

170/11/A/2006

WYROK

z dnia 11 grudnia 2006 r.

Sygn. akt SK 15/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Zbigniew Cieślak

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 11 grudnia 2006 r., skargi konstytucyjnej Anny Wasilewskiej o zbadanie zgodności:

art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.)
z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 15 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 174 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534) jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 czerwca 2005 r. Anna Wasilewska zakwestionowała konstytucyjność art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach) w zakresie, w jakim nie przewiduje – przy ustalaniu kapitału początkowego – proporcjonalnego zmniejszenia rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia z tytułu pozostawania w ubezpieczeniu w okresie krótszym niż rok.

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 grudnia 2006 r. w Dz. U. Nr 230, poz. 1684.

W piśmie z 25 lipca 2005 r. skarżąca sprecyzowała skargę, wnosząc o stwierdzenie, że art. 174 ust. 1 i 3, art. 15 ust. 4 pkt 2 i 3 oraz art. 16 ustawy o emeryturach i rentach jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 15 grudnia 2005 r. (sygn. Ts 91/05) odmówił nadania jej dalszego biegu w zakresie art. 15 ust. 4 pkt 3, art. 16 oraz art. 174 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach i rentach.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku (dalej: ZUS), decyzją z 18 sierpnia 2004 r. określił kapitał początkowy skarżącej na dzień 1 stycznia 1999 r., przyjmując do obliczenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego wynagrodzenie z 7 lat kalendarzowych, od 1992 r. do 1998 r. W tym okresie skarżąca przepracowała w 1992 r. tylko 2 miesiące, a w 1994 r. 5 miesięcy – w pozostałych latach przepracowała pełne 12 miesięcy. ZUS na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach dokonał obliczeń wskaźnika za 1992 r., dzieląc dochód osiągnięty w ciągu dwóch miesięcy, i za 1994 r., dzieląc dochód osiągnięty w ciągu pięciu miesięcy przez kwotę rocznego przeciętnego wynagrodzenia ustalonego dla tych lat. Zdaniem skarżącej kwestionowany przepis doprowadził do naruszenia jej prawa do zabezpieczenia społecznego z powodu zaniżenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego, czego konsekwencją było zaniżenie kapitału początkowego o 1805,76 zł (wg ZUS kapitał początkowy wynosił 39866,75 zł, według skarżącej powinien wynieść 41672,51 zł).

Zdaniem skarżącej została naruszona zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji, a także zasady równości i prawa do emerytury w należycie określonym zakresie (art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji).

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) w piśmie z 4 kwietnia 2006 r., działając na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), zgłosił udział w postępowaniu i przedstawił stanowisko, że art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnego zmniejszenia rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia z tytułu pozostania w ubezpieczeniu w okresie krótszym niż rok – jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika z decyzji o ustaleniu kapitału początkowego wynika, że do obliczenia podstawy wymiaru kapitału początkowego oraz wskaźnika wysokości tej podstawy przyjęto podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z faktycznego okresu ubezpieczenia, w tym za lata kalendarzowe, w których ubezpieczenie trwało krócej niż rok. Obliczony stosunek podstawy wymiaru składek do przeciętnego wynagrodzenia za lata kalendarzowe, w których ubezpieczenie trwało krócej niż rok, nie obrazował w prawidłowy sposób relacji zarobków do przeciętnego wynagrodzenia, która zgodnie z założeniami służy do ustalenia wysokości emerytury. Zaskarżony przepis, nie przewidując proporcjonalnego zmniejszenia rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia z tytułu pozostawania w ubezpieczeniu w okresie krótszym niż rok, prowadzi do zerwania więzi między wkładem ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń a wysokością należnego z tego tytułu świadczenia.

Zaskarżony przepis znajduje zastosowanie do zasad ustalania podstawy emerytury i renty wszystkim ubezpieczonym, traktując w sposób niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej osoby, którym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty przyjęto lata kalendarzowe, w których okres podlegania ubezpieczeniu był krótszy niż 12 miesięcy.

Zdaniem Rzecznika uzasadnia to zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji, statuujący Rzeczpospolitą jako państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis zasady równości, Rzecznik podniósł, że w nowym systemie ubezpieczeń społecznych zasada równego traktowania ubezpieczonych została sformułowana wprost w sposób normatywy w art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). W myśl tej zasady ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny. Zasada ta dotyczy w szczególności warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek, obliczania wysokości świadczeń, okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.

Badając zatem zgodność aktu normatywnego z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić – wzięwszy pod uwagę cel i treść badanej regulacji – czy istnieje wspólna cecha istotna uzasadniająca równe traktowanie określonych podmiotów prawa.

Zdaniem Rzecznika w świetle zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty można mówić o dwóch kategoriach ubezpieczonych. Do jednej należeć będą ubezpieczeni, którzy z racji posiadania odpowiednio długiego stażu ubezpieczenia, przewyższającego 10 lat, korzystać będą z ogólnych zasad obliczania podstawy wymiaru, a więc z kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o emeryturę lub z 20 lat kalendarzowych, dowolnie wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu. Nawet w sytuacji wyboru kolejnych 10 lat kalendarzowych, w których wystąpiły przerwy w ubezpieczeniu i z tego powodu okres faktycznego podlegania ubezpieczeniu i opłacaniu z tego tytułu składki był krótszy niż 10 lat, zainteresowany może wybrać taki okres kolejnych 10 lat z całego okresu ubezpieczenia, w którym przerwy w ubezpieczeniu były najkrótsze.

Inną kategorię stanowić będą ubezpieczeni, którzy z racji wieku (urodzeni po 31 grudnia 1968 r.) lub szczególnych okoliczności przy ustalaniu podstawy wymiaru renty lub podstawy wymiaru kapitału początkowego nie mogą wskazać zarobków z 10 kolejnych lat kalendarzowych i z tego względu wysokość ich świadczeń ustalana jest z faktycznego okresu ubezpieczenia. Osoby należące do tej kategorii ubezpieczonych nie będą miały możliwości wybierania sobie „lepszych” okresów ubezpieczenia, unikając w szczególności okresów uzyskiwania relatywnie niższych wynagrodzeń oraz takich, w których występują przerwy w zatrudnieniu.

Zdaniem Rzecznika stanowi to nieuzasadnione odstępstwo od wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równego traktowania ubezpieczonych, którym wyliczana jest wysokość świadczeń emerytalno-rentowych w oparciu o zarobki będące podstawą składek wnoszonych do funduszu ubezpieczeń społecznych.

Wykorzystanie instytucji rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia jako punktu odniesienia do zarobków (składek) uzyskanych w krótszym niż roczny okresie podlegania ubezpieczeniu prowadzi do naruszenia zasad współzależności i proporcjonalności składek i świadczeń, co skutkuje nierównym traktowaniem ubezpieczonych przy wyliczaniu wysokości emerytury i renty. Można to prześledzić poprzez porównanie obliczenia wysokości wskaźnika podstawy wymiaru kapitału początkowego obliczonego skarżącej przez organ rentowy na podstawie zaskarżonego przepisu (91,64%) oraz wysokości tego wskaźnika wyliczonej zgodnie z zasadą odnoszenia zarobków z lat kalendarzowych, w których okres podlegania ubezpieczeniu był krótszy niż rok, do zmniejszonej proporcjonalnie do tego okresu kwoty rocznego przeciętnego wynagrodzenia (106,58%).

Zdaniem Rzecznika nie ulega wątpliwości, że brak w zaskarżonym przepisie podstaw do proporcjonalnego zmniejszenia rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia z

tytułu pozostawania w ubezpieczeniu w okresie krótszym niż rok utrudnia w znacznym stopniu wynikającą z zasady wzajemności ubezpieczeń społecznych możliwość odpowiedniej wyceny zakresu ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych w celu finansowania ubezpieczeń społecznych. Gdyby nie uwzględniać w podstawie wymiaru zarobków uzyskanych przez skarżącą w latach 1992 i 1994, a więc w okresach pozostawania w ubezpieczeniu w okresie krótszym niż rok, to tak obliczona wysokość wskaźnika podstawy wymiaru kapitału początkowego byłaby najwyższa (119,29%).

Przy ustalaniu wysokości emerytury okresy składkowe i okresy nieskładkowe ustalane są z uwzględnieniem pełnych miesięcy. Nie powinno być zatem przeszkód, aby przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury i renty uzyskane zarobki z branego pod uwagę okresu podlegania ubezpieczeniu z uwzględnieniem pełnych miesięcy były odnoszone w odpowiedniej proporcji do przeciętnego wynagrodzenia w poszczególnych latach.

Brak takiej regulacji w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy stanowi naruszenie prawa ubezpieczonych do równego i sprawiedliwego ustalenia wysokości emerytury i renty z uwzględnieniem zarobków (dochodów) stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. System emerytalno-rentowy stanowi realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, a jego ubezpieczeniowy charakter wskazuje na potrzebę przestrzegania zasad współzależności i proporcjonalności składki i świadczenia. Z tych względów – zdaniem Rzecznika – wskazany przez skarżącą przepis jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 15 września 2006 r. przedstawił stanowisko, że art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając swe stanowisko, przytoczył treść art. 15 ustawy o emeryturach i rentach i stwierdził, że przepis ten określa zasady obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty, a także kapitału początkowego, który ma wpływ na wysokość emerytury lub renty, wprowadzając zasadę, że podstawę obliczeń stanowi suma rocznych składek z ostatnich 10 kolejnych lat przed złożeniem stosownego wniosku. Jeżeli ubezpieczony ma ponad dwudziestoletni okres zatrudnienia, na swój wniosek może z całego okresu ubezpieczenia wybrać do obliczeń 10 lat kalendarzowych. Wynika z tego pewnego rodzaju premiovanie długoletniego zatrudnienia, a więc odpowiednio dłuższego okresu opłacania składek niż w wypadku skarżącej. Badany przepis dotyczy sytuacji, gdy osoba ubezpieczona ma krótszy okres zatrudnienia. Należy jednak zauważyć, że w obu wypadkach zasady obliczenia stosunku wynagrodzenia uzyskiwanego do wynagrodzenia przeciętnego są takie same.

Oceniając zaskarżoną regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, Prokurator Generalny rozważył, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa.

Według twierdzeń skarżącej i Rzecznika nastąpiło pokrzywdzenie osób o krótszym okresie zatrudnienia (ubezpieczenia). Zdaniem Prokuratora Generalnego właśnie okres ubezpieczenia jest cechą relewantną, która przesądza o wyodrębnieniu danej grupy ubezpieczonych. Nie może zatem podzielić poglądu o niejednakowym traktowaniu przez ustawodawcę. Konkludując, wyraził pogląd, że uprawnienia przysługujące na podstawie obowiązującego systemu emerytalno-rentowego pozostają w ścisłym związku z okresem zatrudnienia (ubezpieczenia). Jest to zrozumiałe, jeżeli weźmie się pod uwagę, że głównym źródłem finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są właśnie składki. Jest oczywiste, że osoba o dłuższym okresie ubezpieczenia przez dłuższy czas przyczyniała się do tworzenia tego Funduszu. Zatem choćby z tego powodu ewentualne

„uprzywilejowanie” osób o bardzo długim okresie ubezpieczenia nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 21 września 2006 r. przedstawił stanowisko, że art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu określony w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach sposób obliczania relacji poszczególnych elementów podstawy wymiaru emerytury i renty do rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia mieści się w granicach udzielonego ustawodawcy upoważnienia (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Zastosowanie tego sposobu nie może jednak spowodować obniżenia wysokości świadczenia do poziomu zagrażającego egzystencji świadczeniobiorcy.

Prawo do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie oznacza, że na ustawodawcy ciąży obowiązek maksymalizacji gwarancji świadczeń emerytalno-rentowych. W konstrukcji systemu tych świadczeń jest on bowiem obowiązany uwzględnić możliwości zaspokojenia potrzeb świadczeniobiorców, wyznaczone koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych, w tym zwłaszcza równowagi finansów publicznych. Od tej równowagi zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda w kształtowaniu rozwiązań prawnych, które zapewniłyby optymalną w danych warunkach realizację prawa podmiotowego do świadczeń emerytalno-rentowych. Dlatego też regulacje ustawowe w tej materii tylko wówczas mogą być kwestionowane z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji socjalnych, gdy naruszają ewidentnie równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb a istniejącymi możliwościami, a także wtedy, gdy ustawodawca narusza inne normy konstytucyjne. Wymienione przesłanki kwestionowania zgodności art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie występują.

Na zakończenie Marszałek Sejmu stwierdził, że treść zaskarżonego przepisu nie daje żadnych podstaw do kwestionowania jego zgodności z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawę nie stawiła się ani skarżąca, ani jej pełnomocnik. W związku z tym sędzia sprawozdawca przedstawiła motywy skargi konstytucyjnej.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

Skarżąca kwestionuje normę prawną, która nakazuje obliczenie wartości wskaźników za poszczególne lata kalendarzowe, niezbędnych do ustalenia wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego, jako stosunek wartości wynagrodzenia osiągniętego w danym roku do kwoty przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za dany rok kalendarzowy. Tak zrekonstruowana norma prawna wynika bezpośrednio z art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach), ale ze względu na to, że dotyczy obliczenia kapitału początkowego, a nie podstawy emerytury, należy tu także uwzględnić art. 174 ust. 3 tej ustawy, który stanowi, że podstawę wymiaru kapitału początkowego ustala się na zasadach określonych w art. 15, art. 16, art. 17 ust. 1 i 3 oraz art. 18 ustawy.

Skarżąca kwestionuje zatem konstytucyjność sposobu wyliczenia jednego z elementów wskaźnika wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego (który jest taki sam jak wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury, tzw. WWPW). Zdaniem skarżącej wyliczenie tego elementu powinno być wyrażone przez iloraz sumy kwot podstaw wymiaru składek i innych kwot w okresie każdego branego pod uwagę roku i kwoty przeciętnego wynagrodzenia za dany rok zmniejszonej proporcjonalnie do okresu rzeczywiście przepracowanego przez ubezpieczonego w danym roku.

2. Analiza treści i otoczenia normatywnego kwestionowanej regulacji.

2.1. Ustalenie podstawy wymiaru emerytury (art. 15 ustawy o emeryturach i rentach) ma miejsce w razie pierwszorazowego wyliczenia wysokości emerytury (art. 53) lub renty (art. 62) oraz ponownego obliczania wysokości emerytury lub renty (art. 110-111, art. 114). Na podobnych zasadach oblicza się podstawę wymiaru kapitału początkowego (por. art. 174 ust. 3). Przy czym obliczenie emerytury dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (co do których nie znajdują zastosowania regulacje przejściowe art. 46 i n.) odbywa się według odmiennych reguł, określonych w art. 25-26.

Zgodnie z art. 15 ustawy o emeryturach i rentach wybór okresu do ustalenia podstawy wymiaru należy do osób zainteresowanych, jednakże ustawa określa w sposób wiążący pewne ramy czasowe, w obrębie których należy dokonać wyboru. Możliwe jest zatem: wybranie kolejnych (następujących bezpośrednio po sobie, bez względu na ewentualne przerwy w ubezpieczeniu) 10 lat z dwudziestolecia bezpośrednio poprzedzającego rok złożenia wniosku emerytalnego (art. 15 ust. 1); wybranie z całego okresu podlegania ubezpieczeniu dowolnych (niekoniecznie kolejnych) 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia stosownego wniosku. Skorzystanie z możliwości wyliczenia podstawy wymiaru z 20 lat (art. 15 ust. 6) następuje wyłącznie po złożeniu wniosku. Szczególne uregulowanie zawarto w art. 15 ust. 2. Regułą jest, że podstawę wymiaru świadczenia stanowić mogą te przychody, których dotyczy obowiązek opłacania składki (nie jest to jednak reguła bezwzględna).

Obliczenie podstawy wymiaru świadczenia wymaga przemnożenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru (WWPW) emerytury przez tzw. kwotę bazową (art. 15 ust. 4 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach).

Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru ustalany jest w trzech etapach: a) oblicza się, dla każdego roku z lat wybranych przez zainteresowanego, łączną kwotę podstaw wymiaru składek i kwot, o których mowa w art. 15 ust. 3; b) oblicza się stosunek każdej wyżej wymienionej kwoty łącznej do rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonej za dany rok (wynik wyrażany jest w procentach, z zaokrągleniem do części setnych); c) oblicza się średnią arytmetyczną tych procentów (art. 15 ust. 1-3 ustawy o emeryturach i rentach). Górna granica wysokości WWPW wynosi 250% (w wypadku wyliczenia WWPW wyższego niż 250% następuje jego obniżenie).

2.2. Art. 174 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach stanowi, że podstawę wymiaru kapitału początkowego ustala się na zasadach m.in. określonych w art. 15 tej ustawy.

W art. 24-26 ustawy o emeryturach i rentach uregulowano prawo do emerytury w tzw. systemie zdefiniowanej składki, przy czym regulacje te obejmują ubezpieczonych

urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (z zastrzeżeniem art. 46-50). Podstawę obliczenia tej emerytury będzie stanowić – w uogólnieniu – kwota składek na ubezpieczenie emerytalne oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego. Ponieważ składki ewidencjonowane są na kontach ubezpieczonych od 1 stycznia 1999 r., zachodziła potrzeba uwzględnienia i skonkretyzowania okresów podlegania ubezpieczeniu przed tą datą, co znalazło odzwierciedlenie w formule kapitału początkowego.

W ujęciu formalnym kapitał początkowy stanowi zatem ustaloną na dzień 1 stycznia 1999 r. równowartość hipotetycznej emerytury, pomnożonej przez tzw. średnie dalsze trwanie życia – wyrażone w miesiącach i ustalone na zasadach określonych w art. 26 ust. 3 dla osób w wieku 62 lat. Wymaga ono obliczenia hipotetycznej emerytury, które odbywa się na zasadach przedstawionych w art. 53, z uwzględnieniem art. 174 ust. 2-12 (zob. uchwałę SN z 13 maja 2004 r., sygn. akt III UZP 11/03, OSNP 2004, nr 16, poz. 287).

W wypadku ustalania podstawy wymiaru kapitału początkowego, prawo wyboru kolejnych lat kalendarzowych ograniczone jest do lat 1980-1998. Podstawę wymiaru kapitału początkowego stanowi więc podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne z kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez ubezpieczonego lub z dowolnych 20 lat kalendarzowych wybranych przez ubezpieczonego z całego okresu podlegania ubezpieczeniu przed 1 stycznia 1999 r. Dla osób, które nie mają kolejnych 10 lat ubezpieczenia i do 31 grudnia 1998 r. nie ukończyły 30 lat, podstawę wymiaru kapitału początkowego ustala się z okresu faktycznego podlegania ubezpieczeniu (art. 174 ust. 3 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach).

W wypadku skarżącej, z decyzji o ustaleniu kapitału początkowego wynika, że do obliczenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru kapitału przyjęto podstawę wymiaru składek z faktycznego okresu ubezpieczenia (7 lat), w tym za lata kalendarzowe, w których ubezpieczenie trwało krócej niż rok.

2.3. Analiza kwestionowanych unormowań wskazuje, że ustawodawca, podejmując decyzję o sposobie obliczenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego (także: emerytury), przyjął założenie rozliczeń w stosunku rocznym (stała roczna kwota przeciętnego wynagrodzenia, ogłaszana za dany rok). Ustawodawca podjął zatem decyzję o charakterze polityczno-technicznym. Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem jest kontrola konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych (społecznie, ekonomicznie) rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych. Skoro do uprawnień 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. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem powołany do oceny kwestionowanych przez uprawniony podmiot regulacji w tych wszystkich wypadkach, w których ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób naruszający Konstytucję.

2.4. W niniejszej sprawie duże znaczenie mają oceny sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny co do istoty i celów reformy ubezpieczeń społecznych, a nadto – swobody ustawodawcy w zakresie zapewnienia realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, więzi między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych (zasada wzajemności i zasada proporcjonalności), granic działań państwa

mających na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne (zob. wyrok z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46). Celem ustawy o emeryturach i rentach było wprowadzenie nowego, jednolitego systemu emerytalno-rentowego w Polsce (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 oraz wyrok z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05). Generalnym zadaniem 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.

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, urzeczywistniając prawo do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Celem nowego systemu było stworzenie mechanizmu gromadzenia środków finansowych łagodzących w dalszej przyszłości zwiększenie wydatków związanych z postępującym procesem starzenia się ludności, przy ograniczeniu roli państwa. Uległa zmianie istota emerytury, lecz pozostała jej nazwa. Przekształciła się ona ze świadczenia ubezpieczenia społecznego, przysługującego na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku, w prawo żądania, w momencie osiągnięcia określonego wieku, wypłaty zgromadzonych na nowych zasadach oszczędności z tytułu opłacanych składek ubezpieczeniowych i wpłat na fundusz, w formie renty miesięcznej, skalkulowanej na podstawie rachunku ubezpieczeniowego (aktuarialnego).

Zasadnicza trudność zmiany związanej z przejściem z wcześniejszego, repartycyjnego systemu finansowania na system kapitałowy łączyła się z okresem przejściowym, w którym zachodzi potrzeba w ciągu życia jednej generacji ludności równoległego finansowania dwóch systemów: dotychczasowego, istniejącego do czasu jego wygaśnięcia wskutek śmierci uprawnionych do jego świadczeń, oraz nowego, opartego na kapitale zgromadzonym wedle nowych zasad.

3. Ocena zgodności kwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

3.1. Podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie ma ocena zgodności kwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (zdanie pierwsze). Zadanie określenia zakresu i form tego zabezpieczenia powierza ustawodawcy zwykłemu (zdanie drugie). Konstytucja uznaje zatem ustawodawcę zwykłego za legitymowanego do określenia systemu zabezpieczenia społecznego. Powstaje jednak kwestia, jak dalece ustawodawca zwykły jest w tym zakresie determinowany przez zasady i przepisy konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowiąc będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (zob. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Do istoty

prawa do emerytury należy zaś zapewnić środki utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej.

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi zatem podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszy stopień swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane przy poszanowaniu pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

3.2. Oceniając zgodność zakwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji, należy przede wszystkim zauważyć, że dotyczy ona sposobu wyliczenia jednego z elementów wskaźnika wysokości kapitału początkowego, a zatem jednego z licznych elementów mających wpływ na ostateczną wysokość emerytury. Oprócz kapitału początkowego o wysokości emerytury będzie także decydowała kwota zwaloryzowanych składek zgromadzonych na indywidualnym koncie ubezpieczonego. Tak więc w istocie – dopiero wykazanie, że całość regulacji mającej wpływ na prawo do emerytury prowadzi do naruszenia konstytucyjnie określonego zakresu tego prawa, mogłoby przesądzać o stwierdzeniu niekonstytucyjności normy zakwestionowanej w skardze konstytucyjnej.

Tym bardziej więc wykazanie – co czynią skarżąca i Rzecznik Praw Obywatelskich – że przyjęcie innego sposobu wyliczenia byłoby korzystniejsze dla określonej grupy ubezpieczonych (a do tego sprowadza się argumentacja skargi konstytucyjnej i popierającego ją stanowiska Rzecznika, nie może przesądzać samo przez się o niekonstytucyjności metody przyjętej przez ustawodawcę. Naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji miałyby bowiem miejsce dopiero wtedy, gdyby przyjęty przez ustawodawcę sposób wyliczenia wskaźnika podstawy kapitału początkowego (czy WWPW) prowadził do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego lub co najmniej wskazywał, że przyjęte rozwiązanie mimo istniejących możliwości systemowych nie zapewnia realizacji treści prawa konstytucyjnego.

3.3. Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym”, a rozmiarami „zasługi” wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do

emerytury oraz dochody osiągane w ramach tej aktywności. Dlatego też zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 w tym aspekcie powinien być rozpatrywany w związku z art. 2 Konstytucji.

3.4. W klasycznym ubezpieczeniu społecznym występuje ścisła zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności). Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana. Już na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie określonym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, niezwiązane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki; przewidziana jest także górna granica świadczenia, jakie można otrzymać. W polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy więc nie była więc pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc – z konstytucyjnego punktu widzenia – jako nieprawidłowość należy traktować brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki (zob. wyrok z 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112).

Trafny jest tu pogląd Prokuratora Generalnego, że uprawnienia przysługujące na podstawie obowiązującego systemu emerytalno-rentowego pozostają w ścisłym związku z okresem zatrudnienia (ubezpieczenia). Głównym źródłem finansowania FUS są właśnie składki. Jest zatem oczywiste, że osoba o dłuższym okresie ubezpieczenia przez dłuższy czas przyczyniała się do tworzenia tego Funduszu. Zatem choćby z tego powodu ewentualne „uprzywilejowanie” osób o dłuższym okresie ubezpieczenia nie może budzić konstytucyjnych zastrzeżeń.

Ani skarżąca, ani Rzecznik Praw Obywatelskich nie wykazali, że kwestionowana regulacja prowadzi do zachwiania proporcjonalności wkładu ubezpieczonego do wysokości emerytury. Wyliczenia przez nich przeprowadzone mogą nawet uzasadniać odmienne wnioski. Tym bardziej dziwi więc stwierdzenie RPO, że kwestionowana regulacja wręcz prowadzi do „zerwania więzi” między wkładem ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych a wysokością należnego z tego tytułu świadczenia.

Regulacje zawarte w ustawie o emeryturach i rentach (a dotyczące osób w sytuacji takiej, jak skarżąca) mają z natury rzeczy charakter przejściowy, wynikający z założenia o wygasającym charakterze świadczeń przyznanych na podstawie tej ustawy. Stwierdzenie to jest tym bardziej aktualne, jeżeli chodzi o regulacje dotyczące kapitału początkowego. Instytucja ta została bowiem stworzona w celu elastycznego przejścia ze starego systemu emerytalnego na nowy w stosunku do osób ubezpieczonych pod rządami zarówno jednego, jak i drugiego systemu. Jak każda instytucja przejściowa, z natury rzeczy nie odzwierciedla ona w pełni zasad wedle których jest zbudowany nowy system emerytalny. W tej sytuacji nietrafny jest argument, że za niekonstytucyjną nieprawidłowość należy uznać brak pełnej realizacji zasad nowego systemu emerytalnego w konstrukcjach dotyczących osób, które

nie mogły od początku wypracowywania emerytury być poddane systemowi wprowadzonemu później.

3.5. Ze względu na wskazane w powyższych punktach okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 15 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 174 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

4. Ocena zgodności kwestionowanej regulacji z 67 ust. 1 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Od tak określonej zasady – w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – możliwe są odstępstwa ograniczone następującymi warunkami: 1) wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; 2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; 3) regulacja prawna musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

4.2. Z bardzo skąpego uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżąca dopatruje się naruszenia zakazu dyskryminacji na płaszczyźnie prawa do zabezpieczenia społecznego w tym, że kwestionowana regulacja może prowadzić do sytuacji, w której osoba, która uzyskała wynagrodzenie w takiej samej wysokości w okresie między 1 stycznia a 31 grudnia danego roku co osoba, która uzyskała takie wynagrodzenie w krótszym okresie danego roku, będzie miała wyższy kapitał początkowy. Jako cechę relewantną skarżąca zdaje się zatem wskazywać wysokość osiągniętego wynagrodzenia.

W świetle przeprowadzonych wcześniej wywodów dotyczących prawa do zabezpieczenia społecznego oczywisty jest brak bezpośredniego przełożenia wysokości wynagrodzenia na wysokość świadczenia emerytalnego. Podstawową przesłanką nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest pozostawanie w stosunku ubezpieczenia społecznego. To właśnie okres pozostawania w stosunku ubezpieczenia jest cechą relewantną z punktu widzenia prawa do zabezpieczenia społecznego. Z tego zaś punktu widzenia kwestionowana regulacja (i to zarówno, jeśli chodzi o wskaźnik wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego – art. 15 ust. 4 w związku z art. 174 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach, jak i WWPW – art. 15 ust. 4 tej ustawy) jednakowo traktuje wszystkich ubezpieczonych.

4.3. Zarzut naruszenia zasady równości został postawiony w innym aspekcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zdaniem Rzecznika w świetle zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty można mówić o dwóch kategoriach ubezpieczonych. Do jednej należeć będą ubezpieczeni, którzy z racji posiadania odpowiednio długiego stażu ubezpieczenia, przewyższającego 10 lat, korzystać będą z ogólnych zasad obliczania podstawy wymiaru, a więc z kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o emeryturę lub z 20 lat kalendarzowych, dowolnie wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu. Nawet w sytuacji wyboru kolejnych

10 lat kalendarzowych, w których wystąpiły przerwy w ubezpieczeniu i z tego powodu okres faktycznego podlegania ubezpieczeniu i opłacania z tego tytułu składki był krótszy niż 10 lat, zainteresowany może wybrać taki okres kolejnych 10 lat z całego okresu ubezpieczenia, w którym przerwy w ubezpieczeniu były najkrótsze. Inną kategorię stanowią będą ubezpieczeni, którzy z racji wieku (urodzeni po 31 grudnia 1968 r.) lub szczególnych okoliczności przy ustalaniu podstawy wymiaru renty lub podstawy wymiaru kapitału początkowego nie mogą wskazać zarobków z 10 kolejnych lat kalendarzowych i z tego względu wysokość ich świadczeń ustalana jest z faktycznego okresu ubezpieczenia. Osoby należące do tej kategorii ubezpieczonych nie będą miały możliwości wybierania sobie „lepszyc” okresów ubezpieczenia, unikając w szczególności okresów uzyskiwania relatywnie niższych wynagrodzeń oraz takich, w których występują przerwy w zatrudnieniu.

Tak sformułowany zarzut także nie jest trafny. Grupy osób wskazane przez Rzecznika nie należą do tej samej kategorii ubezpieczonych. Przyjęcie poglądu RPO w konsekwencji mogłoby pociągnąć za sobą podważenie głównych założeń obowiązującego systemu emerytalnego. Trybunał Konstytucyjny przypomina w tym miejscu swoje wcześniejsze stanowisko, sformułowane w wyroku z 4 stycznia 2000 r. (sygn. K 18/99, wydanym po rozpoznaniu wniosku RPO). Trybunał stwierdził tam, że przyjęte przez ustawodawcę granice wieku ubezpieczonych znajdują uzasadnienie w kontekście całokształtu przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych. Celem reformy było wprowadzenie systemu emerytalno-rentowego „wielofilarowego”, łączącego powszechny i obowiązkowy filar repartycyjny, powszechny i obowiązkowy filar kapitałowy oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń dodatkowych, w miejsce dotychczasowego systemu finansowanego repartycyjnie. Ustawodawca wprowadził trzy odrębne reżimy prawne dla poszczególnych grup wiekowych ubezpieczonych: 1) dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., 2) dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. oraz 3) dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. Takie rozwiązanie miało umożliwić wprowadzenie całkowicie odmiennego systemu emerytalno-rentowego w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla ubezpieczonych.

Różnicowanie regulacji prawnych dla różnych grup wiekowych może wywoływać specyficzne trudności na gruncie konstytucyjnej zasady równości, związane z faktem, że kryteria podziałów stosowane w ustawie muszą być ze względów praktycznych określone w sposób ostry, natomiast ostrości tej pozbawione są faktyczne różnice między sytuacjami różnych osób. Podobieństwo sytuacji „granicznych” nie może jednak automatycznie przesądzać o konieczności podobnego traktowania poszczególnych podmiotów. Rozwiązywanie trudnych dylematów z tym związanych należy do ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości, ogranicza się do badania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach dowolnych i niezasadnych, a więc czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli. Taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.