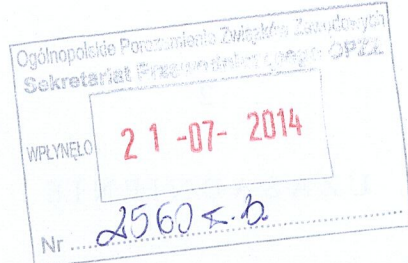


Sygn. akt S 3/14



ODPIS

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 17 lipca 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

w związku z wyrokiem z dnia 7 maja 2014 r. (sygn. akt K 43/12, Dz. U. poz. 684)

postanawia:

w trybie art. 4 ust. 2 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) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności podjęcia systemowych działań wspierających decyzję o podwyższeniu i zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

UZASADNIENIE

W wyroku z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12 (Dz. U. poz. 684), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wprowadzone ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r.) przepisy ustanawiające nowy – w stosunku do obowiązującego przed nowelizacją – wiek emerytalny oraz przewidujące rozłożone w czasie podwyższanie oraz zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są zgodne z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, z art. 32 i art. 33 Konstytucji, a także z art. 26 ust. 2 Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wymienione zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone zostały w warunkach kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych wywołanego wieloma obiektywnymi czynnikami, nie są więc zmianami arbitralnymi. Mając świadomość doniosłości odpowiedzi na wiele pytań, które nasuwają się w związku z nową regulacją dotyczącą wieku emerytalnego, Trybunał podkreślił, że nie ma instrumentów, a także merytorycznych kompetencji, by kontrolować celowość i skuteczność decyzji legislacyjnych oraz to, czy w zespole okoliczności, w jakich działał prawodawca, są one optymalne.

Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny, korzystając z przewidzianej w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) instytucji sygnalizacji, jest zobowiązany zwrócić uwagę na niektóre istotne kwestie, nieujęte wprost w uzasadnieniu wyroku.

Orzekając o konstytucyjności kwestionowanych przez wnioskodawców przepisów, Trybunał podkreślił, że na państwie, jako gwarancie systemu, spoczywa odpowiedzialność za to, że przyjęte rozwiązania nie okażą się jedynie doraźnymi i krótkotrwałymi rozwiązaniami oszczędnościowymi, ale doprowadzą do zagwarantowania odpowiednio wysokiego, także z punktu widzenia wymagań wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji, dochodu na starość. W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę, że ustawodawca decydujący się na podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet

i mężczyzn powinien podjąć także inne działania wspierające wprowadzoną zmianę. Wymaga ona bowiem systemowych działań legislacyjnych w wielu dziedzinach prawa.

Ze względu na założenia leżące u podstaw systemu ubezpieczenia społecznego, warunkiem powodzenia tego systemu jest równowaga między ilością środków do niego wpływających i z niego wypłacanych na potrzeby świadczeniobiorców, co między innymi wiąże się ściśle ze stosunkiem między liczbą aktywnych zawodowo (odprowadzających składki) a liczbą świadczeniobiorców. Dlatego przyjęta zmiana dotycząca wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn powinna być wsparta co najmniej efektywną polityką zatrudniania oraz polityką prorodzinną. Na potrzebę podjęcia takich działań wskazywali już w toku konsultacji projektu liczni partnerzy społeczni. Podkreślano np. konieczność dostosowania do nowych warunków modelu przeciwdziałania bezrobociu oraz wprowadzenia nowych form aktywizacji zawodowej osób starszych, potrzebę wspierania rodzin w wykonywanych przez nią funkcjach opiekuńczych wobec dzieci, a także wobec niesamodzielnych starszych jej członków. Niektóre z tych spraw już uregulowano (zob. np. ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 675; ustawą tą wprowadzono dodatkowy urlop macierzyński oraz urlop rodzicielski), inne zostały uwzględnione w rządowym programie Solidarność pokoleń (zob. uchwała Rady Ministrów nr 239 z dnia 24 grudnia 2013 r., M. P. z 2014 r. poz. 115 w sprawie ustanowienia programu solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+). Niemniej jednak pożądane i możliwe są w tej dziedzinie dalsze długofalowe, oparte na spójnych założeniach, działania legislacyjne.

Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając o konstytucyjności przepisów podwyższających i zrównujących wiek emerytalny, stwierdził, że państwo zobowiązane do świadczeń emerytalnych na rzecz obywateli i zarazem mające świadomość złej kondycji systemu emerytalnego ma powinność podjęcia działań naprawczych. Ustawodawca polski, podobnie jak to miało lub ma miejsce w innych krajach, wybrał jako główny środek naprawczy podwyższenie wieku emerytalnego. Trybunał sygnalizuje, że środek ten powinien być jednym z wielu, a nie jedynym środkiem łagodzącym skutki kryzysu funduszu ubezpieczeń społecznych. Działania naprawcze mogą i powinny obejmować różne dziedziny życia i wzajemnie się uzupełniać, co zwiększa ich skuteczność i stwarza możliwości proporcjonalnego rozłożenia ciężaru skutków kryzysu. W tym miejscu Trybunał ponownie zwraca uwagę, że już w toku konsultacji społecznych wielu partnerów społecznych zgłaszało propozycje różnych możliwych rozwiązań. Podjęcie prac

prawodawczych w poszczególnych wskazywanych dziedzinach z udziałem w nich podmiotów reprezentujących różne społeczne interesy, sprzyjałoby wzmocnieniu demokracji deliberacyjnej i pozyskiwaniu akceptacji trudnych zmian społecznych.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 43/12 Trybunał Konstytucyjny zauważył, że cele ustawy nowelizującej z 2012 r. tylko w pewnym stopniu pokrywają się z celami reformy emerytalnej z 1999 r.; na dalszy plan zeszło podstawowe dla reformy z 1999 r. dążenie do objęcia powszechnym systemem emerytalnym różnych grup zawodowych. Założenie powszechności systemu na przestrzeni lat ograniczono, utrzymując wcześniejsze lub wprowadzając nowe wyłączenia dla różnych grup zawodowych. Nie upraszczając skomplikowanego problemu przyczyn różnicowania systemu emerytalnego, Trybunał poddaje pod rozagę prawodawcy podjęcie zgodnych z założeniami solidaryzmu społecznego działań prowadzących do proporcjonalnego rozłożenia skutków kryzysu systemu zabezpieczenia społecznego pomiędzy jak najszerszy krąg podmiotów. Trybunał podkreśla, że jeśli zakłada się, iż zmiana jest konieczna ze względu na okoliczności o charakterze powszechnym (takie jak np. demografia), to ciężar tych zmian ponosić powinni wszyscy zatrudnieni (aktywni zawodowo), a nie tylko ci, którzy są objęci powszechnym systemem emerytalnym. Ewentualne wyłączenia powinny mieć silne uzasadnienie aksjologiczne.

W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, uczestnicy postępowania zwracali uwagę na problematykę podniesienia wieku emerytalnego osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Nie była ona przedmiotem konkretnego zarzutu, ale Trybunał dostrzegł, że zmiany w systemie emerytalnym związane z podwyższeniem wieku emerytalnego aktualizują potrzebę określenia, w jakich obszarach aktywności zawodowej istnieje rzeczywista potrzeba uwzględnienia warunków pracy, uzasadniających przyznanie niektórym podmiotom szczególnych uprawnień.

Ustawa, która była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, zobowiązuje Radę Ministrów do obserwowania skutków, jakie jej funkcjonowanie wywołuje w życiu społecznym. Trybunał podkreśla ogromną doniosłość tego postanowienia, zwracając uwagę, że przyjęte w ustawie nowelizującej z 2012 r. rozwiązania opierają się w znacznym stopniu na wiedzy niepewnej i prognozach. Konieczna jest więc stała kontrola sytuacji demograficznej, gospodarczej i społecznej, która może się zmieniać oraz tego, czy rozstrzygnięcie ustawodawcy wywołuje założone

przez niego skutki. W szczególności niezbędne są systematyczne badania dotyczące stanu zdrowia ubezpieczonych w wieku 60-67 lat, by stwierdzić stanowczo zdolność tej grupy osób do aktywności zawodowej, a także systematyczna obserwacja rynku pracy.

Trybunał Konstytucyjny zwraca też uwagę na liczną grupę osób niezdolnych do pracy, dla których wydłużone oczekiwanie na emeryturę przy niskich świadczeniach rentowych stanowi dużą dolegliwość.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegając celowość instytucji emerytury częściowej i orzekając jedynie o zakresowej niekonstytucyjności przepisów, które ją regulują (art. 26b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa FUS oraz art. 19a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, ze zm.), podał szereg argumentów uzasadniających takie rozstrzygnięcie oraz wskazał ułomności przyjętego przez ustawodawcę unormowania. Dodatkowo Trybunał sygnalizuje, że ustawodawca przygotowując nową regulację tej instytucji, powinien jasno określić jej charakter prawny. W przyjętej obecnie konstrukcji wątpliwości budzi np. to, czy emerytura częściowa, będąca w istocie nowym rodzajem świadczenia, jest emeryturą w rozumieniu ustawy FUS i innych aktów normatywnych, czy może być i jak długo pobierana po osiągnięciu wieku emerytalnego. Powoduje to niepożądaną niejasność co do relacji (np. możliwości zbiegu) emerytury częściowej i innych uprawnień oraz obowiązków przewidzianych w ustawach z zakresu zabezpieczenia społecznego. Trybunał zwraca także uwagę, że z założenia instytucja emerytury częściowej miała mieć charakter ochronny przede wszystkim wobec osób, dla których w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego kontynuowanie pracy aż do osiągnięcia wieku emerytalnego jest wysoce utrudnione lub niemożliwe. Tymczasem w obecnym kształcie emerytura ta może się okazać świadczeniem korzystnym dla osób, które kontynuują pracę zarobkową, a świadczeniem zbyt niskim dla osób rzeczywiście pozostających bez pracy. Przyjęta konstrukcja może prowadzić do tego, że omawiana instytucja nabierze cech niezgodnych z deklarowaną *ratio*. Prawodawca powinien tę perspektywę uwzględnić, innymi słowy powinien tak ukształtować emeryturę częściową, żeby chroniła osoby w najtrudniejszej sytuacji, te, które najbardziej dotkliwie odczują skutki podwyższenia wieku emerytalnego.

Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, że z punktu widzenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez

nie prawa szczególnie ważne jest, aby podejmowane przez prawodawcę działania miały charakter systemowy, były konsekwentne i oparte na jednolitych i spójnych założeniach.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Hajduk", is written to the right of the official seal.