

Dz.U. 2000 Nr 76 poz. 874**WYROK**

z dnia 12 września 2000 r.

Sygn. K. 1/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Zdyb – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 12 września 2000 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 29 i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118; zm.: z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801, Nr 72, poz. 802, Nr 106, poz. 1215; z 2000 r. Nr 2, poz. 26, Nr 9, poz. 118, Nr 19, poz. 238, Nr 56, poz. 678) w części w jakiej nie przewidują prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę objęci byli ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy – z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Przepisy art. 29 i art. 46 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118; zm.: z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801, Nr 72, poz. 802, Nr 106, poz. 1215; z 2000 r. Nr 2, poz. 26, Nr 9, poz. 118, Nr 19, poz. 238, Nr 56, poz. 678), są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:**I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 29 i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118; zm.: z 1999 r. Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801, Nr 72, poz. 802, Nr 38, poz. 360) w części, w jakiej nie przewidują prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę objęci byli ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy – z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W przytoczonym wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca, iż zaskarżone przepisy art. 29 i art. 46 ust. 1 naruszają konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji, ponieważ różnicują uprawnienia ubezpieczonych do wcześniejszej emerytury w zależności od rodzaju działalności zarobkowej będącej podstawą ubezpieczenia społecznego. Przepisy te naruszają również zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 konstytucji.

Powszechne warunki nabycia prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. niezależnie od tytułu ubezpieczenia (podstawy zarobkowania) określa art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z nim prawo do emerytury nabywa kobieta legitymująca się 20-letnim stażem ubezpieczeniowym, która ukończyła 60 lat i mężczyzna posiadający 25-letni staż ubezpieczeniowy, który ukończył 65 rok życia. Zgodnie natomiast z art. 29 ustawy ubezpieczeni będący pracownikami, którzy nie osiągnęli powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego określonego w art. 27, mogą przejść na emeryturę:

- kobieta, jeżeli ukończyła 55 lat i posiada co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy,

- mężczyzna, jeżeli ukończył 60 lat i posiada co najmniej 25-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy.

W świetle art. 46 ust. 1 ustawy prawo do wcześniejszej emerytury na warunkach określonych w art. 29 przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., po spełnieniu łącznie następujących warunków:

- nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego,

- spełnienia do 31 grudnia 2006 r. warunków do uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury,

- rozwiązania stosunku pracy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z użytego w art. 29 ustawy sformułowania “ubezpieczeni, urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., będący pracownikami” wynika, że prawo do wcześniejszej emerytury przysługuje tylko takim ubezpieczonym, którzy przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia byli objęci ubezpieczeniem z tytułu pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy. Prawo to, na podstawie zaskarżonego przepisu art. 29 ustawy, nie przysługuje zatem ubezpieczonym, którzy przed zgłoszeniem wniosku o wcześniejszą emeryturę wykonywali działalność zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy. Chodzi w szczególności o osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia oraz prowadzące pozarolniczą działalność na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, osoby wykonujące wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W świetle przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych prawo do wcześniejszej emerytury jest szczególnym prawem ubezpieczonego, uwarunkowanym istnieniem dodatkowych okoliczności życiowych. Istnienie tych okoliczności sprawia, że odstępuje się od osiągnięcia powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego. Okolicznościami (kryteriami) warunkującymi prawo do wcześniejszej

emerytury są – zgodnie z art. 29 ustawy – całkowita niezdolność do pracy, długi staż ubezpieczeniowy oraz płeć.

Staż ubezpieczeniowy obejmuje okresy składkowe i nieskładkowe, wymienione w art. 6 i 7 ustawy. Okresy te, przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty i obliczaniu ich wysokości (okresy składkowe i w odpowiedniej proporcji okresy nieskładkowe) traktowane są równorzędnie, niezależnie od rodzaju działalności zarobkowej stanowiącej tytuł (obowiązek) ubezpieczenia. Odpowiada to ogólnym założeniom nowego systemu emerytalnego, opartego na zasadach powszechności i jednolitości.

Z konstrukcji prawa do wcześniejszej emerytury wynika, że cechami relewantnymi są: odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, składający się z okresów składkowych i nieskładkowych, płeć oraz całkowita niezdolność do pracy. Okresami składkowymi są w szczególności okresy wykonywania pracy oraz innej działalności zarobkowej, objętej obowiązkiem ubezpieczenia. Cechami takimi charakteryzują się zatem zarówno ubezpieczeni z tytułu wykonywania zatrudnienia, jak też z tytułu wykonywania działalności zarobkowej na innej podstawie niż stosunek pracy.

Tymczasem, w ocenie wnioskodawcy, art. 29 ustawy w różny sposób traktuje ubezpieczonych posiadających wskazane cechy istotne, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności zarobkowej, stanowiącej tytuł do ubezpieczenia przed złożeniem wniosku o przyznanie wcześniejszej emerytury. W tej sytuacji nieprzyznanie prawa do wcześniejszej emerytury ubezpieczonym, dla których ostatnim okresem ubezpieczenia przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia nie było ubezpieczenie pracownicze (ze stosunku pracy), ale spełniającym pozostałe kryteria uprawniające do tego świadczenia stanowi odstępstwo od zasady równego traktowania.

Na poparcie argumentacji dotyczącej zasady równości i nakazu równego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii) wnioskodawca przywołał liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, preferowanie w prawie do wcześniejszej emerytury ostatniego okresu ubezpieczenia i związanie go tylko z działalnością zarobkową o charakterze pracowniczym nie przystaje do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, którą cechują m.in. zmieniające się formy wykonywania działalności zarobkowej w stopniowo wydłużonym okresie aktywności zawodowej. Reakcją na to zjawisko jest rozszerzenie się ubezpieczeń społecznych na pozapracownicze formy działalności zarobkowej i dążenie do jednolitych regulacji, niezależnych od tytułu ubezpieczeń. Znajduje to odzwierciedlenie w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych (i rentowych), jak również ich wysokości w sposób równorzędny traktują wszystkie okresy składkowe, niezależnie od rodzaju działalności zarobkowej stanowiącej tytuł ubezpieczenia.

Zastosowanie kryterium ubezpieczenia pracowniczego i to tylko w powiązaniu z okresem ubezpieczenia poprzedzającym złożenie wniosku o emeryturę może prowadzić w skrajnych przypadkach do pozbawienia prawa do tego świadczenia osób o długoletnim stażu ubezpieczeniowym, które z powodu utraty zatrudnienia podjęły inną działalność zarobkową, pozwalając natomiast na uzyskanie prawa do wcześniejszej emerytury osobom, które posiadają relatywnie krótki okres ubezpieczenia pracowniczego.

2. Do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ustosunkował się Prokurator Generalny, który w piśmie z 17 lutego 2000 r. nie podzielił poglądu wnioskodawcy stwierdzając, że zaskarżone przepisy art. 29 i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze

zm.) – w części, w jakiej nie przewidują prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę objęci byli ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy, nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, dla oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów konieczne jest przypomnienie, że zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) “pracownik, który nie osiągnął wieku emerytalnego (...) może przejść na emeryturę,

1) kobieta – po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma 30-letni okres zatrudnienia, albo jeżeli ma 20-letni okres zatrudnienia i zaliczona została do I lub II grupy inwalidów,

2) mężczyzna – po osiągnięciu wieku 60 lat, jeżeli ma 20-letni okres zatrudnienia i zaliczony został do I lub II grupy inwalidów” (art. 27 ust. 1)

Przepis ten utracił swoją moc ze względu na to, że 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która uchylila ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i rodzin.

Ustawodawca reformując system ubezpieczeń społecznych nadał mu charakter powszechny, co oznacza, że ustawą objęto nie tylko pracowników, lecz również osoby prowadzące innego rodzaju działalność, niż na podstawie stosunku pracy. Osoby te uprzednio były objęte innymi systemami ubezpieczeń niż pracowniczy, o którym mowa w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym. Jednakże te inne systemy nie przewidywały wcześniejszego przejścia na emeryturę.

Wprowadzając reformę ubezpieczeń społecznych, ustawodawca dokonał znacznych modyfikacji dotychczasowych regulacji, likwidując nawet niektóre z uprawnień. Między innymi, w nowym systemie nie przewiduje się tego rodzaju “wcześniejszych emerytur”, które są przedmiotem wniosku. Jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, ze względu na wymóg takiego odchodzenia od korzystnych dla zainteresowanych regulacji prawnych, aby było to zgodne z zasadami państwa prawnego, ustawa emerytalna reguluje sposób wygaszania dotychczasowych uprawnień z uwzględnieniem zasad łagodnej ewolucji. Temu celowi służy niewątpliwie podział ubezpieczonych na 3 grupy: 1) ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. (dział II, rozdział 1), 2) ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r. (dział II, rozdział 2), 3) ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r. (dział II, rozdział 3).

Nowy system ubezpieczeń społecznych pełne zastosowanie będzie miał w stosunku do ubezpieczonych najmłodszych. Osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy emerytalnej miały ukończone 50 lat, zachowały dotychczasowe uprawnienia (m.in. prawo do wcześniejszej emerytury). Natomiast ubezpieczeni, którzy wprawdzie nie ukończyli 50 lat, lecz mieli w dacie wejścia w życie ustawy emerytalnej mniej niż 30 lat, zachowali te uprawnienia, jednak z zastrzeżeniem, że warunki do ich uzyskania spełnią do 31 grudnia 2006 r., a ponadto nie przystąpią do otwartego funduszu emerytalnego.

Taka regulacja czyni zadość zasadom wynikającym z art. 2 konstytucji. Jest przy tym oczywiste, zdaniem Prokuratora Generalnego, że obejmuje ona wyłącznie pracowników, gdyż uprzednio tylko pracownikom takie prawo przysługiwało. Ponadto, w ocenie Prokuratora Generalnego, chybiony jest zarzut naruszenia zasady równości, bowiem ogólna zasada równości, wyrażona w art. 32 konstytucji oznacza przede wszystkim zakaz dyskryminacji, a więc zakaz nieuzasadnionego różnicowania. W omawianej sprawie sytuacja taka nie zachodzi. Różnicowanie uprawnień w zakwestionowanych przepisach wynika bowiem z tego, że w stosunku do ubezpieczonych, będących pracownikami, jest to kontynuacją posiadanych uprzednio uprawnień, aż do całkowitego wygaszenia, natomiast

pozostali ubezpieczeni, którzy przed wejściem w życie ustawy emerytalnej podlegali innym systemom ubezpieczenia, niż pracownicy, takich uprawnień nigdy nie mieli.

3. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Marszałek Sejmu w piśmie z 6 września 2000 r., w którym stwierdza, że zaskarżone przepisy art. 29 i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przepisy art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych obejmują jednolitą grupę ubezpieczonych, którym ustawa przyznała określone uprawnienia. W tym znaczeniu nie są one sprzeczne z art. 32 ust. 1 konstytucji. Ponadto regulacje zawarte w art. 29 stanowią wyłącznie zachowanie dotychczasowych praw do wcześniejszej emerytury. Jest więc sprawą oczywistą, że unormowania wynikające z tego przepisu obejmują wyłącznie pracowników, gdyż uprzednio tylko pracownikom takie prawo przysługiwało. Ustawa nie nadała żadnej nowej grupie ubezpieczonych uprawnień do wcześniejszej emerytury, których wcześniej, czyli przed 1 stycznia 1999 r. nie posiadała. Takie rozwiązanie powoduje, że zachowane zostały prawa nabyte i utrzymana została zasada równości, co wskazuje na zgodność tego przepisu z art. 2 konstytucji.

4. Na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1999 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) w związku z art. 190 ust. 3 zd. 2 konstytucji, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Rady Ministrów o wydanie przewidzianej w tym przepisie opinii.

W piśmie z 30 maja 2000 r. Prezes Rady Ministrów nie podzielił poglądu wnioskodawcy stwierdzając, że zaskarżone przepisy art. 29 i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) w części, w jakiej nie przewidują prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę objęci byli ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy, nie są niezgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż reformując system ubezpieczeń społecznych, a w szczególności porządkując ubezpieczenie emerytalne, kierowano się zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych. Respektowanie powszechnej zasady ubezpieczeń społecznych "równego świadczenia za równą składkę" doprowadziło do ujednoczenia stopy procentowej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz warunków nabywania uprawnień emerytalnych niezależnie od tytułu ubezpieczenia. W nowym systemie emerytalnym generalnie nie przewiduje się wcześniejszych emerytur.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów rozwiązania przyjęte w nowym systemie przystają do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, którą cechują między innymi zmieniające się formy wykonywania działalności zarobkowej w stopniowo wydłużonym okresie aktywności zawodowej. Uwzględniając zasadę państwa prawnego, w ustawie o emeryturach i rentach z FUS odrębnie uregulowano warunki przyznawania i obliczania emerytury ubezpieczonym, których nie objął nowy system emerytalny. Utrzymano dotychczasowe możliwości nabywania prawa do emerytury oraz zasady jej wymiaru wobec ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., którzy mają za sobą stosunkowo długi okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zbliżają się do wieku emerytalnego według stanu prawnego przed 1 stycznia 1999 r., jeżeli spełniają dodatkowe

warunki określone w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Dotychczasowe uprawnienia będą przysługiwały tylko przez okres przejściowy. Będą z nich mogli korzystać wyłącznie pracownicy, a więc ta sama kategoria ubezpieczonych, która miała taką możliwość przed 1 stycznia 1999 r. na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.).

Rozszerzenie zakresu stosowania tych przepisów na nową grupę ubezpieczonych, którzy dotychczas nie korzystali z przywileju wcześniejszej emerytury, nie jest uzasadnione ani możliwe, przed wszystkim dlatego, że prowadziłoby to do złamania reguły nie tworzenia nowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych, nie znajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenie społeczne.

W nadesłanym piśmie Prezes Rady Ministrów przedstawił również rozwój ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim stopniowo obejmowano obowiązkiem ubezpieczenia kolejne kategorie osób, wykonujących pracę na podstawie innych umów niż stosunek pracy, utrzymujących się z działalności gospodarczej, twórczej itp., a co za tym idzie, zróżnicowanie zakresu świadczeń należnych z tytułu ubezpieczenia, a w związku z tym zróżnicowanie stopy składek. Tytuł ubezpieczenia decydował o zakresie świadczeń przysługujących z tytułu opłacania składek. Najszerszy zakres świadczeń przysługiwał ubezpieczonym z tytułu zatrudnienia. Zróżnicowane zasady wymiaru składek na ubezpieczenie przestały obowiązywać od 1 stycznia 1999 r. Składka na ubezpieczenie emerytalne jest jednakowa dla wszystkich ubezpieczonych i wynosi ona 19,52% podstawy wymiaru. Ujednoczenie warunków nabywania prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych może zatem dotyczyć wyłącznie osób, które staż pracy warunkujący uzyskanie tych uprawnień, osiągną w warunkach opłacania składek według ujednoczonej stopy procentowej.

Ponadto Prezes Rady Ministrów wyjaśnia, iż zaciąganie dalszych, nowych zobowiązań spowodowałoby gwałtowny wzrost liczby uprawnionych do wcześniejszej emerytury, co mogłoby doprowadzić do załamania systemu finansowego ubezpieczeń społecznych. Brak pokrycia w składce powodowałby, że dodatkowe przywileje emerytalne dla pozapracowniczych kategorii ubezpieczonych musiałyby być wliczone w ciężar kosztów ogólnospołecznych. Dokładne oszacowanie skutków finansowych nie jest możliwe. Przyjmując jednak, że liczba osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę, spośród objętych innym niż stosunek pracy tytułem ubezpieczenia, wyniosłaby około 1600 osób rocznie, przeciętny okres pobierania wcześniejszej emerytury wynosi 4 lata, to w okresie od 1999 do 2006 roku, pełny skutek finansowy dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosłby około 512 milionów złotych.

II

Na rozprawie 12 września 2000 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego i Sejmu podtrzymali dotychczasowe stanowiska złożone na piśmie, rozwijając przedstawioną w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca niezgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) i zasadą równości (art. 32 ust. 1 konstytucji), art. 29 i art. 46 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w części, w jakiej przepisy te nie przewidują prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy objęci byli ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy. Wskazuje, że w świetle art. 29, a zwłaszcza zawartego w nim sformułowania “ubezpieczeni, urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r. będący pracownikami”, prawo do wcześniejszej emerytury przysługuje tylko takim ubezpieczonym, którzy przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia byli objęci ubezpieczeniem z tytułu pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy. Prawo to natomiast nie przysługuje ubezpieczonym, którzy przed zgłoszeniem wniosku o wcześniejszą emeryturę wykonywali działalność zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy (np. na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, prowadzące pozarolniczą działalność, osoby wykonujące wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych itp.). Wnioskodawca odwołuje się do ukształtowanej w orzecznictwie TK zasady równości, z której wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając uprawnienia, nie może określać kręgu osób, którym te uprawnienia przysługują w sposób dowolny. Musi on przyznawać dane uprawnienia wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Z konstrukcji prawa do wcześniejszej emerytury wynika, że cechami relewantnymi są: odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, składający się z okresów składkowych i nieskładkowych, płeć oraz całkowita niezdolność do pracy. Okresami składkowymi są w szczególności okresy wykonywania pracy oraz innej działalności zarobkowej, objętej obowiązkiem ubezpieczenia. Cechami takimi charakteryzują się zarówno ubezpieczeni z tytułu wykonywania zatrudnienia, jak też z tytułu wykonywania działalności zarobkowej na innej podstawie niż stosunek pracy. Zdaniem RPO, art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w różny sposób traktuje ubezpieczonych, posiadających wskazane cechy istotne, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności zarobkowej, stanowiącej tytuł do ubezpieczenia przed złożeniem wniosku o przyznanie wcześniejszej emerytury. W tej sytuacji nieprzyznanie prawa do wcześniejszej emerytury ubezpieczonym, dla których ostatnim okresem ubezpieczenia przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia nie było ubezpieczenie pracownicze (z tytułu wykonywania pracy na podstawie stosunku pracy), stanowi odstępstwo od zasady równego traktowania. Różnicowanie według takiego kryterium nie tylko stanowi odstępstwo od zasad równego traktowania, ale także nie może być uznane za zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2. Przed przystąpieniem do rozpatrzenia zarzutów sformułowanych we wniosku, wspomnieć warto, że niektóre przepisy (art. 1 ust. 2, art. 50 ust. 1 pkt 2, art. 195 pkt 7 oraz art. 186 ust. 3) ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 1998 r. były już przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu wyroku z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99 (OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100), Trybunał Konstytucyjny określił powołaną ustawę jako jeden z tych aktów prawotwórczych, które wprowadzają nowy system emerytalno-rentowy w Polsce. Na podstawie materiałów legislacyjnych wskazał, że celem ustawodawcy było stworzenie stabilnego systemu w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących

do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne. Ustawodawca dążył do stworzenia jednolitego systemu emerytalno-rentowego obejmującego możliwie najszerszy zakres osób, podlegających ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym na gruncie dotychczasowych przepisów. W uzasadnieniu projektu ustawy wśród wielu wad dotychczasowego systemu wymieniano w szczególności zbyt szerokie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Obniżenie wieku emerytalnego dla szeregu grup zawodowych pogłębiało bowiem trudności z zapewnieniem równowagi finansowej dotychczasowego systemu ubezpieczeń społecznych. Reforma systemu emerytalno-rentowego miała m.in. na celu ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednoczenie wieku emerytalnego.

Odwołując się do tych wypowiedzi, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99 (OTK ZU Nr 1/2000, poz. 1) wyraził pogląd, że przeprowadzana reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Ma ona na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych, “stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego, opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych nie jest możliwe bez ograniczenia niektórych uprawnień zagwarantowanych w dotychczasowym systemie emerytalno-rentowym”.

3. Przechodząc do zarzutu, że nieuwzględnienie w ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS prawa do wcześniejszej emerytury osób objętych ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy, narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej, przypomnieć warto sytuację prawną tego kręgu podmiotów przed wejściem w życie powołanej ustawy z 1998 r. Podstawowa dla tego stanu prawnego ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), już w samym tytule określała jej zakres podmiotowy. W swej treści natomiast w art. 5 zdefiniowała “pracownika” jako “osobę pozostającą w stosunku pracy w myśl Kodeksu pracy” (pkt 1), zaś “zatrudnienie” jako “wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy” (pkt 2). Jako zasadę przyjmowała prawo do emerytury po spełnieniu łącznie warunku wieku: dla kobiet – 60 lat, dla mężczyzn – 65 lat oraz minimalnego czasu zatrudnienia: 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 26). Od tej zasady przewidywała odstępstwo – możliwość przejścia na emeryturę kobiety, po osiągnięciu wieku 55 lat, przy 30-letnim okresie zatrudnienia albo 20-letnim okresie zatrudnienia i zaliczeniu do I lub II grupy inwalidów oraz mężczyzny po osiągnięciu wieku 60 lat, przy 25-letnim okresie zatrudnienia i zaliczeniu do I lub II grupy inwalidów (art. 27 ust. 1). Znowelizowany w 1996 r. (z mocą obowiązującą od 1 września 1997 r.) przepis zmienił przesłankę inwalidztwa na niezdolność do pracy.

W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę przysługiwało jedynie pracownikom (zakres podmiotowy), którzy legitymowali się określonym czasem zatrudnienia, rozumianym jako wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy (zakres przedmiotowy). Trafnie dlatego dowodzi Prokurator Generalny, że uprawnienie to miało pracowniczy, a nie powszechny charakter.

Na marginesie zauważyć należy, że osoby prowadzące działalność gospodarczą oraz ich rodziny – na podstawie art. 9 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek oraz ich rodzin (tekst jednolity z 1989 r. Dz.U. Nr 46, poz. 250 ze zm.) – zostały objęte świadczeniami emerytalnymi na zasadach i w wysokości określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, z określeniem wieku wymaganego do

przyznania emerytury: 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Przepis ten został uchylony przez art. 195 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z 1998 roku.

Odnosząc się do zarzutów niekonstytucyjności sformułowanych we wniosku RPO, Prezes Rady Ministrów w piśmie z 30 maja br. dowodzi, że ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS zachowuje dotychczasowe uprawnienia na okres przejściowy. Jednakże będą z nich mogli “korzystać wyłącznie pracownicy, a więc ta sama kategoria ubezpieczonych, która miała taką możliwość przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie art. 26 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r.”. Konkluduje w związku z tym, że ustawa o emeryturach i rentach z FUS z 1998 r. “nie zmieniła zakresu podmiotowego tej regulacji w stosunku do stanu prawnego sprzed 1 stycznia 1999 r.”.

4. Wniosek dotyczy szczególnie wrażliwej dziedziny stosunków społecznych, a mianowicie problematyki socjalnej. Prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego ma charakter konstytucyjnej gwarancji (art. 67 ust. 1). Wprawdzie zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, to jednak musi ona opierać się na konstytucyjnej aksjologii. Musi zwłaszcza podejmowane regulacje opierać na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości.

W tym miejscu przypomnieć jednak należy jednolite stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych (*orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K. 23/95, OTK w 1995 r., t. II, poz. 33, s. 121*). Skoro do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów, to zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (*orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 6, s. 40*). Dla hierarchicznej kontroli zgodności aktów normatywnych przez TK punktem wyjścia jest zarówno domniemanie konstytucyjności, jak i racjonalności ustawodawcy. Trybunał interweniuje natomiast w tych wszystkich wypadkach, w których ustawodawca przekroczy zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych wynikających z art. 2 konstytucji stanie się ewidentne (*orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 134*). W sprawach dotyczących problematyki społecznej zwraca uwagę na to, aby zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego nie było nadmierne, jak to zaznacza TK w sprawie K. 5/99.

Odnosząc się do szczegółowo opisanego na wstępie zarzutu niesprawiedliwego zróżnicowania uprawnionych do wcześniejszej emerytury (art. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji), trzeba przede wszystkim zastanowić się, czy zakwestionowane przepisy istotnie różnie traktują podmioty prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Odpowiedź na to pytanie musi uwzględnić zarówno charakter, jak i strukturę przedmiotowej ustawy. Te cele i ogólną charakterystykę przedstawił Trybunał Konstytucyjny w sprawach sygn. K. 5/99 i K. 18/99, nie zachodzi dlatego potrzeba powtarzania tych trafnych wywodów.

W rozpoznawanej sprawie można przyjąć za bezsporne, że zakwestionowane przepisy powołanej ustawy różnicują kryteria wcześniejszego przejścia na emeryturę. Ustawa w art. 27 przyjęła zasadę, że ubezpieczonym urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. przysługuje emerytura po spełnieniu łącznie dwóch warunków: 1) wieku (co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn), 2) okresu składkowego i nieskładkowego (co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn). Odstępstwa od tej zasady,

jednakże ograniczone podmiotowo (“będących pracownikami”), określa art. 29 w dwóch wariantach: 1) kobieta – po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy, 2) mężczyzna – po osiągnięciu wieku 60 lat, jeżeli ma co najmniej 25-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy. Natomiast art. 46 ust. 1 przyznaje prawo do wcześniejszej emerytury na warunkach określonych w art. 29 również ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. po spełnieniu łącznie trzech warunków wymienionych w tym przepisie. Jak to dowodzi wnioskodawca, w praktyce – z uwagi na warunek osiągnięcia wieku emerytalnego określonego w art. 29 – przepis ten może dotyczyć kobiet urodzonych w podanym wyżej przedziale czasu. W związku z tym powstaje pytanie, czy zastosowanie omawianego we wniosku RPO kryterium pracowniczego, powiązanego z okresem ubezpieczenia poprzedzającym złożenie wniosku o emeryturę, stanowi tego rodzaju nierówność, która pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji zasadą równości i wyrażoną w art. 2 konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te (uwzględniając dotychczasowe wypowiedzi orzecznictwa TK) ujął Trybunał w orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96 następująco: muszą one mieć: “po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium, po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (OTK w 1996 r., t. II, poz. 33, s. 72-73). Do tego poglądu nawiązują wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97 (OTK w 1997r., poz. 30, s. 553-554) i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98 (OTK ZU Nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244).

Kierując się przytoczonymi argumentami w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów, stwierdzić należy:

1) ograniczenie zakresu podmiotowego wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wynika z założeń i celów reformy systemu świadczeń społecznych. Do pakietu aktów prawnych, tworzących ten nowy system należy przedmiotowa ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń społecznych. Istotą tego systemu jest jego powszechność. W miejsce dotychczas rozproszonych i fragmentarycznych regulacji, wprowadza względnie jednolite zasady określania świadczeń emerytalno-rentowych. Charakterystyka celów podjętej reformy została przekonywająco

wykazana we wcześniej omówionych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K. 5/99 i K. 18/99. Jednym z tych celów było urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Jak to skonkludował TK w sprawie K. 5/99, reforma systemu emerytalno-rentowego miała m.in. na celu ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednoczenie wielu emerytalnego. Miała więc ona charakter racjonalnie uzasadniony, według wyraźnie ustalonych kryteriów.

2) oceniając proporcjonalność omawianego ograniczenia prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, zwrócić trzeba uwagę na strukturę ustawy. W dziale II tej ustawy emerytury dla ubezpieczonych zostały zróżnicowane według kryterium urodzenia; dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (rozdział 1), przed 1 stycznia 1949 r. (rozdział 2) oraz przepisy szczególne dotyczące emerytur dla niektórych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. (rozdział 3). Struktura ustawy jednoznacznie wskazuje na to, że zamiarem ustawodawcy było ewolucyjne kształtowanie emerytur, z uwzględnieniem m.in. praw nabytych. Ogólnie ustawa utrzymała dotychczasowe zasady wcześniejszego przechodzenia na emeryturę urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., natomiast ograniczyła takie możliwości dla urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Regulacja zawarta w art. 29 (i odpowiednio art. 46 ust. 1) powołanej ustawy ma charakter przejściowy, dotyczy bowiem ubezpieczonych, którzy w dniu wejścia w życie tej ustawy osiągnęli wiek co najmniej 50 lat. Ze względu na zasadniczo odmienny model ubezpieczeń społecznych, do tej kategorii ubezpieczonych nie dałoby się odnieść wymagań z art. 24 ust. 2 tej ustawy. Dlatego ten sposób modyfikacji dotychczasowych regulacji, i opartych na nich uprawnień, Prokurator Generalny określa w swoim pisemnym stanowisku jako “wygaszanie dotychczasowych uprawnień z uwzględnieniem zasad łagodnej ewolucji”. W konsekwencji uznać należy, że zróżnicowanie sytuacji adresatów zakwestionowanych przepisów ma charakter proporcjonalny.

3) również z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej wspomniane zróżnicowanie jest uzasadnione. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS – aby nie popaść w sprzeczność z prawami nabytymi – musiała odpowiednio uwzględnić zarówno te prawa, jak i wziąć pod uwagę relatywnie wysokie składki wnoszone na ubezpieczenie społeczne pracowników, o czym mowa (Informacje o zasadach płatności tych składek i ich wysokości) w piśmie Prezesa Rady Ministrów z 30 maja br. W piśmie tym zwraca się także uwagę na to, że według stanu prawnego sprzed 1 stycznia 1999 r. z możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mogli korzystać pracownicy, a nie wszyscy ubezpieczeni. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, rozszerzenie zakresu stosowania tych przepisów na nową grupę ubezpieczonych prowadziłoby “do złamania reguły nie tworzenia nowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych, nie znajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenia emerytalne”. Z konieczności zachowania praw nabytych nie można wywodzić obowiązku ustawodawcy kreowania identycznych uprawnień dla innych osób, np. z tytułu umowy agencyjnej lub umowy zlecenia.

Jak wynika z powyższych uwag, zastosowanie kryterium ubezpieczenia pracowniczego, w powiązaniu z okresem ubezpieczenia poprzedzającym złożenie wniosku o emeryturę, stanowi wprawdzie zawężenie zakresu podmiotowego w zakresie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, jednakże w rozpatrywanej sprawie kryterium to nie narusza zasad równości i sprawiedliwości społecznej.

W tych warunkach Trybunał Konstytucyjny, nie dopatrując się niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, orzekł jak w sentencji.