

75/6/A/2013

WYROK

z dnia 11 lipca 2013 r.

Sygn. akt SK 16/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Leon Kieres

Teresa Liszcz

Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 lipca 2013 r., skargi konstytucyjnej Aliny Pelak o zbadanie zgodności:

art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają osobom, które pobierały świadczenie – wcześniejszą emeryturę, przyznane im w oparciu o nieobowiązujące już przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27), z chwilą osiągnięcia przez nie wieku emerytalnego, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z uwzględnieniem zasad określonych w art. 15 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z zastosowaniem, aktualnej na datę złożenia wniosku o emeryturę, kwoty bazowej, z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 205, poz. 1365, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203, z 2012 r. poz. 118, 251, 637, 664 i 1548 oraz z 2013 r. poz. 240) w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27), jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 858.

Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 26 stycznia 2010 r. skarżąca Alina Pelak wniosła o stwierdzenie, że art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa FUS) w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają osobom, które pobierały świadczenie – wcześniejszą emeryturę, przyznane im w oparciu o nieobowiązujące już przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27; dalej: rozporządzenie z 1990 r.), z chwilą osiągnięcia przez nie wieku emerytalnego, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z uwzględnieniem zasad określonych w art. 15 ustawy FUS z zastosowaniem, aktualnej na datę złożenia wniosku o emeryturę, kwoty bazowej, są niezgodne z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

1.1. Po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 września 2010 r. (sygn. Ts 25/10) odmówił nadania dalszego biegu skardze. Zażalenie na to postanowienie zostało uwzględnione postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 29 lutego 2012 r.

1.2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Decyzją z 30 grudnia 1996 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie przyznał skarżącej prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. W związku z osiągnięciem wieku emerytalnego – 60 roku życia – skarżąca 19 września 2006 r. złożyła wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury z uwzględnieniem najkorzystniejszego sposobu wyliczenia świadczenia. Decyzją z 17 października 2006 r. ZUS Oddział w Lublinie przyznał skarżącej prawo do emerytury od 1 września 2006 r. Do obliczenia podstawy wymiaru emerytury ZUS przyjął podstawę wymiaru wcześniej przyznanego świadczenia, tj. wcześniejszej emerytury. Decyzją z 25 kwietnia 2007 r. ZUS odmówił przeliczenia emerytury ponieważ, wskaźnik wysokości podstawy wymiaru okazał się niższy niż przyjęty przez organ rentowy, według którego obliczona była wysokość wcześniejszej emerytury. Od decyzji tej skarżąca wniosła odwołanie, które wyrokiem Sądu Okręgowego Sądu Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt VIII U 2499/07, zostało oddalone. W uzasadnieniu Sąd Okręgowy przywołał treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy FUS. Apelacja skarżącej została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 października 2009 r., sygn. akt III AUa 694/09, doręczonym wraz z uzasadnieniem pełnomocnikowi skarżącej 27

października 2009 r.

Sąd Apelacyjny uznał, że ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy są prawidłowe, a orzeczenie odpowiada prawu. Sądy uznały, że w wypadku ubezpieczonej nie było podstaw do wyliczenia składnika emerytury stanowiącego 24% kwoty bazowej, z uwzględnieniem kwoty bazowej z dnia złożenia wniosku o emeryturę, albowiem po przyznaniu świadczenia nie podlegała ona ubezpieczeniu przez okres co najmniej 30 miesięcy (art. 53 ust. 4 ustawy FUS). Brak było zatem podstaw do przyjęcia przy ustalaniu tzw. części składkowej świadczenia, kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o emeryturę. Sąd ten wskazał także, że nie zostały spełnione warunki do ponownego ustalenia wysokości emerytury określone w art. 111 ustawy FUS. Ponadto wskaźniki podstawy wymiaru obliczone z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu zatrudnienia oraz z 10 kolejnych lat wybranych z 20 lat poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o przyznanie emerytury są niższe niż wskaźniki podstawy wymiaru wcześniejszej emerytury.

Sąd Apelacyjny potwierdził ustalenie Sądu Okręgowego, że podstawa wymiaru emerytury skarżącej może być ustalona tylko na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy FUS, gdyż skarżąca nie pobierała świadczeń, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, a po przyznaniu prawa do wcześniejszej emerytury nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu przez okres co najmniej 30 miesięcy.

1.3. Ze skargi konstytucyjnej oraz zażalenia złożonego na postanowienie Trybunału z 15 września 2010 r. o odmowie nadania skardze dalszego biegu wynika, że skarżąca kwestionuje „nie brak przepisu, ale jego brzmienie, limitujące krąg podmiotów uprawnionych do żądania ustalenia wybranej podstawy obliczenia świadczeń emerytalnych, przy spełnieniu analogicznych przesłanek, dotyczących osoby uprawnionej, jak utrata zatrudnienia w następstwie reorganizacji czy likwidacji zakładu pracy, lub ogłoszenie upadłości przez osoby prowadzące [pozarolniczą] działalność gospodarczą – świadczenie przedemerytalne (art. 21 ust. 3 [przedmiotowej ustawy]) bądź niepełnosprawność (inwalidztwo) osoby uprawnionej (art. 21 ust. 1 [przedmiotowej ustawy]) w stosunku do osób, które korzystały dotychczas ze świadczenia o podobnym przejściowym charakterze – wcześniejszej emerytury”.

Zdaniem skarżącej świadczenia takie jak: wcześniejsza emerytura, zasiłek przedemerytalny, emerytura pomostowa lub aktualnie występujące świadczenie przedemerytalne mają charakter tymczasowy. Istotą tych świadczeń jest ochrona przed skutkami utraty pracy i realizacja prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego od skutków utraty pracy. Wcześniejsza emerytura, w zakresie objętym skargą, powinna być traktowana jako emerytura właściwa bez względu na to, że w chwili, gdy obowiązywało rozporządzenie z 1990 r., była świadczeniem o charakterze przejściowym. Miało to miejsce aż do zmiany wprowadzonej 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; dalej: ustawa zmieniająca FUS z 2004 r.), z mocą obowiązującą od 1 lipca 2004 r. Na tym tle ujawnia się problem traktowania w identyczny sposób osób, które miały już wcześniej ustalone prawo do emerytury i osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę. Świadczenia te traktowane są tożsamo, choć – w ocenie skarżącej – wcześniejsza emerytura nie jest świadczeniem tożsamym z emeryturą. Tożsamości natomiast skarżąca upatruje pośród osób pobierających świadczenie przedemerytalne i osób, które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie rozporządzenia z 1990 r. Nie ma zatem racjonalnego uzasadnienia różnicowanie praw podmiotowych w zakresie zabezpieczenia społecznego osób pobierających świadczenie przedemerytalne i osób pobierających wcześniejszą emeryturę, które ubiegają się o ustalenie prawa do emerytury. Stanowi to – zdaniem skarżącej – oczywiste naruszenie zasady poprawnej legislacji, a

przez to naruszenia art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Z mocy art. 67 ust. 2 Konstytucji na ustawodawcy spoczywa obowiązek poszukiwania odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny czyniłyby zadość prawu podmiotowemu obywatela wynikającemu z tego przepisu. Jest to prawo o charakterze socjalnym. Z art. 32 Konstytucji wynika natomiast obowiązek równego traktowania obywateli, bez różnicowania dyskryminującego, jak i faworyzującego. Zasadę tę ustawodawca musi uwzględniać zawsze, a w szczególności przy kształtowaniu prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli. Oznacza to bezwzględny obowiązek jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakowymi cechami istotnymi. W ocenie skarżącej za cechy charakteryzujące uprawnionych do świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszej emerytury należałoby uznać wiek, opłacanie składek przez określony czas oraz zakończenie aktywności zawodowej z przyczyn niezależnych od zainteresowanego.

W ocenie skarżącej kwestionowane przepisy niezasadnie premiuja obywateli, którzy pobierali świadczenia przedemerytalne lub zasiłki przedemerytalne przekształcane następnie w emeryturę, uwzględniają bowiem dla tych osób przy wyliczeniu emerytury kwotę bazową aktualną w dacie złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury. Dyskryminowani są wprost świadczeniobiorcy pobierający uprzednio wcześniejszą emeryturę mimo jasnych paraleli w charakterach i celu tych świadczeń.

2. W piśmie z 12 lipca 2012 r. stanowisko, w imieniu Sejmu, przedstawił Marszałek Sejmu, który wniósł o stwierdzenie, że art. 21 ust. 3 ustawy FUS jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu analiza *petitum* i uzasadnienia skargi, a także wywodów zawartych w zażaleniu skarżącej na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu prowadzi do wniosku, że skarżąca kwestionuje pominięcie prawodawcze, a regulacją, w której ono nastąpiło, jest cały art. 21 (ust. 1-3) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Badanie, czy nie doszło do pominięcia prawodawczego, polegającego na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej, mieści się w sferze kompetencji Trybunału.

2.2. Zdaniem Marszałka Sejmu zarzut pominięcia nie może zostać skierowany do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy FUS, gdyż przepisy te nie przewidują możliwości ustalenia wymiaru emerytury na nowo, zgodnie z jej art. 15. Zakres kontroli tych przepisów, wynikający z *petitum* oraz uzasadnienia skargi, stanowiłby w gruncie rzeczy postulat ustawodawczy wprowadzenia dodatkowego, całkowicie nowego unormowania, które do tej pory nie obowiązywało. Uzupełnienie systemu prawa o nową regulację jest niedopuszczalne. Uznać zatem należy, że w stosunku do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy FUS skarżąca stawia zarzut zaniechania, a to nie podlega kognicji Trybunału.

2.3. Zdaniem Marszałka Sejmu skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu pominięcia w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy FUS. Co prawda w skardze i zażaleniu skarżąca wyjaśnia, że niekonstytucyjność art. 21, a zatem także art. 21 ust. 1 pkt 2, polega na zbyt wąskim limitowaniu kręgu beneficjentów przy spełnieniu analogicznych przesłanek dotyczących osoby uprawnionej, jak np. niepełnosprawność w stosunku do osób, które korzystały dotychczas ze świadczenia o podobnym przejściowym charakterze – wcześniejszej emerytury, jednakże skarżąca nie przedstawiła argumentacji uzasadniającej

tożsamość porównywanych sytuacji prawnych rencisty z tytułu niezdolności do pracy oraz osoby pobierającej wcześniejszą emeryturę. Samo stwierdzenie, że takie podobieństwo (pozycji prawnej rencisty i wcześniejszego emeryta) istnieje, nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Ciężar przedstawienia stosownego uzasadnienia spoczywa na skarżącym. W ocenie Marszałka Sejmu skarżąca nie wykazała, że art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy FUS odznacza się – co najmniej – minimalną zbieżnością treściową z określonym w *petitum* zakresem pominięcia. Skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu pominięcia wobec tego przepisu.

2.4. Skarżąca jako przedmiot kontroli wskazuje związkowo art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Ma on zastosowanie wyłącznie do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2, co wynika z art. 53 ust. 3 ustawy FUS. Niedopuszczalność oceny konstytucyjności przepisu podstawowego wyklucza możliwość przeprowadzenia kontroli wobec przepisów związkowych. Zarzut pominięcia ustawodawczego skarżąca mogła zatem skierować do art. 21 ust. 3 ustawy FUS.

2.5. Orzekające w sprawie skarżącej sądy stwierdziły, że podstawa wymiaru emerytury skarżącej po osiągnięciu wieku 60 lat mogła być ustalona wyłącznie na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 (odsyłający do art. 21 ust. 1 pkt 1) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Nie jest natomiast możliwe ustalenie tej podstawy zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy FUS, gdyż skarżąca nie spełnia wskazanych w tych przepisach przesłanek. A zatem – zdaniem Marszałka Sejmu – w uzasadnieniu wyroków sądy odniosły się także do treści art. 21 ust. 3 ustawy FUS, wyjaśniając, że jego hipoteza nie została w tym wypadku zrealizowana. Przepis ten umożliwia ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo w myśl art. 15 ustawy FUS, w wypadku osób, które pobierały świadczenie przedemerytalne. Sądy dokonały oceny, czy dany przepis może stanowić podstawę ponownego obliczenia podstawy wymiaru emerytury, uwzględniając kwotę bazową z daty wystąpienia z wnioskiem o emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym i na jej podstawie podjęły rozstrzygnięcia. Wobec tego należy uznać – zdaniem Marszałka Sejmu – że art. 21 ust. 3 ustawy FUS stanowił podstawę rozstrzygnięcia sądowego o konstytucyjnych prawach skarżącej.

Natomiast przedmiotem rozważań sądów w ogóle nie był art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS. Odnosi się on bowiem do zupełnie innych stanów faktycznych niż ten dotyczący skarżącej; reguluje sposób ustalania podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób, które wcześniej miały ustalone prawo do renty albo emerytury. Tym samym kontrola konstytucyjności art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS jest niedopuszczalna, gdyż przepis ten nie był podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach konstytucyjnych skarżącej.

2.6. Marszałek Sejmu zwraca uwagę, że – zgodnie z orzecznictwem TK – weryfikacja dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej w czasie jej wstępnej kontroli nie przesądza definitywnie o zakazie ograniczenia zakresu zaskarżenia przez Trybunał Konstytucyjny na późniejszym etapie. Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie dotyczącym badania art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Kontroli podlega natomiast art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim uniemożliwia osobom, które pobierały wcześniejszą emeryturę, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z chwilą osiągnięcia przez nie podstawowego wieku

emerytalnego, z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej w dniu złożenia wniosku o emeryturę.

2.7. Analizując wskazane przez skarżącą wzorce kontroli: art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu przedstawił następujące wnioski.

W związku z zarzutem naruszenia art. 67 ust. 2 Konstytucji, skarżąca nie wyjaśnia, na czym polegać miałyby naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na pozostawanie bez pracy nie z własnej woli. Wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw bądź wolności nie może sprowadzać się tylko do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Przedstawiana argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi, co nie pozwala mu na samodzielne określenie przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy.

Odnosząc się do wzorca kontroli, art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu podnosi, że wzorzec ten ma charakter uzupełniający (związkowy). Naruszeniu uległa – w ocenie skarżącej – zasada poprawnej legislacji. Tytułem uzasadnienia skarżąca przywołała orzeczenie TK z 30 marca 2005 r., o sygn. K 19/02, w którym – w ocenie Marszałka Sejmu – Trybunał ustalił niezgodność zaskarżonych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą odpowiedniej *vacatio legis*. Skarżąca nie wykazała sposobu naruszenia konstytucyjnego prawa. Stanowi to nieusuwalny brak formalny skargi konstytucyjnej. Tym samym postępowanie, w zakresie badania zgodności art. 21 ust. 3 ustawy FUS z art. 67 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji, podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.8. Zdaniem Marszałka Sejmu świadczeniami przedemerytalnymi, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, są świadczenia nabyte na podstawie art. 37k ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514, ze zm.; dalej: u.z.p.b.), uchylonej 1 czerwca 2004 r. przez art. 151 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.). Zaskarżona regulacja nie obejmuje natomiast świadczeń przedemerytalnych nabytych na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252, ze zm.; dalej: u.ś.p.), która stanowi nową podstawę uzyskania ww. świadczenia.

Warunki konieczne przyznania świadczenia przedemerytalnego nabytego na podstawie u.z.p.b. zostały określone w jej art. 37k. Zgodnie z regulacją ustawową świadczenie przedemerytalne przysługuje m.in. osobie spełniającej warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, jeżeli do dnia rozwiązania stosunku pracy, z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w którym była zatrudniona przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, osiągnęła okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn.

2.9. W stanowisku Sejmu przedstawiona została analiza porównawcza obu świadczeń. Przeciwno uznaniu świadczenia przedemerytalnego za świadczenie ubezpieczenia społecznego (emerytalnego) przemawiają – zdaniem Marszałka Sejmu – następujące argumenty: a) świadczenie jest przyznane w celu zwalczania zjawiska bezrobocia (status bezrobotnego); b) świadczenie ustaje z powodu utraty określonego statusu, podczas gdy prawo do emerytury, co do zasady, może ustać wyłącznie definitywnie, w chwili śmierci świadczeniobiorcy; c) świadczenia są finansowane z budżetu państwa (za pośrednictwem Funduszu Pracy), a nie z funduszu

ubezpieczeniowego; d) okres pobierania świadczeń poprzedza przejście na emeryturę i stanowi element składowy stażu ubezpieczeniowego; czas pobierania świadczenia przedemerytalnego stanowi bowiem okres nieskładkowy. Dopiero po tym okresie następuje ustalenie prawa do emerytury.

Prawo do wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy bezspornie jest świadczeniem będącym częścią systemu emerytalnego, wypłacanego z funduszu ubezpieczeniowego (emerytalnego). Stanowi świadczenie, które następnie, bez zmiany charakteru, zostaje przekształcone w emeryturę w wieku podstawowym.

2.10. W kontekście zarzutu naruszenia zasady równości, zdaniem Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie należy wskazać cechę różnicującą, która jego zdaniem pozwala odmiennie kształtować sytuację prawną świadczeniobiorców. Oba świadczenia przynależą do różnych systemów zabezpieczenia społecznego, nie mają zatem tożsamego charakteru. Nabycie prawa do wcześniejszej emerytury powoduje uzyskanie, dożywotnio i bez możliwości rezygnacji, statusu emeryta (prawa do świadczenia), a z momentem osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego następuje jedynie przekształcenie wcześniejszej emerytury w emeryturę „zwykłą”, bez zmiany charakteru świadczenia.

Świadczenie przedemerytalne nie jest świadczeniem ubezpieczeniowym. Status osoby pobierającej świadczenie przedemerytalne jest tymczasowy, albowiem możliwa jest rezygnacja z niego w każdej chwili. W wypadku osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego następuje jego utrata z mocy prawa. Czas pobierania świadczenia emerytalnego stanowi element wymaganego stażu ubezpieczeniowego (jest okresem bezskładkowym), a z momentem jego zakończenia, wraz z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego świadczeniobiorcy, następuje wszczęcie z urzędu postępowania, którego efektem jest ustalenie prawa do emerytury. Wraz z ustaleniem prawa do emerytury dochodzi do przekształcenia statusu świadczeniobiorcy z osoby bezrobotnej pobierającej świadczenie przedemerytalne w emeryta.

Co do zasady, podstawę wymiaru emerytury określa się w momencie ustalenia prawa do emerytury (uzyskania statusu emeryta). Dla wcześniejszej emerytury i świadczenia przedemerytalnego, ze względu na inny charakter tych świadczeń, te momenty przypadają w innym czasie. Możliwości ustalenia podstawy wymiaru emerytury w chwili innego niż uzyskanie statusu emeryta zdarzenia stanowią odstępstwo od tej zasady.

Inny charakter tych świadczeń pozwolił także ustawodawcy na ukształtowanie w sposób mniej korzystny dla osób pobierających świadczenie przedemerytalne wysokości pobieranego świadczenia oraz zasad zawieszania świadczenia w wypadku uzyskiwania przychodów z pracy zarobkowej przez świadczeniobiorców. Korzystniejsze uregulowanie sytuacji prawnej wcześniejszych emerytów jest wyłącznie konsekwencją przyjętego założenia, że powyższe świadczenia posiadają konstrukcyjnie inny charakter.

2.11. Rozważając zarzut naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady równości oraz dopuszczalność różnicowań wynikających ze zmian wprowadzonych przez prawodawcę w systemie prawnym, Marszałek Sejmu – opierając się na wyjaśnieniach Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyrokach z: 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04 (cecha relewantna: pobieranie świadczenia); 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05 (cecha relewantna: ustalenie prawa do świadczenia i podleganie ubezpieczeniu społecznemu); 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07 (cecha relewantna: ustalenie świadczenia w drodze decyzji organu rentowego) – stwierdza, że osoby, które uzyskały już status emeryta (ustalono już podstawę wymiaru emerytury) i takie, które takiego statusu jeszcze nie posiadają, nie należą do grupy podmiotów podobnych, a ustawodawca może różnicować zasady określania podstawy wymiaru emerytury. W wypadku obu grup świadczeniobiorców

(świadczenia przedemerytalnego i wcześniejszej emerytury) określenie podstawy wymiaru emerytury następuje przy zastosowaniu kwoty bazowej z tego samego momentu, a mianowicie z chwili uzyskania statusu emeryta. W wypadku skarżącej jest to kwota z dnia złożenia wniosku o emeryturę wcześniejszą, a wobec osób pobierających świadczenie emerytalne jest to kwota z momentu wszczęcia postępowania wraz z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

2.12. Zdaniem Marszałka Sejmu, oba świadczenia nie posiadają tożsamesgo charakteru. Skarżąca nie obaliła domniemania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji, a zatem zaskarżony art. 21 ust. 3 ustawy FUS jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

3. W piśmie z 3 września 2012 r., stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny i wniósł o stwierdzenie, że art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.1. W pierwszej kolejności Prokurator Generalny wypowiedział się odnośnie do zakresu dopuszczalnej kontroli zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów.

W ocenie Prokuratora Generalnego problem przedstawiony przez skarżącą dotyczy tego, czy krąg adresatów uprawnionych do wyboru metody ustalenia podstawy wymiaru emerytury, według reguły przewidzianej w art. 15 ustawy FUS, został określony przez ustawodawcę w zgodzie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a więc czy kwestionowana regulacja – art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS – jest regulacją pełną pod względem podmiotowym.

3.2. W związku z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do kwestii zaniechania i pominięcia prawodawczego, Prokurator Generalny podaje w wątpliwość, czy sformułowany we wniosku zarzut pominięcia osób pobierających wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. wśród uprawnionych do obliczenia na nowo podstawy wymiaru emerytury z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej w dniu złożenia wniosku o przyznanie emerytury (art. 15 ustawy FUS) może być skierowany do pełnej regulacji art. 21 ustawy FUS. Tym bardziej, że skarżąca utożsamia sytuację prawną osób pobierających wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia, z sytuacją prawną osób pobierających świadczenia przedemerytalne na podstawie przepisów u.z.p.b. (art. 21 ust. 3 ustawy FUS).

W ocenie Prokuratora Generalnego podstawę rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego, oddalającego apelację od wyroku Sądu Okręgowego, stanowił art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Sąd orzekający brał również pod uwagę treść m.in. art. 21 ust. 3 ustawy FUS. Skarżąca nie kwestionuje jednak art. 21 ust. 2 pkt 1 w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje traktować osoby pobierające wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. w zakresie ustalania podstawy wymiaru zwykłej emerytury w taki sam sposób, jak wszystkich emerytów, lecz pominięcie wskazanej grupy osób wśród uprawnionych na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy FUS do ustalenia podstawy wymiaru zwykłej emerytury, zgodnie z jej art. 15.

W tej sytuacji – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy FUS nie może podlegać konstytucyjnej kontroli w trybie niniejszej skargi, skoro skarżąca nie kwestionuje merytorycznej treści przepisu, którego jest adresatem.

3.2.1. W odniesieniu do art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy FUS, skarżąca nie

przedstawiła – w ocenie Prokuratora Generalnego – argumentów na poparcie sformułowanych zarzutów. Z treści skargi konstytucyjnej nie wynika również, w czym wyraża się podobieństwo osób pobierających wcześniejszą emeryturę i osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy. Z tego względu art. 21 ust. 1 i 2 ustawy FUS nie może być przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, albowiem w tym zakresie skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań określonych w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

W konsekwencji ocenie Trybunału, w aspekcie kwestionowanego pominięcia, nie może podlegać także przepis związkowy, art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS w zaskarżonym zakresie, gdyż regulacje te odnoszą się do sytuacji, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 2 tej ustawy.

3.2.2. Art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS dotyczy sposobu obliczania części socjalnej emerytury, m.in. dla osób, które uprzednio pobierały wcześniejszą emeryturę, od kwoty bazowej obowiązującej w momencie jej przyznania. W zaskarżonym zakresie, którego istota sprowadza się do ich zakwestionowania w części zawierającej zwrot „z zastrzeżeniem ust. 3” (art. 53 ust. 1) oraz „o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2” (art. 53 ust. 3), przepisy te nie regulują zagadnienia, od której kwoty bazowej obliczana jest część socjalna emerytury dla osób pobierających uprzednio świadczenie przedemerytalne, z sytuacją których skarżąca utożsamia swoją sytuację prawną.

Kwestię tę rozstrzyga art. 53 ust. 4 ustawy FUS. Z przepisu tego *a contrario* wynika, że w sytuacji, gdy podstawa wymiaru emerytury dla osoby pobierającej świadczenie przedemerytalne obliczana jest na podstawie art. 15 ustawy FUS, wówczas część socjalna emerytury również jest obliczana od kwoty bazowej, aktualnej w dniu złożenia wniosku o emeryturę (art. 53 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 19 ustawy FUS). Ten przepis nie został zakwestionowany.

Wobec powyższego, biorąc pod uwagę istotę zarzutów, którą jak wskazuje skarżąca – „nie jest treść istniejąca przepisu skarżonego skargą, lecz stosowne uregulowanie pominięte (...) odnoszące się do sytuacji skarżącej”, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu może stanowić jedynie art. 21 ust. 3 ustawy FUS.

W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu.

3.3. Prokurator Generalny nie podziela sformułowanego przez skarżącą zarzutu, że zaskarżony przepis jest regulacją niepełną oraz że osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r., i osoby pobierające świadczenie przedemerytalne, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, charakteryzują się wspólną cechą istotną i w związku z tym powinny być traktowane w taki sam sposób co do możliwości wyboru obliczenia podstawy wymiaru emerytury, tj. od kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o ustalenie prawa do zwykłej emerytury, na podstawie art. 27 ustawy FUS.

Oceniając kwestionowane rozwiązanie w płaszczyźnie zasady równości, Prokurator Generalny rozważał, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie tych osób, biorąc pod uwagę treść i cel regulacji ustawy FUS oraz regulacji dotyczących świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszych emerytur. Analiza przepisów dotyczących tych świadczeń doprowadziła do poniższych wniosków.

Wcześniejsza emerytura przyznana na podstawie rozporządzenia z 1990 r. jest zatem wcześniejszą emeryturą w rozumieniu ustawy FUS i ma charakter świadczenia stałego, do którego prawo ustaje w wypadkach określonych w art. 101 ustawy FUS. Jest więc emeryturą przyznaną na podstawie pierwszego wniosku o przyznanie tego świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

Wcześniejsza emerytura, choć była emeryturą szczególną, w tym znaczeniu, że prawo do niej nie było oparte na przesłance wieku i przysługiwała osobom zwalnianym z pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, to była i jest nadal świadczeniem z

ubezpieczenia społecznego, w rozumieniu ustawy FUS, podlegającym obecnie ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Odmienne ocenić natomiast należy charakter świadczenia przedemerytalnego, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS.

Świadczenie to było bowiem przyznawane na podstawie przepisów u.z.p.b. Uprawnioną do tego świadczenia mogła być tylko osoba spełniająca warunki określone w tej ustawie do uzyskania statusu bezrobotnego. Wysokość świadczenia przedemerytalnego obliczana była procentowo od wysokości kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego, ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia świadczenia przedemerytalnego. Nie było to zatem świadczenie przysługujące w pełnej wysokości emerytury. Zgodnie z art. 37n ust. 1 u.z.p.b., świadczenie przedemerytalne, odmiennie niż wcześniejsza emerytura, nie miało charakteru świadczenia stałego. Prawo do tego świadczenia ustawało bowiem z dniem, w którym osoba uprawniona przestała spełniać ustawowe warunki, konieczne do uznania jej za bezrobotną. Prawo to ustawało między innymi wówczas, gdy uprawniony osiągnął powszechny wiek emerytalny, a także wtedy, gdy nabył prawo do emerytury lub renty. W taki sam sposób osoby pobierające świadczenie przedemerytalne są obecnie traktowane na gruncie ustawy FUS.

Kolejna różnica między omawianymi świadczeniami polega na tym, że świadczenie przyznawane na podstawie przepisów u.z.p.b. nie było finansowane ze składek na ubezpieczenie społeczne, lecz z budżetu państwa w ramach dotacji dla Funduszu Pracy (art. 37o ust. 2) i było świadczeniem adresowanym do osób, które „pozostawały bez pracy nie z własnej woli”, przysługującym do czasu nabycia uprawnień emerytalnych. Obecnie należy je traktować jako realizujące prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego, podlegające ochronie z art. 67 ust. 2 Konstytucji, nie zaś jako prawo do emerytury (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Analiza przedstawionych regulacji, dotyczących wcześniejszych emerytur, przyznawanych na podstawie rozporządzenia z 1990 r. oraz świadczeń przedemerytalnych, przyznawanych na podstawie u.z.p.b., wskazuje, że choć funkcją obu tych świadczeń było łagodzenie skutków utraty pracy przez pracowników legitymujących się długim stażem zawodowym, którzy utracili swoje podstawowe źródło utrzymania z przyczyn leżących po stronie pracodawcy i że wysokość świadczenia przedemerytalnego była obliczana od kwoty emerytury, jaka mogłaby przysługiwać uprawnionemu, to jednak między tymi świadczeniami istnieją opisane wyżej, zasadnicze różnice.

Różnice te uzasadniają twierdzenie, że adresaci art. 21 ust. 3 ustawy FUS (osoby pobierające świadczenia przedemerytalne) to ubezpieczeni, którzy do dnia osiągnięcia wieku emerytalnego pobierają świadczenia finansowane z budżetu państwa, przeznaczone dla osób bezrobotnych. Dla tych osób zatem, dla których ustala się podstawę wymiaru emerytury na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy FUS, emerytura jest pierwszym świadczeniem wypłacanym z systemu ubezpieczeń społecznych.

Natomiast osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., to osoby, które mają już ustalone prawo do emerytury i pobierają świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych, finansowanego ze składek na ubezpieczenie emerytalne.

Podstawową cechą, na podstawie której wyróżnione zostały obie kategorie podmiotów, stanowi zatem kryterium – pobieranie wcześniej świadczenia emerytalnego z systemu ubezpieczeń społecznych. W tej sytuacji, osoby pobierające świadczenia przedemerytalne i osoby pobierające wcześniejszą emeryturę to podmioty znajdujące się w różnej sytuacji.

3.4. Zgodnie ze wskazanym jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna praw socjalnych wymienionych w tym

przepisie. Z normy tej nie wynika natomiast prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego (świadczenia rentowego).

Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawczych wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego, niemniej ustawodawca jest związany wartościami konstytucyjnymi, w tym nakazem równego traktowania wszystkich ubezpieczonych (art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji). Konstytucyjnie dopuszczalnym kryterium, na podstawie którego ustawodawca może w różny sposób traktować ubezpieczonych, także osoby składające wniosek o ustalenie prawa do zwykłej emerytury i o obliczenie jej wysokości, jest pobieranie wcześniej świadczeń emerytalnych z systemu emerytalnego. Kryterium takie spełnia również wymagania wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako dopuszczająca dyferencjację prawnego statusu ubezpieczonych. Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ustawy FUS może być bowiem realizowana również przez różny sposób obliczania podstawy wymiaru emerytury dla osób, które miały wcześniej ustalone prawo do renty i osób, które wniosek o przyznanie emerytury składają po raz pierwszy.

Na gruncie zakwestionowanego przepisu cechą relewantną uprawnionych do ustalenia podstawy wymiaru emerytury, według zasad określonych w art. 15 ustawy FUS, stanowi niepobieranie emerytury z systemu ubezpieczeń społecznych. Do tej kategorii należą osoby pobierające świadczenia przedemerytalne na podstawie u.z.p.b. Nie należą do niej natomiast osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. Status tych osób nie jest zatem tożsamy ze statusem osób pobierających świadczenia przedemerytalne.

Różny status osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. i osób pobierających świadczenie przedemerytalne, o jakim mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, może stanowić natomiast uzasadnienie zróżnicowania ich sytuacji prawnej na gruncie ustawy FUS, polegającego na umożliwieniu osobom, które przed ustaleniem prawa do emerytury pobierały świadczenie przedemerytalne, dokonania wyboru metody obliczenia podstawy wymiaru emerytury.

Odmienne natomiast przedstawia się sytuacja osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., składających wniosek o ustalenie prawa do zwykłej emerytury, na podstawie art. 27 ustawy FUS.

Dla tej grupy osób bowiem, w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego ukształtowanego po zmianach art. 53 ustawy FUS, polegających na dodaniu w nim ust. 3 i 4, wprowadzonych 1 lipca 2004 r. ustawą zmieniającą FUS z 2004 r., emerytura przyznana w trybie art. 27 ustawy FUS nie jest nowym świadczeniem, które powinno być ustalane z uwzględnieniem zasad dotyczących określenia wysokości emerytury przyznanej po raz pierwszy w związku ze spełnieniem warunków przewidzianych w art. 27 ustawy FUS, także dla osób, które uprzednio pobierały wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. Stanowisko takie bowiem, „wymagałoby przyjęcia założenia, że prawo do emerytury wcześniejszej wygasło. Przepisy obowiązującego prawa nie dają podstaw do przyjęcia takiego założenia. Ponadto, ustawa nie posługuje się pojęciem nowej emerytury względnie nowego świadczenia. W art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest mowa o emeryturze dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury, z czego wynika, że w zakresie tego samego świadczenia – emerytury – w związku ze spełnieniem warunku osiągnięcia wieku emerytalnego następuje jedynie ustalenie na nowo podstawy wymiaru” (uchwała Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt I UZP 3/06, OSNP nr1-2/2007, poz. 22).

Reasumując, należy stwierdzić, że skoro przedstawiony przez skarżącą problem dotyczy podmiotów o różnym statusie (podmiotów różnych), to art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim pomija osoby, które pobierały wcześniejszą emeryturę przyznaną na

podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., ocenić należy jako zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.5. Pod adresem zakwestionowanego rozwiązania skarżąca sformułowała także zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji, upatrując naruszenia tego wzorca konstytucyjnego w nieuzasadnionym zróżnicowaniu sytuacji obywateli.

W sytuacji, gdy zakwestionowanej regulacji nie można zarzucić naruszenia zasady równości, gdyż różne potraktowanie w ustawie FUS osób pobierających już emeryturę i osób, dla których emerytura jest pierwszym świadczeniem z ubezpieczenia emerytalnego, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, to tym samym ocenić ją należy jako zgodną z art. 2 Konstytucji,

3.6. Art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zaskarżonym zakresie nie można również zarzucić naruszenia zakazu dyskryminacji, wyrażonemu w art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż problem różnych podstaw wymiaru emerytury dotyczy podmiotów różnych.

Art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

3.7. Zakwestionowane rozwiązanie art. 21 ust. 3 ustawy FUS nie pozostaje natomiast w normatywnym związku z art. 67 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten dotyczy bowiem ustalania podstawy emerytury, a zatem świadczenia przysługującego z systemu ubezpieczeń społecznych, do którego prawo podmiotowe skarżącej podlega ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Nie dotyczy on natomiast podstawy ustalania wysokości świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, przewidzianego dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli i niemających innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji).

Art. 67 ust. 2 Konstytucji nie może zatem stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla zakwestionowanego przepisu ustawy FUS.

4. Pismem z 3 kwietnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej oraz przedstawiciele uczestników postępowania: Sejmu i Prokuratora Generalnego, podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Przesłanki skargi konstytucyjnej zostały rozwinięte i sprecyzowane w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W myśl jej art. 47 skarga powinna zawierać: 1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się

stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (ust. 1 pkt 1); 2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (ust. 1 pkt 2); 3) uzasadnienie skargi (ust. 1 pkt 3). Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał orzekając jest związany granicami skargi.

Spełnienie konstytucyjnych i ustawowych wymogów skargi Trybunał bada zarówno na etapie wstępnego rozpoznania, jak i po skierowaniu skargi do merytorycznego rozpoznania. Ugruntowane orzecznictwo Trybunału wskazuje, że ocena, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek procesowych skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, nie jest ograniczona tylko do etapu wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, a Trybunał Konstytucyjny oceniający sprawę merytorycznie nie jest związany wynikami wstępnej kontroli (por. postanowienia TK z: 20 grudnia 2000 r., sygn. SK 14/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 306; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 15 stycznia 2013 r., sygn. SK 21/12; 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 15; 13 marca 2013 r., sygn. SK 38/12 – publikowane na stronie internetowej TK; a także: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 131). Wielokrotnie dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, w tym cech podmiotu skarżącego oraz przedmiotu skargi konstytucyjnej, pozwala na ustalenie, czy skarga spełnia wymogi związane z jej normatywną konstrukcją, wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 47 ustawy o TK. Trybunał jest więc zobligowany do rzetelnej oceny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania w określonym zakresie (por. postanowienie sygn. SK 29/09).

2. Zarzuty skargi i zakres zaskarżenia.

2.1. Przepisom: art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa FUS) skarżąca zarzuca, że są niezgodne z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim uniemożliwiają one osobom, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27; dalej: rozporządzenie z 1990 r.), z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z uwzględnieniem zasad określonych w art. 15 ustawy FUS z zastosowaniem aktualnej w dniu złożenia wniosku o emeryturę, kwoty bazowej.

2.2. Skarżąca pobierała wcześniejszą emeryturę, przyznaną jej decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 30 grudnia 1996 r. na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. W związku z uzyskaniem wieku emerytalnego skarżąca wystąpiła 19 września 2006 r. o przyznanie jej prawa do emerytury oraz przedstawiła zaświadczenie o zarobkach z lat poprzedzających przyznanie jej prawa do wcześniejszej emerytury w celu ponownego przeliczenia podstawy wymiaru emerytury. ZUS odmówił skarżącej przeliczenia emerytury, ponieważ wskaźnik wysokości podstawy wymiaru obliczony z 10 kolejnych lat

kalendarzowych z ostatniego dwudziestolecia oraz z 20 lat wybranych z całego okresu ubezpieczenia okazał się niższy od przyjętego przez organ rentowy do ustalenia wysokości wcześniejszej emerytury.

Możliwość ustalenia podstawy wymiaru na nowo z zastosowaniem zasad, o których mowa w art. 15 ustawy FUS, tzn. z zastosowaniem kwoty bazowej z dnia złożenia wniosku o emeryturę, występuje tylko w wypadku wcześniejszego pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenia przedemerytalnego, co wynika z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy FUS, lub też w wypadku przyznawania świadczenia po raz pierwszy. Zasady wyliczenia wysokości emerytury zawiera art. 53 ust. 3 ustawy FUS. Wynika z niego, że podstawę wymiaru emerytury stanowi – zdaniem skarżącej – podstawa wymiaru świadczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu skarżąca sformułowała zarzut braku w kwestionowanych przepisach tożsamej regulacji obejmującej wszystkie osoby, które posiadają prawo do świadczenia nabytego ze względu na utratę pracy w następstwie reorganizacji lub likwidacji zakładu pracy. Istotą zarzutu jest różnicowanie sytuacji prawnej osób uprawnionych do emerytury, uprzednio pobierających wcześniejszą emeryturę i pobierających świadczenie przedemerytalne. Niezgodność z Konstytucją polegać ma na braku regulacji, która zrównałaby pozycję prawną osób pobierających te świadczenia.

2.3. Ze względu na to, że skarżąca kwestionuje braki w ramach istniejącej regulacji prawnej, ustalenia wymagają dwie kwestie.

2.3.1. Po pierwsze – czy wszystkie zakwestionowane w skardze przepisy stanowiły podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, a przez to czy sformułowany przez skarżącą zarzut niekonstytucyjności winien być kierowany wobec całego art. 21 ustawy FUS. Tym bardziej, że w postanowieniu z 15 września 2010 r., sygn. Ts 25/10, o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Analiza zarzutów wysuniętych w skardze konstytucyjnej prowadzi do wniosku, iż ich przedmiotem jest wyłącznie brzmienie art. 21 ust. 3 zaskarżonej ustawy [ustawy FUS], w części, w której nie obejmuje on swoim zakresem zastosowania sytuacji, w jakiej znajduje się skarżąca. Przedmiotem zarzutów nie jest objęta sama zasada ustalania podstawy wymiaru emerytury w oparciu o zwaloryzowaną podstawę wymiaru wcześniejszej emerytury (art. 21 ust. 2 pkt 1). Skarżąca nie utożsamia także swojej sytuacji faktycznej i prawnej z sytuacją osób, które miały wcześniej ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 21 ust. 1 ustawy)."

Mając powyższe ustalenia na względzie, należy stwierdzić, że we wniesionej skardze konstytucyjnej nie zostało wskazane, w jaki sposób art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 53 ust. 1 i 3 zaskarżonej ustawy narusza przysługujące skarżącej prawo do zabezpieczenia społecznego. Wysunięte w niej zarzuty wiążą w sposób jednoznaczny kwestię naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego w zakresie zasady równości wyłącznie z brzmieniem art. 21 ust. 3 kwestionowanej regulacji".

Odmawiając nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, Trybunał wskazał również, że nie spełniła ona przesłanek wynikających z art. 46 ust. 1 oraz z art. 47 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK. Uwzględniając zaś zażalenie na to postanowienie, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 29 lutego 2012 r. stwierdził, że rozpatrywana skarga konstytucyjna może być przekazana do merytorycznego rozpoznania w zakresie obejmującym art. 21 (w całości) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Postanowienie to nie zawiera jednak motywów, dla których Trybunał przyjął odmienny tok rozumowania.

2.3.2. Po drugie – czy przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej jest zaniechanie, czy pominięcie legislacyjne.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zaniechanie prawodawcze rozumiane jest jako nieuchwalenie (niewydanie) aktu normatywnego wbrew istniejącemu obowiązкови prawnemu. Pominięcie prawodawcze polega zaś na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej. O ile zaniechanie prawodawcze znajduje się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, o tyle pominięcie prawodawcze mieści się w jego zakresie kompetencyjnym. W tym ostatnim wypadku Trybunał rozstrzyga, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (por. np. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106; postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117). Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co prawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien był unormować. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji. W swoim działaniu Trybunał Konstytucyjny nie może jednak zastępować ustawodawcy. Ocena konstytucyjności tak zakwestionowanej regulacji prawnej nie może w konsekwencji prowadzić do uzupełnienia stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia interesów skarżącego.

Odróżnienie „zaniechania ustawodawczego” od „regulacji fragmentarycznej i niepełnej” (pominięcie ustawodawcze) uzależnione jest od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Trybunał starał się w dotychczasowym orzecznictwie zachowywać szczególną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju kwalifikacji. Pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją podstawę w treści badanego przepisu, naraża bowiem Trybunał na zarzut wykraczania poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (por. postanowienie TK z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12, publikowane na stronie internetowej TK).

3. Kwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy.

Art. 21 ustawy FUS ma następujące brzmienie:

- „1. Podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, stanowi:
 - 1) podstawa wymiaru renty – w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do renty, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 5, albo
 - 2) podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15.
2. Przepis ust. 1 pkt 1 stosuje się przy ustalaniu podstawy wymiaru:
 - 1) emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury;
 - 2) renty z tytułu niezdolności do pracy dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do tej renty albo do emerytury.
3. Podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, stanowi podstawa wymiaru emerytury przyjęta do ustalenia świadczenia przedemerytalnego – w wysokości uwzględniającej wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do świadczenia przedemerytalnego albo podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15”.

Art. 53 ma następujące brzmienie:

„1. Emerytura wynosi:

- 1) 24% kwoty bazowej, o której mowa w art. 19, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, oraz
- 2) po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych,
- 3) po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych

– z uwzględnieniem art. 55.

2. Przy obliczaniu emerytury okresy, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.
3. 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, a następnie emeryturę podwyższa się w ramach waloryzacji przypadających do dnia nabycia uprawnień do emerytury.
4. Przepisu ust. 3 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.
5. Przepisy ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio, jeżeli podstawę wymiaru emerytury stanowi podstawa wymiaru emerytury przyjętej do obliczenia świadczenia przedemerytalnego”.

3.1. Podstawę wyroku Sądu Apelacyjnego, oddalającego apelację od wyroku Sądu Okręgowego, stanowił art. 21 ust. 2 pkt 1 (przepis odsyłający do art. 21 ust. 1 pkt 1) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Sąd przywołał w uzasadnieniu także art. 21 ust. 3. Sąd stwierdził przy tym, że nie jest możliwe ustalenie nowej podstawy wymiaru emerytury zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3, gdyż skarżąca nie spełnia wskazanych tam przesłanek. Z art. 21 ust. 3 wynika możliwość ponownego ustalenia podstawy wymiaru emerytury na zasadach określonych w art. 15 ustawy FUS, a więc także z zastosowaniem kwoty bazowej z dnia złożenia wniosku o emeryturę, tylko w wypadku wcześniejszego pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenia przedemerytalnego (s. 2 wyroku Sądu Apelacyjnego). Tym samym można przyjąć, że sąd dokonał oceny, czy dany przepis (art. 21 ust. 3 ustawy FUS) może stanowić podstawę decyzji w sprawie skarżącej.

3.2. Art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy FUS dotyczy ponownego ustalenia podstawy wymiaru emerytury dla osób, które miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (ust. 1 pkt 1) lub ustalone prawo do emerytury (ust. 2 pkt 1).

Skarżąca nie pobierała świadczenia, jakim jest renta z tytułu niezdolności do pracy, tym samym ponowne ustalenie podstawy wymiaru emerytury nie mogło odbyć się na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy FUS. Natomiast wobec art. 21 ust. 2 pkt 1 tej ustawy skarżąca nie skierowała żadnych merytorycznych zarzutów. Nie wskazała również, na czym miałyby polegać niekonstytucyjność art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy FUS w zakresie, w jakim, pomijają one osoby pobierające wcześniejszą emeryturę.

3.3. Ustalenie podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty albo do emerytury, reguluje art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pomimo jednoznacznego, ale ogólnego wskazania, że przedmiotem skargi jest cały art. 21 ustawy FUS, skarga nie zawiera argumentacji, która porównywałaby i uzasadniałaby tożsamość sytuacji prawnych osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz osób pobierających – jak skarżąca – wcześniejszą emeryturę. Sąd całkowicie pominął w swoich rozważaniach art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS. Przepis ten nie miał zastosowania w sprawie skarżącej, albowiem nie ubiegała się ona o ustalenie podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy, tylko

o ustalenie podstawy wymiaru emerytury. Skarga nie zawiera także uzasadnienia naruszenia przez ten przepis wskazanych wzorców konstytucyjnych.

3.4. Art. 21 został zakwestionowany w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS.

W art. 53 ust. 1 zawarte zostały zasady obliczania tzw. części socjalnej emerytury. Zgodnie z ust. 3 „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, a następnie emeryturę podwyższa się w ramach waloryzacji przypadających do dnia nabycia uprawnień do emerytury”.

Z przepisu tego wynika jasno, że gdy podstawę wymiaru emerytury stanowi podstawa wcześniej ustalonej emerytury (odesłanie do art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2), wysokość świadczenia (całego, łącznie z częścią socjalną) oblicza się od tej samej kwoty bazowej, która została przyjęta do podstawy wymiaru wcześniej przyznanego świadczenia.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że wskazany jako przepis związkowy art. 51 ust. 1 i 3 ustawy FUS nie może być przedmiotem oceny Trybunału w niniejszej skardze konstytucyjnej, z dwóch powodów. Po pierwsze, skoro przepisy, do których następuje odesłanie (art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy FUS), nie mogą być przedmiotem badania w niniejszej skardze konstytucyjnej, to konsekwentnie przepisy związkowe – art. 53 ust. 1 i 3 – nie mogą pozostawać w sferze oceny Trybunału. Po drugie, skarżąca w skardze konstytucyjnej wyraźnie zaznacza, że nie kwestionuje takiego rozwiązania w stosunku do osób, które miały ustalone prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu osiągnięcia wcześniejszego wieku emerytalnego.

3.5. Z powyższych względów Trybunał uznaje, że jedynie art. 21 ust. 3 ustawy FUS, który umożliwia ustalenie podstawy wymiaru na nowo zgodnie z zasadami wynikającymi z jej art. 15, może być poddany testowi konstytucyjności. Przy czym zgodnie z brzmieniem tego przepisu, podmiotami uprawnionymi do ponownego ustalenia podstawy wymiaru są osoby pobierające świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 58, poz. 514, ze zm.; dalej: uz.p.b.). Skarżąca miała natomiast ustalone prawo do wcześniejszej emerytury.

Zdaniem skarżącej kwestionowana regulacja jest niepełna pod względem podmiotowym, gdyż powinna ona obejmować także osoby pobierające wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. Zakres zaskarżenia sformułowany w skardze pozwala przyjąć, że ocenie Trybunału Konstytucyjnego poddane zostało pominięcie legislacyjne. Skarżąca upatruje jednocześnie tożsamość pomiędzy osobami pobierającymi wcześniejszą emeryturę i świadczenie przedemerytalne.

4. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

4.1. Art. 67 Konstytucji ma następujące brzmienie:

- „1. 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.
2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”.

Zdaniem skarżącej zakwestionowane przepisy naruszają wzorzec z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji, albowiem uniemożliwiają ustalenie na nowo podstawy wymiaru emerytury.

Skarżąca nie wyjaśnia jednak, na czym miałyby polegać naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na pozostawanie bez pracy nie z własnej woli, o którym mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji. Ograniczenie zarzutu jedynie do przytoczenia treści podstawy naruszenia nie jest równoznaczne ze wskazaniem sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, to na skarżącym spoczywa ciężar udowodnienia naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw i obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Trybunał Konstytucyjny, związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK), nie może samodzielnie określać – w tym wypadku – sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącej.

4.2. Art. 67 ust. 2 Konstytucji jest przepisem adresowanym do bezrobotnych, tj. obywateli pozostających bez pracy nie z własnej woli i nie mających innych środków utrzymania. Przepis ten ogranicza więc prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia tylko do sytuacji, gdy bezrobotny nie posiada innych środków utrzymania. Trybunał stwierdza, co wynika wprost ze skargi konstytucyjnej, że skarżąca nie spełnia kryteriów, o których mowa w art. 67 ust. 2. Co prawda pozostaje bez pracy, ale nie posiada z tego tytułu statusu osoby bezrobotnej i posiada inne środki utrzymania (wcześniejsza emerytura, emerytura). Innymi słowy, skarżąca nie korzysta z zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji, albowiem była beneficjentem świadczenia, jakim jest wcześniejsza emerytura, przyznanej skarżącej na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., a aktualnie pobiera emeryturę przyznaną jej na podstawie przepisów ustawy FUS.

Art. 21 ust. 3 ustawy FUS dotyczy ustalania podstawy wymiaru emerytury, a zatem świadczenia gwarantowanego i przyznawanego w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, do którego prawo podmiotowe podlega ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 67 ust. 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca do oceny konstytucyjności art. 21 ust. 3 ustawy FUS.

4.3. Skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, jako przepisem mającym pozostawać w związku z art. 67 Konstytucji. W ocenie skarżącej naruszeniu uległa, wywiedziona z art. 2 Konstytucji, zasada poprawnej legislacji, przy czym tytułem uzasadnienia tego naruszenia skarżąca przywołuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02 (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28).

Trybunał podziela pogląd wyrażony w stanowisku Marszałka Sejmu, że przywołany przez skarżącą wyrok TK, o sygn. K 19/02, jako mający stanowić podstawę uzasadnienia sformułowanych zarzutów, jest nieadekwatny. Ocena zakwestionowanych w nim przepisów miała miejsce w związku z art. 2 Konstytucji i wywiedzioną z niego zasadą *vacatio legis*. W wyroku tym Trybunał uznał istnienie szczególnych okoliczności pozwalających na skrócenie *vacatio legis* z zastrzeżeniami odnoszącymi się do uregulowania przepisów intertemporalnych. Kwestia ta nie jest przedmiotem zarzutu, a w konsekwencji badania przez TK w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca nie uzasadniła zarzutu naruszenia przez art. 21 ust. 3 ustawy FUS wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

Wobec powyższego wzorcem kontroli konstytucyjności art. 21 ust. 3 ustawy FUS nie może być cały art. 67 Konstytucji, a jedynie jego ust. 1.

4.4. Art. 67 ust. 1 jako wzorzec kontroli konstytucyjności.

Art. 67 ust. 1 Konstytucji zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zadanie określenia zakresu i form tego zabezpieczenia powierza ustawodawcy zwykłemu.

Konstytucja uznaje zatem ustawodawcę zwykłego za legitymowanego do

określenia systemu zabezpieczenia społecznego, przy czym nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (por. K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 134), które realizowane jest przez ubezpieczenie społeczne, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną. Szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego należy do ustawy zwykłej, która może to unormowanie ograniczać. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 538). Ustawodawca powinien stworzyć możliwość nabycia prawa do emerytury wszystkim osobom, które przez odpowiednio długi okres utrzymują się z pracy wykonywanej w ramach zarówno stosunku pracy, jak i samodzielnie prowadzonej działalności zarobkowej. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb (por. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15 i powołane tam orzecznictwo).

Dla wyznaczenia zakresu swobody regulacyjnej na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji istotne znaczenie ma pojęcie zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zabezpieczenie społeczne pojmowane jest jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się.

Obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych (ustawowych) nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń (por. wyrok o sygn. SK 45/04). Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Z przepisu tego nie można wyprowadzać także prawa do jakiegokolwiek postaci świadczenia z zabezpieczenia społecznego.

4.5. Art. 32 ust. 1 jako wzorzec kontroli konstytucyjności.

W ocenie skarżącej osoby pobierającej wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. oraz osoby pobierającej świadczenie przedemerytalne, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, tj. świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów u.z.p.b., cechują się wspólną cechą istotną, jaką jest: wiek, opłacanie składek przez określony czas oraz zakończenie aktywności zawodowej z przyczyn niezależnych od zainteresowanego. Osoby pobierające te świadczenia powinny być potraktowane w taki sam sposób co do możliwości wyboru obliczenia podstawy wymiaru emerytury, tj. od kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli kontrolowana norma traktuje

odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31). Zasada równości oznacza przede wszystkim zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), ale zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (por. wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5 i powołane tam orzecznictwo). Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium zróżnicowania (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1).

Najważniejszego znaczenia nabiera ustalenie „cechy istotnej”, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Należy jednak pamiętać, że ustawodawcy przysługuje przy tym pewna swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Rozumienie zasady równości musi uwzględniać ponadto dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im słabsza jest bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości, „towarzyszącej” dokonywanemu zróżnicowaniu, tym większa jest swoboda ustawodawcy przyjmowania cech relewantnych, tzn. takich, które wprowadzają to zróżnicowanie; tym większa winna być też gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych (por. wyrok o sygn. SK 14/04).

5. Wcześniejsza emerytura.

Wcześniejsza emerytura to prawo do przejścia na emeryturę mimo nieosiągnięcia wieku emerytalnego. Od emerytury w obniżonym wieku emerytalnym, przysługującej po osiągnięciu wieku emerytalnego, lecz ustalonego przez prawodawcę na niższym od powszechnego poziomie, różni się brakiem przesłanki osiągnięcia wieku emerytalnego. Okoliczności uzasadniające przejście na wcześniejszą emeryturę stanowią dodatkowe warunki (kryteria) nabycia prawa do emerytury. Prawo do wcześniejszej emerytury nie powstaje *ex lege*, jak w wypadku prawa w powszechnym lub niższym wieku emerytalnym (te powstają z chwilą spełnienia się warunków: wieku i stażu). Prawo to nabywa się dopiero po złożeniu wniosku o nabycie prawa do świadczenia, pomimo nieosiągnięcia wieku emerytalnego. Złożenie wniosku jest więc elementem koniecznym do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury, a nie tylko do realizacji prawa nabytego *ex lege* (zob. I. Jankowska-Jędrasik, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 267 i n.).

Wcześniejszy wiek emerytalny (wcześniejsza emerytura) jest wiekiem alternatywnym do zwykłego (powszechnego lub szczególnego), uprawniającym pracownika do przejścia na emeryturę przed spełnieniem warunków zwykłych (por. B. Wagner, *Wiek emerytalny jako zdarzenie prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 3/2001, s. 21-23). „[N]ie ulega wątpliwości, że uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę przysługiwało jedynie pracownikom (zakres podmiotowy), którzy legitymowali się określonym czasem zatrudnienia, rozumianym jako wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy (zakres przedmiotowy). (...) [U]prawienie to miało pracowniczy, a nie powszechny charakter” (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185).

5.1. Prawo do wcześniejszej emerytury po raz pierwszy wprowadzone zostało w ustawie z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6, ze zm.; dalej: u.p.z.e. z 1968 r.). Zgodnie z jej art. 22a, dodanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 21, poz. 116), Rada Ministrów została upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia zasad przechodzenia na emeryturę przez pracowników, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego brakuje 5 lat (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę; Dz. U. Nr 9, poz. 53, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1975 r.). Ponownie przepisy umożliwiające przejście na wcześniejszą emeryturę zostały przyjęte w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: u.z.e.p. z 1982 r.). Ustawa ta przejęła postanowienia rozporządzenia z 1975 r. Upoważniła także Radę Ministrów do rozciągnięcia przywileju przechodzenia na wcześniejszą emeryturę m.in. na pracowników likwidowanych zakładów pracy.

Art. 27 ust. 3 u.z.e.p. z 1982 r. stanowił upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę na warunkach innych niż ustawowe. Na podstawie tego upoważnienia zostały wydane kolejne (równocześnie uchylające poprzednie) rozporządzenia określające warunki wcześniejszych emerytur dla pracowników niektórych likwidowanych zakładów pracy, w tym obowiązujące od 27 stycznia 1990 r. do 11 kwietnia 1997 r. rozporządzenie z 1990 r. Rozporządzenie to było podstawą uzyskania przez skarżącą prawa do wcześniejszej emerytury. Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1990 r. pracownicy, z którymi rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło w okolicznościach ustalonych w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19; dalej: ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy) mogli przejść na wcześniejszą emeryturę bez względu na wiek, jeżeli osiągnęli do dnia rozwiązania stosunku pracy okres zatrudnienia co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn. Z prawa do wcześniejszej emerytury – bez względu na wiek – mogli skorzystać pracownicy zwalniani z pracy, którzy posiadali dłuższy niż ustalony przez art. 27 ust. 1 u.z.e.p. z 1982 r. okres ubezpieczeniowy (staż pracy), a zwolnienie wynikało z okoliczności leżących po stronie zakładu pracy (np. zmniejszenie zatrudnienia z przyczyn ekonomicznych, tzw. zwolnienia grupowe, ogłoszenie likwidacji lub upadłości zakładu pracy).

Rozporządzenie z 1990 r. zostało uchylone przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 1997 r. w sprawie zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz. U. Nr 29, poz. 159), które co do zasady powtarzało poprzednią regulację.

5.2. W wypadku pobierania świadczeń emerytalnych, w tym wcześniejszych emerytur, i jednoczesnego uzyskiwania przychodu, wysokość wypłacanych świadczeń podlega odpowiedniemu zmniejszeniu (zob. art. 24 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.; art. 104 ustawy FUS), aż do zawieszenia wypłaty, po przekroczeniu progu wskazanego w tych przepisach. W wypadku emerytur ulegają one zawieszeniu dopiero w momencie osiągania przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a w wypadku uzyskania przychodu przekraczającego 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia świadczenie ulega zmniejszeniu o wysokość przekroczenia. Górną granicę zmniejszenia wyznacza art. 104 ust. 8 ustawy FUS.

Co do zasady świadczenie emerytalne ustaje tylko w wypadku śmierci świadczeniobiorcy, nie ulega bowiem zmianie ani wiek, ani staż ubezpieczeniowy.

5.3. Wcześniejsza emerytura przyznawana na podstawie m.in. rozporządzenia z 1990 r. (ale i obecnie) wypłacana jest ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz ten tworzony był i jest ze składek na ubezpieczenie społeczne, w tym na ubezpieczenie emerytalne, opłacanych przez pracodawcę ze środków własnych. W okresie od 1 stycznia 1987 r. podstawę prawną stanowiła ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 42, poz. 202, ze zm.; art. 26 i art. 27 pkt 1). Z dniem 1 stycznia 1999 r. zastąpiła ją ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych; art. 52 ust. 1 pkt 1 i art. 54).

5.4. Art. 27 ust. 3 u.z.e.p. z 1982 r., zawierający upoważnienie do wydania ww. rozporządzeń w sprawie wcześniejszych emerytur został skreślony przez art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 687; dalej: ustawa nowelizująca z 1996 r.). Uchylenie nastąpiło 1 stycznia 1998 r., zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy nowelizującej z 1996 r. Ustawa nowelizująca z 1996 r. zmieniła równocześnie u.z.p.b. w ten sposób, że dodała rozdział 3c zatytułowany „Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne” (art. 1 pkt 32).

6. Świadczenie przedemerytalne.

Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu została uchylona 1 czerwca 2004 r. przez art. 151 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.). Uchyleniu uległy również zawarte w u.z.p.b. przepisy dotyczące świadczeń przedemerytalnych. Problematyka świadczeń przedemerytalnych została kompleksowo uregulowana w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 170; dalej: u.ś.p.).

6.1. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy FUS możliwość ustalenia na nowo podstawy wymiaru emerytury, w myśl jej art. 15, ma wyłącznie „osoba, która wcześniej pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu”. Przepisami o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, są więc przepisy nieobowiązującej już u.z.p.b. Tym samym art. 21 ust. 3 ustawy FUS nie dotyczy osób pobierających świadczenie przedemerytalne na podstawie u.ś.p., która stanowi nową podstawę uzyskania tego świadczenia.

Świadczeniami przedemerytalnymi, w rozumieniu art. 21 ust. 3 ustawy FUS, są świadczenia nabyte na podstawie art. 37k u.z.p.b. Przepis ten reguluje warunki konieczne do przyznania świadczenia przedemerytalnego. Zgodnie z nim świadczenie przedemerytalne przysługuje m.in. osobie spełniającej warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, jeżeli do dnia rozwiązania stosunku pracy, z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w którym była zatrudniona przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, osiągnęła okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn (art. 37k ust. 1 pkt 3 u.z.p.b.).

Wysokość świadczenia przedemerytalnego ulegała zmianie. Początkowo świadczenie było przyznawane w wysokości 80% kwoty emerytury, która jednak nie mogła wynosić mniej niż wysokość zasiłku przedemerytalnego, ale np. od 1 stycznia 2002 r. świadczenie nie mogło wynosić mniej niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych, określonego w art. 24 ust. 1 u.z.p.b.

6.2. Zgodnie z art. 37o u.z.p.b. prawo do świadczeń przedemerytalnych ustalał i

przyznawał starosta, a wypłacał je powiatowy urząd pracy (ust. 1). Świadczenia przedemerytalne finansowane były z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy (ust. 2). Od 1 czerwca 2004 r., tj. od wejścia w życie u.ś.p., świadczenia przedemerytalne oraz koszty ich obsługi finansowane są ze środków budżetu państwa (art. 12 u.ś.p.). Od 1 lutego 2009 r. finansowanie i koszty obsługi świadczeń przedemerytalnych pochodzą ze środków Funduszu Pracy (art. 12 u.ś.p.). Stosownie do art. 1 u.ś.p. warunki nabywania i utraty prawa do świadczeń przedemerytalnych (pkt 1) oraz zasady wypłaty i finansowania świadczeń przedemerytalnych (pkt 2) określa ustawa. Ustalenie, przyznanie i wypłatę świadczenia przedemerytalnego u.ś.p. powierzyła Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

6.3. Zgodnie z art. 37n u.z.p.b. prawo do świadczenia przedemerytalnego ustawało z dniem, w którym osoba uprawniona przestawała spełniać warunki posiadania statusu bezrobotnego (ust. 1), np. osiągnęła wiek 60 lat dla kobiet, 65 dla mężczyzn. Prawo do świadczenia przedemerytalnego ulegało zawieszeniu (ust. 2) w wypadku podjęcia zatrudnienia lub pracy zarobkowej, jeżeli łączna kwota przychodów, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, uzyskanych w danym miesiącu z tytułu zatrudnienia i innej pracy zarobkowej oraz otrzymywanego świadczenia przedemerytalnego byłaby wyższa od kwoty 200% zasiłku, o którym mowa w art. 24 ust. 1 (przepis ten zawiera wysokość zasiłku dla bezrobotnych). Aby świadczenie nie uległo zawieszeniu, w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 31 grudnia 2000 r. dochód nie mógł przekraczać miesięcznie połowy najniższego wynagrodzenia. Natomiast od 1 stycznia 2001 r. nie mógł przewyższać kwoty 200% zasiłku dla bezrobotnych.

Obecnie zagadnienie ustania oraz zawieszania świadczenia reguluje art. 4 (ustanie prawa) i art. 5 (zmniejszenie lub zawieszenie) u.ś.p. W myśl tego ostatniego świadczenie przedemerytalne ulega zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, jeżeli przychód przekracza miesięcznie kwotę 25% przeciętnego wynagrodzenia w roku kalendarzowym, a zawieszeniu w wypadku przekroczenia 70% tego wynagrodzenia.

7. Wcześniejsza emerytura a świadczenie przedemerytalne. Ocena zgodności art. 21 ust. 3 ustawy FUS z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

7.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, 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 TK z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82). 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 opłacanie składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy (por. wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., sygn.

P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Warunki konieczne do przyznania świadczenia przedemerytalnego określa w sposób wyczerpujący u.z.p.b., wskazując nadto wysokość tego świadczenia. Świadczenie przedemerytalne – wchodzące do katalogu szeroko pojętego systemu zabezpieczenia społecznego – nie jest częścią systemu ubezpieczeń społecznych (art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), a tym samym nie ma charakteru świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Finansowane jest ono bowiem z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy. Organ rentowy uprawniony jest wyłącznie do ustalenia wysokości emerytury w celu ustalenia wysokości tego świadczenia (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 19 marca 2003 r., sygn. akt III UZP 1/03; OSNP z 2003 r. nr 13/2003, poz. 317).

W świetle art. 37k ust. 1 oraz art. 37o u.z.p.b. świadczenie przedemerytalne, przysługujące osobie spełniającej określone w tym akcie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, a także dodatkowe kryteria wieku oraz stażu składkowego i nieskładkowego, przyznawane i wypłacane przez powiatowe urzędy pracy, jest świadczeniem zastrzeżonym dla bezrobotnych w związku z realizacją sprecyzowanego w art. 1 ust. 1 u.z.p.b. celu tej ustawy, jakim jest łagodnienie skutków bezrobocia. W żadnym razie nie jest to świadczenie z zakresu któregośkolwiek z rodzajów ubezpieczeń społecznych. Nie jest to również jedno ze świadczeń emerytalno-rentowych, o jakich mowa w art. 3 ustawy FUS (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 21 listopada 2002 r., sygn. akt III AUa 2921/01, OSA nr 2/2004, poz. 7)

W odróżnieniu od typowych emerytur świadczenie przedemerytalne dodatkowo służy ochronie na wypadek bezrobocia. Można więc stwierdzić, że ma ono na celu łagodzenie podwyższonego ryzyka bezrobocia w wieku przedemerytalnym (por. K. Ślęzak, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego, Komentarz*, Warszawa 2012).

7.2. Trybunał podziela stanowiska przedstawione przez uczestników postępowania, Sejmu i Prokuratora Generalnego, znajdujące oparcie w doktrynie i orzecznictwie, że świadczenie przedemerytalne przyznane na podstawie u.z.p.b., w przeciwieństwie do wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (rozporządzenie z 1990 r.), nie jest tożsame ze świadczeniem z ubezpieczenia społecznego (emerytalnego).

Dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości, Trybunał ogranicza się do badania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach dowolnych i niezasadnych, a więc czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli. Taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie, a uzasadniają je następujące cechy różnicujące oba te świadczenia:

a) świadczenie przedemerytalne przyznawane było na podstawie u.z.p.b., co wiązało się z koniecznością spełnienia zawartych w tej ustawie przesłanek, tj. uzyskania statusu bezrobotnego, albowiem świadczenie przyznawane było w celu zwalczania zjawiska bezrobocia; w okresie dotyczącym nabycia przez skarżącą prawa do wcześniejszej emerytury, podstawą przyznania tego świadczenia była ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (u.z.e.p.) oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze (np. rozporządzenie z 1990 r.), których celem było łagodzenie skutków rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów prac, takich jak np.: przyczyny ekonomiczne, zmiany organizacyjne, produkcyjne, technologiczne, potrzeba poprawy warunków pracy, warunków środowiska naturalnego (art. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy). „Prawo do wcześniejszej emerytury przysługuje zatem takiemu pracownikowi, z którym stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn wskazanych w art. 1 ust. 1 ustawy i w trybie określonym ustawą, natomiast nie jest dopuszczalne stosowanie

analogii w stosunku do pracownika, z którym stosunek pracy został rozwiązany na podstawie innych przepisów” (wyrok SN z 11 lutego 2000 r., sygn. akt II UKN 411/99);

b) świadczenie przedemerytalne finansowane było z budżetu państwa, za pośrednictwem Funduszu Pracy (art. 37o ust. 2 u.z.p.b.), a nie z funduszu ubezpieczeniowego, jak to miało miejsce w wypadku wcześniejszej emerytury (por. pkt 5.3. uzasadnienia oraz wyrok SN z 11 lipca 2006 r., sygn. akt I PK 36/06, OSNP nr13-14/2007, poz. 194);

c) wysokość świadczenia przedemerytalnego obliczana była procentowo od wysokości kwoty emerytury i stanowiła 80-90% kwoty emerytury (art. 37k ust. 2 u.z.p.b.). Od 1 stycznia 2002 r. wysokość świadczenia została ustalona na poziomie 80% kwoty emerytury, nie mniej niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych (art. 24 ust. 1 u.z.p.b.); wysokość wcześniejszej emerytury nie była obniżana, lecz wynikała z ustalonego przez organ rentowy stażu ubezpieczeniowego (art. 29 u.z.e.p.);

d) w wypadku świadczenia przedemerytalnego zostały także przyjęte odmienne, niż w wypadku osób pobierających wcześniejszą emeryturę, mniej korzystne dla świadczeniobiorców, regulacje dotyczące łączenia świadczenia z osiąganiem dochodów z pracy zarobkowej. Osoby pobierające świadczenie przedemerytalne znalazły się w mniej korzystnym położeniu aniżeli osoby pobierające wcześniejszą emeryturę;

e) świadczenie przedemerytalne nie miało charakteru świadczenia stałego. Świadczenie to ustawało z dniem, w którym odpadały przesłanki uprawniające do uznania beneficjenta za osobę bezrobotną, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 (art. 37n u.z.p.b.), np. w skutek osiągnięcia wieku emerytalnego. Jego celem była bowiem ochrona przed ryzykiem bezrobocia osób w wieku przedemerytalnym; w wypadku osób pobierających emeryturę, ustanie świadczenia może mieć jedynie charakter definitywny wywołany śmiercią świadczeniobiorcy. Nabycie prawa do wcześniejszej emerytury powoduje bowiem uzyskanie statusu emeryta i prawa do świadczenia emerytalnego na stałe. Osiągnięcie podstawowego wieku emerytalnego powoduje, że dotychczas pobierana wcześniejsza emerytura ulega przekształceniu w emeryturę, nie zmienia się jednak charakter tego świadczenia;

f) okres pobierania świadczenia przedemerytalnego poprzedza przejście na emeryturę i stanowi element stażu ubezpieczeniowego. Czas pobierania świadczenia przedemerytalnego stanowi bowiem okres nieskładkowy (art. 7 pkt 11 ustawy FUS). Osiągnięcie podstawowego (powszechnego) wieku emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie przedemerytalne skutkuje wszczęciem z urzędu postępowania zmierzającego do ustalenia prawa do emerytury (art. 116 ust. 1a ustawy FUS). Konsekwencją tego postępowania, wskutek uzyskania statusu emeryta jest konieczność ustalenia, po raz pierwszy, podstawy wymiaru emerytury, w oparciu o art. 15 ustawy FUS.

Natomiast prawo do wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy jest świadczeniem będącym częścią systemu emerytalnego, wypłacanego z funduszu ubezpieczeniowego (emerytalnego). Stanowi świadczenie, które następnie, bez zmiany charakteru, zostaje przekształcone w emeryturę w wieku podstawowym (powszechnym), jak to miało miejsce w wypadku skarżącej. Charakter świadczenia nie ulega zmianie.

Co prawda na potrzeby ustalenia wysokości świadczenia przedemerytalnego, podstawa wymiaru emerytury była już raz ustalana. Miała ona jednak służyć tylko i wyłącznie ustaleniu wysokości świadczenia przedemerytalnego. Ustalenie podstawy wymiaru emerytury, jako element niezbędny do określenia wysokości świadczenia emerytalnego, następuje w chwili ustalenia prawa do emerytury. Różny charakter świadczeń: przedemerytalnego i emerytalnego powoduje, że moment, w którym dochodzi do ustalenia podstawy wymiaru emerytury w powszechnym wieku emerytalnym jest różny

w zależności od charakteru świadczenia poprzedzającego emeryturę.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że sytuacja prawna osób pobierających – tak, jak skarżąca – wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. i osób pobierających świadczenie przedemerytalne przyznane na podstawie przepisów u.z.p.b., wbrew twierdzeniom skarżącej, nie jest tożsama. Istotną cechą różnicującą oba świadczenia, przesądzającą o uznaniu ich za odmienne, jest przede wszystkim to, że przynależą one do różnych systemów zabezpieczenia społecznego, a ich finansowanie odbywa się z innych źródeł. Jak stwierdził Trybunał, „sytuacja dwu wspomnianych kategorii osób, a mianowicie tych, którzy po przyznaniu emerytury ubiegają się następnie o ponowne jej obliczenie, oraz tych, którzy w czasie ponownego obliczenia emerytury dla osób grupy pierwszej występują dopiero z wnioskiem o przyznanie emerytury – nie jest tożsama. Nie można więc domagać się równej emerytury dla osób różnych kategorii, mimo takich samych danych dotyczących ubiegania się o emeryturę (wiek, liczba lat pracy, wynagrodzenie)” (wyrok TK z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156).

7.3. Ustawodawcy służy swoboda regulacyjna w kształtowaniu praw socjalnych, o których mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Do ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym, społecznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę w obszarze zabezpieczenia społecznego pozostaje poza kognicją Trybunału (por. wyrok o sygn. P 9/05 i powołane tam orzecznictwo).

Treścią określonego w art. 67 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowane każdemu obywatelowi świadczenie na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę albo inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego (ust. 1), a także w sytuacji pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania (ust. 2). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wyliczenie to jest enumeratywne, co oznacza, że art. 67 Konstytucji nie odnosi się do sytuacji w nim niewymienionych (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Określenie pozostałych kwestii dotyczących zabezpieczenia społecznego, w szczególności formy owych świadczeń, zostało powierzone ustawodawcy zwykłemu. Art. 67 Konstytucji ma więc w poważnym stopniu znaczenie odsyłające. Poza wskazaniem podstawowych sytuacji, w których obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego w pozostałym zakresie pozostawia ustawodawcy dużą swobodę regulacyjną (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294). Nie oznacza to, że swoboda ustawodawcy jest nieograniczona. Celem prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 Konstytucji, jest bowiem zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy przez czynniki wymienione w tym przepisie, tj. chorobę, wiek, inwalidztwo albo brak pracy. Wszelkie regulacje z zakresu zabezpieczenia społecznego muszą być zgodne z ogólnymi zasadami i wartościami wynikającymi z Konstytucji, jak np.: zasada równości, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada poprawnej legislacji.

Skarżąca kwestionuje nie tyle samą regulację z zakresu zabezpieczenia społecznego, ile jej niepełność polegającą na pominięciu w kwestionowanym art. 21 ust. 3 ustawy FUS osób pobierających wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r., a przez to brak możliwości ustalenia podstawy wymiaru emerytury na nowo, według zasad określonych w art. 15 ustawy FUS, tak jak ma to miejsce w wypadku osób pobierających świadczenie przedemerytalne.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że samo

pominięcie ustawodawcze może być oceniane z punktu widzenia naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z przepisu tego nie da się jednak wyprowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (por. wyrok o sygn. SK 30/03), a w konsekwencji sposobu, w jaki ustawodawca ma określić poszczególne wymogi i zasady przyznawania tych świadczeń. Oczywiście swoboda, jaką w tym zakresie dysponuje ustawodawca, nie może – jak to już było powiedziane – naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego i innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Skarżąca musiałaby wykazać, że pomiędzy materią unormowaną w zakwestionowanym przepisie a materią pozostawioną poza jego unormowaniem zachodzi jakościowa tożsamość (por. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125). Skarżąca nie wykazała tego jednak.

Jak to już zostało wykazane w punkcie 7.2. uzasadnienia brak jest tożsamości pomiędzy osobami pobierającymi świadczenia przedemerytalne, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, a osobami pobierającymi wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. Osoba pobierająca świadczenie przedemerytalne, w przeciwieństwie do osoby pobierającej wcześniejszą emeryturę, nie jest emerytem, m.in. dlatego, że ich świadczenia wypłacane są z różnych systemów zabezpieczenia społecznego. Brak zbieżności pomiędzy oboma świadczeniami powoduje, że uregulowania ich dotyczące nie są zbieżne (tożsame). Różnicowanie w ustalaniu podstawy wymiaru emerytury osób pobierających świadczenie przedemerytalne, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS i osób, które pobierają wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., jest dopuszczalne w świetle zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i nie może być uznane za arbitralne.

W świetle powyższego uznać należy, że art. 21 ust. 3 ustawy FUS, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7.4. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że uzupełnienie art. 21 ust. 3 ustawy FUS, przez rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do ponownego przeliczenia podstawy wymiaru emerytury wg. zasad przyjętych w tym przepisie o osoby pobierające wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r., prowadziłoby do sytuacji, w której określona grupa ubezpieczonych (pobierających wcześniejszą emeryturę) znalazłaby się w korzystniejszym położeniu w stosunku do osób, które uzyskały prawo do emerytury na warunkach ogólnych, poprzedzonej np. świadczeniem przedemerytalnym. Korzyść ta miałaby polegać na tym, że część osób mogła przechodzić na wcześniejszą emeryturę (na podstawie rozporządzenia z 1990 r.) i uzyskać pewne, co najmniej minimalne, źródło zabezpieczenia społecznego z możliwością dalszego, nieograniczonego, świadczenia pracy. Następnie – w warunkach oczekiwanych przez skarżącą – po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego nabyłaby prawo do przeliczenia świadczenia według zasad ogólnych. Osoby przechodzące na emeryturę, które zdecydowały się pozostać w stosunku pracy aż do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (kobieta 60 lat, mężczyzna 65 lat), mogą liczyć tylko i wyłącznie na przeliczenie świadczenia według zasad obowiązujących w chwili złożenia wniosku o przyznanie im świadczenia emerytalnego. Tym samym osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, które rozpoczęły „konsumowanie” składek na ubezpieczenie społeczne znacznie wcześniej niż emeryci, którzy nabyli prawo do emerytury na zasadach ogólnych, nie mogą oczekiwać, że będą traktowane tak samo.

Świadczenia emerytalne przysługują za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, jednak suma wpłaconych składek nie decyduje ostatecznie o wysokości. Jako że formuła obliczania świadczeń wyraża podstawowe zasady systemu ubezpieczeń, a w szczególności zasadę solidaryzmu społecznego, oznacza to, że wypłacane świadczenia

muszą pozostawać w pewnej proporcji do wysokości zarobku, jakim ubezpieczony dysponował przed przejściem na emeryturę, ale muszą też zaspakajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego (por. wyrok o sygn. P 47/07).

Ustawodawca nie zamknął całkowicie osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. możliwości ponownego przeliczenia podstawy wymiaru emerytury w dniu złożenia wniosku o emeryturę. Uwarunkował to jednak koniecznością podjęcia zatrudnienia przez okres co najmniej 30 miesięcy (art. 53 ust. 4 ustawy FUS). Skarżąca nie skorzystała lub nie mogła skorzystać z tej możliwości. Kwestia ta nie była jednak przedmiotem skargi konstytucyjnej. W związku z wcześniej rozpatrywanymi sprawami Trybunał uznał za dopuszczalne i zgodne z konstytucyjną zasadą równości różnicowanie uprawnień do wcześniejszej emerytury w zależności od rodzaju działalności zarobkowej będącej podstawą ubezpieczenia (por. wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185), a także zróżnicowanie zasad przeliczania renty na emeryturę (stosowanie nowej lub starej kwoty bazowej dla wyliczenia kwoty stałej) w zależności od tego, czy po uzyskaniu uprawnień rentowych osoba ubiegająca się później o emeryturę podlegała ubezpieczeniu społecznemu przez co najmniej 30 miesięcy (art. 53 ust. 3 i 4 ustawy FUS; np. wyrok o sygn. P 9/05).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że świadczenie przedemerytalne, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, przyznane na podstawie przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, oraz wcześniejsza emerytura przyznana na podstawie rozporządzenia z 1990 r. nie mają tożsamesgo charakteru. Tym samym art. 21 ust. 3 ustawy FUS, w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne od całego wskazanego wyżej wyroku, uznającego za zgodny z Konstytucją art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o FUS), który nie daje możliwości korzystniejszego wyboru podstawy wymiaru emerytury osobie, która przed złożeniem wniosku o emeryturę pobierała tzw. wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27; dalej: rozporządzenie MPiPS), podczas gdy daje taką możliwość między innymi osobom pobierającym przed ustaleniem prawa do emerytury tzw. świadczenie przedemerytalne.

Uważam, że art. 21 ust. 3 ustawy o FUS jest przez to niezgodny z art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego) w związku z art. 32 ust. 1 (zasada równości) i art. 2 (zasada sprawiedliwości) Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. Zaskarżony – moim zdaniem, słusznie w całości – art. 21 (w związku z art. 53 ust. 1 i 3) ustawy o FUS dotyczy sposobu określania podstawy wymiaru emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy w niektórych sytuacjach, gdy osoba występująca z wnioskiem o ustalenie prawa do jednego z tych świadczeń i jego wysokości wcześniej miała już ustalone prawo do jednego z tych świadczeń ubezpieczeniowych lub pobierała świadczenie przedemerytalne.

Z art. 21 ustawy o FUS można wyprowadzić zasadę, że w takich sytuacjach podstawą wymiaru emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy (dawniej – inwalidzkiej) jest ta sama kwota, która była podstawą wcześniej ustalonego (pobieranego) świadczenia, w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje, przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do tego pierwszego świadczenia, z ograniczeniem wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250%, wynikającym z art. 15 ust. 5 ustawy o FUS. Tylko taka możliwość wchodzi w grę w wypadku ustalenia podstawy emerytury osoby, która wcześniej miała już ustalone prawo do emerytury, oraz w wypadku ustalenia podstawy renty z tytułu niezdolności do pracy osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty albo do emerytury (art. 21 ust. 2 ustawy o FUS). Natomiast w dwóch pozostałych sytuacjach objętych zakresem obowiązywania art. 21 ustawy o FUS – to jest w przypadku, gdy określa się podstawę wymiaru emerytury osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy albo pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514, ze zm.; dalej: u.z.p.b.) – przepis ten umożliwia uprawnionemu wybór jako podstawy obliczenia emerytury podstawy wcześniej ustalonego lub pobieranego świadczenia, albo podstawy ustalonej na nowo, w myśl art. 15 ustawy o FUS (art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3).

Ustalenie podstawy wymiaru emerytury (renty) na podstawie art. 15 ustawy o FUS jest z reguły korzystniejsze dla ubezpieczonego, po pierwsze ze względu na możliwość wyboru wynagrodzenia (dochodu) do jej obliczenia z kolejnych 10 lat kalendarzowych (wybranych z ostatnich 20 lat przed zgłoszeniem wniosku) bądź z 20 lat kalendarzowych (wybranych z całego okresu ubezpieczenia), a po drugie dlatego, że do obliczania podstawy przyjmuje się – zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 4 ustawy o FUS – aktualną kwotę bazową (przeciętne wynagrodzenie netto w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku – art. 19 ustawy o FUS), z reguły wyższą od kwoty bazowej uwzględnionej przy ustalaniu podstawy wcześniej otrzymywanego świadczenia.

Powstaje pytanie, dlaczego ustawodawca uprzywilejował akurat te dwie grupy ubiegających się o emerytury; jaka cecha wspólna jednocześnie wyróżnia ich spośród pozostałych osób objętych działaniem art. 21 ustawy o FUS? Wydaje się, że tym wyróżnikiem jest to, że ustalenie prawa (pobieranie) do wcześniejszego świadczenia było spowodowane okolicznościami niezależnymi od uprawnionego (stała lub okresowa niezdolność do pracy bądź utrata miejsca pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, przed osiągnięciem wieku emerytalnego) oraz że miał on okres ubezpieczenia umożliwiający mu, po osiągnięciu wieku emerytalnego, nabycie prawa do emerytury.

2. Na tle powyższych ustaleń co do treści i kontekstu normatywnego art. 21 ustawy o FUS, należy rozważyć sytuację prawną skarżącej i jej zarzuty dotyczące niezgodności zawartych w nim norm z art. 67 ust. 1 i 2 (prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego) w związku z art. 32 ust. 1 i 2 (zasada równego traktowania i zakaz dyskryminacji) oraz z art. 2 (zasada sprawiedliwości) Konstytucji.

Skarżąca, do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, pobierała „wcześniejszą emeryturę”, przyznaną jej decyzją ZUS z 30 grudnia 1996 r., na podstawie rozporządzenia MPiPS. W celu ustalenia podstawy jej wymiaru przyjęto, zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami, wynagrodzenie z 7 lat kalendarzowych (1 stycznia 1988 r. – 31 grudnia 1994 r.) i kwotę bazową w wysokości 800 zł. Gdy skarżąca osiągnęła wiek emerytalny, decyzją z 17 października 2006 r. ZUS ustalił jej prawo do emerytury od 1 września 2006 r. przyjmując za podstawę jej wymiaru podstawę wymiaru „wcześniejszej emerytury” (i uwzględniając przy określeniu jej wysokości 30 lat i 10 miesięcy okresów składkowych oraz 4 lata i 7 miesięcy okresów nieskładkowych). Sąd apelacyjny, prawomocnym wyrokiem, odrzucił ostatecznie żądanie powódki obliczenia wysokości jej emerytury z zastosowaniem art. 15 ustawy o FUS, w szczególności z uwzględnieniem przy jej obliczaniu kwoty bazowej z dnia złożenia przez nią wniosku o ustalenie prawa do emerytury, to jest z 19 września 2006 r. (wynoszącej 2600 zł), z powołaniem się na art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o FUS. Uznał bowiem, że „wcześniejsza emerytura”, którą pobierała skarżąca, była zwykłą „emeryturą”.

W odniesieniu do tego rozstrzygnięcia została wniesiona niniejsza skarga konstytucyjna, w której zarzucono art. 21 ustawy o FUS sprzeczność z Konstytucją (z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 i art. 2) przez pominięcie w nim w kręgu uprawnionych do ustalenia wysokości emerytury według korzystniejszych zasad, określonych w art. 15 ustawy o FUS, osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę w związku ze zwolnieniem ich z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, mimo że takie uprawnienie przyznaje on osobom pobierającym przed osiągnięciem wieku emerytalnego świadczenie przedemerytalne, pełniące obecnie taką samą funkcję jak „wcześniejsza emerytura”, określona w rozporządzeniu MPiPS.

3. W świetle powyższego, podstawowe dla rozstrzygnięcia tej sprawy okazało się to, czy „wcześniejsza emerytura”, uregulowana w rozporządzeniu MPiPS, oraz świadczenie przedemerytalne przyznawane na podstawie przepisów u.z.p.b mają istotną (relewantną) cechę wspólną, która uzasadnia jednakowe (czy też podobne) potraktowanie ich beneficjentów na gruncie art. 21 ustawy o FUS.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że są to świadczenia na tyle różne, że nie jest uzasadnione oczekiwanie, że ich beneficjenci będą jednakowo traktowani w zakresie ustalania podstawy wymiaru emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jako istotne różnice Trybunał wskazał w szczególności to, że:

- a) wcześniejsza emerytura jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, a świadczenie przedemerytalne należy do innego segmentu zabezpieczenia społecznego, jest przyznawane na podstawie przepisów u.z.p.b. w celu ochrony przed wzmożonym w wieku przedemerytalnym ryzykiem bezrobocia; szczegółowo różne są też szczegółowe przesłanki nabycia prawa do tych świadczeń;
- b) wcześniejsza emerytura jest finansowana z FUS, a świadczenie przedemerytalne z budżetu państwa, za pośrednictwem Funduszu Pracy;
- c) wysokość wcześniejszej emerytury nie była obniżana, lecz wynikała z posiadanego stażu ubezpieczeniowego, natomiast wysokość świadczenia przedemerytalnego była równa 80-90% przyszłej emerytury;
- d) nabycie prawa do wcześniejszej emerytury oznacza nabycie (na stałe) statusu emeryta, tyle że z osiągnięciem wieku emerytalnego „wcześniejsza emerytura” przekształca się w emeryturę, podczas gdy świadczenie przedemerytalne nie miało charakteru stałego i prawo do niego ustawało z dniem utraty statusu bezrobotnego lub z osiągnięciem wieku emerytalnego.

Z uwagi na te różnice Trybunał uznał, że sytuacja prawna osób pobierających – tak, jak skarżąca – wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. i osób pobierających świadczenie przedemerytalne, przyznane na podstawie przepisów u.z.p.b., wbrew twierdzeniom skarżącej, nie jest tożsama. A dalej stwierdził, cytując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156), że „Nie można więc domagać się równej emerytury dla osób różnych kategorii, mimo takich samych danych dotyczących ubiegania się o emeryturę”.

4. Nie zgadzam się z tą tezą. Przede wszystkim w sprawie chodzi nie o to, by uznać, że „wcześniejsza emerytura” przyznana na podstawie rozporządzenia MPiPS i „świadczenie przedemerytalne” są świadczeniami tożsamymi, lecz o to, czy mają cechę wspólną, relewantną ze względu na treść zaskarżonej regulacji. Nie mam wątpliwości, że tak właśnie jest. Tą najważniejszą cechą wspólną jest cel obydwu świadczeń, a mianowicie umożliwienie osobom w wieku przedemerytalnym, ze stosunkowo długim stażem pracy, które wypadły z rynku pracy (stały się bezrobotne) z przyczyn niezależnych od nich, przetrwanie czasu brakującego im do osiągnięcia wieku emerytalnego. Obydwa były więc wykorzystywane jako instrument łagodzenia skutków bezrobocia w wieku przedemerytalnym. Oba też mają charakter przejściowy – po osiągnięciu wieku emerytalnego są zastępowane przez świadczenie emerytalne, a wcześniej mogą być utracone w razie powrotu na rynek pracy. Oba są też finansowane ze środków publicznych (FUS był i jest zasilany w dużej części przez dotacje z budżetu państwa).

Gównie ze względu na źródło finansowania w 1997 r. zastąpiono wcześniejszą emeryturę dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym, którzy utracili pracę z powodu likwidacji lub niewypłacalności zakładu pracy, świadczeniem przedemerytalnym, aby nie obciążać FUS kosztami świadczeń służących w istocie łagodzeniu skutków bezrobocia. Nie są więc, moim zdaniem, istotne nazwa świadczeń ani przepisy na podstawie których są one przyznawane i formalne źródło finansowania, lecz funkcje, jaką pełnią, i związane z tą funkcją podstawowe przesłanki nabycia. A te elementy są niewątpliwie wspólne dla obydwu porównywanych tu świadczeń.

Dlatego pominięcie w art. 21 ustawy o FUS osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie rozporządzenia MPiPS przy określaniu kategorii osób, które mają przy ustalaniu prawa do emerytury prawo wyboru korzystniejszej podstawy jej wymiaru, a uwzględnienie osób, które pobierały świadczenie przedemerytalne, narusza, moim zdaniem, zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) w związku z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).