

46/4/A/2006

WYROK

z dnia 24 kwietnia 2006 r.

Sygn. akt P 9/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Adam Jamróz

Ewa Łętowska

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2006 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Łodzi o zbadanie:

czy art. 53 ust. 3 i 4 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.) jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji – wobec ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 roku,

o r z e k a:

Art. 53 ust. 3 i 4 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 oraz z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 23 lutego 2005 r., sygn. akt VIII U 3188/04, Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi – VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej: SO w Łodzi, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy przepisy art. 53 ust. 3 i 4 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., zwanej dalej: ustawą o emeryturach i rentach z FUS) są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji – wobec ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 roku?”

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 maja 2006 r. w Dz. U. Nr 75, poz. 530.

Wątpliwości SO w Łodzi co do konstytucyjności wskazanych w pytaniu przepisów pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego. Ubezpieczony pobierał rentę inwalidzką, z tytułu zaliczenia go do III grupy inwalidów, a następnie – do 10 września 2004 r. – stałą rentę, z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Od 1 września 1996 r. renta była wypłacana według kwoty bazowej z 31 sierpnia 1996 r., którą waloryzowano w oparciu o obowiązujące w tym zakresie zasady.

Po nabyciu uprawnień do renty, w okresie od 2 marca 1988 r. do 1 marca 1990 r., ubezpieczony świadczył pracę w wymiarze ½ etatu.

W dniu 8 września 2004 r. (w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego) ubezpieczony wystąpił z wnioskiem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddziału w Łodzi, zwanego dalej: ZUS w Łodzi lub organem rentowym, o przyznanie prawa do emerytury.

Organ rentowy, przyznając wnioskodawcy od dnia 10 września 2004 r. świadczenie emerytalne, do ustalenia wysokości emerytury przyjął podstawę wymiaru renty (z lat 1983-1985), co dało wskaźnik 289%. Ograniczył przy tym ten wskaźnik do wysokości 250% oraz przyjął kwotę bazową obowiązującą na 31 sierpnia 1996 r., także w zakresie tzw. części socjalnej emerytury.

Ubezpieczony złożył odwołanie od decyzji ZUS w Łodzi z 8 listopada 2004 r., którą odmówiono wnioskodawcy przeliczenia przyznanej emerytury z uwzględnieniem 24% kwoty bazowej obowiązującej w dniu przyznania emerytury.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania, powołując się na treść art. 53 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W uzasadnieniu pytania prawnego SO w Łodzi wskazał, że jego wątpliwości prawne powstały w związku nowelizacją art. 53 ustawy, dokonaną ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264). W ocenie SO w Łodzi nowelizacja ta doprowadziła do podmiotowego ograniczenia możliwości przyjęcia nowej kwoty bazowej – w stosunku do tej grupy ubezpieczonych, którzy nabyli uprawnienia emerytalne od 1 lipca 2004 r.

Zdaniem sądu przyjmowanie „starej” kwoty bazowej w zakresie tzw. części socjalnej emerytury przy obliczaniu wysokości świadczenia emerytalnego dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. – prowadzi od 1 lipca 2004 r. do krzywdzącego i niezrozumiałego społecznie zróżnicowania uprawnień ubezpieczonych, chociaż należą oni do tej samej grupy ubezpieczonych, których uprawnienia objęto całościowo reformą przeprowadzoną od 1 stycznia 1999 r.

Zmiana wysokości emerytur w zakresie wielkości przyjmowanej kwoty bazowej, w stosunku do części ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., którzy dotychczas nie nabyli uprawnień emerytalnych, w ocenie sądu narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Ponadto w ocenie sądu zadającego pytanie prawne, stosowanie po 1 lipca 2004 r. przez organ rentowy odmiennej kwoty bazowej w przypadku osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., które dotychczas z uwagi na wyższą granicę wieku emerytalnego (mężczyźni) albo brak np. przesłanek do skorzystania z wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach – prowadzi do prawnej dyskryminacji tej części ubezpieczonych, którzy wcześniej pobierali świadczenie rentowe z tytułu niezdolności do pracy.

Według sądu wprowadzenie w znowelizowanym art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dodatkowego kryterium tylko dla części ubezpieczonych, urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., nie znajduje żadnego uzasadnienia. Zróżnicowanie sytuacji w ramach tej samej grupy obywateli w sferze uprawnień socjalnych oparte zostało na kryterium

dowolnym i niezasadnym, co daje duże uprzywilejowanie w zakresie wysokości pobieranej emerytury tym świadczeniobiorcom, którzy nabyli nowe świadczenie przed dniem 1 lipca 2004 r., jakkolwiek mogą mieć mniejszy staż w zakresie okresów składkowych i nieskładkowych.

W świetle wskazanych tu okoliczności sąd pytający stwierdza, że jest to rozwiązanie niezrozumiałe i niesprawiedliwe społeczne. Różnicuje ono bowiem świadczeniobiorców cechujących się tą samą właściwością, tj. datą urodzenia przed 1 stycznia 1949 r. i to w zakresie „socjalnej” części świadczenia emerytalnego. Prowadzi też do dyskryminacji prawnej grupy świadczeniobiorców urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. polegającej na gorszym traktowaniu osób pobierających uprzednio rentę niż osoby w tym samym wieku, które przechodząc na emeryturę nie pobierały wcześniej renty lub które po przyznaniu renty legitymują się dodatkowo pozostawaniem w stosunku ubezpieczenia społecznego co najmniej 30 miesięcy. Tym samym, w ocenie sądu pytającego, budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 32 Konstytucji, tj. z wyrażoną tam zasadą równości.

2. Pismem z 15 listopada 2005 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, podnosząc, że art. 53 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, poglądu sądu pytającego nie można podzielić z kilku powodów. Przede wszystkim – jak wiadomo – system ubezpieczeń społecznych uległ w Polsce zasadniczym zmianom, z których najważniejsza polega na utworzeniu funduszu ubezpieczeń społecznych, co wiąże się z wprowadzeniem obowiązku opłacenia składek z tytułu ubezpieczenia nie tylko przez pracodawców, ale również przez ubezpieczonych, a także ze zmianą zasad przyznawania i ustalania wysokości świadczeń. Prokurator Generalny przypomniał również, że ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego. Nie oznacza to dowolności w stanowieniu prawa. Ustawodawca jest zobowiązany do przestrzegania zasad wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ocena, czy w konkretnym przypadku ustawodawca naruszył zasadę równości i ściśle z nią związaną zasadę sprawiedliwości społecznej, wymaga ustalenia, czy wprowadzone przez kwestionowane przepisy zróżnicowanie spełnia warunki, na które zwracał niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie. Zdaniem Prokuratora Generalnego, analiza treści kwestionowanych przepisów nie daje podstaw do przyjęcia, że – różnicując uprawnienia ubezpieczonych – ustawodawca naruszył zasadę równości. Nie występuje bowiem relewantność między tymi emerytami (zaliczonymi do tej samej grupy wiekowej), którzy przed uzyskaniem emerytury pobierali wcześniej świadczenie rentowe, a tymi, dla których emerytura jest pierwszym świadczeniem z tytułu ubezpieczenia rentowo-emerytalnego. Przyjęcie przy obliczaniu kwoty emerytury kwoty bazowej świadczenia ostatnio pobieranego nie może być uznane za dyskryminację. W takim przypadku chodzi bowiem jedynie o przekształcenie rodzaju pobieranego świadczenia w oparciu o te same okresy ubezpieczenia, a oznaczenie okresu ubezpieczenia, dającego uprawnienia do przeliczenia podstawy wymiaru emerytury w oparciu o nową kwotę bazową, niewątpliwie należy do uprawnień ustawodawcy wchodzących w zakres przysługującej mu swobody.

Uzależnienie przyjęcia nowej kwoty bazowej od tego, czy ubiegający się o emeryturę (po spełnieniu warunków do jej otrzymania) – po otrzymaniu renty – był objęty przez określony czas ubezpieczeniem, nie nosi cech niesprawiedliwości społecznej. Należy bowiem zwrócić uwagę, że podleganie ubezpieczeniu oznaczało obowiązek opłacenia składki. Zatem rozszerzenie uprawnień – w stosunku do osób, które nie poniosły żadnych obciążeń związanych z zasilaniem funduszu ubezpieczeń społecznych, lub gdy obciążenia

te były krótkotrwałe – nie znajduje uzasadnienia w zasadach równości i sprawiedliwości.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 28 marca 2006 r. przedstawił stanowisko Sejmu, w którym uznał, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Przyjęta w art. 53 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS regulacja oznacza, że dla osób, które co najmniej 30 miesięcy podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniu emerytalnemu i rentownemu, część socjalna emerytury (24% kwoty bazowej) będzie liczona od kwoty bazowej obowiązującej w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę, a dla pozostałych osób od dotychczasowej kwoty bazowej.

Wprowadzone w zaskarżonej regulacji zróżnicowanie – w ocenie Marszałka Sejmu – jest w pełni uzasadnione i odpowiada konstytucyjnej zasadzie równości. Jak podnosi Marszałek Sejmu, konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. W przypadku zaskarżonych przepisów zasady te – zdaniem Marszałka – zostały w pełni zachowane. Cechą relewantną jest bowiem podleganie przez okres co najmniej 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Wszystkie osoby spełniające ten warunek będą miały naliczone świadczenie emerytalne od nowej kwoty bazowej, czyli obowiązującej w momencie zgłaszania wniosku o emeryturę.

W konkluzji Marszałek Sejmu uznaje, że art. 53 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażonymi w art. 2 i art. 32 Konstytucji.

II

Podczas rozprawy 24 kwietnia 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sformułowane w pytaniu prawnym wątpliwości SO w Łodzi pojawiły się na tle nowelizacji art. 53 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 z FUS), dokonanej ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264). W następstwie tej nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2004 r., emeryturę, której podstawę wymiaru stanowi podstawa wymiaru świadczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, oblicza się od tej samej kwoty bazowej, którą ostatnio przyjęto do ustalenia podstawy wymiaru. Następnie tę emeryturę podwyższa się w ramach waloryzacji przypadających do dnia nabycia uprawnień do emerytury (art. 53 ust. 3). Jednak zgodnie z art. 53 ust. 4 przepisu tego nie stosuje się, jeżeli zainteresowany po nabyciu uprawnień do świadczenia, którego podstawę wymiaru wskazał za podstawę wymiaru emerytury, podlegał co najmniej przez 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W ten sposób, zdaniem pytającego sądu, osoby, które wcześniej miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, przechodząc na emeryturę w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, zostały pozbawione możliwości przyjęcia nowej kwoty bazowej przy

obliczeniu wysokości emerytury. Sytuacja ta ma miejsce, chyba że po nabyciu uprawnień do renty osoby te podlegały przez określony czas ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Tym samym doszło do różnicowania uprawnień w zakresie wysokości pobieranej emerytury (w szczególności tzw. części socjalnej) – w zależności od tego, czy po nabyciu uprawnień do renty (emerytury – na podstawie przepisów wymienionych w art. 195 ustawy), której podstawę wymiaru osoby te wskazały do obliczenia przyznawanej emerytury – świadczeniobiorca podlegał ubezpieczeniu. Tylko bowiem w takim przypadku 24% kwoty bazowej, tj. część socjalną, oblicza się od aktualnej kwoty bazowej. Natomiast część emerytury należną za okresy składkowe i nieskładkowe oblicza się od waloryzowanej podstawy wymiaru ustalonej uprzednio z zastosowaniem kwoty bazowej ostatnio przyjętej do obliczenia poprzednio przyznanego świadczenia.

Należy stwierdzić, że w stanie prawnym sprzed 1 lipca 2004 r. nie było podstaw prawnych do różnicowania uprawnień w zakresie obliczania wysokości przyznawanej emerytury ze względu na fakt pozostawania w stosunku pracy lub innym rodzajem obowiązek ubezpieczeniowy w okresie następującym po nabyciu uprawnień rentowych. Zdaniem pytającego sądu, nowelizacja wprowadzona ustawą z 20 kwietnia 2004 r. doprowadziła natomiast do podmiotowego ograniczenia możliwości przyjęcia nowej kwoty bazowej – w stosunku do tej grupy ubezpieczonych, którzy nabyli uprawnienia emerytalne od 1 lipca 2004 r.

Istota wątpliwości podniesionych przez SO w Łodzi sprowadza się do pytania, czy wprowadzone różnicowanie pozostaje w zgodzie art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Odpowiedź na to pytanie musi uwzględniać dotychczasowe oceny reformy ubezpieczeń społecznych, sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny, oraz utrwalone już orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności przepisów ubezpieczeniowych z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Istotne znaczenie należy przypisać przede wszystkim tym poglądom, które dotyczą celu reformy, zakresu swobody ustawodawcy w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego oraz dopuszczalnych kryteriów różnicowania ubezpieczonych. We wszystkich tych kwestiach Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już wielokrotnie.

2. W kontekście niniejszej sprawy najważniejsze wydają się poglądy i oceny sformułowane przez TK 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

W uzasadnieniu wyroku z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 100), Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za „jeden z 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 więc na celu m.in. 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, co nie jest możliwe bez ograniczenia niektórych uprawnień zagwarantowanych w dotychczasowym systemie emerytalno-rentowym” (wyrok z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185).

Jednolite stanowisko zajmuje Trybunał Konstytucyjny także w kwestii roli ustawodawcy w zapewnieniu prawa do zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Trybunału 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 (zob. orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., t. II, poz. 33, s. 121). 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 (zob. 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 Trybunał Konstytucyjny punktem wyjścia jest zarówno domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, jak i racjonalności prawodawcy. Trybunał interweniuje natomiast w tych wszystkich wypadkach, w których prawodawca przekroczy zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych wynikających z art. 2 Konstytucji stanie się ewidentne (zob. 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 także na to, aby zróżnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego nie było nadmierne, (zob. orzeczenie z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, a także wyrok w sprawie o sygn. K 1/00).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ubezpieczenie społeczne jest formą zabezpieczenia społecznego, opartą na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, nadto – na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze świadczeń. Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe są przedmiotem praw, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się fakt opłacania składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy.

Więź między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem – zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw. Z zasadą wzajemności ściśle wiąże się wymóg zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego tak rozumiana zasada proporcjonalności nie wyklucza ograniczania rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek. Wysokość świadczeń nie

powinna jednak odbiegać nadmiernie od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych (sygn. K. 5/99).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że prawo do zabezpieczenia społecznego zależy od spełnienia warunków określonych w ustawie. Prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest zatem związane z systemem składek ubezpieczeniowych i z odpowiednim okresem ubezpieczenia. Niespełnienie ustawowych wymogów odnoszących się do ubezpieczenia wyklucza skorzystanie ze świadczeń. Stanowi to o istocie instytucji ubezpieczenia. Pozostaje też w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej, a to ze względu na wyraźną współzależność pomiędzy wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia. Służące temu rozwiązania ustawowe są zatem zgodne z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82).

Trybunał Konstytucyjny zwrócił nadto uwagę, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania (zob. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 93-148). Ubezpieczony ma świadomość, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub po zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia. Z drugiej jednak strony, że poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależniony jest od dostępnych środków finansowych. Państwo winno podejmować działania, które zapewnią środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych. Musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania, mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne, mają więc swoje granice. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych i w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może zostać zmuszone do zmiany obowiązujących regulacji prawnych na niekorzyść ubezpieczonych, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (sygn. K. 5/99).

Takiemu podejściu TK dał wyraz w sprawie o sygn. SK 30/03, w której uznał, że państwo ma obowiązek podejmowania działań, które zapewnią środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, jakkolwiek winno przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (zob. wyrok z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01). Musi ponadto dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (por. wyrok z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego granice możliwości zaspokojenia potrzeb socjalnych wyznaczone są też przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak równowaga budżetowa (zob. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że w kształtowaniu rozwiązań prawnych w sferze ubezpieczeń społecznych ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody. Swoboda ta nie może jednak oznaczać dowolności w stanowieniu prawa. Ustawodawca jest bowiem zawsze związany zasadami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustalenie, czy w niniejszej sprawie ustawodawca nie naruszył zasady równości i ściśle z nią powiązanej zasady sprawiedliwości społecznej wymaga sprawdzenia, czy wprowadzone przez art. 53 ust. 3 i 4 zróżnicowanie ubezpieczonych spełnia warunki, na które zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w dotychczas ferowanych orzeczeniach. Stwierdzenie, że warunki te zostały spełnione, winno stanowić przesłankę uznania kwestionowanych przepisów za zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te (uwzględniając także wcześniejsze wypowiedzi orzecznictwa TK), jak ujął Trybunał w orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33). „muszą 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 zróżnicowania 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”.

Tym samym „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 urzeczywistnianiu 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 przede wszystkim wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97 (OTK ZU nr 6/1997, poz. 502) i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244) i wiele orzeczeń wydanych później.

4. W tym kontekście dobrze też będzie przypomnieć te orzeczenia, w których powyższe warunki (argumenty) stosowane były przez Trybunał Konstytucyjny przy ocenie konstytucyjności innych niż w niniejszej sprawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

4.1. W przepisach stanowiących przedmiot kontroli w rozpatrywanej sprawie ustawodawca zróżnicował możliwość przyjęcia nowej kwoty bazowej w grupie ubezpieczonych, którzy wcześniej mieli ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. Możliwość obliczenia emerytury od nowej kwoty bazowej, uzyskali jedynie ci zainteresowani, którzy po nabyciu uprawnień do świadczenia (którego podstawę wymiaru wskazali za podstawę wymiaru emerytury) podlegali co najmniej przez 30 miesięcy

ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Możliwości takiej zostali natomiast pozbawieni pozostali ubezpieczeni z tej grupy, którzy nie mogą wylegitymować się tak długim podleganiem wymienionym ubezpieczeniom po ustaleniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Rozwiązaniu temu pytający sąd zarzuca krzywdzące i niezrozumiałe społecznie zróżnicowanie uprawnień ubezpieczonych, należących – w ocenie sądu – do tej samej grupy ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., których uprawnienia objęto reformą.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że – zdaniem sądu pytającego – jedynym dopuszczalnym na gruncie ubezpieczeń społecznych zróżnicowaniem jest podział ubezpieczonych według kryterium wieku: tj. a) na urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., b) urodzonych po 31 grudnia 1948 r. oraz c) urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. Podziały te zostały zresztą uznane za konstytucyjne przez Trybunał w wyroku z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 185).

Wprowadzenie innej kwoty bazowej dla części ubezpieczonych, którzy wcześniej pobierali świadczenie rentowe z tytułu niezdolności do pracy, uznaje sąd pytający za niedopuszczalne, gdyż uzależnienie możliwości przyjęcia nowej kwoty bazowej od podlegania co najmniej 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu – po nabyciu uprawnień do otrzymywanego uprzednio świadczenia – jest przypadkowe. Ponadto jest ono sprzeczne z charakterem socjalnym tego elementu emerytury, który określanymi jest jako tzw. część socjalna, co skłania do zajęcia stanowiska, że powinien on być jednakowy dla wszystkich wnioskodawców, którym świadczenie wyliczane jest na tej podstawie w tym samym czasie. Pytający sąd nie dostrzega również dostatecznych argumentów przemawiających za odmiennym traktowaniem świadczeniobiorców z powodu konieczności respektowania zasady sprawiedliwości społecznej rozumianej jako dopuszczająca dyferencjację ich prawnego statusu. W rozpatrywanym przypadku zasada ta jest realizowana przez różny sposób obliczania podstawy wymiaru emerytury osób, które miały wcześniej ustalone prawo do renty, i osób które wniosek o emeryturę składają po raz pierwszy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przytoczone motywy zróżnicowania nie mogą być uznane za zasadne.

Po pierwsze, nie można się zgodzić z supozycją, że jedynym dopuszczalnym kryterium zróżnicowania może być wiek świadczeniobiorców. Uznanie tego kryterium za zasadne przez Trybunał Konstytucyjny nie oznacza wykluczenia uzupełniającego stosowania innych kryteriów, czy też dokonania dalszego zróżnicowania w ramach wyróżnionych zasadniczych kategorii wiekowych. Dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny, gdy badał konstytucyjność innych kryteriów zróżnicowania wprowadzonych do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, kierując się przy ich ocenie relewantnością, proporcjonalnością oraz pozostawianiem w związku z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi (np. wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. P 17/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 57 i wyrok z 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 41).

Kryterium zróżnicowania świadczeniobiorców, wprowadzonym przez nowelizację z 20 kwietnia 2004 r., pozostaje podleganie zainteresowanego – co najmniej przez 30 miesięcy – ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W następstwie zastosowania tego kryterium w obrębie grupy osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., a przechodzących na emeryturę, występuje dalsza dyferencjacja na trzy grupy: a) grupę osób, które wcześniej nie miały ustalonego prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy; b) grupę osób, które wcześniej miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy i po nabyciu uprawnień do tego świadczenia podlegały co najmniej przez 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu; c) grupę osób, które wcześniej miały ustalone prawo do renty

z tytułu niezdolności do pracy, ale po nabyciu uprawnień do tego świadczenia nie podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu co najmniej przez 30 miesięcy. W pierwszych dwóch grupach emeryturę oblicza się od nowej kwoty bazowej, natomiast w trzeciej grupie od tej samej kwoty bazowej, którą ostatnio przyjęto do ustalenia podstawy wymiaru uprzedniego świadczenia.

W świetle przypomnianego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że zastosowane kryterium różnicowania ma charakter relewantny. Przede wszystkim pozostaje w zgodzie z zasadą wzajemności, wiąże bowiem wysokość świadczenia z udziałem świadczeniobiorcy w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Podleganie ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym po ustaleniu prawa do renty, a przed przejściem na emeryturę, oznacza bowiem obowiązek opłacenia składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Pozostaje też w związku z zachowaniem proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń. Fakt, że różnicowanie dotyczy tzw. części socjalnej, nie jest tu obojętny z uwagi na jej funkcje. Należy bowiem zwrócić uwagę, że 24% kwoty bazowej ma wpływ na stopę emerytury, wskazującą stosunek wysokości emerytury do wysokości podstawy wymiaru. Stopa jest stosunkowo wyższa przy niższych zarobkach, bo w wyliczeniu podwyższa ją część socjalna, przy wyższych natomiast zarobkach stopa ta się obniża, bo część socjalna staje się elementem redukującym wysokość emerytury. Tym samym przyjęcie nowej kwoty bazowej w odniesieniu do tej kategorii świadczeniobiorców, którzy po ustaleniu prawa do renty nie podlegali ubezpieczeniu przez odpowiedni okres, powodowałoby większy wzrost stopy emerytury bez ich udziału w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Nie ma więc wątpliwości, że wprowadzone różnicowanie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych. Służy też realizacji tego celu i treści.

Ze względu na związek między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia wprowadzone przez kwestionowane przepisy uzależnienie przyjęcia nowej kwoty bazowej od podlegania – po otrzymaniu renty – ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu lub rentowym należy też uznać za zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej zawartą w art. 2 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o określenie okresu ubezpieczenia na co najmniej 30 miesięcy, to nie podlega ono ocenie Trybunału Konstytucyjnego, należy bowiem niewątpliwie do tych uprawnień ustawodawcy, które wchodzi w zakres przysługującej mu swobody.

4.2. Ten kierunek interpretacji Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć w szeregu dotychczasowych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie o sygn. P 3/04, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał o zgodności z Konstytucją sposobu uregulowania w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przejścia z renty na emeryturę. Rozwiązanie zawarte w ustawie zakładało różnicowanie sytuacji prawnej rencistów przechodzących na emeryturę oraz osób, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty, nie pobierały świadczeń. Podstawą wymiaru emerytury przy zamianie renty na emeryturę mogła być – w myśl ustawy – podstawa wymiaru renty w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje w okresie po ustaleniu prawa do renty albo podstawa wymiaru ustalona na nowo, zgodna z regułami ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent. Pozwalało to na uwzględnienie zarobków rencisty zatrudnionego w okresie pobierania renty. Niemniej osoba przechodząca z renty na emeryturę, która nie pracowała w okresie pobierania renty, nie miała możliwości doliczenia okresów składkowych. Art. 111 ustawy zakłada możliwość ponownego obliczenia renty lub emerytury, ale pod warunkiem posiadania odpowiednich okresów

zatrudnienia. Osoba pobierająca rentę, która nie pracowała, a zatem nie opłacała składek na ubezpieczenie społeczne, nie mogła skorzystać z rozwiązań dotyczących ponownego ustalenia wysokości emerytury, określonych w art. 113 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że na gruncie obowiązującej Konstytucji ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego. Wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy zasadniczo do ustawodawcy. Prawodawca, przyznając uprawnienia lub nakładając obowiązki, nie może działać w sposób dowolny. Ustanowione obowiązki lub przyznane uprawnienia powinny obejmować wszystkie podmioty charakteryzujące się daną istotną cechą wspólną. W analizowanym zakresie wymóg ten został – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – zachowany. Ponowne obliczenie pobieranej emerytury lub renty jest możliwe po spełnieniu określonych w ustawie przesłanek. W szczególności dopuszczono możliwość wzięcia pod uwagę innego okresu pozostawania w ubezpieczeniu niż ten, który był uprzednio podstawą decyzji o przyznaniu świadczenia. Nowa wysokość świadczenia będzie jednak ustalona wówczas, gdy nowy wskaźnik podstawy wymiaru jest wyższy od poprzedniego. Warunek ten dotyczy osób, które faktycznie pobierają świadczenie, a zatem również osób przechodzących z renty na emeryturę. Fakt pobierania świadczenia stanowi cechę relewantną tej grupy.

Przypomnieć należy, że art. 111 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dotyczy osób pobierających emeryturę lub rentę, które po nabyciu uprawnień do tych świadczeń nie były objęte obowiązkowym wymiarem składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej. Sytuacja prawna wymienionych osób, w świetle obowiązującej regulacji, nie może być utożsamiana (zrównana) z sytuacją tych osób, które występują o ustalenie wysokości świadczeń po raz pierwszy, ani tych, które mając już ustaloną wysokość świadczenia, nie pobierały go i żądają obecnie ponownego przeliczenia jego wysokości. Przyjęcie – jako kryterium różnicowania – okoliczności pobierania świadczenia mieści się w granicach konstytucyjnej swobody ustawodawcy (OTK ZU nr 4/2005, poz. 41).

W sprawie o sygn. P 17/03, Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast za niezgodne z Konstytucją (art. 2 i art. 32 ust. 2) różnicowanie uprawnień do wcześniejszej emerytury ze względu na świadczenie pracy w warunkach szczególnych, szkodliwych dla zdrowia (art. 32 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), w zależności od statusu właścicielskiego pracodawcy.

Przyjmując za punkt wyjścia stwierdzenie o ewolucyjnym dążeniu do ujednoczenia zasad określania świadczeń emerytalno-rentowych według wyraźnie ustalonych kryteriów, Trybunał Konstytucyjny uznał w szczególności, że status własnościowy pracodawcy jako (ewentualne) kryterium różnicowania zasad przechodzenia na wcześniejszą emeryturę z uwagi na świadczenie pracy w warunkach szkodliwych cechuje się arbitralnością oraz brakiem relewantności, a nie tylko brakiem proporcjonalności. Decyduje o tym zwłaszcza zastosowanie art. 32 ust. 2 Konstytucji, ponieważ przyjęcie – jako cechy wyłączającej prawo do wcześniejszej emerytury przy świadczeniu pracy w warunkach szkodliwych – kryterium, kto był pracodawcą uprawnionego, i wyłączenie z kręgu uprawnionych pracowników (skądinąd spełniających przesłanki do uzyskania wcześniejszej emerytury) zatrudnionych przez prywatnych pracodawców nosi cechy nieuzasadnionej dyskryminacji. To zaś prowadzi do jednoczesnego naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasadę sprawiedliwości społecznej (OTK ZU nr 6/2004, poz. 57).

Powyższe rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego potwierdzają przyjętą także w niniejszej sprawie interpretację zasad równości i sprawiedliwości w odniesieniu do

przepisów art. 53 ust. 3 i 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.