



Szymon Pawłowski*

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

KONSTITUCYJNOŚĆ OBNIŻENIA I ZRÓŻNICOWANIA POWSZECHNEGO WIEKU EMERYTALNEGO

1. W niniejszym artykule zostaną przedstawione rozważania na temat konstytucyjnej dopuszczalności obniżenia i zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Poza zakresem badania znajdują się zatem zagadnienia możliwości odmiennego ukształtowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w zgodzie z prawem unijnym i międzynarodowym. W artykule regulacja przyjęta przez Sejm VIII kadencji, wprowadzająca ponownie niższy i odrębny dla płci wiek emerytalny, zostanie skonfrontowana z ustaleniami trybunalskimi, w szczególności wypowiedzią sądu konstytucyjnego w wyroku z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12.

2. Sejm VIII kadencji 16 listopada 2016 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹. Obniżyła ona i ponownie różnicowała powszechny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn². Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r.

* s.pawlowski@uksw.edu.pl

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 38. [dalej: ustawa nowelizująca].

² Sejm VII kadencji przyjął ustawę 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 z 11 maja 2012 r.]. Podstawowymi celami ustawy nowelizującej było: (a) stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat, (b) wprowadzenie możliwości przejścia na częściową emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego, (c) ograniczenie stosowania przepisów umożliwiających wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej: rolników, sędziów oraz prokuratorów. Jak wyjaśniali projektodawcy ustawy z 11 maja 2012 r. w uzasadnieniu: „Najważniejsza propozycja to stopniowe podwyższanie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat. Obecnie wiek ten wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Podnosząc wiek emerytalny od 1 stycznia 2013 r. o 1 miesiąc co trzy miesiące, poziom ten zostałby osiągnięty dla mężczyzn w 2020 r., a dla kobiet w 2040 r. [...] Bez zmian pozostałby wiek uprawniający do świadczeń o charakterze wygasającym, tj. do emerytur pomostowych i świadczeń kompensacyjnych nauczycieli. Nie ulegną zmianie również warunki nabywania prawa do świadczeń przedemerytalnych.” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 329/VII kad., s. 1–3; dalej uzasadnienie projektu ustawy). Jak podkreślali projektodawca celem podwyższenia wieku emerytalnego było wzmocnienie stanu finansów publicznych (ustabilizowanie systemu emerytalnego oraz wzrost

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³, w nowym brzmieniu, emerytura przysługuje po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej: 60 lat dla kobiet, a 65 lat dla mężczyzn. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wyraźnie wskazuje się, że obniżenie i ponowne zróżnicowanie wieku emerytalnego jest efektem realizacji założeń polityki społeczno-gospodarczej przyjętej przez większość rządową. Wyjaśnia się także, że w trakcie przyjmowania ustawy z 11 maja 2012 r. wystąpiły wady o charakterze innym niż prawny („podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego miało charakter arbitralny. Odmiennie niż w innych krajach, które zdecydowały się na tego rodzaju rozwiązanie, koncepcja wdrożenia tak istotnej zmiany systemu emerytalnego nie była przedmiotem debaty publicznej”). W dalszej części uzasadnienia projektodawcy dostrzegają problem zgodności z konstytucją zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. A mianowicie wyjaśniają, że takie „zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, ale stanowi – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07 – uprzywilejowanie wyrównawcze”. Ze względu na zróżnicowanie ról obu płci w społeczeństwie, które trwa nadal, w tym równoczesne obciążenie kobiet obowiązkami rodzinnymi oraz pracą zawodową, konstytucyjnie jest możliwe powrót do odmiennego, ze względu na niższy wiek emerytalny bardziej korzystnego dla kobiet, ukształtowania pozycji przyszłych emerytów. Projektodawcy przyznają jednakże, że od momentu wydania ww. orzeczenia trybunalskiego wystąpił proces (dalszego) zrównywania ról obu płci w społeczeństwie, choć w momencie uchwalania ustawy nowelizującej nadal występowały różnice wynikające z pełnienia przez kobiety szczególnej roli w społeczeństwie i rodzinach. Zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn ma stanowić realizację zasady sprawiedliwości społecznej, „która w odniesieniu do omawianych relacji oznacza uwzględnianie odmienności sytuacji kobiet w społeczeństwie”. Odmiennie określenie momentu osiągnięcia wieku emerytalnego miało na celu „zapewnienie kobietom rzeczywistego równego traktowania, co nie musi być tożsame z identycznością ich położenia”. Projektodawcy konkludują, że „różnice wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są uznawane za zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli osiągnięcie wieku emerytalnego nie powoduje obowiązku zakończenia zatrudnienia” (druk sejmowy nr 62/VIII kad., s. 1–2).

gospodarczy), ale również umożliwienie wypracowanie stosunkowo wysokiej emerytury (uzasadnienie projektu ustawy, s. 1). Ustawa przyjęła model stopniowego podwyższania wieku emerytalnego i rozłożenia go w długim okresie. W przypadku kobiet docelowy wiek miał zostać osiągnięty w 2040 r., a więc po dwudziestu ośmiu latach od rozpoczęcia jego podnoszenia o siedem lat (z 60 lat do 67 lat), a w przypadku mężczyzn podnoszenie wieku o dwa lata (z 65 lat do 67 lat) trwać miało osiem lat (art. 24 ust. 1a i ust. 1b ustawy z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy nr 329/VII kad., s. 1–3; dalej uzasadnienie projektu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1383, ze zm. [dalej: u.e.r.].

Ustawodawca przyjął stosunkowo długi okres *vacatio legis*, gdyż ustawa nowelizująca weszła w życie dopiero 1 października 2017 r. (art. 31). Równocześnie w przepisach przejściowych (art. 17–30) określono skutki, różnego dla obu płci, obniżenia wieku emerytalnego. Ustawodawca przyjął zasadę ochrony praw już nabytych (art. 17) oraz wykluczył wsteczne działanie ustawy, także w okresie rocznego *vacatio legis* (art. 18). Wprowadził także nakaz monitorowania działania ustawy i informowania Sejmu o jej skutkach (art. 19).

3. Do momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej zasadą polskiego prawa zabezpieczenia społecznego było zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego. Po odzyskaniu przez Rzeczpospolitą Polską niepodległości w roku 1918 następowało wyłącznie podwyższanie (podstawowego) wieku emerytalnego. Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych⁴ określiło wiek starczy na 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet (art. 24). Taką samą granicę wieku ustaliła w szerszym zakresie tzw. ustawa scaleniowa⁵ – ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym⁶. Wiek emerytalny dla wszystkich pracowników określił dekret z dnia 25 czerwca 1954 r., przy czym, co do zasady, był on wyższy od poprzednio ustalonego wieku starczego⁷ (60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn – art. 30). Także ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁸, a po niej ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁹ przyjęły taką granicę zmiany statusu prawnego¹⁰

⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 911.

⁵ Zgodnie z postanowieniami jej art. 154: „Za inwalidę uważa się również osobę, która ukończyła 65 rok życia oraz osobę, która, ukończyła 60 rok życia i przebyła w ubezpieczeniu 750 tygodni składkowych ze składką”. Ustawa scaleniowa nie rozróżniała ryzyka emerytalnego i inwalidzkiego (zob.: T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków–Lublin 1997, s. 14 i nn.; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 200–201). Po raz pierwszy rozdzielenie tych ryzyk, a zatem i wyznaczenie wieku emerytalnego wprost, nastąpiło na podstawie regulacji dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 23, poz. 97, ze zm.) [dalej: dekret z 25 czerwca 1954 r.].

⁶ Dz. U. Nr 51, poz. 396 ze zm.

⁷ Dla pracowników wykonujących wskazane w ustawie zawody (zob. art. 9, np. zatrudnionych pod ziemią, na statkach morskich, nauczycieli) wynosił 60 lat dla mężczyzn oraz 55 lat dla kobiet.

⁸ Dz. U. Nr 3, poz. 6, ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.

¹⁰ W art. 21 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 1968 r. ustalono wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn będących pracownikami pierwszej (wybrane zawody) oraz drugiej (podstawowej) kategorii zatrudnienia (odpowiednio: 55 oraz 60 lat; 60 oraz 65 lat). W ustawie z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników w art. 26 przyjęto podstawowy wiek emerytalny (60 i 65 lat), utrzymując równocześnie wiele odstępstw od tej reguły, np. możliwość uzyskania świadczenia emerytalnego w niższym wieku emerytalnym, albo wcześniejszej emerytury bez osiągnięcia wieku emerytalnego (zob. przykładowo: art. 54 i n. wyznaczający niższy wiek emerytalny dla osób wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze oraz art. 27 określający prawo do wcześniejszej emerytury); dla niektórych grup pracowników ustawodawca decydował się na uchwalenie odrębnej ustawy, np. ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin

z pracownika na emeryta¹¹. Ustawodawca skorzystał ze swojego konstytucyjnego uprawnienia wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, utrzymując po reformie systemu emerytalnego z roku 1998 podstawowy wiek emerytalny na poziomie 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn (art. 24 ust. 1 u.e.r. w brzmieniu do 1 stycznia 2013 r.).

4. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego ukształtowania regulacji prawnych, aby każdemu obywatelowi zapewnić prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie 2 ustawy zasadniczej ustrojodawca przyznał ustawodawcy zwykłego w zakresie zasad i formy tego prawa szeroką swobodę regulacyjną. Ustalenie warunków uzyskania świadczenia emerytalnego, w tym wieku emerytalnego, stanowią formę realizacji tego konstytucyjnego uprawnienia. Jak podkreśla sąd konstytucyjny: „Do ustawodawcy należy wybór rozwiązania, które uważa za optymalne z punktu widzenia obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. [...] Prawo ustawodawcy do określania zakresu zabezpieczenia społecznego obejmuje w szczególności prawo do wyznaczenia wieku emerytalnego wewnątrz pewnego przedziału czasowego, którego granice wyznacza istota prawa do emerytury” (wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99).

Rozważania na temat zgodności z Konstytucją RP obniżenia wieku emerytalnego dla kobiet i dla mężczyzn należy rozpocząć od stwierdzenia, że wiek emerytalny nie został określony przez żaden przepis ustawy zasadniczej¹², a jego ustalenie należy do ustawodawcy. Niemniej, jak wyjaśnił sąd konstytucyjny, ustawodawca, określając wiek emerytalny, nie może naruszyć istoty prawa do emerytury. Ustalenie wieku na zbyt wysokim poziomie mogłoby stanowić takie naruszenie, gdyby ubezpieczeni, ze względu na długość życia, co do zasady, nie mogli go osiągnąć. Tak ustalone prawo do emerytury stanowiłoby swoistą fikcję prawną, co równoznaczne byłoby z naruszeniem zasady lojalności wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Jak podkreślił sąd konstytucyjny: „Wyznaczenie wieku emerytalnego na poziomie faktycznie uniemożliwiającym skorzystanie z tego prawa [prawa do emerytury – uwaga własna] jest konstytucyjnie niedopuszczal-

(Dz. U. Nr 5, poz. 32 ze zm.) określiła wiek emerytalny na 55 lat, bez rozróżnienia na płeć (art. 9 ust. 1; zob. jednakże art. 9 ust. 2 stopniowo obniżający wiek emerytalny).

¹¹ Podkreślenia wymaga, że inne niż pracownicy grupy zawodowe były w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stopniowo obejmowane ubezpieczeniem emerytalnym na podstawie odrębnych ustaw, które samodzielnie określały wiek emerytalny; co do zasady był to wiek tożsamy z wiekiem podstawowym; zob. np.: art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 1983 r. Nr 31, poz. 145, ze zm.) – podstawowy wiek emerytalny został wyznaczony na 65 lat dla mężczyzny, a 60 lat dla kobiety; podobną regulację można odnaleźć w art. 15 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz. U. Nr 45, poz. 232, ze zm.).

¹² Postulat „wyznaczenia wieku emerytalnego” w Konstytucji podniósł W. Brzozowski w: *O potrzebie reformy konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 12, s. 11.

ne” (wyrok TK, K 43/12). Taki argument, co do zasady, nie może zostać użyty w badaniu zgodności z Konstytucją RP obniżenia wieku emerytalnego. Trzeba jednakże wskazać, że wyjątkowo, w specyficznych warunkach, taka ocena byłaby możliwa. Jeśli obniżenie następowaloby na skutek ustalenia, przykładowo w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, że dotychczasowy wiek emerytalny jest nieosiągalną dla przeciętnego ubezpieczonego (na dzień dzisiejszy np. ukończenie 100 lat), wówczas taki obniżony wiek (przepis ustawy określający ten wiek), także podlegałby ocenie, czy po jego osiągnięciu jest możliwy „odbiór wysługi czy zasługi związanej z pracą [...] w sytuacjach typowych” (wyrok TK, K 43/12).

Ponadto, każdorazowe obniżenie wieku musi podlegać badaniu, zdaniem sądu konstytucyjnego, czy ustawodawca nie przekroczył granic określonych w ustawie zasadniczej. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 43/12, granica swobody regulacyjna ustawodawcy obniżania wieku emerytalnego wynika, po pierwsze, z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. „Granica wieku emerytalnego nie może być więc ustalona w taki sposób (na tak niskim poziomie), by społeczne zobowiązanie, ze względu na liczbę beneficjentów lub okres pobierania przez nich świadczeń, stało się jaskrawo niesprawiedliwe, a nawet niemożliwe do spełnienia” (wyrok TK, K 43/12). Po drugie, decyzja ustawodawcy musi uwzględniać wskazówki zawarte w art. 65 ust. 5 ustawy zasadniczej – „ustalenie wieku, po osiągnięciu którego jest społeczne przyzwolenie na niewykonywanie pracy, musi wiązać się z tym, by zatrudnienie w okresie przedemerytalnym było produktywne”. Po trzecie, zdaniem sądu konstytucyjnego granice takie wyznacza sam art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (w związku z art. 65 ust. 5 ustawy zasadniczej). Trybunał Konstytucyjny nie wyjaśnił szczegółowo normatywnego źródła takiej granicy, lecz wydaje się, że należy poszukiwać tej regulacji w zdaniu pierwszym art. 67 ust. 1 („właściwość świadczenia emerytalnego”) ¹³, a nie w zdaniu drugim („zakres oraz forma”). Konstytucyjny test „granicy” uzupełnia test „czynnikowy”. Ustawodawca, ustalając bowiem wiek emerytalny, musi brać pod uwagę następujące czynniki: biologiczny (polegający na utracie zdolności do zarabkowania w związku ze starzeniem się, uwzględniając postęp techniczny i automatyzację przyczyniającą się do polepszenia warunków pracy i czyniąc ją lżejszą lub łatwiejszą), ekonomiczny (uwzględniający poziom gospodarczy kraju i prognozy rozwoju gospodarczego,

¹³ W tym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił także: „W Konstytucji odnaleźć można także wskazówki co do ustalenia najniższej granicy wieku emerytalnego. Jak była o tym mowa ze względu na właściwości świadczenia emerytalnego każde pokolenie pracujące w danym czasie musi zrealizować zobowiązania wobec aktualnych beneficjentów – uprawnionych do świadczeń ze względu na ich wysługę lub zasługę. System ubezpieczeń emerytalnych opiera się bowiem na pewnej swoistej obietnicy i niedopuszczalne jest, na gruncie zasad i wartości konstytucyjnych, zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej, ani to, by jakieś określone pokolenie nie uzyskało zabezpieczenia społecznego za swoją wysługę czy zasługi związane z pracą, ani by zostało ponad miarę obciążone zobowiązaniem wobec swoich poprzedników ze względu na to, że okres wysługi czy zasługi tych ostatnich związanej z pracą był zbyt krótki”.

w tym dynamikę gospodarki, jej innowacyjność, sytuację na rynku pracy), demograficzny (w szczególności relacja osób pracujących i opłacających składki do świadczeniobiorców funduszu emerytalnego, stan zdrowia społeczeństwa i prognozy dotyczące wydłużania się życia) oraz społeczno-kulturowy (czyli oczekiwania społecznych co do wieku emerytalnego, występującego wraz z postępowaniem cywilizacyjnym dążenia do skracania czasu pracy zarobkowej, a także oczekiwania, że mimo osiągnięcia określonego wieku jest możliwa i pożądana zawodowa aktywność).

Kończąc swoje rozważania, sąd konstytucyjny uznał, że Konstytucja RP powierzyła ustalenie emerytury ustawodawcy, a jego decyzja wymaga uwzględnienia czynników pozaprawnych. Trybunał Konstytucyjny musi zatem wykazać się daleko idącą powściągliwością i za każdym razem wychodzić z założenia, że parlament działa z należytą starannością, racjonalnie i odpowiedzialnie. Założenie to ma stanowić „kwalifikowane” domniemanie konstytucyjności ustaw. Ostatecznie wskazał problemy konstytucyjne, które mogą powstać przy ustalaniu wieku emerytalnego (przypomnieć trzeba, że przedmiotem kontroli były przepisy ustawy podwyższające wiek emerytalny), a mianowicie, czy przyjęty wiek nie jest zbyt wysoki oraz czy proces dojścia do nowej granicy spełnia standard konstytucyjny. Tak wskazane kwestie można odnieść *mutatis mutandis* do regulacji obniżającej wiek emerytalny, a mianowicie, czy przyjęty wiek nie jest zbyt niski oraz jaka jest „ścieżka dojścia” do obniżonego wieku.

5. Konfrontując powyższe ustalenia trybunalskie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej, trzeba wskazać, że projektodawcy lakonicznie odnieśli się do kwestii konstytucyjności obniżenia wieku emerytalnego z perspektywy oceny, czy nie doszło do przekroczenia konstytucyjnej „granicy” obniżenia wieku (ze względu na jej niezgodność z art. 2, art. 65 ust. 5 oraz art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej). Wskazali jedynie, że następuje powrót do wieku trwale obecnego w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. Założono zatem, że skoro przed podniesieniem wieku emerytalnego nie kwestionowano z perspektywy konstytucyjnej wieku 60 i 65 lat, nie jest konieczne przeprowadzanie wnikliwego testu. W uzasadnieniu omówiono natomiast test „czynnikowy”, wyjaśniając, że: „Obecna sytuacja społeczno-gospodarcza Polski nie uzasadnia podwyższenia podstawowego wieku emerytalnego”, stan zdrowia społeczeństwa przemawia za pozostawieniem decyzji o dalszej pracy ubezpieczonym. Szersze uzasadnienie zostało przedstawione w kwestii zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co zostało zasygnalizowane powyżej i będzie przedmiotem dalszych rozważań. Także służby prawne Sejmu nie dostrzegły konstytucyjnego problemu w obniżeniu wieku emerytalnego i jeśli przeprowadziły powyższy test „granicy wieku” oraz „czynników”, to został wyartykułowany wyłącznie jego wynik. Jak bowiem wskazano w przedstawionej w trakcie prac legislacyjnych opinii praw-

nej¹⁴: „Art. 67 ust. 1 Konstytucji pozostawia określenie w ustawie zwykłej wieku emerytalnego, co potwierdził TK w wyroku z 7 maja 2014 r. sygn. akt 43/12” (s. 2).

Odnosząc się do trybunalskiego testu „granicy” i zgodności obniżenia wieku z zasadą sprawiedliwości, trzeba wyjaśnić, że sąd konstytucyjny rozróżnia formalną (nakaz równego traktowania podmiotów podobnych i zakaz równego traktowania podmiotów różnych) oraz materialną (nakaz realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego) stronę zasady sprawiedliwości społecznej¹⁵. Badanie dopuszczalności różnicowania obniżenia wieku emerytalnego, a zatem także oceny zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej w sensie formalnym zostanie przeprowadzone poniżej. Natomiast w sferze zabezpieczenia społecznego sprawiedliwość społeczna o charakterze materialnym wymaga wyważenia interesów grup społecznych, w szczególności świadczeniobiorców i osób finansujących świadczenia. Przyjęcie modelu ubezpieczeniowego dla świadczeń emerytalnych zakłada oparcie go na zasadzie wzajemności składki i świadczenia. Opłacanie składek aż do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego warunkuje zarówno nabycie prawa do emerytury, jak również ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń (realizacja postulatu zachowania słusznych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym” a rozmiarami „zasługi”). Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest jednak ściśle przestrzegana w polskim prawie zabezpieczenia społecznego i Konstytucja RP nie wymaga takiego rygoryzmu. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ekwiwalentności nie wyklucza węższej rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek. Wysokość świadczeń nie powinna jednak nadmiernie odbiegać od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych. Wkłady ubezpieczonych w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego są bowiem podstawowym składnikiem jego majątku, a to z niego wypłacane są świadczenia. Fundusz ten nie może zatem zostać nadmiernie obciążony wypłatami dla osób, które go nie powiększały w okresie aktywności zawodowej. Ponadto zasada sprawiedliwości społecznej stanowi przeciwieństwo arbitralności, ma przeciwdziałać kreacji niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Są zatem wykluczone arbitralne przekształcenia w warunkach prawa do emerytury, w tym także poprzez obniżeniu granicy wieku¹⁶. Podsumowując, w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej jest: a) przyjęcie ubezpieczeniowego modelu świadczeń emerytalnych, b) akceptacja zasady ekwiwalent-

¹⁴ Opinii prawnej dr hab. M. Szczeptańskiej w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (BAS-WAL-184/15).

¹⁵ Zob. wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12, wraz z przeanalizowaną tam linią orzecniczą.

¹⁶ Zob. wciąż aktualne orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1997 r., K 21/95, oraz wyroki TK z dnia 4 grudnia 2000 r., K 9/00, oraz cytowany powyżej K 9/12.

ności składki i świadczenia jako zasady podstawowej, c) brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki nie dyskwalifikuje konstytucyjnie regulacji emerytalnej d) jako zasady modyfikujące, oprócz zasady wzajemności składki i świadczeń, system ubezpieczeń emerytalnych powinien uwzględniać zasady solidarności międzypokoleniowej (czy szerzej: solidarności społecznej oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości)¹⁷.

Jednakże należy pamiętać, że system przyjęty przez ustawodawcę jako docelowy to model zdefiniowanej składki, w którym, jak stwierdził TK w wyroku z dnia 7 lutego 2006 r., SK 45/04: „Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego”. Wymiar świadczenia w systemie zdefiniowanej składki zakłada uzależnienie wysokości świadczenia wyłącznie od sumy składek zgromadzonych na koncie ubezpieczeniowym; taki mechanizm jeśli nie zrywa z zasadą solidaryzmu, to znacząco ją ogranicza¹⁸ (wyrok TK z dnia 24 października 2005 r., P 13/04). O ile zatem należy się zgodzić, że obniżenie wieku emerytalnego, którego skutkiem byłoby niesprawiedliwe (niesolidarne) przerzucenie ciężaru utrzymania systemu emerytalnego na jedno przyszłe pokolenie, jest konstytucyjnie niedopuszczalne, to rygorystyczne utrzymanie systemu zdefiniowanej składki minimalizuje takie zagrożenie. Także inny, samofinansujący się system emerytalny wykluczyłby w zasadzie możliwość ustanowienia konstytucyjnej granicy obniżenia wieku emerytalnego. Ponadto trzeba także zauważyć, że zmiana modelu (np. na zdefiniowane świadczenia) w przypadku negatywnego rozkładu demograficznego społeczeństwa (przewaga świadczeniobiorców nad ubezpieczonymi) mogłaby doprowadzić do niesprawiedliwego rozkładu ciężarów, pomimo utrzymania wieku emerytalnego na tym samym poziomie. Wyznaczenie zatem konstytucyjnej „granicy” obniżenia może nastąpić wyłącznie *a casu ad casum* po uwzględnienia otoczenia normatywnego regulacji wyznaczającej wiek emerytalny.

Obniżenie wieku emerytalnego, jak wskazał sąd konstytucyjny, mogłoby naruszać art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Świadczenia emerytalne stanowią z całą pewnością formę realizacji gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP prawa do zabezpieczenia społecznego. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pra-

¹⁷ Zob. wyroki TK z dnia: 30 maja 2000 r., K 37/98; 22 czerwca 1999 r., K 5/99; 4 grudnia 2000 r., K 9/00; 8 września 2005 r., P 17/04; 24 października 2005 r., P 13/04; 7 lutego 2006 r., 45/04; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06; 27 stycznia 2010 r., SK 41/07.

¹⁸ Zob. S. Pawłowski, Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt P 2/16, wraz ze wskazaną tam literaturą i orzecnictwem.

cy. Ponadto, gwarancja konstytucyjna wymaga istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości¹⁹. Parlament jest konstytucyjnie zobowiązany do takiego kształtowania warunków nabycia świadczenia emerytalnego, aby gwarantowało ono zaspokojenie podstawowych potrzeb (minimum życiowego). Nakaz ten obejmuje przede wszystkim określenie wieku emerytalnego. Dążąc do zapewnienia finansowej efektywności systemu emerytalnego oraz podwyższenia przyszłego świadczenia, ustawodawca mógł podwyższyć wiek emerytalny kobiet i mężczyzn do 67 lat (wyrok TK, K 43/12). Jeśli obniżenie wieku emerytalnego zachwiałoby w sposób niekonstytucyjny stanem finansów publicznych (skala makro) lub w aktualnym modelu spowodowało uzyskanie przez emerytów świadczeń poniżej minimum egzystencji (skala mikro), wówczas sąd konstytucyjny byłby uprawniony do derogacji takiej normy. Jednakże samo uznanie regulacji obniżającej wiek emerytalny za niezgodną art. 67 ust. 1 Konstytucji RP nie musi powodować podwyższenia wieku emerytalnego. Wykonanie orzeczenia trybunalskiego pozostawione bowiem zostałyby ustawodawcy zwykłemu, który do dyspozycji posiada zróżnicowaną paletę instrumentów. W omawianym przypadku przywrócenie stanu zgodnego z ustawą zasadniczą – efektywności systemu emerytalno-rentowego – byłoby możliwe poprzez zwiększenie obciążeń podatkowych lub ograniczenie wydatków w innych obszarach zadań publicznych (przywrócenie akceptowalnego przez ustrojodawcę stanu równowagi finansów publicznych) albo podniesienie wymiaru składki. Słusznie zatem ustawodawca wprowadził nakaz przeprowadzenia oceny działania systemu emerytalnego ukształtowanego ustawą nowelizującą. Jeśli wymiar świadczeń emerytalnych po obniżeniu wieku emerytalnego byłby konstytucyjnie nieakceptowalny ustawodawca będzie mógł odpowiednio zareagować, nie czekając na wyrok sądu konstytucyjnego.

Ponadto, samo użyte w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej pojęcie „wieku emerytalnego” może zawierać w sobie normę konstytucyjną zakazującą wyznaczenie zbyt niskiego wieku emerytalnego. Jak wszak powyżej wyjaśniono, świadczenie emerytalne – uzyskane po osiągnięciu wieku emerytalnego – zakłada odebranie przez ubezpieczonego „zasługi”, którą wypracował przez lata aktywności zawodowej. Wyznaczenie zbyt niskiego wieku zaprzeczałoby istocie tego pojęcia.

Nie jest natomiast zrozumiałe wskazanie jako wzorca kontroli (nawet związkowo) dla regulacji obniżających wiek emerytalny art. 65 ust. 5 Konstytucji RP. Przepis ten ma bowiem charakter programowy, choć posiada znaczenie prawne, nie tworzy praw podmiotowych²⁰. Ponadto, art. 65 ust. 5 ustawy zasadniczej określa instrumenty, które władze publiczne mają wdrożyć dla osiągnięcia „pełnego, produktywnego zatrudnienia”. Nie ma wśród nich ustalenia odpowiednio wieku emerytalnego. Ustrojodawca, jako zasadę przyjmując zasadę wolności człowieka

¹⁹ Zob. wyrok TK z dnia 24 lipca 2014 r., SK 53/14, wraz ze wskazanym tam orzecnictwem.

²⁰ L. Garlicki, Komentarz do art. 65 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 4.

(art. 31 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zakazując pracy obowiązkowej (art. 65 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP), rozdzielił kwestię pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz wieku emerytalnego. Nie do końca jest także jasna wypowiedź sądu konstytucyjnego, z której ma wynikać, że wzorcem konstytucyjnym jest regulacja określająca społeczne przyzwolenie na niewykonywanie pracy w postaci dolnej (konstytucyjnej) granicy wieku emerytalnego. Oczekiwania obywateli wobec prowadzonej polityki społecznej powinny znajdować swój wyraz w wyborach. Akceptowalny społecznie wiek emerytalny może być wynikiem realizacji programu politycznego większości sejmowej na nowo personalnie ukształtowanego parlamentu. Nie stanowią natomiast, w mojej opinii, regulacji konstytucyjnej.

Istotnym problemem konstytucyjnym podczas podwyższania wieku emerytalnego jest kwestia uregulowania „ścieżki dojścia” do niego w ten sposób, aby maksymalnie ukształtowane ekspektatywy nabycia prawa do emerytury nie zostały naruszone²¹. O ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej można mówić wówczas, gdy zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne; w sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego. W sferze praw emerytalnych ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (zasada ta nie jest więc uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu urzeczywistnienie uprawnienia)²². Odstąpienie od ochrony ekspektatyw jest możliwe, gdy m.in. prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji²³. W przypadku podwyższania wieku emerytalnego sąd konstytucyjny akceptował unormowania, które określały nową negatywną przesłankę, a jej spełnienie było możliwe po raz pierwszy po 5 latach. Innymi słowy 5-letni okres poprzedzający wystąpienie skutku negatywnej dla ubezpieczonego zmiany jest wystarczający, aby zachować standard konstytucyjny²⁴. Także ewolucyjne wprowadzenie zmiany jest zgodne z Konstytucji RP (np. podwyższanie

²¹ Zob. zwłaszcza wyroki TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99 i dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, oraz powołane w nich orzeczenia przedkonstytucyjne; por. także M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008 oraz tenże, *Ekspektatywa jako przedmiot ochrony konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 11, s. 93–101; K. Ślęzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz–Katowice 2006; K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 66–73

²² Zob. np. wyroki TK z dnia: 6 lipca 1999 r., P 2/99; 20 grudnia 1999 r., K 4/99; 21 grudnia 1999 r., K 22/99; 17 listopada 2003 r., K 32/02; 17 października 2005 r., K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04; a także W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 37; M. Jackowski, *op. cit.*, s. 94–105 i cytowana tam literatura.

²³ Zob. orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95; wyroki TK z dnia 15 września 1999 r., K 11/99 i z dnia 17 listopada 2003 r., K 32/02.

²⁴ Zob. wyroki TK z dnia 16 marca 2010 r., K 17/09 i z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99.

wieku emerytalnego co kwartał o jeden miesiąc)²⁵. W przypadku obniżenia wieku emerytalnego *prima facie* okres dostosowawczy nie jest konstytucyjnie potrzebny. Jednakże tezę tę należy poddać dalszym badaniom naukowym. Obniżenie wieku emerytalnego wraz z wejściem ustawy w życie może budzić wątpliwości w dwóch aspektach. Po pierwsze, obniżenie wieku emerytalnego w sytuacji, gdy jego osiągnięcie wiązałoby się z prawnym obowiązkiem zaprzestania pracy i niskim stopniem zastąpienia, może być kwalifikowane jako negatywna przesłanka uzyskania świadczenia. Wówczas aktualne stałyby się powyższe wymogi ochrony ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Jej treścią byłoby uzyskanie świadczenia emerytalnego w późniejszym czasie (prawo do pracy). Ponadto, jeśli z obniżeniem wieku wiązałby się znaczny uszczerbek w tworzonej przez wspólnotę ubezpieczonych funduszu, to ewolucyjność procesu może być konstytucyjnym wymogiem jego legalności. Norma konstytucyjna chroniłaby w tym przypadku pozostałych ubezpieczonych. Warto także wspomnieć, że radykalne obniżenie wieku emerytalnego naruszałoby zasadę sprawiedliwości społecznej. Przypomnieć trzeba, że ustawodawca przyjął konstrukcję długiego *vacatio legis*, w którego trakcie wiek emerytalny był podnoszony, aby natychmiast po wejściu w życie ustawy nowelizującej obniżyć go do 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Nie był to jednakże jedyny znany ustawodawcy model obniżenia wieku uprawniającego do świadczenia. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin²⁶ wiek emerytalny tej grupy zawodowej, po spełnieniu innych ustawowych wymogów, został obniżony stopniowo o pięć lat w ciągu lat trzech. Wydaje się, że zmiany wieku emerytalnego, zarówno jego podwyższanie, jak i obniżanie, powinny nastąpić ewolucyjnie, aby zadośćuczynić standardowi konstytucyjnemu.

6. Zauważonym przez ustawodawcę problemem konstytucyjnym było różnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Wzorcami konstytucyjnymi byłaby w tym przypadku zasada równości wobec prawa (art. 32), zasada równych praw do zabezpieczenia społecznego (art. 33 ust. 2), zasada sprawiedliwości społecznej w aspekcie formalnym. Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań trybunalskich²⁷. Zasada równości wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary²⁸. Konsekwencją zasady równości wobec prawa jest zakaz dyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn, to jest zakaz różnego traktowania takich samych (podobnych) podmiotów; zakaz wprowadzania różnicowań zarówno dyskrymi-

²⁵ Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12.

²⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 32.

²⁷ Zob. np. wyrok TK z dnia 25 listopada 2010 r., K 27/09.

²⁸ Zob. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2007 r., SK 37/06; a także wyroki TK z dnia 28 marca 2007 r., K 40/04 i z dnia 18 lipca 2008 r., P 27/07.

nujących (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i faworyzujących (uprzywilejowanie). Równość wobec prawa nie ma charakteru absolutnego²⁹. Nie każda zatem sytuacja, w której norma traktuje odmiennie adresatów odznaczających się określoną cechą wspólną, będzie odstępstwem (niedopuszczalnym wyjątkiem) od zasady równości. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”³⁰. Należy wówczas odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium różnicujące sytuację podmiotów prawa pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych³¹. Drugi ze wskazanych wzorców kontroli konstytucyjności – art. 33 Konstytucji RP – proklamuje zasadę równych praw kobiet i mężczyzn. Wzorzec ten został wnikliwie omówiony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., K 63/07, do którego należy się odwołać. Sąd konstytucyjny wyjaśnia w nim, że zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn jest jedną z podstawowych zasad deklarowanych zarówno przez prawo międzynarodowe, jak i wszystkie współczesne konstytucje. W art. 33 ust. 1 Konstytucji RP została sformułowana zasada ogólna. Znajduje ona uszczegółowienie i rozwinięcie w ust. 2 tego artykułu wymieniającym dziedziny, w których równość ta musi w szczególności znajdować zastosowanie. Wykaz tych dziedzin jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, otwarty³². W kontekście niniejszych rozważań znaczenie ma zadeklarowanie równych praw w życiu społecznym i gospodarczym, a konkretnie równego prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd konstytucyjny podzielił w ww. wyroku pogląd, że art. 33 Konstytucji RP jest z jednej strony powtórzeniem treści normatywnych art. 32 Konstytucji RP, a z drugiej strony wskazuje bardziej precyzyjnie najważniejsze dziedziny i problemy, w których musi się przejawiać równość praw obu płci. Zamieszczenie w Konstytucji RP obok ogólnego przepisu proklamującego zasadę równości osobnego przepisu dotyczącego równych praw kobiet i mężczyzn świadczy o zamiarze podkreślenia przez ustrojodawcę szczególnego znaczenia równości ludzi niezależnie od ich płci i wykluczenia zjawisk dyskryminacji ze względu na płeć, realnie występujących w przeszłości, jak również zdarzających się obecnie

²⁹ Por. wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., P 9/06, wraz ze wskazanym tam orzecnictwem.

³⁰ Por. m.in.: orzeczenia TK z dnia: 12 grudnia 1994 r., K 3/94; 23 października 1995 r., K 4/95; 3 września 1996 r., K 10/96; wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01.

³¹ Wyrok TK z dnia 20 października 1998 r., K 7/98; zob. też np. wyroki TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06 i z dnia 18 listopada 2008 r., P 47/07.

³² Por. też L. Garlicki, Komentarz do art. 33..., s. 6–7, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 189.

w różnych dziedzinach życia. W świetle art. 32 i art. 33 Konstytucji RP należy przyjąć, że kobiety i mężczyźni tworzą jedną kategorię (klasę) podmiotów prawa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „nie można kobiet i mężczyzn traktować jako grup na tyle odrębnych, by nie stosować do nich ogólnej zasady, że podobne podmioty prawa muszą być przez prawo traktowane w sposób równy”³³. Oznacza to zatem domniemanie istnienia równych praw i ich równego stosowania niezależnie od płci. Zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy można je uznać za uzasadnione stosownie do ogólnych wskazanych wyżej kryteriów, tj. o ile spełniają przesłanki relewancji, proporcjonalności oraz pozostają w związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. W pewnych przypadkach jest dopuszczalne stanowienie szczególnych regulacji, w celu wyrównywania faktycznych nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami, czyli wprowadzenie tzw. uprzywilejowania wyrównawczego³⁴.

Trybunał Konstytucyjny badał już kwestię zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w świetle przepisów, które z osiągnięciem wieku emerytalnego łączyły rozwiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy. Wypowiadał się głównie na temat regulacji różnicujących wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w szczególnych systemach emerytalnych, dotyczących określonych zawodów uregulowanych w odrębnych od ustawy o emeryturach i rentach ustawach. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z zasadą równości oraz nakazem równego traktowania kobiet i mężczyzn przepis(-y):

- a) ustawy o szkolnictwie wyższym stanowiący, że stosunek pracy z nauczycielem akademickim wygasa z mocy prawa z końcem roku akademickiego, w którym nauczyciel osiągnął wiek emerytalny, w części dotyczącej – kobiet nauczycieli akademickich³⁵;
- b) ustawy o służbie cywilnej, w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy urzędnika służby cywilnej – kobiety, bez jej zgody, wcześniej niż mężczyzny³⁶;
- c) ustawy – Karty Nauczyciela, w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania – bez zgody zainteresowanej – stosunku pracy z nauczycielem mianowanym – kobietą wcześniej niż z mężczyzną³⁷;
- d) ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej, w zakresie w jakim uniemożliwia zajmowanie stanowiska kierownika apteki kobiecie, która nie osiągnęła wieku emerytalnego ustalonego dla mężczyzn³⁸;

³³ Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2012 r., K 33/07.

³⁴ Tamże; zob. także przedkonstytucyjne orzeczenie TK z dnia 24 października 1989 r., K 6/89.

³⁵ Orzeczenie TK z dnia 24 września 1991 r., Kw 5/91.

³⁶ Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r., K 15/97.

³⁷ Wyrok TK z dnia 28 marca 2000 r., K 27/99.

³⁸ Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2000 r., K 15/99.

- e) ustawy o pracownikach państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym (samorządowym) – kobietą wcześniej niż z mężczyzną³⁹;
- f) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w zakresie, w jakim stwarza podstawę rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z pracownikiem mianowanym – kobietą wcześniej niż z mężczyzną⁴⁰.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 29 ust. 1 u.e.r. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prawa do nabycia emerytury w obniżonym wieku emerytalnym mężczyźnie, który osiągnął wiek 60 lat i co najmniej 35-letni okres składkowy i nieskładkowy, stanowi dyskryminację mężczyzn, przez co jest sprzeczny z art. 32 i art. 33 Konstytucji RP⁴¹.

Jak wynika z powyższej analizy, sąd konstytucyjny eliminował z systemu prawa przepisy różnicujące ze względu na wiek sytuację prawną kobiet i mężczyzn w zakresie prawa do emerytury. Przyjmował bowiem założenie, że kobietom i mężczyznom powinny przysługiwać równe prawa o charakterze socjalnym. Trybunał stwierdzał, że kobiety i mężczyźni stanowią „podmioty podobne” i konieczne jest ich równe traktowanie⁴².

Oceny konstytucyjności zróżnicowania podstawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn Trybunał dokonał w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r. (K 63/07). Stwierdził w nim, że: „Zróżnicowane traktowanie [kobiet i mężczyzn – uwaga własna] jest dopuszczalne z obiektywnych względów biologicznych lub społecznych. Różny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn był uznawany w orzecznictwie konstytucyjnym za przejaw tzw. uprzywilejowania wyrównawczego kobiet, które miało na celu zmniejszenie faktycznych nierówności. Nierówności te uznawano za naturalny i utrwalony społecznie rezultat nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie (np. powołane wyroki w sprawach K 15/97 i K 35/99) oraz równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi (np. powołane orzeczenie w sprawie Kw 5/91). Należy wskazać, że uprzywilejowanie wyrównawcze w powszechnym systemie emerytalnym spotykało się z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego (tak wprost np. w powołanych wyrokach K 35/99, P 10/07 i K 33/07). Analiza orzecznictwa konstytucyjnego prowadzi jednak do wniosku, że uprzywilejowanie wyrównawcze w sferze praw emerytalnych nie było traktowane automatycznie jako obowiązujące w odniesieniu do wszystkich grup zawodowych i sytuacji. Każde tego typu rozwiązanie Trybunał Konstytucyjny oceniał w sposób odrębny, dokładnie badając jego uzasadnienie w świetle kryteriów dopuszczalnego zróżnicowania podmiotów podobnych. W tym względzie można zauważyć kilka sta-

³⁹ Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2000 r., K 35/99.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 11 grudnia 2008 r., K 33/07.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., P 10/07.

⁴² Tak np. wyrok TK w powołanej sprawie (K 27/99).

łych elementów linii orzeczniczej. Po pierwsze, zróżnicowanie było uważane za łatwiej akceptowalne, gdy decyzja kobiety co do przejścia na emeryturę w wieku wcześniejszym niż mężczyzna była pozostawiona woli samej zainteresowanej. Oceniano je krytycznie, gdy zakończenie stosunku pracy w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego było automatyczne lub zależało od woli pracodawcy. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny stał na stanowisku, że wcześniejsze przechodzenie na emeryturę przez kobiety jest usprawiedliwione wtedy, gdy jest związane ze szczególnym charakterem wykonywanej pracy. Jak stwierdzono w wyroku w powołanej sprawie o sygn. K 15/97, „Uzasadnianie dokonywanych przez prawo klasyfikacji występowaniem odrębnych cech istotnych między podmiotami – adresatami tych regulacji jest bowiem możliwe tylko wtedy, gdy cechy te mają charakter relewantny, tzn. pozostają w bezpośrednim i koniecznym związku z dokonywanymi zróżnicowaniami. Tego typu relewantność występuje w odniesieniu do szeregu takich zawodów i zatrudnień, w których biologiczne różnice między płciami bezpośrednio rzutują na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety i tempo ich «zużywania się» w takiej pracy”. Zróżnicowanie nie jest natomiast dopuszczalne w przypadku prac umysłowych. Trybunał podtrzymał tezę wynikającą z wcześniejszego orzecznictwa, iż: „W świetle art. 32 i art. 33 Konstytucji należy przyjąć, że kobiety i mężczyźni tworzą jedną kategorię (klasę) podmiotów prawa. [...] Oznacza to zatem domniemanie istnienia równych praw i ich równego stosowania niezależnie od płci. Zróżnicowanie sytuacji kobiet jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy można je uznać za uzasadnione stosownie do ogólnych wskazanych wyżej kryteriów, tj. o ile spełniają przesłanki relewancji, proporcjonalności oraz pozostają w związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Jak wskazano powyżej, zarówno z orzecznictwa Trybunału, jak i przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego wynika, że w pewnych przypadkach dopuszczalne jest stanowienie szczególnych regulacji, w celu wyrównywania faktycznych nierówności pomiędzy kobietami i mężczyznami, czyli wprowadzenie tzw. uprzywilejowania wyrównawczego. Konkretnie regulacje ustanawiające tego typu zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn nie mogą być traktowane jako zakazane w świetle zasady równości, jeśli spełniają wspomniane wyżej wymagania”. Dokonując następnie kontroli warunków dopuszczalności zróżnicowania sytuacji prawnej wewnątrz grupy podmiotów podobnych, sąd konstytucyjny wskazał, że czynnikiem, który uzasadnia konstytucyjnie odmienne traktowanie są (nadal utrzymujące się) różnice ról społecznych, wynikające z nierównego podziału funkcji macierzystych i wychowawczych w rodzinie oraz równoczesne obciążenie kobiet zarówno pracą zawodową jak i obowiązkami rodzinnymi. Drugim czynnikiem usprawiedliwiającym są biologiczne różnice między płciami, które wpływają na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety i tempo „zużywania się w pracy”. Jednakże, jak podkreślił sąd konstytucyjny, znaczenie różnic biologicznych występujących pomiędzy kobietami i mężczyznami dla wyznaczenia wieku emery-

talnego na równym bądź zróżnicowanym poziomie nie może być dokonywane w sposób ogólny – dla całego systemu emerytalnego – bez uwzględniania specyfiki poszczególnych zajęć lub zawodów. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 24 ust. 1 u.e.r. w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, jest zgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji RP. W uzasadnieniu podkreślił równocześnie, że: „[...] omawiana sytuacja ma charakter dynamiczny. Obecnie można zauważyć zmniejszanie się wskazanych różnic o charakterze społecznym (funkcjonalnym). Z kolei różnice biologiczne między osobami obu płci mają charakter obiektywny i wobec tego będą występować zawsze. Jednakże będą one w przyszłości w mniejszym stopniu uzasadniać zróżnicowanie według kryterium płci rozwiązań prawnych dotyczących wieku emerytalnego, obejmujących ogół osób, skoro w wielu zawodach różnice te nie mają wpływu, albo mają słabszy niż dawniej wpływ, na zagrożenie stanu zdrowia i jakość wykonywanej pracy”. Na kanwie przywołanej wyżej sprawy (K 63/07), dnia 15 lipca 2010 r. Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi w trybie sygnalizacji uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do stopniowego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (S 2/10). A zatem trwałe utrzymanie zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

W dniu 7 maja 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. akt K 43/12. Sąd konstytucyjny orzekł, że wprowadzone ustawą z dnia 11 maja 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 wzorcami kontroli, w tym art. 32 i art. 33 Konstytucji RP.

Punktem wyjścia rozważań jest zatem stwierdzenie, że kobiety i mężczyźni, w zakresie praw emerytalnych, są podmiotami podobnymi. Ich sytuacja prawna, zgodnie z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP, powinna zatem zostać ukształtowana w sposób jednakowy (taki sam) albo co najmniej zbliżony. Dopuszczalność odstępstw od nakazu równego traktowania nie oznacza, iż dojdzie do naruszenia zasady równości (równego traktowania kobiet i mężczyzn) w przypadku zrównania regulacji, nawet wówczas, jeśli przesłanki usprawiedliwiające zróżnicowanie nadal będą istniały. Uzasadniają bowiem one wyłącznie uznanie za konstytucyjne odstępstwo od wynikającego z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP nakazu jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn. Z faktu istnienia przesłanek usprawiedliwiających zróżnicowanie nie można natomiast wywnioskować konstytucyjnego zakazu przyjęcia jednakowej regulacji dla osób wchodzących w skład grupy podmiotów podobnych. Sąd konstytucyjny w judykatach o sygn. akt K 63/07 oraz K 43/12 ustalił, że zróżnicowanie wieku emerytalnego nie narusza standardu konstytucyjnego, ale również wprowadzenie równego traktowa-

nia kobiet i mężczyzn (podmiotów podobnych) nie może być niezgodne z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP. Pytanie, które należy w tym miejscu postawić, to czy jest konstytucyjnie dopuszczalne ponowne zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Mierząc się z tak określonym problemem, trzeba wyjaśnić, że modyfikacja pułapu wieku emerytalnego w powszechnym systemie emerytalnym (zmiana w u.e.r.) polegała na stopniowym podwyższeniu wieku emerytalnego – co kwartał o 1 miesiąc. Proces ten miał się zakończyć dla mężczyzn w 2020 r., a dla kobiet w 2040 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 43/12 wskazał, że w okresie dochodzenia do stanu równości – co było jednym z celów wprowadzonych zmian, a więc w swoistym okresie przejściowym – jest dopuszczalne nierówne traktowanie podmiotów, które mają stać się równe. W okresie tym mieliśmy bowiem do czynienia z przechodzeniem od nierówności (choć usprawiedliwionej) do zrównania warunków nabywania uprawnień emerytalnych. Ponowne zróżnicowanie wieku emerytalnego nastąpiło zatem w trakcie jego ujednolicania, a nie po zrównaniu wieku. Tym samym ustawa nowelizująca nie wprowadziła zmiany jakościowej. Odmiennie zostały jedynie określone różnice pomiędzy wiekiem emerytalnym kobiet a mężczyzn.

Pomimo że „odwrócenie” reformy nastąpiło w ww. okresie dostosowawczym, należy postawić pytanie, czy możliwe jest zwiększenie zróżnicowania wieku. Trzeba wskazać, że problem ten został poruszony w zdaniu odrębnym do wyroku TK o sygn. akt K 43/12 sędziego Marka Zubika. Stwierdził on, że proces ujednolicania wieku emerytalnego nie mógł przybrać dowolnego charakteru. Nie mógł on prowadzić do pogłębienia – istniejącego w momencie wejścia w życie reformy – zróżnicowania sytuacji prawnej uprawnionych, opierającego się na kryterium płci. Zgodnie z art. 33 ust. 2 Konstytucji RP kobiety i mężczyźni mają równe prawo do zabezpieczenia społecznego. Prawodawca może odstąpić od tej zasady jedynie, jeśli wykaże potrzebę ochrony praw kobiet i zastosowania – w danym wypadku – rozwiązań zakładających uprzywilejowanie wyrównawcze. Jeśli zatem „[p]unktem odniesienia dla ustawodawcy – na początku tego procesu – była różnica 5 lat między uzyskaniem prawa do emerytury kobiet i mężczyzn” to pogłębienie nierówności w trakcie procesu dostosowawczego nie może nastąpić. Taka sytuacja, jak wywiódł sędzia M. Zubik, miała jednakże miejsce. Różnica pomiędzy osiągnięciem wieku emerytalnego mężczyzny i kobiety urodzonych w tych samych okresach wynosiła nawet 6 lat i 8 miesięcy. Tak zwane „rozszerzenia widełek” oznacza pogłębienie obecnej dyskryminacji mężczyzn. „Jest to szczególnie jaskrawe, biorąc pod uwagę, że żyją oni krócej niż kobiety ([...] średnia długość życia mężczyzny wynosi 72,7 lat natomiast kobiety 81 lat), a przy tym mają znacznie niższy wskaźnik trwania życia w dobrym stanie zdrowia ([...] wiek krytyczny dla kobiet wynosi 63 lata, a dla mężczyzn 59 lat). Tę argumentację jednakże sąd konstytucyjny odrzucił. Tym samym w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy pozostaje zmniejszanie lub zwiększanie różnic

między wiekiem emerytalnym kobiet i mężczyzn. Jednakże trzeba podkreślić, że nierówność w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego nie może mieć charakteru trwałego. Wprowadzenie takiego zróżnicowania na stałe byłoby możliwe wyłącznie po ingerencji w treść ustawy zasadniczej albo poprzez wpisanie wieku emerytalnego wprost, albo wprowadzenie regulacji pozwalającej ustawodawcy na taką odmienność.

7. Podwyższanie, obniżanie, zrównywanie albo różnicowanie wieku emerytalnego pozostaje w gestii parlamentu, organie posiadającym demokratyczną legitymację narodu oraz odwzorowującym spektrum poglądów reprezentowanych przez społeczeństwo. To Sejm wraz z Senatem jest obowiązany do podejmowanie odpowiednich decyzji legislacyjnych w zgodzie z aktualnie prowadzoną polityką.

Podsumowując konstytucyjną ocenę ustawy nowelizującej, trzeba stwierdzić, że:

- a) ustawodawca jest upoważniony do jednakowego ukształtowania regulacji wieku emerytalnego w grupie podmiotów podobnych – kobiet i mężczyzn; a zgodnie z art. 67 Konstytucji RP zakres i formę zabezpieczenia społecznego określa ustawa;
- b) ustawodawca nie przekroczył konstytucyjnych „granic”, obniżając wiek emerytalny;
- c) jednakże obniżenie wieku emerytalnego bez „ścieżki dostosowawczej” może naruszać zasadę sprawiedliwości społecznej;
- d) parlament uznał, że przesłanki usprawiedliwiające zróżnicowanie nie będą zanikać wystarczająco szybko; „odwrócił” zatem reformę; był do tego uprawniony tak długo, jak odmienne wyznaczenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn pozostanie rozwiązaniem tymczasowym;
- e) ustawodawca może poszerzać zróżnicowanie pomiędzy kobietami i mężczyznami.

Można zatem uznać, że oceniana nowelizacja nie narusza standardu konstytucyjnego.

Szymon Pawłowski

CONSTITUTIONALITY OF REDUCING AND DIVERSIFYING THE GENERAL RETIREMENT AGE

The Author discusses the constitutional acceptability of reducing and diversifying the retirement age of women and men. Beyond the scope of the study, there are issues concerning the possibility of different shaping of the retirement age of women and men in