

WYROK
z dnia 1 kwietnia 2008 r.
Sygn. akt SK 96/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 1 kwietnia 2008 r., skargi konstytucyjnej Haliny Skrzyniarz o zbadanie zgodności:

art. 15 ust. 1 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.) w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza prawo wyboru 10 kolejnych lat do ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 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, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 82, poz. 558 i Nr 191, poz. 1368 i 1369) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Art. 15 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 emerytalna) przewiduje dwa sposoby obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty. Co do zasady, wymiar emerytury lub renty jest obliczany w oparciu o składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie emerytalne i rentowe w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 kwietnia 2008 r. w Dz. U. Nr 59, poz. 368.

poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę (art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej). Na wniosek zainteresowanego, dopuszczalne jest jednak także obliczenie podstawy wymiaru emerytury lub renty inną metodą, tj. w oparciu o dane dotyczące składek płaconych podczas 20 lat kalendarzowych, przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu (art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej).

2. Halina Skrzyniarz (dalej: skarżąca) pismem z 22 czerwca 2006 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza prawo wyboru 10 kolejnych lat do ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę, z art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z zarządzeniem sędziego TK z 11 września 2006 r., pismem z 5 października 2006 r. uzupełniła braki formalne skargi konstytucyjnej, wskazując wprost jako dodatkowe wzorce kontroli także – uwzględnione pierwotnie jedynie w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – art. 2 oraz art. 65 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego:

H. Skrzyniarz w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego złożyła we wrześniu 2004 r. do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) wniosek o przyznanie emerytury, dołączając dostępną dokumentację płacową. Decyzją z 30 września 2004 r. ZUS przyznał skarżącej emeryturę w oparciu o zasady przewidziane w art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej. Od decyzji tej H. Skrzyniarz wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego w Łodzi, który je oddalił wyrokiem z 15 marca 2005 r. (sygn. akt VIII U 3255/04). Od wyroku tego została wniesiona apelacja do Sądu Apelacyjnego w Łodzi, oddalona wyrokiem z 24 lutego 2006 r. (sygn. akt III AUa 970/05). We wszystkich instancjach H. Skrzyniarz kwestionowała zastosowanie wobec niej art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej m.in. z powodu sprzeczności tego przepisu z Konstytucją i wносиła o określenie wysokości jej emerytury w oparciu o składki płacone w ciągu 10 kolejnych lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia.

Za niekonstytucyjnością art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza możliwość obliczenia emerytury w oparciu o 10 kolejnych lat kalendarzowych z okresu 20 lat bezpośrednio poprzedzających wystąpienie z wnioskiem o przyznanie emerytury, przemawiają, zdaniem skarżącej, następujące argumenty:

Po pierwsze, wskazana regulacja prowadzi do naruszenia zasady zaufania obywateli do prawa, bo w praktyce uzależnia uzyskanie emerytury w wysokości wyższej niż najniższa emerytura od podlegania ubezpieczeniu społecznemu przez 20 lat bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do emerytury. Skoro zaś żaden przepis prawa materialnego nie nakłada na ubezpieczonego takiego obowiązku, to ubezpieczony nie może ponosić negatywnych konsekwencji jego niedopełnienia. Ponadto zakwestionowany przepis prowadzi także do złamania zasady sprawiedliwości społecznej, ponieważ uniemożliwia obliczenie wysokości emerytury na podstawie faktycznie uzyskiwanych zarobków podczas całego okresu pozostawania w ubezpieczeniu społecznym. Z tych powodów art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej jest, zdaniem skarżącej, sprzeczny z art. 2 Konstytucji.

Po drugie, ograniczenie wyboru 10 kolejnych lat do 20 lat poprzedzających złożenie wniosku powoduje nierówność obywateli wobec prawa, a więc koliduje z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Na poparcie tego zarzutu skarżąca przywołała przykład dwóch osób o identycznym stażu ubezpieczeniowym i wynagrodzeniu na poziomie 100% średniej krajowej, zatrudnionych w różnym okresie aktywności zawodowej. Jeżeli jedna z tych osób wcześniej podjęła aktywność zawodową, ale w ciągu 20 lat przed złożeniem wniosku

o emeryturę nie pracowała, to otrzyma na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej najniższą emeryturę. Ze względu na to, że prawo dopuszczało niszczenie dokumentacji płacowej obejmującej okres przed 1 stycznia 1980 r., skorzystanie przez tę osobę z drugiego sposobu obliczenia emerytury, przewidzianego w art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej, jest mało prawdopodobne. Druga osoba, która przepracowała ten sam okres 20 lat, ale bezpośrednio przed przejściem na emeryturę, będzie miała wskaźnik wysokości podstawy emerytury określony na poziomie 100% i emeryturę obliczoną na podstawie art. 15 ust. 1 lub art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej (a więc prawdopodobnie wyższą od najniższej emerytury). Tym samym prawo „stawia w nieporównywalnie lepszej sytuacji te osoby, które podlegały ubezpieczeniu po 1980 r.”, mają one bowiem praktyczną możliwość wyboru jednego z dwóch sposobów obliczania emerytury.

Po trzecie, art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej jest – zdaniem skarżącej – także niezgodny z art. 65 ust. 2 Konstytucji, „statuującym wolność wyboru zawodu oraz czasu i miejsca świadczenia pracy”, przez „stworzenie sytuacji, w której niewykonywanie pracy przez okres 10 kolejnych lat kalendarzowych z 20 bezpośrednio poprzedzających rok złożenia wniosku o emeryturę, pomimo braku takiego ustawowego obowiązku, wywołuje negatywne skutki prawne”.

Po czwarte, zaskarżony przepis jest również niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji, ponieważ prowadzi do pozbawienia niektórych osób części należnego świadczenia emerytalnego – adekwatnego do uiszczanych składek. Łamie w ten sposób niepisaną umowę społeczną, na której oparty jest cały system ubezpieczeń społecznych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 5 kwietnia 2007 r. przedstawił stanowisko, że art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, w związku z art. 15 ust. 6 i art. 16 tej ustawy, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Podstawową przesłanką stanowiska Prokuratora Generalnego jest stwierdzenie, że realizując prawo do zabezpieczenia społecznego, przewidziane w art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca dysponuje swobodą wyboru takich rozwiązań, które z punktu widzenia osiągnięcia określonego celu uznaje za najbardziej efektywne, z pełnym poszanowaniem istoty danego prawa i przepisów Konstytucji. Zaskarżone przepisy nie naruszają istoty „prawa do zabezpieczenia społecznego, skoro odnoszą się jedynie do możliwości wyboru przez zainteresowanego sposobu obliczania podstawy wymiaru emerytury”, i nie powodują, że obliczona na ich podstawie emerytura jest niższa niż wymagany poziom minimalny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej nie jest również sprzeczny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Traktuje on jednakowo wszystkich uprawnionych do uzyskania emerytury, cechujących się tą samą cechą relewantną (tzn. tym samym okresem pozostawania w stosunku ubezpieczeniowym), oraz uwzględnia wszystkie okresy ubezpieczenia. Trudności z wykazaniem uzyskiwanych zarobków „wchodzą w zakres postępowania dowodowego” i nie mogą być przesłanką uznania, że zaskarżona regulacja narusza zasadę równości.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 24 września 2007 r. przedstawił stanowisko, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Sejmu, badana skarga konstytucyjna jest „oczywiście bezzasadna”, ponieważ art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej „nie wprowadza żadnego zróżnicowania podmiotowego w zakresie ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty”. Określone w tym przepisie zasady – podobnie jak druga możliwość obliczenia emerytury, przewidziana w art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej – „dotyczą wszystkich ubezpieczonych

przechodzących na emeryturę lub rentę”. Przepis ten „nikogo z ubezpieczonych nie faworyzuje ani nie dyskryminuje”. Stwierdzenie, że narusza on konstytucyjną zasadę równości, jest więc „nieporozumieniem”. Skoro zaś zakwestionowane rozwiązanie jest zgodne z art. 32 Konstytucji, to tym samym jest zgodne także z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej nie narusza także zasady, że podstawowym celem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest „zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania, wynikającej z podeszłego wieku”. Art. 67 ust. 1 Konstytucji pozostawia wszak określenie zakresu i form tego zabezpieczenia ustawodawcy zwykłemu, który nie ma obowiązku maksymalnej rozbudowy świadczeń.

5. Pismem z 23 stycznia 2007 r. swój udział w sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), uzupełniając swoje stanowisko pismem z 10 maja 2007 r. W opinii RPO, art. 15 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 6 oraz art. 16 ustawy emerytalnej jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika zasada demokratycznego państwa prawnego, w tym zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, obliguje do przyjmowania rozwiązań, które zapewniają realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego „z wykorzystaniem istniejących możliwości systemowych”. Ze względu na trudności z dostępem do dokumentacji płacowej i niewielką skuteczność zastępowania jej innymi środkami dowodowymi (np. zeznaniami świadków), znaczna część uprawnionych nie ma w praktyce możliwości skorzystania z prawa do wyboru jednej z metod obliczania emerytury lub renty, przewidzianej w art. 15 ustawy emerytalnej. Ponieważ zaś ustawodawca miał „pełną świadomość” tego faktu, należy uznać, że tworząc wskazane zasady obliczania emerytur i rent naruszył zasadę lojalności państwa względem adresatów norm prawnych.

Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonych przepisach przekreśla ponadto w zasadzie możliwość osiągnięcia celu przyświecającego ustawodawcy, którym – według Rzecznika – było „pogłębienie charakteru ubezpieczeniowego świadczeń emerytalno-rentowych poprzez stworzenie możliwości ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty z dłuższego okresu ubezpieczenia”. Zakwestionowana regulacja prowadzi do „zachwiania proporcjonalności wkładu ubezpieczonego do wysokości emerytury dla znaczącej części uprawnionych”, a zwłaszcza dla osób, które na początku lat dziewięćdziesiątych z powodu przekształceń ustrojowych utraciły pracę i nie zdołały powrócić do aktywności zawodowej przed przejściem na emeryturę. Uniemożliwia tym samym realizację postulatu wyliczenia emerytury i renty zgodnie z zasadami sprawiedliwości społecznej, w proporcji do rzeczywiście wniesionego wkładu w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych.

W swoim piśmie Rzecznik Praw Obywatelskich powtórzył pogląd, wyrażany wcześniej m.in. w korespondencji kierowanej do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, że „konieczne i konstytucyjnie uzasadnione” jest dokonanie zmian w zasadach obliczania rent i emerytur w taki sposób, aby w wypadku niemożliwości udokumentowania przychodów do celów obliczenia emerytury lub renty przyjmować, że kształtowały się one na poziomie ówczesnie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia. Byłoby to logiczną konsekwencją faktu, że w wypadku pracownika zatrudnionego na cały etat „co najmniej od 1956 r.” podstawa składki na ubezpieczenie społeczne nie mogła być niższa niż płaca minimalna.

Na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali oraz rozwinęli stanowiska przedstawione na piśmie.

Odpowiadając na pytania sędziów, skarżąca wyjaśniła wątpliwości co do oznaczenia przepisów Konstytucji, będących wzorcami kontroli w niniejszej sprawie. Odnosząc się do *meritum* zarzutów, wskazała zaś m.in., że emerytura – inaczej niż np. renta – jest jedynym świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, w stosunku do którego powinna obowiązywać zasada jak najpełniejszej ekwiwalentności i bezpośredniego związku składki na ubezpieczenie i otrzymywanego świadczenia. Podkreśliła również, że wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu nie można sprowadzać do zarzutów związanych z problemami z udowodnieniem wymaganych okresów zatrudnienia i osiąganego wynagrodzenia. Wynikają one bezpośrednio z brzmienia zaskarżonych przepisów i ich skonfrontowania ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnił, że Rzecznik kwestionuje nie tyle sam mechanizm obliczania emerytur na zasadach przewidzianych w art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, ile to, że nie został on uzupełniony odpowiednimi regulacjami dotyczącymi możliwości uwzględniania choćby minimalnych składek na ubezpieczenie społeczne w stosunku do osób, które są w stanie udokumentować fakt zatrudnienia, ale nie wysokość osiąganych dochodów. Brak tych regulacji stanowi – w jego opinii – lukę ustawodawczą, a nie zaniechanie prawne, i z tego powodu Rzecznik nie zdecydował się na wystąpienie z samodzielnym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie tego problemu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

Podstawa wymiaru stanowi parametr obliczenia wysokości trzech rodzajów świadczeń z ubezpieczenia społecznego: renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej oraz emerytur obliczanych według zasad zawartych w 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 emerytalna). Emerytury w oparciu o ten przepis otrzymują w praktyce następujące kategorie osób (zob. M. Janiszewska-Wyszyńska, *Zmiany w ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 10, s. 15):

– osoby, które urodziły się przed 1 stycznia 1949 r. (por. dział II rozdział 2 ustawy emerytalnej);

– osoby, które urodziły się po 31 grudnia 1948 r., ale przed 1 stycznia 1969 r., jeżeli warunki wymagane do uzyskania emerytury spełniły do 31 grudnia 2008 r. (pierwotny termin z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej został dwukrotnie wydłużony o rok przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela; Dz. U. Nr 167, poz. 1397, oraz art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 191, poz. 1369, por. dział II rozdział 1 ustawy emerytalnej);

– osoby, które urodziły się po 31 grudnia 1948 r., nie pobierały wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 lub art. 50 ustawy emerytalnej, nie były nigdy członkami otwartych funduszy emerytalnych (dalej: OFE) i złożyły wniosek o przyznanie im tzw. emerytury mieszanej na podstawie art. 183 ustawy emerytalnej (dla tych osób emerytura obliczana jest częściowo w oparciu o art. 53, a częściowo na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej).

Art. 15 ustawy emerytalnej stosuje się do młodszych ubezpieczonych jedynie wyjątkowo, gdyż wymiar ich emerytury zależy w zasadzie od stanu konta w ZUS i rachunku w OFE, a nie od kwoty bazowej i wartości okresów składkowych i nieskładkowych (zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2003, s. 143).

Ustalenie podstawy wymiaru emerytury (art. 15 ustawy emerytalnej) ma miejsce w razie pierwszorazowego wyliczenia wysokości emerytury (art. 53 tej ustawy) lub renty (art. 62 tej ustawy) oraz ponownego obliczania wysokości emerytury lub renty (art. 110-111 oraz art. 114 tej ustawy).

W świetle obecnie obowiązującej ustawy emerytalnej osoby przechodzące na emeryturę lub rentę mają możliwość wyboru jednej z dwóch dopuszczalnych metod obliczenia podstawy wysokości ich świadczenia. Możliwe jest zatem wybranie:

- 10 kolejnych (tj. następujących bezpośrednio po sobie, bez względu na ewentualne przerwy w ubezpieczeniu – art. 16 ustawy emerytalnej) lat kalendarzowych z dwudziestolecia bezpośrednio poprzedzającego rok złożenia wniosku emerytalnego (art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, będący przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie);

- 20 dowolnych (tj. niekoniecznie kolejnych) lat kalendarzowych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku (art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej, niezaskarżony, ale powoływany w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej); w tym wypadku zainteresowany ma obowiązek udokumentować dochód (przychód), podlegający uwzględnieniu przy ustalaniu wymiaru emerytury, w odniesieniu do każdego wskazanego przez siebie roku, nie wystarczy zaś udowodnienie samego okresu pozostawania w ubezpieczeniu (zob. G. Uścińska, B. Kazenas, *Koordinacja polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z regulacjami unijnymi*, Warszawa 2002, s. 38-39).

Art. 15 ustawy emerytalnej wskazuje więc ramy czasowe, w których obrębie należy dokonać wyboru, oraz wprowadza założenie, że pierwsza z powyższych metod obliczania świadczenia ma charakter zasady (jest bowiem stosowana zawsze, chyba że osoba zainteresowana złoży wniosek o zastosowanie w stosunku do niej art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej), a druga – wyjątku. W praktyce przyjmuje się, że jeżeli zainteresowany przedstawi zarobki z okresu dłuższego niż wskazany w tym przepisie, to organ emerytalny sam wybierze najkorzystniejszy dla danej osoby okres 10 kolejnych lat lub 20 dowolnych lat ubezpieczenia, w odniesieniu do którego obliczy wysokość świadczenia (zob. E. Dziubińska-Lechnio, E. Skowrońska, *Podstawa wymiaru emerytury. Granice indywidualnego manewru*, „Służba Pracownicza” 2007, nr 1, s. 26).

Omawiane rozwiązanie jest rezultatem wieloletniej ewolucji sposobu obliczania emerytur i rent, omówionej już częściowo przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102 (por. także K. Kolasiński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 2-19; I. Jędrasik-Jankowska, *Emerytura i inne świadczenia związane z wiekiem*, Warszawa 2007, s. 55-57; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2007, s. 133-136; R. Pacud, *Zasady prawa emerytalnego*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 52-63). Po roku 1989 punktem odniesienia do obliczania emerytur i rent było wynagrodzenie (lub składki na ubezpieczenie społeczne, ewentualnie na ubezpieczenie emerytalne i rentowe) za następujące okresy:

- ostatnie 12 miesięcy zatrudnienia albo kolejne 24 miesiące zatrudnienia, wybrane przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat zatrudnienia (art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa emerytalna z 1982 r., zasady te obowiązywały w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych do 31 grudnia 1989 r.);

– ostatnie cztery kwartały kalendarzowe albo kolejne 3 lata kalendarzowe, wybrane przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat kalendarzowych, licząc wstecz od roku (kwartału), w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę (art. 16 ust. 2 ustawy emerytalnej z 1982 r.; zasady te obowiązywały w stosunku do wniosków o świadczenie złożonych od 1 stycznia 1990 r. do 14 listopada 1991 r.);

– 3 kolejne lata kalendarzowe, wybrane przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.; dalej: ustawa rewaloryzacyjna; zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych od 15 listopada 1991 r., tj. od dnia wejścia w życie tej ustawy, do 31 grudnia 1992 r.);

– 4 kolejne lata kalendarzowe, wybrane przez zainteresowanego z ostatnich 13 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy rewaloryzacyjnej; zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych w 1993 r.);

– 5 kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 14 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy rewaloryzacyjnej; zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych w 1994 r.);

– 6 kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 15 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy rewaloryzacyjnej; zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych w 1995 r.);

– 7 kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 16 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy rewaloryzacyjnej; zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych w 1996 r.);

– 8 kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 17 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy rewaloryzacyjnej; zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych w 1997 r.);

– 9 kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 18 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy rewaloryzacyjnej; zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych w 1998 r.);

– 10 kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 19 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy rewaloryzacyjnej; zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych w 1999 r.);

– 11 kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych (art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy rewaloryzacyjnej); zasada ta obowiązywała w stosunku do wniosków o świadczenie zgłoszonych po 31 grudnia 1999 r. i ma zastosowanie także obecnie, ponieważ – jak wspomniano – została utrzymana przez art. 15 ust. 1 nowej ustawy emerytalnej; począwszy od 1 stycznia 1999 r. jej alternatywą stało się rozwiązanie przewidziane w art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej: zainteresowany może więc złożyć wniosek o obliczenie jego świadczenia w oparciu o składki na ubezpieczenie z 20 dowolnych lat przypadających przed dniem złożenia wniosku, wybranych z całego okresu ubezpieczenia.

Dla porównania w państwach członkowskich Unii Europejskiej stosowane są trzy główne modele wskazywania „okresów referencyjnych” dla celów obliczania wysokości emerytur lub rent:

– cały okres pozostawania w ubezpieczeniu społecznym, nazywany w Niemczech okresem „życia ubezpieczeniowego wnioskodawcy” (niem.: *Versicherungsleben*); model ten obowiązuje m.in. w Niemczech, Szwecji, Hiszpanii, na Łotwie, Litwie i Węgrzech, docelowo ma być również wprowadzony w Chorwacji, począwszy od 2010 r.; system ten z definicji nie dopuszcza możliwości wyboru okresu ubezpieczenia przez zainteresowanego, czasami natomiast zakłada mechanizmy gwarantujące, że na wysokość emerytury w

największym stopniu wpływ mają składki z ostatniego okresu zatrudnienia (np. w Hiszpanii – z ostatnich 15 lat, na Węgrzech – z ostatnich 10 lat);

– określony, z reguły długi, okres pozostawania w ubezpieczeniu społecznym, bezpośrednio przed przejściem na emeryturę (Francja – 25 lat, po zakończeniu reform w Bośni i Hercegowinie – 40 lat, a w Czechach – 30 lat);

– wybrany okres kolejnych lub dowolnych lat pozostawania w ubezpieczeniu; mogą one być wybierane albo z całego okresu ubezpieczenia (np. Austria – 480 najbardziej korzystnych pod względem wysokości miesięcznych okresów składkowych, niekoniecznie kolejnych) albo z określonego przedziału czasowego (np. w Bośni i Hercegowinie przed reformami z 2005 r. – 15 kolejnych lat wybranych z okresu od 1 stycznia 1966 r.; w Bułgarii dla dochodu uzyskanego do końca 1996 r. – 3 kolejne lata wybrane spośród 15 ostatnich lat odprowadzania składek emerytalnych przed 1 stycznia 1997 r.; w Słowenii – 18 kolejnych lat ubezpieczenia wybranych z okresu od 1970 r.); wybór czasami jest uzależniony od decyzji ubezpieczonego (Bułgaria, Bośnia i Hercegowina, Słowacja), a niekiedy następuje automatycznie w oparciu o obiektywnie najbardziej korzystne dla ubezpieczonego wskaźniki (Austria).

Stopniowe wydłużanie okresu branego pod uwagę przy obliczaniu emerytury zostało zastosowane przy reformie emerytalnej m.in. w Bośni i Hercegowinie (od 15 do 40 lat), Chorwacji (od 10 lat do całego okresu zatrudnienia) i Czechach (wydłużanie z 10 do 30 lat). Tym samym należy stwierdzić, że rozwiązania polskie nie odbiegają w sposób istotny od rozwiązań stosowanych w innych państwach, w których również istnieje – choć w różnym stopniu skonkretyzowane – konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (por. np. § 70E Konstytucji Węgier z 1949 r., art. 57 Konstytucji Chorwacji z 1990 r., art. 51 Konstytucji Bułgarii z 1991 r., art. 43 ust. 2 Konstytucji Rumunii z 1991 r., art. 50 ust. 1 Konstytucji Słowenii z 1991 r., art. 30 czeskiej Karty praw i wolności). Mieszczą się również w standardach międzynarodowych, wyznaczonych m.in. przez ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe, w tym Europejską Kartę Społeczną, sporządzoną w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, por. zwłaszcza art. 12) oraz Konwencję nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętą w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775).

2. Zakres rozpoznania.

Wobec szerokiego zakresu argumentów skarżącej oraz pozostałych uczestników postępowania przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej wskazane jest określenie granic orzekania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

Podstawowym wyznacznikiem tych granic są ogólne reguły postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym zwłaszcza zasada związania granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), oraz specyfika tego środka ochrony praw i wolności człowieka i obywatela (por. zwłaszcza art. 79 Konstytucji). Nie powtarzając w tym miejscu licznych ustaleń orzecznictwa i doktryny na temat możliwości i ograniczeń skargi konstytucyjnej, w kontekście niniejszej sprawy należy podkreślić, że jej celem nie jest kontrola prawidłowości ustaleń sądów (np. związanych ze stanem faktycznym) ani sprawowanie kontroli co do sposobu wykładni obowiązujących przepisów przez sądy orzekające w indywidualnych sprawach (por. postanowienia TK z: 21 czerwca 1999 r., sygn. Ts 56/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 143; 21 czerwca 2000 r., sygn. Ts 33/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 222; 7 sierpnia 2000 r., sygn. Ts 36/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 225; a wśród najnowszych np. postanowienia z: 3 września 2007 r., sygn. Ts 168/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 261; 17 października 2007 r., sygn. Ts 123/07, OTK ZU nr 6/B/2007, poz.

300; 10 grudnia 2007 r., sygn. Ts 166/07, niepublikowane), ani też wypełnienie luk w prawie (por. np. postanowienia TK z: 27 stycznia 1998 r., sygn. Ts 1/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 22; 28 października 1998 r., sygn. Ts 124/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 7; 5 października 1999 r., sygn. Ts 50/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 200). Nie ma również możliwości, aby orzekać w trybie skargi konstytucyjnej o przepisach niebędących bezpośrednio podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącego (por. np. wyrok z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Z powyższych powodów należy uznać, że tylko część argumentów czy postulatów skarżącej oraz uczestników postępowania może zostać wzięta pod uwagę przy okazji rozstrzygnięcia sprawy ze skargi konstytucyjnej H. Skrzyniarz.

Przed wszystkim poza zakresem kognicji Trybunału pozostaje ocena, czy w stosunku do skarżącej istniała możliwość zastosowania innej metody obliczenia emerytury, niż wynikająca z art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej. Kwestia ta została – jak można przypuszczać – skontrolowana w toku instancji na skutek środków odwoławczych wnoszonych przez zainteresowaną. Należy zresztą zauważyć, że w swojej skardze konstytucyjnej H. Skrzyniarz nie kwestionuje samego rozstrzygnięcia swojej sprawy, podważa natomiast – w sposób dopuszczalny w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – konstytucyjność przepisu, na podstawie którego orzeczenie to zostało wydane.

Ponadto rozpatrywana skarga konstytucyjna nie wydaje się także odpowiednim instrumentem dla oceny konstytucyjności braku domniemania minimalnej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne w odniesieniu do osób zatrudnionych po 1956 r., które nie mogą udokumentować swoich zarobków, o co zdaje się wnosić RPO. Jak bowiem wyraźnie wynika z *petitum* skargi, skarżąca kwestionuje konstytucyjność zaskarżonego przepisu jedynie w konkretnym zakresie, mającym uzasadnienie w jej sytuacji. Podważa ona mianowicie konstytucyjność art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej dlatego, że ogranicza on prawo wyboru 10 kolejnych lat do ostatnich 20 lat poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę. Nie zgłasza natomiast wątpliwości do innych aspektów wskazanego przepisu, np. ogólnego mechanizmu uzależnienia wymiaru emerytury czy renty od zarobków z 10 lub 20 lat (art. 15 ust. 1 i 6 ustawy emerytalnej) albo reguły, że w wypadku braku wniosku osoby zainteresowanej o obliczenia emerytury lub renty w oparciu o art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej, zastosowanie mają zasady z art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, nie kwestionuje także zasady, że do okresu 10-letniego można wliczać także lata, w których osoba zainteresowana nie pozostawała w ubezpieczeniu społecznym (art. 16 ustawy emerytalnej). Wskazany w skardze zakres zaskarżenia jest wiążący dla Trybunału Konstytucyjnego, który nie ma legitymacji do jego samodzielnej modyfikacji.

Reasumując, trzeba podkreślić, że przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie może być jedynie kwestia niezgodności art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, w zakresie wskazanym przez skarżącą, z wymienionymi przez nią wzorcami konstytucyjnymi.

3. Wzorce konstytucyjne.

Drugą kwestią wstępną, której rozważanie jest konieczne przed przejściem do szczegółowego ustosunkowania się do zarzutów wobec zakwestionowanej regulacji, są wskazane przez skarżącą wzorce kontroli konstytucyjności, tj. art. 2, art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawą skargi konstytucyjnej może być jedynie naruszenie „konstytucyjnych wolności lub praw” przez zastosowanie niekonstytucyjnego przepisu w ostatecznym orzeczeniu sądu lub organu administracji publicznej, wydanym w sprawie skarżącego. Tymczasem jedynie część wskazanych przez

H. Skrzyniarz wzorców konstytucyjnych w sposób bezpośredni formułuje prawa lub wolności podmiotowe. Są to: art. 67 ust. 1, w którym wyrażone jest prawo do zabezpieczenia społecznego (por. wyrok z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252, w którym TK wprost stwierdził, że naruszenie tego przepisu może być podstawą skargi konstytucyjnej), oraz art. 65 ust. 2, w którym zawarty jest wymóg, aby ewentualne regulacje, dotyczące obowiązku pracy, były wprowadzane wyłącznie ustawą. Bardziej skomplikowana jest natomiast dopuszczalność badania zaskarżonej regulacji z punktu widzenia wskazanych przez skarżącą zasad ustrojowych: art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, zawartych w rozdziale I Konstytucji („Rzeczpospolita”).

W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że zasady ustrojowe mogą być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności tylko wtedy, gdy da się je „przełożyć” na normę prawną określającą wolności lub prawa jednostki (zob. J. Trzeński, uwaga do art. 79, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 7). Dlatego też uważa się, że zasada lojalności państwa wobec obywateli, wynikająca z art. 2 Konstytucji, nie podlega bezpośredniej ochronie w trybie skargi konstytucyjnej, a skarżący może się na nią powoływać tylko pomocniczo i uzupełniająco, obok wskazania praw lub wolności przyjmujących obiektywną postać prawa podmiotowego (np. postanowienie z 7 grudnia 2005 r., sygn. Ts 156/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 107). Natomiast kontrola z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji wymaga wymienienia konkretnego „nierówno gwarantowanego” prawa konstytucyjnego (por. np. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W świetle treści skargi konstytucyjnej, należy stwierdzić, że naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżąca w sposób bardzo wyraźny dopatruje się w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wnosi tym samym o zbadanie konstytucyjności art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej w kontekście „współstosowania” przepisów ustawy zasadniczej formułujących zasady ustrojowe oraz prawa podmiotowe (por. wyrok z 3 lipca 2006 r., sygn. SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77), a nie – zasad ustrojowych rozumianych abstrakcyjnie (tj. w sposób oderwany od szczegółowych praw konstytucyjnych jednostki). W związku z tym nie ma przeszkód, aby rozważyć zgodność zaskarżonego rozwiązania ze wszystkimi wskazanymi przez skarżącą przepisami ustawy zasadniczej.

Równocześnie trzeba mieć także na uwadze, że skarżąca powołuje się także na te elementy prawa do zabezpieczenia społecznego, które dotyczą bezpośrednio jego istoty i wykraczają poza związki art. 67 ust. 1 z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skłania to do rozpatrzenia w pierwszej kolejności zarzutów skarżącej w stosunku do tych „samodzielnych” aspektów prawa do zabezpieczenia społecznego, następnie dokonania jego oceny w kontekście elementów wskazanych zasad konstytucyjnych, a w końcu – skonfrontowania art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej z art. 65 ust. 2 Konstytucji.

4. Ocena zaskarżonej regulacji w świetle konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Ocenę trafności zarzutu stawianego w związku z tym przepisem należy rozpocząć od przypomnienia utrwalonej już w orzecznictwie TK tezy, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji „nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia” (por. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2; 7 września 2004

r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82; 19 lipca 2005 r., sygn. SK 20/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 82; 20 listopada 2006 r., sygn. SK 66/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 152). *A maiori ad minus*, przepis ten nie zawiera także żadnych wprost wyrażonych wytycznych co do zasad przyznawania tych świadczeń i obliczania ich wysokości, a tym bardziej co do długości okresu pozostawania w ubezpieczeniu społecznym, który jest brany pod uwagę przy określaniu wymiaru emerytur. Konstytucyjną ochroną objęte są warunki (przesłanki) nabycia, trwania i ustalania prawa do ubezpieczenia społecznego (por. orzeczenie z 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6), a nie wysokość świadczenia określona w liczbach bezwzględnych czy w procentach od określonej kwoty wyrażonej w liczbach bezwzględnych (por. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., poz. 7). Tym samym w rozpatrywanej sprawie sednem kontroli art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej w świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji może być jedynie ocena, czy zaskarżone rozwiązanie mieści się w zakresie swobody ustawodawcy.

Możliwość wyboru przez ustawodawcę rozwiązań szczegółowych dotyczących realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (to konkretnie: prawa do emerytury) jest ograniczona obowiązkiem respektowania istoty tego prawa (por. wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8; 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294), którą jest zagwarantowanie „minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” (wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 566-582). Tak rozumianej istoty prawa do emerytury nie narusza obliczanie podstawy wymiaru świadczenia w oparciu o zasady przewidziane w art. 15 ustawy emerytalnej. Ustawa emerytalna przewiduje bowiem podwyższenie wysokości emerytury obliczonej na podstawie tego przepisu do wysokości najniższej emerytury (por. art. 85 ust. 4 w związku z art. 85 ust. 1 ustawy emerytalnej oraz wyjątki od tej reguły, zawarte w art. 85 ust. 6 tej ustawy). W tym kontekście zaskarżone przepisy można więc traktować nie jako regulacje powodujące „zaniżenie” wysokości emerytur, ale przeciwnie – jako rozwiązanie umożliwiające ustawodawcy przyznanie obywatelom w drodze ustawy świadczenia wyższego, niż wynikałoby to ze stosunkowo skromnego – jak wskazano wyżej – konstytucyjnego standardu prawa do zabezpieczenia społecznego. Jak bowiem kilkakrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej jest podstawą dwóch zakresów prawa do zabezpieczenia społecznego: minimalnego, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz „dodatkowego”, wynikającego z ustawy i wykraczającego poza konstytucyjne minimum na tyle, na ile jest to możliwe w świetle aktualnych możliwości finansowych budżetu państwa (por. wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170 oraz powołany już wyrok w sprawie o sygn. SK 45/04). Art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej należy zaliczyć raczej do tej drugiej sfery, pierwsza jest natomiast wyrażona we wspomnianym wyżej art. 85 ust. 4 ustawy emerytalnej.

Tym bardziej więc nie można argumentować, że przyjęte rozwiązanie – mimo istniejących możliwości systemowych – nie zapewnia realizacji treści prawa konstytucyjnego (por. powołany wyrok w sprawie o sygn. SK 15/06). Właśnie ze względu na istniejące możliwości systemowe ustawodawca umożliwił bowiem osobom zainteresowanym otrzymywanie na podstawie art. 15 ustawy emerytalnej świadczeń przekraczających konstytucyjnie wymagane minimum – na tyle, na ile jego zdaniem jest to możliwe. W tym miejscu należy także podkreślić, że TK podtrzymuje dotychczasowy pogląd, że „nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w

Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń” (por. powołane wyroki w sprawach o sygn.: SK 22/99, SK 66/06, SK 15/06). Aktualnie przepisy konstytucyjne – w przeciwieństwie do Konstytucji PRL – nie zawierają przecież nakazu „coraz pełniejszego urzeczywistniania” prawa do pomocy państwa w razie niezdolności do pracy m.in. za pomocą ubezpieczenia społecznego (art. 60 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.; Dz. U. Nr 33, poz. 232, ze zm., na ewolucję przepisów konstytucyjnych w tym zakresie TK zwraca uwagę we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie o sygn. P 13/04). Realizacja prawa do emerytury musi, z jednej strony, uwzględniać istniejące potrzeby, z drugiej – możliwości ich zaspokojenia (por. powołane wyroki w sprawach o sygn.: SK 22/99, SK 66/06, SK 15/06). Zbilansowanie tych dwóch czynników jest pozostawione do decyzji politycznej ustawodawcy.

Argumentacja skarżącej co do sprzeczności zaskarżonego rozwiązania z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się jednak do tak rozumianej istoty prawa do zabezpieczania społecznego. Koncentruje się ona natomiast na wykazaniu, że art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej prowadzi do pozbawienia niektórych osób części należnego świadczenia emerytalnego, adekwatnego do uiszczanych składek. Poszkodowane tym rozwiązaniem są – w jej opinii – przede wszystkim osoby, które pozostawały w systemie ubezpieczeń społecznych w okresie wcześniejszym niż 20 lat bezpośrednio poprzedzających rok złożenia wniosku o przyznanie emerytury lub renty, lecz – w świetle zaskarżonego przepisu – nie mają możliwości powołania się na osiągnięte w tym okresie zarobki przy obliczaniu wysokości swojego świadczenia.

Wskazana przez skarżącą zasada adekwatności tego świadczenia do wysokości odprowadzanych składek (zwana także zasadą wzajemności) jest jednym z ważniejszych elementów prawa do emerytury i podstawową przesłanką reformy systemu ubezpieczeń społecznych, rozpoczętej w 1991 r. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przy kształtowaniu zakresu tego prawa ustawodawca ma obowiązek „uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných, 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 osiągnięte w ramach tej aktywności” (wyrok w powołanej już sprawie o sygn. SK 22/99, teza powtórzona częściowo we wspomnianym orzeczeniu o sygn. SK 15/06).

Co jednak bardzo istotne, z zasady tej nie można jednak wyprowadzać nakazu bezwzględного odzwierciedlenia w przyznanym świadczeniu dochodów osiągniętych podczas całego okresu zatrudnienia (por. wyrok z 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112 oraz powołany już wyrok w sprawie o sygn. SK 15/06). Absolutyzowanie zasady proporcjonalności prowadziłoby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który jest oparty nie tylko na zasadzie wzajemności składki i świadczeń, ale również na zasadzie solidarności międzypokoleniowej (por. wyrok w powołanej sprawie o sygn. P 13/04), czy szerzej: solidaryzmu społecznego (por. wyroki we wspomnianych sprawach o sygn. K 5/99, K 9/00) oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90 oraz poniższe rozwiązania dotyczące równości, a także omówienie ewolucji zasad prawa emerytalnego w R. Pacud, *op.cit.*).

Jak trafnie podkreśla się w literaturze, relacji między składką i świadczeniem emerytalnym nie można rozpatrywać w kategoriach cywilnoprawnych, bo – inaczej niż przy ubezpieczeniach gospodarczych – w ubezpieczeniu emerytalnym osób

funkcjonujących jeszcze na zasadach „zdefiniowanego świadczenia” (a więc na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej) nieopłacenie składki nie przesądza o braku prawa do świadczeń (zawsze, jak wspomniano, jest gwarantowana minimalna emerytura). Emerytura nie musi też być – i nie jest – dokładnie ekwiwalentna do składek, nie są to więc świadczenia „wzajemne” w cywilnoprawnym sensie tego słowa (zob. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 126). Przyjęcie bezwzględnej proporcjonalności składek do emerytury sprowadzałoby zabezpieczenie społeczne do jakiejś formy „oszczędzania”, pozbawionej (zwłaszcza w II filarze) jasnych reguł oprocentowania, a więc – ułomnej (tamże, s. 54; podobnie: M. Rymsza, *Urynkowanie państwa czy ubezpieczenie rynku. Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998, s. 282 oraz R. Pacud, *op.cit.*, s. 55). W prawie ubezpieczeń społecznych wzajemność nie ma znaczenia jurydycznego, ogranicza się tylko do wymiaru społeczno-ekonomicznego, polegającego na tworzeniu „globalnego udziału pracowników w tworzeniu funduszu emerytalnego” (T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 132). W związku z tym, za dotychczasowym orzecnictwem TK należy przyjąć, że nie jest wykluczone ograniczanie „rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek”, pod warunkiem że wysokość emerytury nie będzie nadmiernie odbiegała od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych (por. wyrok z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46 oraz orzeczenia we wspomnianych już sprawach o sygn. K 5/99 i SK 45/04).

Wydaje się, że zaskarżone rozwiązanie warunek owej „względnej” proporcjonalności spełnia. Dopuszcza ono jednak wybór przez zainteresowanego 10 dowolnych kolejnych lat z 20 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie świadczenia. Posługuje się więc stosunkowo długimi przedziałami czasowymi, które pozwalają na wyciągnięcie reprezentatywnych wniosków co do poziomu zarobków osób ubiegających się o emeryturę, ich długofalowego wkładu w budowę systemu ubezpieczeń społecznych i „przełożenia” go na odpowiednią wysokość świadczeń. Wskazany okres jest dla znacznej części ubezpieczonych momentem ustabilizowania pozycji zawodowej i w związku z tym także uzyskiwania stosunkowo najwyższego wynagrodzenia. Równocześnie dopuszczalność wyboru dowolnych kolejnych 10 lat ze wskazanego przedziału pozwala w razie konieczności uniknąć obliczania emerytury w oparciu o zarobki najmniej korzystne, co może niwelować negatywne skutki transformacji ustrojowej dla niektórych grup osób ubezpieczonych. Nie bez znaczenia jest także fakt, że osoby zainteresowane zawsze mają możliwość skorzystania z alternatywnego sposobu obliczania wysokości emerytury, przewidzianego w art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej, tj. określenia wysokości świadczenia w oparciu o zarobki z dowolnych 20 lat z całego okresu podlegania ubezpieczeniu.

Ponadto w zaskarżonym rozwiązaniu nie można się także doszukać kolizji z innymi elementami konstytucyjnego prawa do emerytury, do których już skarżąca w swoim piśmie procesowym się nie odnosi. W szczególności art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej w żaden sposób nie narusza także (ani nie utrudnia) waloryzacji świadczeń emerytalnych, uznawanej tradycyjnie w orzecnictwie TK za jeden z ważnych elementów prawa do zabezpieczenia społecznego (por. orzeczenia z: 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 14; 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32; 15 października 1997 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 39 oraz – już pod rządami obecnej Konstytucji – wyroki z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165 oraz wspomniane już orzeczenia w sprawach o sygn.: K. 5/99 i SK 22/99).

W rezultacie należy stwierdzić, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena zaskarżonej regulacji w świetle zasady lojalności państwa względem obywateli (art. 2 Konstytucji).

Zasada lojalności państwa względem obywateli, zwana tradycyjnie zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (por. np. wyrok w cytowanej już sprawie K 4/99, W. Sokolewicz, uwaga do art. 2, [w:] *Komentarz do Konstytucji...*, t. V, Warszawa 2007, s. 33). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania umów, a równocześnie „w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami” (M. Wyrzykowski, uwaga do art. 1 przepisów utrzymanych w mocy, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1995, s. 35). Jej treść da się zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 65 oraz wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Powinna ona być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (zob. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29 oraz – w kontekście prawa do emerytury – wyroki w powołanych już sprawach o sygn. K 23/03 i SK 56/05).

Jak wspomniano, zasada obliczania emerytury na podstawie wynagrodzenia z kolejnych 10 lat, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku o emeryturę, została wprowadzona do polskiego systemu przez art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy rewaloryzacyjnej. Reguła ta została utrzymana przez – zaskarżony w niniejszej sprawie – art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Należy wobec tego przyjąć, że dopiero po ogłoszeniu ustawy rewaloryzacyjnej w Dzienniku Ustaw z 15 listopada 1991 r. zainteresowani mogli w sposób świadomy podejmować decyzje co do swojego zatrudnienia, mając na uwadze perspektywę uzyskania świadczeń emerytalnych na powyższej zasadzie. Jak wspomniano wcześniej obowiązywały pod tym względem inne reguły – zawsze jednak podkreślające, że dla wysokości emerytury kluczowe znaczenie ma wynagrodzenie uzyskiwane tuż przed przejściem na emeryturę. Faktu tego nie można jednak rozpatrywać w kategoriach nadużycia zasady zaufania obywateli do prawa czy, jak wprost formułuje to skarżąca, nakładania na obywateli „niepisanego” obowiązku pozostawania w systemie ubezpieczeń społecznych przez 20 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku o emeryturę pod groźbą uzyskania jedynie najniższej emerytury lub renty.

Założenie, że ustawodawca nie może zmieniać raz ustalonych zasad przyznawania świadczeń, prowadziłoby bowiem do absurdalnej tezy o niemożliwości dokonywania jakichkolwiek reform systemu ubezpieczeń społecznych, nawet w kierunku korzystnym dla osób zainteresowanych. Jego skutkiem byłaby petryfikacja systemu ubezpieczeń społecznych z okresu PRL, co miałoby nie tylko negatywne skutki dla skarżącej, ale byłoby także nie do pogodzenia z nowymi zasadami społecznej gospodarki rynkowej. Warto przypomnieć, że w świetle przepisów obowiązujących do 1991 r. emerytury nie były rewaloryzowane, a ich wysokość była obliczana na podstawie wynagrodzenia jedynie z ostatnich 12 miesięcy zatrudnienia albo kolejnych 24 miesięcy zatrudnienia, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat zatrudnienia (art. 16 ust. 2 ustawy emerytalnej z 1982 r.). Dopiero ustawa rewaloryzacyjna rozpoczęła przebudowę systemu ubezpieczeń społecznych z systemu „zdefiniowanego świadczenia” w system „zdefiniowanej składki”,

w której wymiar świadczenia „obrazuje bezpośrednio” wkład ubezpieczonego w budowanie tego systemu (por. I. Jędrasik-Jankowska, *Emerytura...*, s. 51-53 oraz *Pojęcie...*, s. 130; R. Pacud, *op.cit.*, s. 53).

Na stosunkowo szeroką swobodę ustawodawcy w regulowaniu spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego wskazuje również redakcja art. 67 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie legitymuje go do określenia „form i zakresu” zabezpieczenia społecznego. W doktrynie twierdzi się w związku z tym, iż „niesporne jest, że kolejne ustawy zwykle mogą modyfikować lub ograniczać dotychczasowe ustawy emerytalne, a skoro nie dochodzi do wkroczenia w materię regulowaną konstytucyjnie, nie ma też możliwości odwołania się do przesłanek z art. 31 ust. 3 zd. 1” Konstytucji (L. Garlicki, uwaga do art. 67, [w:] *Komentarz do Konstytucji...*, t. III, Warszawa 2001, s. 6).

Nadużycia zasady zaufania obywateli do prawa można by było się dopatrywać w zaskarżonym rozwiązaniu natomiast wtedy, gdyby zostało ono wprowadzone w sposób radykalny, z naruszeniem zasady ochrony praw słusznie nabytych, bez dostatecznego uzasadnienia wartościami i zasadami konstytucyjnymi albo w sposób sprzeczny z ogólnymi regułami stanowienia prawa (na temat dopuszczalności zmian w prawie emerytalnym por. cytowane już sprawy o sygn. K 14/91, SK 15/06, SK 45/04), czy z pogwałceniem istoty prawa do emerytury itd. W rozważonym wypadku żadne tego typu okoliczności nie wystąpiły.

Zaskarżone rozwiązanie było wynikiem długoletniej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, obejmującej m.in. stopniowe wydłużanie okresu branego pod uwagę przy obliczaniu emerytury z roku (ewentualnie dwóch lat) do 10 lat (ewentualnie 20) oraz przedziału czasowego, w ramach którego można było dokonać wyboru tego okresu, z 12 do 20 lat, a nawet do całego okresu pozostawiania w ubezpieczeniu społecznym. Kolejne etapy tej ewolucji były wyznaczane, jak wspomniano, przez art. 16 ust. 2 ustawy emerytalnej z 1982 r., a następnie art. 7 ust. 1 ustawy rewaloryzacyjnej, a obecnie zostały ustabilizowane przez art. 15 ust. 1 i 6 ustawy emerytalnej. Zmiany te stanowiły jeden z ważniejszych elementów reformy emerytalnej, której celem było – jak aprobowano oceniał Trybunał Konstytucyjny – „stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego 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” (wyrok we wspomnianej już sprawie o sygn. K 5/99; teza powtórzona m.in. w powołanych już wyrokach w sprawach o sygn. SK 27/02, P 13/04, P 9/05, SK 15/06, a także w wyrokach z: 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Były one wprowadzane stopniowo i przewidywały rozwiązania przejściowe, polegające na stopniowym „wygaszaniu” świadczeń obliczanych zgodnie z zasadami „zdefiniowanego świadczenia”, utrzymanych – ze względu na zasadę praw nabytych – obligatoryjnie w stosunku do osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. i fakultatywnie do osób urodzonych między 1 stycznia 1949 r. i 31 grudnia 1968 r. (R. Pacud, *op.cit.*, s. 53). W orzecznictwie konstytucyjnym na tle kolejnych ustaw emerytalnych utrwalił się pogląd, że „przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych” (wyrok w powołanej już sprawie o sygn. K 18/99; teza powtórzona w kolejnych wyrokach TK, m.in. w powołanych już sprawach o sygn. K 1/00, P 13/04, SK 15/06, P 9/05), w tym również takich jak równowaga budżetowa (najszerszej powołany już wyrok w sprawie o sygn. SK 15/01; teza utrzymana m.in. we wspomnianych wyrokach w sprawach o sygn.: SK 22/99, SK 20/03, SK 30/03, P 9/05), czy szerzej – równowaga finansów publicznych (por.

powołana sprawa o sygn. P 13/04). Stwierdzenia te można odnieść także do stopniowego wprowadzania coraz dłuższych „okresów referencyjnych” dla obliczania wymiaru emerytur aż do obecnego pułapu, wyznaczonego przez art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej. Jak trafnie stwierdzono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy rewaloryzacyjnej, wydłużenie okresu, z którego wynagrodzenie lub dochody będą brane pod uwagę przy obliczaniu podstawy wymiaru świadczeń, należy motywować tym, że „zgodnie z zasadami ubezpieczenia, długookresowe świadczenia, jakimi są emerytury i renty, powinny być pochodną uprzednio uzyskanych dochodów w długim okresie, a nie w okresie 1, 2 czy 3 lat” (uzasadnienie projektu ustawy rewaloryzacyjnej, druk sejmowy nr 1069/X kadencja, s. 4).

Również tryb wprowadzania omawianych zmian należy uznać za zgodny ze standardami konstytucyjnymi. Wprawdzie ustawa emerytalna weszła w życie już dwa dni po ogłoszeniu (tj. 1 stycznia 1999 r.), ale zakwestionowane rozwiązanie, jak wspomniano, było wprowadzone do systemu prawnego przez ustawę rewaloryzacyjną z ośmioletnim wyprzedzeniem (art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy rewaloryzacyjnej, ogłoszonej 15 listopada 1991 r., przewidywał określenie podstawy wymiaru emerytury na podstawie zarobków z dowolnych kolejnych 10 lat, wybranych z 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku o emeryturę, w odniesieniu do wniosków o świadczenie złożonych po 31 grudnia 1999 r.). Okres ten jest wielokrotnie dłuższy zarówno od wymaganego standardowego okresu *vacatio legis*, który zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449) wynosi 14 dni, ale także znacznie wykracza poza okresy „spoczywania” innych regulacji służących transformacji ustrojowej.

Na zakończenie tego fragmentu rozważań wypada się odnieść także do zarzutu naruszenia zasady lojalności państwa względem obywateli przez art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej ze względu na brak jego skorelowania z przepisami dotyczącymi zasad przechowywania dokumentacji płacowej. Trybunał Konstytucyjny nie może polemizować z faktem, że w okresie PRL nie było obowiązku gromadzenia tego typu danych za cały okres aktywności zawodowej, co mogło powodować jej niszczenie po upływie określonego czasu (por. ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz. U. Nr 38, poz. 173, ze zm.; oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie zasad klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych, Dz. U. Nr 41, poz. 216). Nie ulega wątpliwości, że brak „dalekowzroczności” ustawodawcy przy ustalaniu zasad archiwizacji tych danych może utrudniać udokumentowanie przez zainteresowanych ich dochodów do celów emerytalnych. Ewentualne zarzuty z tego powodu nie powinny jednak być łączone z zaskarżonym przepisem, bo określa on jedynie okres, który jest brany pod uwagę przy obliczaniu wymiaru świadczenia.

Sposób udowodnienia dochodów dla celów emerytalnych jest uregulowany w innych przepisach, które nie są zaskarżone w niniejszej sprawie i dlatego nie mogą być przedmiotem orzekania. Jedynie na marginesie można więc wspomnieć, że w świetle § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz. U. Nr 10, poz. 49, ze zm.) środkami dowodowymi, stwierdzającymi wysokość zarobku lub dochodu stanowiącego podstawę wymiaru emerytury lub renty w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy emerytalnej z 1982 r., były:

- zaświadczenia zakładów pracy i innych instytucji (np. zespołów adwokackich, organizacji sportowych, zakładów karnych i aresztów śledczych) albo
- legitymacje ubezpieczeniowe, zawierające wpisy dotyczące okresów zatrudnienia i wysokości osiągniętych zarobków.

Co najmniej od 1993 r. przyjmuje się, że przepis ten nie jest źródłem ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym. Wysokość dochodów do celów emerytalnych można więc udowadniać także za pomocą np. dowodów z zeznań świadków i przesłuchania stron, dowodów z innych dokumentów pochodzących od pracodawcy (np. zaświadczeń o wysokości zarobków na podstawie dokumentacji zastępczej, tj. zachowanych akt osobowych albo danych zawartych w umowie o pracę, pismach o powołaniu, mianowaniu czy innych pismach określających wynagrodzenie danej osoby), czy wręcz różnych dowodów pośrednich (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt I UK 27/06, OSNP nr 15-16/2007, poz. 235; 14 czerwca 2006 r., sygn. akt I UK 115/06, OSNP nr 17-18/2007, poz. 257; 25 lipca 1997 r., sygn. akt II UKN 186/97, OSNP nr 11/1998, poz. 342; oraz sądów apelacyjnych: w Warszawie, z 4 marca 1997 r., sygn. akt III AUa 105/97, Apel.-W-wa nr 2/1997, poz. 7; w Rzeszowie, z 27 czerwca 1995 r., sygn. akt III AUr 177/95, OSA nr 10/1996, poz. 32; w Białymstoku z 19 stycznia 1994 r., sygn. akt III AUr 494/93, PS-wkł. nr 6/1994, poz. 18 i z 18 sierpnia 1993 r., sygn. akt III AUr 294/93, PS-wkł. nr 3/1994, poz. 6; w literaturze pogląd o niedopuszczalności dowodzenia wysokości wynagrodzenia za pomocą zeznań świadków prezentuje I. Jędrasik-Jankowska, *Emerytura...*, s. 58 oraz *Pojęcie...*, s. 136).

W świetle powyższych rozważań, należy uznać, że art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej nie narusza zasady zaufania obywateli do prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

6. Ocena zaskarżonej regulacji w świetle zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady równości (art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny dotychczas kilka razy rozpatrywał zarzuty naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i równości w kontekście różnych szczegółowych rozwiązań prawa emerytalnego, takich jak: emerytury rolnicze (por. wyrok z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157), emerytury specjalne (por. wyrok z 17 października 2006 r., sygn. P 38/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 123), ograniczenie wysokości wskaźnika emerytury (por. cytowany już wyrok w sprawie o sygn. P 13/04), sposób obliczania kapitału początkowego (por. cytowany już wyrok w sprawie o sygn. SK 15/06). Szereg ustaleń zawartych w tych wyrokach znajduje swoje odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie.

Przede wszystkim w dalszym ciągu aktualność zachowuje pogląd, że także w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego art. 32 ust. 1 Konstytucji jest źródłem zasady równości wobec prawa, rozumianej jako nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo – bez dyskryminowania i faworyzowania (zob. np. wyrok z 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121 oraz orzeczenia we wspomnianych już sprawach o sygn. P 13/04 i SK 15/06). W ślad za orzeczeniem z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), także w tym obszarze przyjęto, że ewentualne wyjątki od tej zasady muszą spełniać następujące warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;
- powinny być proporcjonalne, tzn. 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;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W rozważanej sprawie skarżąca wskazuje, że źródłem naruszenia równości w dostępie do zabezpieczenia społecznego jest niejednakowe traktowanie osób ubiegających się o emeryturę w zależności od tego, kiedy podejmowały one swoją aktywność zawodową: czy było to w ciągu 20 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o świadczenie, czy też wcześniej. To jest właśnie według niej cecha relewantna osób zainteresowanych uzyskaniem emerytury, według której należy oceniać art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Takie określenie „wskaźnika”, według którego należy oceniać naruszenie zasady równości przez zaskarżony przepis, jest zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nieprawidłowe. Cechą relewantną osób ubiegających się o świadczenia emerytalne jest okres pozostawania w stosunku ubezpieczeniowym, który w art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej jest określony w sposób jednolity dla wszystkich ubezpieczonych: wymagane jest 10 kolejnych lat wybranych z 20 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o emeryturę, co – jak już stwierdzono wyżej – jest jednym z możliwych wariantów mieszających się w ramach wyznaczanych przez istotę prawa do emerytury. Na gruncie tego przepisu nie można więc porównywać osób, które zawarte w nim warunki spełniają, i takich, które nie są w stanie im podołać: są to bowiem zupełnie dwie inne kategorie podmiotów. W ramach zaś grupy osób spełniających warunki zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej nie jest dokonywane żadne dalsze zróżnicowanie, wskazujące na naruszenie zasady równości, a w konsekwencji brak także uzasadnienia zarzutów dotyczących naruszenia przez zaskarżony przepis zasady sprawiedliwości społecznej. Nie ma na przykład znaczenia, u jakiego pracodawcy (państwowego czy prywatnego) zainteresowany pracował, uwzględniane są wszystkie płacone przez niego składki na ubezpieczenie społeczne w wybranym okresie niezależnie od ich wysokości czy cech osobistych osoby zainteresowanej (wieku, płci itd.).

Nie ma także podstaw do uznania, że art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej prowadzi do sytuacji, w której osoby niespełniające warunków zawartych w tym przepisie są traktowane w sposób rażąco niesprawiedliwy przy obliczaniu wysokości ich emerytur lub rent. Przede wszystkim, jak już wspomniano, mają one zawsze zagwarantowaną minimalną wysokość świadczenia. Mogą także, jeżeli będzie to dla nich korzystniejsze, ubiegać się o obliczenie wysokości swojej emerytury w oparciu o składki płacone podczas dowolnie wybranych 20 lat z całego okresu składkowego, a więc na zasadach przewidzianych w art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej.

Nawet gdyby przyjąć, jak chce skarżąca, że „bardziej zgodne” z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej byłoby umożliwienie wszystkim zainteresowanym obliczania wysokości emerytury na podstawie 10 kolejnych lat wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, to zawsze można by było znaleźć kategorie osób, które takim rozwiązaniem byłyby poszkodowane. Dla jednej osoby najkorzystniejszym algorytmem byłoby branie pod uwagę 12 kolejnych lat z całego okresu zatrudnienia, dla innej – 15 dowolnie wybranych lat z pierwszych 25 lat pracy, a dla jeszcze innej – w ogóle wszystkich płaconych w życiu składek na ubezpieczenie społeczne. Niezależnie więc od tego, w jaki sposób byłyby ustalone zasady obliczania emerytur, zawsze możliwe by było znalezienie osób niezadowolonych z tych rozwiązań. Nie jest to jednak wystarczającym powodem, aby dopatrywać się w nich naruszenia zasady równości w znaczeniu konstytucyjnym.

Tym samym należy uznać, że art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej we wskazanym zakresie jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji i zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Powyższa ocena zakwestionowanego przepisu koresponduje z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w którym wyraźnie podkreślono, że „zgodny z założeniami konstytucyjnymi system ubezpieczeń społecznych

nie może być oparty na zasadzie «absolutnej» równości, a przede wszystkim na jednolitych dla wszystkich ubezpieczonych wymaganiach dotyczących wieku emerytalnego i długości zatrudnienia” (cytowana już sprawa o sygn. P 17/04), a „zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych” (wspomniana wyżej sprawa o sygn. P 13/04).

7. Ocena zaskarżonej regulacji w świetle zasady wolności pracy (art. 65 ust. 2 Konstytucji).

W opinii skarżącej art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej jest niezgodny z art. 65 ust. 2 Konstytucji, w świetle którego „obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę”, poprzez „stworzenie sytuacji, w której niewykonywanie pracy przez okres 10 kolejnych lat kalendarzowych z 20 bezpośrednio poprzedzających rok złożenia wniosku o emeryturę, pomimo braku takiego ustawowego obowiązku, wywołuje negatywne skutki prawne”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wskazany wzorzec kontroli nie jest adekwatny do stawianych zarzutów.

Zasada, że wysokość emerytury zależy od stażu pracy i osiąganego wynagrodzenia, jest, jak wspomniano, niekwestionowaną podstawą systemu emerytalnego, funkcjonującą w ograniczonym zakresie także w okresie PRL. Niezależnie więc od tego, jaki okres zatrudnienia jest brany pod uwagę przy obliczaniu wysokości świadczenia, osoby zainteresowane muszą się liczyć z tym, że co do zasady pozostawanie poza systemem ubezpieczeń społecznych będzie miało negatywne skutki dla ich przyszłych emerytur, choć – jak wspomniano – nigdy nie będzie prowadziło do uzyskania świadczenia poniżej pewnego minimum. Zależność między zgromadzonymi składkami a wysokością świadczenia jest wpisana w istotę ubezpieczenia społecznego, co jest przez skarżącą akceptowane i przywoływane na poparcie innych zarzutów wobec art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej.

Niemniej nie można przyjąć, że zaskarżony przepis wprowadza prawny obowiązek pracy w okresie 20 lat bezpośrednio poprzedzających przejście na emeryturę w tym sensie, że narzuca on podjęcie pracy tym, którzy – z jakichkolwiek powodów – pracować nie chcą lub nie mogą, ani tym bardziej, że ogranicza on możliwość wyboru zawodu, miejsca pracy czy pracodawcy (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Nie tylko nie wprowadza on obowiązku pracy w ciągu ostatnich 20 lat przed przejściem na emeryturę, ale także nie wymaga, aby osoba ubiegająca się o emeryturę pracowała w tym okresie przez 10 lat bez żadnych przerw: w świetle art. 16 ustawy emerytalnej przy ustalaniu kolejnych 10 lat kalendarzowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 tej ustawy, przyjmuje się bowiem lata kalendarzowe następujące bezpośrednio po sobie, „choćby ubezpieczony w niektórych z tych lat przez okres roku lub w okresie krótszym niż rok nie pozostawał w ubezpieczeniu”. Z tego względu należy uznać, że omawiany sposób obliczania emerytury stanowi jedynie systemową „zachętę” do możliwie najdłuższej aktywności zawodowej, która jest uznana za korzystną z punktu widzenia ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa i „premiowana” możliwością obliczenia wysokości świadczeń emerytalnych na podstawie wynagrodzenia z 10 kolejnych lat w ciągu 20 lat przed przejściem na emeryturę (art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej) albo 20 dowolnie wybranych lat z całego okresu zatrudnienia (art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej). Prowadzi to do wniosku, że zaskarżony przepis można traktować co najwyżej jako formalną podstawę ekonomicznej konieczności pracy, co jest czymś odmiennym niż prawny obowiązek podejmowania zatrudnienia i nie może być powodem orzeczenia o niekonstytucyjności.

Tym samym zakwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 65 ust. 2 ustawy zasadniczej.

8. Konkluzja i skutki orzeczenia.

W świetle powyższych rozważań, należy uznać, że art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 2 Konstytucji. Orzeczenie to oznacza, że Trybunał Konstytucyjny nie doszukał się w zaskarżonym rozwiązaniu wystarczających powodów do obalenia (obowiązujące w stosunku do wszystkich przepisów ustawowych) domniemania jego konstytucyjności.

Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że zakres rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie ograniczał się do oceny art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej jedynie z punktu widzenia jego zgodności z ustawą zasadniczą i to w kontekście wymienionych wyżej wzorców kontroli (por. podkreślenie tej zasady w innych wyrokach dotyczących zabezpieczenia społecznego, np. we wspomnianych już sprawach o sygn. K. 4/99, K 5/99, K 1/00, K 9/00). Wynika to z założenia, że „Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest cenzurowanie tylko takich działań ustawodawcy, którym udowodnić można naruszenie określonych norm, zasad bądź wartości konstytucyjnych. Trybunał nie jest zaś powołany do oceny trafności, skuteczności i racjonalności decyzji ustawodawcy, nie jest też jego rolą ustalenie, jakimi poglądami czy interesami ustawodawca kierował się przy ich podejmowaniu. Należy to bowiem do wyborców” (orzeczenie z 23 czerwca 1997 r., sygn. K. 3/97, OTK ZU nr 2/1997, poz. 22; por. także orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6 oraz orzeczenie w powołanej już sprawie o sygn. K. 23/95).

Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny chciałby jeszcze raz podkreślić, że dostrzega praktyczne problemy z realizacją prawa do emerytury, związane z niedostosowaniem przepisów ustawy emerytalnej do przepisów o przechowywaniu dokumentacji płacowej. Fakt ten, podnoszony zarówno przez skarżącą, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa, nie spowodował wprowadzenia orzeczenia o niekonstytucyjności art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, ale niewątpliwie stanowi duży problem społeczny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dla pełniejszej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego bardzo pożądane byłoby uregulowanie tej kwestii. Jednym z możliwych rozwiązań jest postulowane przez Rzecznika domniemanie, że w wypadku osób, które mogą udokumentować fakt zatrudnienia, ale mają problemy z udowodnieniem wysokości wynagrodzenia, należy przyjmować, że kształtowało się ono – przynajmniej od 1956 r. – na poziomie płacy minimalnej. Rola Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie może – z powodów formalnych – ograniczyć się wyłącznie do zasygnalizowania tej możliwości. Uznanie konieczności dokonania zmian legislacyjnych, jak i ewentualny wybór odpowiednich środków rozwiązania omawianego problemu, należy wyłącznie do prawodawcy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.