w ostatniej chwili.

Szczególnie rażące naruszenie zasady lojalności nastąpiło przy tym w odniesieniu do mężczyzn urodzonych w 1948 r., których przy wprowadzeniu rzeczywistej reformy emerytalnej w 1999 r., ze względu na zaawansowany wiek (50 lat) i z reguły także znaczny staż (często wystarczający już do nabycia emerytury na dawnych zasadach), nie objęto wówczas reformą. Zmiana w stosunku do nich jednej z dwóch podstawowych przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia jest – według mnie – wręcz „książkowym” przykładem naruszenia zasady lojalności państwa wobec obywateli. I nie ma tu istotnego znaczenia to, że podwyższenie wieku nie jest w ich przypadku znaczne, bo chodzi o zasadę. A przy tym niekiedy i takie niewielkie podwyższenie wieku emerytalnego w ostatniej chwili może istotnie skomplikować plany życiowe człowieka.

4. Świadczeniem, które ma złagodzić skutki podwyższenia wieku emerytalnego, jest emerytura częściowa. Zaskarżone przepisy (art. 26b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa FUS) przewidują wyśrubowane przesłanki nabycia prawa do niej – przy tym różne dla kobiet i mężczyzn. Dla kobiet – wiek co najmniej 62 lata i okres ubezpieczenia co najmniej 35 lat; dla mężczyzn – wiek 65 lat i okres ubezpieczenia co najmniej 40 lat. Zakładają one, w zasadzie, nieprzerwane zatrudnienie od 25 roku życia.

Emerytura częściowa jest, moim zdaniem, niewątpliwie świadczeniem z ubezpieczenia społecznego (emerytalnego), wskazuje na to jej nazwa, podstawa prawna (ustawa FUS) oraz źródło finansowania – środki pochodzące ze składki emerytalnej, zaewidencjonowane na indywidualnym koncie ubezpieczonego. Jako świadczenie emerytalne jest środkiem realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, ustanowionego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wprowadzając art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji pozostawia określenie zakresu i form realizacji tego prawa ustawodawcy zwykłemu, to jednak

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie przyjmował, że nieprzekraczalną granicą swobody ustawodawcy jest istota tych praw, powiązana z koniecznością zapewnienia uprawnionym „minimum życiowego” (zob. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, do którego Trybunał nawiązywał w wielu późniejszych orzeczeniach). Wysokość emerytury częściowej, wynosząca według art. 26b ust. 2 ustawy o emeryturach FUS – 50% kwoty pełnej emerytury i niepodlegająca podniesieniu do kwoty najniższej gwarantowanej emerytury, nie spełnia kryterium zapewnienia minimum życiowego i z tego względu przepis ten jest, moim zdaniem, niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Marka Zubika  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do: pkt 3 (w części dotyczącej art. 24 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o FUS) w zakresie, w jakim zwiększa różnicę wieku emerytalnego między kobietami i mężczyznami powyżej 5 lat), pkt 13 oraz pkt 15 (w części dotyczącej art. 30 § 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. z 2013 r. poz. 499; dalej: ustawa o SN) wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r. o sygn. akt K 43/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Podzielam pogląd, że ustalenie wieku emerytalnego, jak i jego ewentualne podniesienie bądź obniżenie, leży generalnie w ramach swobody ustawodawcy (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Uważam także, że ustawodawca był zobowiązany – w perspektywie art. 32 i art. 33 Konstytucji – dążyć do zrównania wieku przejścia na emeryturę kobiet i mężczyzn. Równość w tym zakresie oznaczać ma, że osoba urodzona w danym czasie może przejść na emeryturę w tym samym momencie, niezależnie od płci. Moje zastrzeżenia dotyczą zastosowanego przez ustawodawcę mechanizmu przejściowego, który – w jego obecnym kształcie – w pewnym okresie pogłębia zróżnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć poza to co konieczne w demokratycznym państwie prawnym oraz celowe z punktu widzenia reformy z 2012 r.

2. Celem reformy systemu emerytalnego – rozpisanej na kilkadziesiąt prawie lat – było stopniowe podwyższanie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do osiągnięcia pułapu 67 lat. Tak określone cele wyznaczają jednocześnie granice swobody ustawodawcy w odniesieniu do przepisów przejściowych. Nie mogą one przybrać dowolnego charakteru. Muszą wychodzić z podstawowych założeń, na których opierają się te dwie reformy i pozostawać w zgodzie z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

W mojej ocenie przyjęte rozwiązania nie spełniają tego wymogu. Prowadzą do pogłębienia – istniejącego w momencie wejścia w życie reformy – zróżnicowania sytuacji

prawnej uprawnionych opierającego się na kryterium płci. Zgodnie z art. 33 ust. 2 Konstytucji kobiety i mężczyźni mają równe prawo do zabezpieczenia społecznego. Prawodawca może odstąpić od tej zasady jedynie jeśli wykaze potrzebę ochrony praw kobiet i zastosowania – w danym wypadku – rozwiązań zakładających uprzywilejowanie wyrównawcze.

3. Reforma, jaką przyniosła ustawa 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 z 2012 r.) dotyczy wszystkich pracowników, którzy do końca 2012 r. nie nabyli uprawnień do otrzymania emerytury. Byli to mężczyźni urodzeni po 1 stycznia 1948 r. oraz kobiety urodzone po 1 stycznia 1953 r. Kryterium przyjęte przez ustawodawcę stanowiła data przejścia na emeryturę tych osób.

Punktem odniesienia dla ustawodawcy – na początku tego procesu – była różnica 5 lat między uzyskaniem prawa do emerytury kobiet i mężczyzn. Z tego punktu widzenia reforma generalnie nie budzi wątpliwości konstytucyjnych tak długo jak wskazane zróżnicowanie się nie powiększa. Przyjmując powyższe założenia równie istotne jest jednak uwzględnienie drugiej perspektywy – różnicy wieku emerytalnego kobiety i mężczyzny, urodzonych w tym samym momencie. Kryterium to wyznacza bowiem grupę podmiotów podobnych z punktu widzenia prawa do zabezpieczenia społecznego. Konstytucja wiąże bowiem w tym wypadku nabycie prawa do emerytury z osiągnięciem w i e k u (art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji).

Biorąc pod uwagę to kryterium przepisy przejściowe związane z reformą budzą istotne zastrzeżenia konstytucyjne. Wynika z nich bowiem, że w stosunku do kobiet i mężczyzn urodzonych między 1 stycznia 1953 r. a 30 września 1958 r. (roczniki, w których reformą objęto kobiety i mężczyzn) różnica wieku przejścia na emeryturę przekroczy 5 lat. Mężczyzna urodzony 1 stycznia 1954 r. przejdzie na emeryturę w wieku 67 lat (1 stycznia 2021 r.). Kobieta urodzona tego samego dnia przejdzie na emeryturę w wieku 60 lat i 5 miesięcy (1 czerwca 2014 r.). Różnica między tymi podmiotami wyniesie 6 lat i 8 miesięcy.

Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę błędnie identyfikuje grupę podmiotów podobnych. Tą bowiem nie są kobiety i mężczyźni przechodzący na emeryturę w tym samym dniu, lecz kobiety i mężczyźni urodzeni tego samego dnia (rówieśnicy). Ryzykiem ubezpieczeniowym jest bowiem osiągnięcie wieku emerytalnego. W efekcie unormowanie zastosowane przez ustawodawcę w przepisach przejściowych pogłębia różnicę między kobietami i mężczyznami ponad okres, od którego – zgodnie z założeniami reformy – miało nastąpić stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego tych osób (efekt „rozszerzenia widełek”). Oznacza to także pogłębienie obecnej dyskryminacji mężczyzn. Jest to szczególnie jaskrawe biorąc pod uwagę, że żyją oni krócej, niż kobiety (wg danych GUS za 2012 r.: średnia długość życia mężczyzny wynosi 72,7 lat natomiast kobiety 81 lat), a przy tym mają znacznie niższy wskaźnik trwania życia w dobrym stanie zdrowia (zgodnie z danymi Eurostatu z 2012 r. wiek krytyczny dla kobiet wynosi 63 lata, a dla mężczyzn 59 lat).

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał konsekwentnie na konieczność równego traktowania kobiet i mężczyzn w sferze praw o charakterze socjalnym. Wszelkie odstępstwa w tym zakresie oceniane były zawsze w perspektywie różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Kryteria przywoływane przez Trybunał (zob. m.in. wyrok z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60, cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia) wskazywały na dopuszczalność utrzymania zróżnicowania. Nie uzasadniają one jednak w żadnym razie wprowadzania rozwiązań, które istniejące zróżnicowanie dodatkowo pogłębiają.



Rozszerzenie „widełek” wieku nie jest również uzasadnione potrzebą zapewnienia uprzywilejowania wyrównawczego kobiet. Prawodawca – w świetle art. 32 ust. 1 i art. 33 Konstytucji – zobowiązany jest generalnie do równego i jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie systemu emerytalnego. Jeżeli odwołuje się do koncepcji uprzywilejowania wyrównawczego musi wykazać dokładnie jakie czynniki wpływają na faktyczne nierówności wymagające zrównoważenia. W przeciwnym razie nie będzie możliwości oceny proporcjonalności tych działań. Jeżeli prawodawca stosuje argumenty dotyczące sytuacji rodzinnej i wychowywania dzieci to nie może – w tym kontekście – odwoływać się wyłącznie do płci. Prowadzi to bowiem do dyskryminacji mężczyzn, którzy w tej konkretnej sferze mogą być w analogicznej sytuacji jak kobiety. W tym zakresie powinni być zatem traktowani w sposób tożsamy z kobietami. Przepisy przejściowe zaskarżonej ustawy nie realizują tego wymogu przez co prowadzą do nadmiernego uprzywilejowania kobiet.

W mojej ocenie przyjęte rozwiązanie przejściowe przeczy także podstawowym założeniom reformy. Niejasne jest bowiem, na czym ma polegać „wyrównanie pozycji rodzinnej i społecznej kobiety” przez to, że może ona przejść na emeryturę pięć lat wcześniej niż mężczyzna, w szczególności w emerytalnym systemie kapitałowym, gdzie wysokość świadczenia uzależniona jest od zebranych środków pochodzących ze składek oraz przewidywanej długości życia. Wcześniejsze wyjście zatem z okresu zatrudnieniowego przy dłuższej średniej wieku stawia kobiety w trudnej sytuacji ekonomicznej. Trudno takie rozwiązanie uznać za uprzywilejowujące (zob. w szczególności zdania odrębne sędziów: Teresy Liszcz i Ewy Łętowskiej do wyroku o sygn. K 63/07).

4. Ustawa nowelizująca z 2012 r. wprowadziła częściowe zróżnicowanie – opierające się na kryterium płci – sytuacji prawnej sędziów Sądu Najwyższego w zakresie osiągnięcia wieku emerytalnego. Zgodnie ze zmienionym art. 30 § 2 pkt 1 oraz § 3 ustawy o SN, sędziowie Sądu Najwyższego mogą przejść w stan spoczynku po ukończeniu 67 roku życia albo z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego. W tym drugim wypadku ustawodawca – odsyłając do ustawy o FUS – odrębnie i po raz pierwszy na gruncie ustawy o SN wyznaczył wiek uprawniający do przejścia przez sędziów w stan spoczynku w zależności od płci sędziego. W rezultacie art. 30 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym wspomina obecnie o dwóch grupach sędziów – kobietach, urodzonych do 30 września 1973 r. i mężczyznach urodzonych do 30 września 1953 r. w perspektywie jednej z przesłanek wcześniejszego przejścia w stan spoczynku.

Brak jest uzasadnienia aby w ramach reformy dążącej do podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, wprowadzać do ustawy o SN przesłankę przejścia w stan spoczynku, opartą na kryterium płci. W poprzednim stanie prawnym obowiązywało jednolite unormowanie wieku przejścia w stan spoczynku dla wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, przewidujące bądź osiągnięcie określonego wieku (wówczas było to 65 lat), bądź spełnienie przesłanki odpowiedniego wieku (wówczas ukończenie 60 roku życia) oraz – łącznie – wskazanego w ustawie stażu pracy na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego (wówczas – nie mniej niż 9 lat). Trudno jest wskazać okoliczności, które nakazywałyby odstępianie od tego modelu i wprowadzenie – po 2012 r. – zróżnicowanych zasad przechodzenia w stan spoczynku sędziów w zależności od płci. Rozwiązanie zastosowane w przepisach przejściowych nie znajduje także żadnego uzasadnienia z punktu widzenia charakteru pracy wykonywanej przez sędziów Sądu Najwyższego, kobiet i mężczyzn. Trudno jest bowiem przyjmować, aby w tym wypadku dochodziło do – sygnalizowanego w orzecznictwie Trybunału – szybszego „zużywania się” kobiet wykonujących zawód sędziego z uwagi na biologiczne różnice między płciami. Brak jest bowiem uzasadnienia dla twierdzenia, że sprawność umysłowa, stanowiąca

podstawę wykonywania pracy sędziego, miałyby „wygasać” wcześniej u kobiet, niż mężczyzn (por. wyrok w powołanej wcześniej sprawie o sygn. K 63/07, cz. III, pkt 5.2. uzasadnienia).

4.1. Brak uzasadnienia dla wprowadzenia rozwiązań różnicujących okres przechodzenia w stan spoczynku sędziów w zależności od płci dotyczy także unormowań wprowadzonych do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.). Zgodnie ze zmienionym art. 69 § 1 p.u.s.p., przejście sędziego w stan spoczynku następuje z dniem ukończenia 67 roku życia albo osiągnięcia wieku emerytalnego, który – z uwagi na odesłanie do ustawy emerytalnej – zakłada zróżnicowanie sytuacji prawnej sędziów kobiet i mężczyzn. Konstrukcja ta – podobnie jak rozwiązanie w ustawie o SN – nie znajduje żadnego uzasadnienia z punktu widzenia charakteru pracy wykonywanej przez sędziów sądów powszechnych, kobiet i mężczyzn. Również w tym wypadku nie można zasadnie twierdzić o jakimkolwiek szybszym „zużywaniu się” kobiet wykonujących zawód sędziego z uwagi na biologiczne różnice między płciami (w rozumieniu uzasadnienia wyroku o sygn. K 63/07).

Na koniec należy podkreślić, że powyższe rozwiązania przejściowe wprowadzone do ustawy o SN oraz p.u.s.p., różnicujące prawo do emerytury kobiet i mężczyzn, nie były konieczne z punktu widzenia zasadniczego celu reformy, to znaczy wydłużenia i zrównania wieku emerytalnego uprawnionych podmiotów. Są one zatem sprzeczne z art. 32 i art. 33 Konstytucji.