



Marcin Zieleniecki*

Uniwersytet Gdański

**KILKA REFLEKSJI NA TEMAT PODWYŻSZENIA
WIEKU EMERYTALNEGO W POLSCE
(NA MARGINESIE WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWIE K 43/120)¹**

**1. Mechanizm podwyższenia wieku emerytalnego określony
w ustawie nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 roku**

W dniu 11 maja 2012 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, zwaną dalej „ustawą nowelizacyjną z 11 maja 2012 r.” Jej najistotniejszym elementem było podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury oraz jego zrównanie dla kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat.

Podwyższenie wieku emerytalnego miało charakter jednorazowej operacji, która nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r., tj. w dniu 1 stycznia 2013 r. Nie ma zatem podstaw do twierdzenia, że podwyższenie wieku emerytalnego w Polsce jest procesem rozłożonym na wiele lat. Podwyższenie podstawowego wieku emerytalnego objęło kobiety urodzone po dniu 31 grudnia 1952 r. oraz mężczyzn urodzonych po dniu 31 grudnia 1947 r. Nowy podstawowy wiek emerytalny nie został jednak ustalony na takim samym poziomie dla wszystkich ubezpieczonych. Został on ustalony zgodnie z zasadą, że im krótszy był okres brakujący ubezpieczonemu do osiągnięcia dotychczasowego wieku emerytalnego, tym jego nowy wiek emerytalny jest niższy. Podwyższony wiek emerytalny został tym samym zróżnicowany przy zastosowaniu kryterium daty urodzenia. Przyjęte kryterium dyferencjacji należy uznać za racjonalne. Rozwiązanie to ma służyć ochronie ekspektatyw emerytalnych ubezpieczonych, którzy przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r. osiągnęli odpowiednio długie okresy ubezpieczenia i których eks-

* mzieleniecki@prawo.ug.edu.pl

¹ Autor był pełnomocnikiem jednego z wnioskodawców – Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie.

pektatywy emerytalne były już ukształtowane. Dla kobiet urodzonych w okresie od 1 stycznia do 31 marca 1953 r. podstawowy wiek emerytalny został ustalony na poziomie 60 lat i 1 miesiąca. Wiek emerytalny kobiet urodzonych w każdym kolejnym kwartale został ustalony na poziomie o 1 miesiąc wyższym. Wiek emerytalny mężczyzn urodzonych w okresie od dnia 1 stycznia do 31 marca 1948 r. wyniósł 65 lat i 1 miesiąc. Mężczyźni urodzeni w każdym kolejnym kwartale nabywają prawo do emerytury o 1 miesiąc później. Ustawa nowelizacyjna z dnia 11 maja 2012 r. zakładała, że tempo wzrostu podstawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn będzie jednolite. Oznaczało to odsunięcie w czasie osiągnięcia efektu, jakim miało być ujednoczenie podstawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat. Wiek emerytalny wynoszący 67 lat obowiązuje mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 r. oraz kobiety urodzone po dniu 30 września 1973 r. Pierwsi ubezpieczeni uprawnieni do emerytury w wieku 67 lat spełnią warunki nabycia prawa do tego świadczenia w dniu 1 października 2020 r. (mężczyźni) oraz w dniu 1 października 2040 r. W konsekwencji ujednoczenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nastąpi dopiero w 2040 r.

Trafnie zwraca się uwagę w judykaturze, że zastosowany przez ustawodawcę mechanizm przejściowy pogłębia zróżnicowanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn urodzonych w tym samym okresie². Do końca 2012 r. podstawowy wiek emerytalny kobiet i mężczyzn różnił się o 5 lat. Było to konsekwencją dyferencjacji podstawowego wieku uprawniającego do emerytury ze względu na płeć, wprowadzonej jeszcze na mocy dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin³. Z uwagi na to, że ustawa nowelizacyjna z dnia 11 maja 2012 r. podwyższyła wiek emerytalny mężczyzn urodzonych po dniu 31 grudnia 1947 r. oraz kobiet urodzonych po dniu 31 grudnia 1952 r. oraz przyjęła zasadę, że wiek emerytalny ubezpieczonych (kobiet i mężczyzn) urodzonych w kolejnych kwartałach będzie rosnać w takim samym tempie, w okresie przejściowym dysproporcje wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn legitymujących się tą samą datą urodzenia będą początkowo większe niż dotychczas. Wiek emerytalny mężczyzn urodzonych w czwartym kwartale 1952 r. został ustalony na poziomie o 6 lat i 8 miesięcy wyższym aniżeli wiek emerytalny kobiet urodzonych w tym samym kwartale. Ta różnica wieku uprawniającego do emerytury utrzymuje się na takim samym poziomie dla ubezpieczonych obu płci urodzonych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1953 r. Z uwagi na to, że wiek uprawniający do emerytury dla mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 r. został ustalony już na poziomie 67 lat, różnica pomiędzy wiekiem emerytalnym mężczyzn i kobiet zaczyna zmniejszać się dopiero w obrębie gru-

² Zwrócił na to uwagę sędzia M. Zubik w zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12 <http://www.trybunal.gov.pl>.

³ Dz. U. Nr 30, poz. 116. Szerzej na ten temat M. Zieleniecki, *Ewolucja wieku emerytalnego w ustawodawstwie polskim – perspektywa historyczna*, [w:] *Wiek emerytalny*, red. M. Żukowski i A. Malaka, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kazimierz Dolny 2012 r. s. 9.

py ubezpieczonych urodzonych w pierwszym kwartale 1954 r. Powraca ona do punktu wyjścia (zróżnicowanie wieku emerytalnego dla kobiet i dla mężczyzn o 5 lat) dopiero w przypadku ubezpieczonych urodzonych w czwartym kwartale 1958 r. Z procesem zmniejszania różnic pomiędzy wiekiem emerytalnym mężczyzn i kobiet oraz dążeniem do jego ujednoczenia na poziomie 67 lat mamy zatem do czynienia dopiero w grupie ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1958 r. Wydaje się, że naturalnego w takim przypadku zarzutu naruszenia wynikającej z art. 32 ust. 1 i art. 33 konstytucji zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego można by uniknąć, gdyby harmonogram stopniowego podwyższania wieku emerytalnego został ustalony w taki sposób, że w pierwszym okresie podwyższony do 65 lat zostałby wyłącznie wiek emerytalny kobiet, a dopiero później ujednoczony w ten sposób wiek uprawniający do emerytury zostałby podwyższony do 67 roku życia. O przyjęciu w istocie rzeczy odwrotnego mechanizmu zadecydowało, jak się wydaje, dążenie do szybszego osiągnięcia efektów finansowych podwyższenia wieku emerytalnego oraz względy polityczne. Sytuacja, w której w pierwszym okresie obowiązywania nowej regulacji prawnej wzrastałby wyłącznie wiek emerytalny kobiet, byłaby trudniejsza do zaakceptowania dla tej grupy wyborów.

Ustawa nowelizacyjna z dnia 11 maja 2012 r. wprowadziła do polskiego systemu emerytalnego instytucję emerytury częściowej. Jej celem miało być złagodzenie społecznych skutków decyzji o podwyższeniu wieku emerytalnego. Miała ona przysługiwać przed osiągnięciem wieku emerytalnego osobom, które legitymują się odpowiednio długim okresem składkowym i nieskładkowym. Ustawa nowelizacyjna z dnia 11 maja 2012 r. przewidywała zróżnicowanie warunków (dotyczących zarówno wieku jak i stażu) nabycia prawa do emerytury częściowej dla kobiet i dla mężczyzn. Świadczenie to miało przysługiwać kobietom, które ukończyły 62 lata i osiągnęły okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 35 lat. Mężczyźni mieli nabywać prawo do tego świadczenia po ukończeniu 65 lat, jeżeli osiągnęli okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 40 lat. Emerytura częściowa miała wynosić 50 % kwoty emerytury obliczonej według formuły zdefiniowanej składki. Nie miała podlegać podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury.

Konsekwencją podwyższenia podstawowego wieku emerytalnego oraz jego zrównania dla kobiet i dla mężczyzn była konieczność nowelizacji szeregu odrębnych ustaw zawierających przepisy pozostające w związku z przesłanką wieku emerytalnego.

Ustawa nowelizacyjna podwyższyła do 67 lat wiek, po osiągnięciu którego sędzia oraz prokurator przechodzi w stan spoczynku. Dla kobiet urodzonych do dnia 30 września 1973 r. oraz dla mężczyzn urodzonych do dnia 30 września 1953 r. wiek ten został ustalony na poziomie równym najniższemu wiekowi emerytalnemu określonym w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubez-

pieczeń Społecznych. Ustawa nowelizacyjna z 11 maja 2012 r. nadała również przejściowy charakter przepisowi art. 69 ust. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴, który przewiduje możliwość przejścia, na wniosek sędziego (prokuratora), w stan spoczynku przed osiągnięciem 67 roku życia. Przepis ten znajduje zastosowanie do sędziów (prokuratorów), którzy spełnią warunki wymagane do wcześniejszego przejścia w stan spoczynku do końca 2017 r. Do 67 roku życia podwyższony został również wiek przejścia w stan spoczynku prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. W sposób istotny zmieniło to zwłaszcza sytuację prawną prokuratorów wojskowych będących oficerami, którzy do końca 2012 r. przechodzili w stan spoczynku po ukończeniu 60 roku życia.

Na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym ustawa nowelizacyjna z dnia 11 maja 2012 r. podwyższyła wiek uprawniający do emerytury rolniczej. Przejściowy charakter nadano art. 19 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵, który przewiduje możliwość przejścia na emeryturę rolniczą po ukończeniu przez rolnika 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn, pod warunkiem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat i zaprzestania działalności rolniczej. Przepis ten znajduje zastosowanie do rolników, którzy spełnią warunki nabycia prawa do emerytury do końca 2017 r. Ustawa nowelizacyjna wprowadziła również możliwość przechodzenia przez ubezpieczonych-rolników na emeryturę częściową na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym.

2. Przesłanki podwyższenia podstawowego wieku emerytalnego

Wybitny polski polityk społeczny Jerzy Piotrowski jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia twierdził, że określenie wieku, w którym ubezpieczony może przerwać pracę, powinno następować z uwzględnieniem czterech przesłanek: 1) zabezpieczenia, 2) wysługi, 3) zatrudnienia i 4) kosztów⁶. Według pierwszej przesłanki, ustalając wiek emerytalny, należy wziąć pod uwagę przede wszystkim biologiczne uwarunkowania procesu starzenia się. Granicę tę powinien wyznaczać zatem wiek, w którym jednostki stają się przeważnie niezdolne do normalnie wydajnej pracy, kiedy choroby i inwalidztwo dają się mocno odczuwać i gdy występują trudności w uzyskaniu pracy, grożące trwałym bezrobociem⁷. Drugą przesłanką wymaga ustalenia wieku emerytalnego na takim poziomie, aby została zachowana proporcja pomiędzy okresem ubezpieczenia (pracy)

⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 427).

⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1404).

⁶ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s. 121–128.

⁷ Zalecenie MOP Nr 67 z dnia 12 maja 1944 r. dotyczące zabezpieczenia dochodu.

a okresem pobierania świadczenia (wypoczynku). Okres wypoczynku nie powinien zaczynać się ani zbyt późno, bo wtedy ubezpieczony nie ma możliwości korzystania z wypoczynku, ani zbyt wcześnie, bo wówczas koszt ubezpieczenia emerytalnego byłby zbyt wysoki⁸. Trzecia przesłanka wymaga uwzględniania przy ustalaniu wieku emerytalnego sytuacji na rynku pracy. Występowanie deficytu rąk do pracy jest tradycyjnie czynnikiem sprzyjającym podnoszeniu wieku emerytalnego, zaś nadmiar siły roboczej (bezrobocie) na rynku pracy zachęca do jego obniżania⁹. Czwarta przesłanka wymaga ustalania wieku emerytalnego z uwzględnieniem sytuacji finansowej funduszu ubezpieczenia społecznego. Obniżenie wieku emerytalnego prowadzi do wzrostu wydatków na świadczenia. Skróceniu ulega bowiem okres opłacania składek, a wydłuża się okres pobierania świadczeń. Odwrotny skutek wywołuje podwyższenie tej granicy¹⁰.

Analiza obszernego uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r. prowadzi do wniosku, że o podwyższeniu podstawowego wieku emerytalnego zdecydowały głównie względy ekonomiczne. Podwyższenie wieku emerytalnego do 67 roku życia motywowano, przywołując argumenty odnoszące się do: 1) wydłużania się dalszego trwania życia mężczyzn i kobiet w wieku 60 lat w Polsce w latach 1950–2010 oraz obniżania się wskaźników dzietności, co przyczynia się do starzenia się polskiego społeczeństwa i pogarszania się wskaźników obciążenia demograficznego i ekonomicznego; 2) potrzeby wydłużenia okresu aktywności zawodowej Polaków, aby zapewnić im świadczenia emerytalne w odpowiedniej wysokości; 3) konieczności zrealizowania przez Polskę nowego programu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej – „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego integracji społecznej” i podjęcia działań w kierunku podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego w innych państwach członkowskich UE; 4) potrzeby podjęcia działań w kierunku zwiększenia średniego tempa wzrostu PKB w latach 2010–2060.

Odmienne powody zdecydowały o podjęciu działań legislacyjnych zmierzających do ujednoczenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Odmienne wiek uprawniający do świadczeń starczych dla kobiet i mężczyzn jest traktowany zwykle jako wyraz tzw. uprzywilejowania wyrównawczego służącego wyrównaniu faktycznie występujących różnic pomiędzy kobietami i mężczyznami. Uzasadnienia dla stosowania niższego wieku emerytalnego dla kobiet poszukuje się z reguły w fakcie nierównomiernego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie, w dodatkowym obciążeniu kobiet aktywnych zawodowo obowiązkami związanymi z utrzymaniem domu, jak również w słabszej

⁸ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*, s. 123–124.

⁹ Szczegółową analizę tych zależności przeprowadza W. Muszalski, *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992 r. s. 128–136.

¹⁰ Tamże, s. 127–128.

konstrukcji psychofizycznej kobiet, która przyspiesza proces „zużywania się” w pracy¹¹.

Zróżnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć jest od wielu lat krytycznie oceniane przez część doktryny. J. Piotrowski podkreślał, że niższy o 5 lat wiek emerytalny kobiet nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości, bowiem statystycznie rzecz biorąc, kobiety żyją dłużej niż mężczyźni i na ogół nie tracą zdolności do pracy wcześniej od nich¹². Współcześni krytycy tego rozwiązania odwołują się także do innej argumentacji. Niższy wiek emerytalny kobiet jest źródłem presji wywieranej na kobiety, aby po osiągnięciu wieku emerytalnego zakończyły swoją aktywność zawodową. Z chwilą osiągnięcia przez pracownicę 60 roku życia ustaje szczególna ochrona trwałości stosunku pracy w wieku przedemerytalnym przewidziana w art. 39 k.p., podczas gdy mężczyźni zostają objęci zakazem wypowiedzenia umowy o pracę dopiero z chwilą ukończenia 61 roku życia¹³.

Przez wiele lat zarówno w doktrynie jak i w judykaturze przyjmowano, że uzyskanie prawa do emerytury stanowi przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę na czas nieokreślony, a jego dokonanie przez pracodawcę nie może być traktowane w kategoriach dyskryminacji ze względu na wiek¹⁴. W ostatnim czasie stanowisko to uległo jednak zasadniczej zmianie. W uchwałach z dnia 19 listopada 2008 r.¹⁵ i z dnia 21 stycznia 2009 r.¹⁶ Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie uzasadnia wypowiedzenia stosunku pracy, ponieważ nie wiąże się z pracą oraz nie wskazuje na nieprzydatność pracownika lub istnienie związanego z racjonalizacją zatrudnienia interesu pracodawcy w rozwiązaniu z nim stosunku pracy, a praktyka pracodawców polegająca na rozwiązywaniu umów o pracę według kryterium osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia uprawnień do emerytury stanowi dyskryminację ze względu na płeć.

W wyroku z dnia 15 lipca 2010 r.¹⁷ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ustanawiając odmienne warunki nabycia prawa do emerytury dla przedstawicieli obu płci, nie narusza art. 32 i 33 ustawy zasadniczej. Zdaniem Trybunału niższy w porównaniu z mężczyznami

¹¹ Tak w szczególności K. Antonów, *Prawo do emerytury Zakamycze*, Kraków 2003 r. s. 78–79.

¹² J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*, s. 129–130.

¹³ Takie argumenty przytoczył Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP z dnia 27 listopada 2007 r.

¹⁴ Tak w szczególności W. Sanetra *Wiek emerytalny (podeszły) jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy*, PiZS 1997, nr 6, r. s. 21 i B. Wagner *Wiek emerytalny jako zdarzenie prawa pracy* PiZS 2001, nr 3, s. 20. Por. wyroki SN z dnia 18 lipca 2003 r. I PK 210/03, „Monitor Prawa Pracy” 2004, nr 7/7; z dnia 26 listopada 2003 r., I PK 616/02, „Prawo Pracy” 2004, nr 6/34; z dnia 3 grudnia 2003 r. I PK 80/03, OSNP 2004, nr 21, s. 363; z dnia 29 września 2005 r., II PK 19/05, OSNP 2006, nr 15–16, s. 236.

¹⁵ Uchwała SN z dnia 19 listopada 2008 r., I PZP 4/08, OSNP 2009, nr 13–14, s. 165.

¹⁶ Uchwała SN z dnia 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08, OSNP 2009, nr 19–20, s. 248.

¹⁷ K 63/07, OTK-A 2010/6/60.

wiek emerytalny kobiet znajduje uzasadnienie w odmiennej sytuacji społecznej kobiet oraz w obiektywnych różnicach natury biologicznej. Rozwiązanie to znajduje podstawę w art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasadzie sprawiedliwości społecznej, art. 18 ustawy zasadniczej i proklamowanej w nim zasadzie opieki państwa nad małżeństwem, macierzyństwem, rodzicielstwem i rodziną oraz art. 71 ust. 2 i podkreślonej w nim szczególnej roli macierzyństwa. W warunkach, w których obowiązujące przepisy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie ograniczają możliwości kontynuowania pracy zarobkowej po osiągnięciu wieku emerytalnego niższy wiek emerytalny nie powinien być traktowany jako rozwiązanie o charakterze dyskryminacyjnym. Trybunał podkreślił jednak, że różnice społeczne pomiędzy kobietami i mężczyznami uzasadniająca dyferencjację wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn mają charakter dynamiczny, a obserwowany obecnie proces ich zacierania się uzasadnia sformułowanie postulatu podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do stopniowego ujednoczenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Wydaje się, że zmiany wprowadzone w omawianym zakresie na mocy ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r. należy traktować jako wyraz realizacji przez ustawodawcę tzw. prawa sygnalizacji, z którego Trybunał Konstytucyjny skorzystał w dniu 15 lipca 2010 r.

3. Zarzuty dotyczące konstytucyjności oraz zgodności z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi podwyższenia wieku emerytalnego i jego ujednoczenia dla kobiet i dla mężczyzn

W odróżnieniu od wielu innych państw, które już wcześniej zdecydowały się podwyższyć wiek uprawniający do emerytury, podniesienie wieku emerytalnego oraz jego zrównanie dla kobiet i mężczyzn nie stało się w Polsce przedmiotem pogłębionej debaty publicznej. Potrzeba zmian legislacyjnych w tym zakresie nie była sygnalizowana przez żadne z ugrupowań politycznych w trakcie kampanii poprzedzającej wybory do Sejmu i Senatu, które odbyły się w dniu 9 października 2011 r. Kwestia podwyższenia podstawowego wieku uprawniającego do emerytury oraz jego zrównania dla kobiet i mężczyzn pojawiła się po raz pierwszy w *expose* Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wygłoszonym w dniu 18 listopada 2011 r. Jeszcze w 2012 r. rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektu ustawy podwyższającej wiek emerytalny. W marcu 2013 r. Sejm odrzucił wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie podwyższenia wieku emerytalnego. W dniu 20 kwietnia 2012 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁸, a już w dniu 11 maja 2012 r. ustawa nowelizacyjna została uchwalona. Brak pogłębionej debaty publicznej nad założeniami ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r., szybkie tempo prac legislacyjnych, krytyczny stosunek wielu środowisk do niektórych, zawartych w niej rozwiązań prawnych

¹⁸ Druk sejmowy nr 329.

wprowadzonych na mocy tej ustawy, a przede wszystkim społeczne znaczenie wprowadzonych zmian spowodowały, że do Trybunału Konstytucyjnego zostały skierowane trzy wnioski o zbadanie zgodności przepisów wprowadzonych na mocy ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 z Konstytucją oraz ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi.

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wniosła o zbadanie zgodności: 1) przepisów art. 24 ust. 1a pkt 62–85 i ust. 1b oraz art. 27 ust. 3 pkt 2–5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie, w jakim przewidują one podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kobiety oraz mężczyzn powyżej 65 roku życia z art. 26 ust. 2 Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 775); 2) przepisów art. 24 ust. 1a pkt 85 i ust. 1b pkt 20 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie, w jakim przewidują one zrównanie wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dla kobiet i mężczyzn z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i wyrażonymi tam zasadami równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym oraz z art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i sformułowanymi tam zasadami równouprawnienia kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym oraz równych praw kobiety i mężczyzny do zabezpieczenia społecznego oraz 3) przepisów art. 26b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z przywołanymi w pkt 2 wzorcami konstytucyjnymi¹⁹.

Uzasadniając pierwszy ze wskazanych wyżej zarzutów wnioskodawca wskazał, że w dniu 21 sierpnia 2003 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej za uprzednią zgodą Sejmu ratyfikował konwencję MOP nr 102 w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Na mocy dokumentu ratyfikacyjnego Polska zobowiązała się m.in. do przestrzegania art. 26 ust. 2 tej konwencji, zgodnie z którym wiek uprawniający do świadczeń na starość nie powinien przekraczać 65 lat, jednakże wyższy wiek może być ustalony przez właściwe władze ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju. Przepis ten dopuszcza możliwość przesunięcia granicy wieku emerytalnego ponad 65 lat wyłącznie w przypadku, gdy zachowanie zdolności do pracy osób w tym wieku jest w danym kraju na tyle powszechne, że nie ma potrzeby zabezpieczenia przed ryzykiem starości osób, które ukończyły 65 lat. Zdaniem wnioskodawcy ten warunek nie został w Polsce spełniony. Za takim wnioskiem przemawia analiza projektu „Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013” z dnia 7 sierpnia 2012 r. Wynika z niego, że tendencji do wydłużania się przewidywanej długości życia w Polsce towarzyszy proces skracania się okresu życia w dobrym zdrowiu. Przewidywana długość życia w zdrowiu kobiet, które w 2010 r. miały 65 lat, to 7,5 lat (38,7 % dalszego przewidywanego trwania

¹⁹ Wniosek Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 28 sierpnia 2012 r., <http://www.trybunal.gov.pl> w materiałach postępowania w sprawie K 43/12 s. 1.

życia, które wynosi 19,5 lat). W przypadku mężczyzn, którzy w 2010 r. mieli 65 lat, przewidywana długość życia w zdrowiu wynosi 6,7 lat (44,7 % dalszego przewidywanego życia, które wynosi 15,1 lat). Tymczasem jak wynika z przytoczonych w projekcie „Programu [...]” danych Eurostatu, kobiety urodzone w 2010 r. będą żyły w zdrowiu przeciętnie 62,2 lata, co stanowi 77,1 % całej oczekiwanej długości życia (80,7 lat). Mężczyźni urodzeni w 2010 r. przeciętnie w zdrowiu będą żyć krócej niż kobiety – 58,5 lat, tj. 81,2 % oczekiwanej długości życia (72,1 lat). Porównanie oczekiwanej średniej długości życia oraz średniej długości życia w zdrowiu w latach 2005 i 2010 w Polsce prowadzi do wniosku, że choć w okresie tym oczekiwana długość życia kobiet w wieku 65 lat wzrosła z 18,5 do 19,5 lat, to znaczącemu obniżeniu z 10,2 do 7,5 lat uległa w tym okresie liczba lat życia w zdrowiu. W grupie mężczyzn sytuacja przedstawiała się podobnie. Ich oczekiwana średnia długość życia wzrosła w latach 2005–2010 z 14,3 do 15,1 lat. Liczba lat w zdrowiu spadła w tym okresie z 8,4 do 6,7 lat²⁰.

W uzasadnieniu drugiego ze wskazanych wyżej zarzutów wnioskodawca stwierdził, że w ciągu ostatnich dwóch lat nie zaszły w naszym kraju zmiany, które spowodowałyby zatarcie różnic społecznych pomiędzy kobietami i mężczyznami i uzasadniałyby ujednoczenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W sytuacji, w której kobiety aktywne zawodowo w stopniu nieporównanie większym aniżeli mężczyźni nadal są obciążone obowiązkami związanymi z urodzeniem i wychowaniem dzieci oraz z utrzymaniem domu tak znaczące (o 7 lat), podwyższenie wieku emerytalnego kobiet i jego zrównanie z wiekiem uprawniającym do emerytury obowiązującym mężczyzn pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji RP²¹.

Uzasadniając trzeci zarzut, wnioskodawca stwierdził, że w sytuacji, w której ustawodawca uznał, że stopień zaawansowania procesu zmian społecznych uzasadnia stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, wątpliwości budzi zgodność art. 26b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który przewiduje zróżnicowanie przesłanek warunkujących nabycie prawa do emerytury częściowej z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 33 ust. 1 i 2 konstytucji²².

Grupa posłów na Sejm wniosła o zbadanie zgodności przepisów, które ustanawiają wiek emerytalny lub wiek przejścia w stan spoczynku na poziomie wyższym niż 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn z art. 2, art. 9, art. 18, art. 20, art. 23, art. 32, art. 33 i art. 67 konstytucji. Zdaniem wnioskodawców podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury lub uposażenia w stanie spoczynku powyżej tej granicy oraz jego zrównanie na poziomie 67 lat dokonane zostało z naruszeniem konstytucyjnych zasad ciągłości zachowania praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa. Osoby, które rozpoczynając okres ubezpieczenia społecznego, liczący się do nabywania uprawnień emerytalnych, powinny mieć

²⁰ Wniosek Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 28 sierpnia 2012 r. s. 4–5.

²¹ Wniosek Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 28 sierpnia 2012 r. s. 7–8.

²² Wniosek Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 28 sierpnia 2012 r. s. 8–11.

prawo do przejścia na emeryturę wedle obowiązujących w tym czasie reguł. Nagła zmiana zasad na znaczną niekorzyść tych osób w trakcie tego okresu oznacza pogwałcenie obu wskazanych wyżej zasad wywodzonych z art. 2 konstytucji²³.

Zdaniem grupy posłów na Sejm, różnicując staż ubezpieczeniowy, od którego zależy nabycie uprawnień emerytalnych takich grup zawodowych jak prokuratorzy, sędziowie, rolnicy, przedstawiciele tzw. grup mundurowych, ustawodawca dopuścił się również niedopuszczalnej dyskryminacji rozumianej jako faworyzowanie jednych grup społecznych przed drugimi i dyskryminowanie innych grup²⁴.

Grupa posłów zarzuciła również ustawodawcy niezachowanie konstytucyjnych gwarancji konsultacji społecznych, referendum ogólnokrajowego, a także wysłuchania publicznego w trakcie prac legislacyjnych nad wyjątkowo newralgiczną i ważną społecznie regulacją dotyczącą warunków nabycia prawa do świadczeń emerytalnych. Zdaniem wnioskodawców sposób uchwalenia zaskarżonych przepisów posiada znamiona jej arbitralnego narzucenia, bez sygnalizowanych konsultacji z odpowiednimi grupami zawodowymi, bez koniecznych kalkulacji i obliczeń finansowych i aktuarialnych, bez pogłębionej analizy skutków ekonomicznych, gospodarczych, społecznych i demograficznych koniecznych do prognozowania konsekwencji funkcjonowania zaskarżonych przepisów ustawy²⁵.

Zdaniem grupy posłów nie został dopełniony obowiązek państwa w stworzeniu kompleksowego, trwałego i bezpiecznego systemu zabezpieczenia społecznego, czyli takiego systemu, który oparty jest na konstytucyjnej zasadzie „obowiązku solidarności z innymi” (solidarności zbiorowej, solidarności wspólnot) oraz prawa do wolności od skrajnego ubóstwa, gwarantującego ubezpieczonym bezpieczeństwo socjalne, tzn. trwałe i uzasadnione przekonanie, że w razie braku możliwości uzyskania środków utrzymania z własnej pracy zostaną one dostarczone na zasadach solidarności ze środków ubezpieczenia społecznego²⁶.

Zdaniem wnioskodawców, wymagając od rolników, aby pracowali do 67 roku życia oraz uzależniając od spełnienia tego warunku sukcesję rodzinnego gospodarstwa rolnego, ustawodawca naruszył zasady podstawowego ustroju rolnego opartego na rodzinnym gospodarstwie rolnym. Wprowadzone rozwiązania prawne ograniczyły, a wręcz zablokowały proces przekazywania gospodarstwa kolejnym następcom w każdym czasie oraz niezależnie od osiągniętego wieku emerytalnego²⁷.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) wystąpiło do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności: 1) art. 1 ustawy nowelizacyj-

²³ Wniosek grupy posłów na Sejm, <http://www.trybunal.gov.pl> w materiałach postępowania w sprawie K 45/12, s. 2–3.

²⁴ Wniosek grupy posłów na Sejm, s. 2.

²⁵ Wniosek grupy posłów na Sejm, s. 3.

²⁶ Wniosek grupy posłów na Sejm, s. 3–4.

²⁷ Wniosek grupy posłów na Sejm, s. 4.

nej z dnia 11 maja 2012 r. z art. 2 konstytucji i wynikającymi z niego zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz poprawnej legislacji; 2) art. 24 ust. 1, 1a i 1b i art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 2 konstytucji i wynikającymi z niego zasadami zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej oraz 3) art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z FUS z art. 2, art. 32 i art. 33 konstytucji²⁸.

Uzasadniając zarzut sformułowany w pkt. 1) wnioskodawca stwierdził, że ponad 20 poprawek wprowadzonych do ustawy o emeryturach i rentach z FUS przez ustawę nowelizacyjną z dnia 11 maja 2012 r. spowodowało zmianę konstrukcji i istoty całego aktu normatywnego. Do ustawy zostały wprowadzone nowe, bardzo rozbudowane jednostki redakcyjne, co spowodowało, że stała się ona nieczytelna, nieprzejrzysta i nieklarowna dla adresatów. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS posługuje się ponadto licznymi odesłaniami, często do więcej niż jednego przepisu, często do przepisów innych ustaw, a niekiedy także tzw. odesłaniami kaskadowymi (do przepisów zawierających kolejne odesłania)²⁹.

Uzasadniając zarzut wskazany w pkt. 2 OPZZ twierdził, że podwyższenie wieku emerytalnego zaskoczyło obywateli. Dotyczyło to zwłaszcza ubezpieczonych, którym w momencie wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r. do osiągnięcia dotychczasowego wieku emerytalnego brakowało niewiele lat. Bezzasadne było zwłaszcza podwyższenie wieku emerytalnego mężczyzn urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., bowiem ich emerytura jest obliczana według tzw. formuły zdefiniowanego świadczenia, co wyklucza możliwość osiągnięcia jednego z zakładanych celów ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r., jakim był wzrost przyszłego świadczenia emerytalnego. Zdaniem wnioskodawców z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika prawo jednostki do oczekiwania od państwa, że regulacje prawne dotyczące określonego stosunku prawnego nie zostaną zmienione w trakcie jego istnienia. W związku z tym nowe zasady nabywania prawa do emerytury powinny objąć wyłącznie osoby, które rozpoczęły pracę po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r. Zdaniem wnioskodawcy podwyższenie wieku emerytalnego i jego zrównanie dla kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat w sposób szczególny pogarsza sytuację pracowników zatrudnionych przy pracach w szczególnych warunkach lub pracach o szczególnym charakterze oraz kobiet. W przypadku pierwszej grupy ubezpieczonych oznacza ono wydłużenie okresu aktywności zawodowej o 12 lat (w przypadku mężczyzn) oraz o 17 lat (w przypadku kobiet). W przypadku kobiet okres zatrudnienia ulegnie wydłużeniu o 7 lat³⁰.

²⁸ Wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, <http://www.trybunal.gov.pl> w materiałach postępowania w sprawie K 46/12, s. 2.

²⁹ Wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, s. 4-7.

³⁰ Wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, s. 7-14.

Uzasadniając trzeci z zarzutów wnioskodawca stwierdził, że wprowadzone do ustawy o emeryturach i rentach z FUS warunki nabycia prawa do emerytury częściowej w sposób nieuprawniony uprzywilejowują kobiety. Rażąco niesprawiedliwe i niekorzystne dla pracownika są także przyjęte zasady ustalania wysokości tego świadczenia. Przewidują one wypłatę ubezpieczonemu jedynie połowy świadczenia, w dodatku bez gwarancji wyrównania do kwoty najniższego świadczenia³¹.

4. Ocena zgodności z konstytucją oraz z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi podwyższenia wieku emerytalnego i jego ujednoczenia dla kobiet i dla mężczyzn dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2014 roku

W wyroku z dnia 7 maja 2014 r.³² Trybunał Konstytucyjny uznał za trafny jedynie zarzut niezgodności art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z FUS i art. 19 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³³ w takim zakresie, w jakim uzyskanie prawa do emerytury częściowej na odmiennych warunkach przewidzianych dla kobiet oraz dla mężczyzn nie jest ograniczone terminem i przez to nie jest zharmonizowane ze zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji. Trybunał zauważył, że emerytura częściowa jest świadczeniem, z którego będą mogły skorzystać osoby objęte nowym systemem emerytalnym w trwającym do 2040 r. procesie zrównywania wieku emerytalnego oraz osoby po zakończeniu procesu zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co nastąpi w 2040 r. Między tymi okresami zachodzi istotna różnica, której ustawodawca nie dostrzegł. Wprowadzając warunki nabycia prawa do emerytury częściowej różne dla kobiet i mężczyzn ustawodawca przyjął za punkt wyjścia aktualną w chwili dokonywania zmiany sytuację, w której między kobietami i mężczyznami w zakresie prawa do emerytury istnieje usprawiedliwiona nierówność. Nie jest zatem trafny, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut naruszenia standardów konstytucyjnych poprzez zachowanie w okresie zrównywania wieku emerytalnego różnych dla kobiet i dla mężczyzn warunków nabycia prawa do emerytury częściowej. Inaczej będzie rzecz się miała w sytuacji, gdy nastąpi zrównanie wieku emerytalnego. Instytucja emerytury częściowej ze względu na brak czasowego ograniczenia jej stosowania stanie się niekonstytucyjna i owa niekonstytucyjność jest założona w treści zakwestionowanego przepisu. Trybunał uznał jednocześnie, że – mimo ustanowienia rygorystycznych warunków nabycia prawa oraz niskiej wysokości świadczenia – emerytura częściowa spełnia przypisaną jej społeczną rolę rozwiązaną o charakterze

³¹ Wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, s. 14–17.

³² K 43/12, Dz. U. z 2014 r. poz. 684.

³³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403, 1623 i 1650).

osłonowym mającego łagodzić społeczne skutki decyzji o podwyższeniu wieku emerytalnego³⁴.

Odrzucając pozostałe zarzuty wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny powołał się na swoje wyroki wydane we wcześniejszych sprawach. Stwierdził, że w wydanym w związku z wyrokiem z dnia 15 lipca 2010 r. postanowieniu sygnalizacyjnym³⁵ uznał on, że istnieje potrzeba rozpoczęcia działań ustawodawczych zmierzających do przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego, która będzie uwzględniać odpowiednie kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne. Specyfika wskazanej reformy wymaga rozłożenia procesu zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na wiele lat, a przede wszystkim podjęcia decyzji przez ustawodawcę na długo przed rozpoczęciem samego procesu podwyższenia wieku. Takie działanie pozwoliłoby osobom ubezpieczonym na racjonalne dostosowanie się do nowych warunków przechodzenia na emeryturę³⁶.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia przez przepisy podwyższające wiek emerytalny konstytucyjnych zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, Trybunał odwołał się do swoich wcześniejszych wyroków w sprawach dotyczących konstytucyjności reformy systemu emerytalnego z 1999 r. oraz emerytur pomostowych³⁷. Trybunał uznał, że podwyższenie wieku emerytalnego, podobnie jak i reforma emerytalna z 1999 r., wpisuje się w występujące od dłuższego czasu w prawie międzynarodowym tendencje do promowania możliwie najdłuższej aktywności zawodowej. Podwyższając wiek emerytalny nie naruszono ani praw nabytych ubezpieczonych w drodze skonkretyzowanych decyzji o przyznaniu świadczenia, ani praw nabytych *in abstracto* przez osoby, które spełniły warunki nabycia prawa do świadczenia na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów jeszcze przed zgłoszeniem wniosku o świadczenia. Nie doszło także, zdaniem Trybunału, do naruszenia ekspektatyw emerytalnych maksymalnie ukształtowanych, tzn. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami dawnej ustawy bez względu na stosunek do nich ustawy nowej. Podwyższenie wieku emerytalnego następuje stopniowo, przy zastosowaniu zasady, zgodnie z którą im większa jest różnica pomiędzy dotychczasowym wiekiem emerytalnym a wiekiem przewidzianym w ustawie nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r., tym dłuższy jest okres dostosowania do nowych warunków. Trybunał stwierdził, że mechanizm ten pozwala, co do zasady, dostosować się zainteresowanym do wprowadzonej zmiany. Choć w przypadku kobiet urodzonych w 1953 r. i mężczyzn urodzonych w 1948 r. okres ten był stosunkowo

³⁴ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, <http://www.trybunal.gov.pl>, s. 103.

³⁵ Postanowienie sygnalizacyjne z dnia 15 lipca 2010 r., S 2/10, OTK ZU 2010, nr 6/A, poz. 65.

³⁶ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, s. 56–57.

³⁷ Chodzi zwłaszcza o wyroki TK: z dnia 16 marca 2010 r., K 17/09, OTK ZU 2010, nr 3/A, poz. 21; z dnia 25 listopada 2010 r., K 27/09 i z dnia 3 marca 2011 r., K 23/09.

krótki, to zastosowanie takiego rozwiązania usprawiedliwia fakt, iż osób tych dotyczyło niewielkie (od 1 do 4 miesięcy) podwyższenie wieku emerytalnego³⁸.

Oceniając zarzut naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, Trybunał zwrócił uwagę na szeroką swobodę ustawodawcy kształtowania zakresu i form praw socjalnych, w tym także prawa do emerytury. Dotyczy ona również granicy wieku emerytalnego. Ograniczenia tej swobody wynikają z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Działania ustawodawcy nie mogą ingerować w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, formą konkretyzacji tego prawa może być wyłącznie ustawa jako akt demokratycznie wyłonionego parlamentu, a regulacja ustawowa powinna się charakteryzować dużym stopniem szczegółowości. W przypadku kwestionowanych przepisów podwyższających wiek emerytalny zakres swobody ustawodawcy wyznaczonej przez art. 67 konstytucji nie został naruszony³⁹.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł również podstaw do uwzględnienia sformułowanych przez wnioskodawców zarzutów dotyczących poprawności legislacyjnej ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r. Stwierdził, że zaskarżona regulacja nie jest niejasna i nieokreślona w stopniu kwalifikowanym, uzasadniającym stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji. Analiza materiałów z przebiegu procesu przygotowania projektu ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r. nie potwierdza również zarzutów o braku konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego, jak również o nieprzeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego i nieskonsultowaniu ustawy z określonymi grupami zawodowymi⁴⁰.

Największe, z uwagi na liczbę zdań odrębnych sędziów TK do tego punktu wyroku, kontrowersje wzbudziło stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zgodności przepisów podwyższających wiek uprawniający do emerytury z art. 26 ust. 2 konwencji MOP Nr 102 w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. Trybunał stwierdził, że w 1952 r., w którym Konwencja MOP nr 102 została przyjęta, ustalona w niej granica wieku emerytalnego była, biorąc pod uwagę długość życia w tym czasie, rodzaj wykonywanych prac oraz warunki ich świadczenia, granica wysoka. Od tego czasu minęło ponad 60 lat, a wyznaczony przez nią standard wieku emerytalnego stał się niemal powszechnie możliwy do spełnienia. Ponadto przyjęta w 1967 r. (nieratyfikowana przez Polskę) konwencja MOP nr 128 dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny rozszerzyła katalog okoliczności, których zaistnienie umożliwi ustalenie wieku emerytalnego na poziomie wyższym niż 65 lat o przesłanki demograficzne, ekonomiczne i społeczne potwierdzone danymi statystycznymi. Zdaniem Trybunału zakwestionowanie przepisów ustalających wiek emerytalny na poziomie przekraczającym 65 lat byłoby możliwe,

³⁸ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, s. 86–87.

³⁹ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, s. 64.

⁴⁰ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, s. 72–75.

gdyby uzasadnienie ich wprowadzenia oparte było na oczywiście nieprawdziwych przesłankach lub było nierzetelne. Trybunał uznał, że w omawianej sprawie takie okoliczności nie zachodzą⁴¹.

5. Wnioski

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zgodności przepisów podwyższających wiek emerytalny powyżej 65 roku życia z art. 26 ust. 2 konwencji MOP nr 102 zasługuje na krytyczną ocenę. Wzorzec konwencyjny dopuszcza możliwość ustalenia wieku emerytalnego na poziomie wyższym niż 65 lat wyłącznie w przypadku, w którym osoby starsze w danym kraju zachowują zdolność do pracy zarobkowej. Jedynym kryterium oceny zgodności ustalenia wieku emerytalnego na poziomie wyższym niż 65 lat z art. 26 ust. 2 konwencji MOP nr 102 są zatem czynniki biologiczne przesądzające o zdolności człowieka do świadczenia pracy. Konwencja nie wymaga uzasadnienia decyzji o ustaleniu wieku emerytalnego, o ile nie przekracza on 65 roku życia. Granica ta może zostać natomiast przekroczona jedynie w przypadku, gdy jest to uzasadnione ze względu na czynniki biologiczne, związane z naturalnym zjawiskiem starzenia się organizmu i stopniową utratą przez ludzi zdolności do wykonywania pracy zarobkowej. Tymczasem uzasadniając swoje stanowisko wyrażone w tej kwestii w wyroku z dnia 7 maja 2014 r., Trybunał Konstytucyjny odwołał się również do innych okoliczności niewymienionych w art. 26 ust. 2 konwencji MOP nr 102 takich, jak sytuacja ekonomiczna, poziom gospodarczy kraju i prognozy rozwoju gospodarczego, w tym dynamika gospodarki, jej innowacyjność i sytuacja na rynku pracy. Na uwzględnienie, zdaniem TK, zasługują także czynniki demograficzne, w szczególności relacja osób pracujących i opłacających składki do świadczeniobiorców funduszu emerytalnego, stan zdrowia społeczeństwa i prognozy dotyczące wydłużania się życia. Zdaniem Trybunału istotne znaczenie ma także to, w jakim zakresie postęp techniczny i automatyzacja przyczyniają się do polepszenia warunków pracy i czynią pracę lżejszą lub łatwiejszą, sytuacja społeczno-kulturowa, w szczególności oczekiwania społeczne co do wieku emerytalnego, towarzyszące postępowi cywilizacyjnemu dążenie do skracania czasu pracy zarobkowej oraz oczekiwanie, że pomimo osiągnięcia określonego wieku możliwa i pożądana jest zawodowa aktywność⁴². Ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego można by się zgodzić, gdy przedmiotem jego oceny była zgodność podwyższenia wieku emerytalnego powyżej 65 roku życia z art. 15 ust. 2 cytowanej już wyżej konwencji MOP nr 128. Art. 26 ust. 2 konwencji MOP nr 102 wskazuje jednak jedynie jedno, czytelne kryterium oceny.

Trudno również zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału, który uznał, że za kwestionowanie przepisów ustalających wiek emerytalny na poziomie przekra-

⁴¹ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, s. 90.

⁴² Uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r. (sygn. K 43/12) s. 68.

czającym 65 lat byłoby możliwe, gdyby uzasadnienie ich wprowadzenia oparte było na oczywiście nieprawdziwych przesłankach lub było nierzetelne, a w omawianej sprawie takie okoliczności nie zachodzą. W obszernym, liczącym 82 strony uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizacyjnej z dnia 11 maja 2012 r.⁴³ kwestii stanu zdrowia osób w wieku emerytalnym w Polsce poświęcono jedynie dwa zdania. Stwierdzono, że zgodnie z danymi Eurostatu z 2009 r. po ukończeniu 65 roku życia przeciętny Polak mógł oczekiwać 6,8 lat życia w dobrym zdrowiu, a przeciętna Polka w tym samym wieku 7,2 lat. Na tej podstawie założono, że skoro Polacy żyją przeciętnie coraz dłużej, to również żyją przeciętnie długo w dobrym zdrowiu⁴⁴.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zgodzić się z krytycznymi stanowiskami wyrażonym w zdaniach odrębnych do wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r. przez sędziów Mirosława Granata i Teresę Liszcz. Zdaniem M. Granata „Trybunał pomniejszył znaczenie konwencji MOP nr 102 i art. 26 ust. 2. Oparł swoje rozstrzygnięcie na błędnych ustaleniach, że jest ona przestarzała oraz że ustawodawca rzetelnie wypełnił warunki przewidziane w tym przepisie do podwyższenia wieku emerytalnego”⁴⁵. Zdaniem T. Liszcz „twórcy ustawy podwyższającej wiek emerytalny nie wykazali, iż w Polsce wystąpiły przesłanki faktyczne pozwalające na podniesienie wieku emerytalnego powyżej konwencyjnej granicy 65 lat. Bez dyskusyjne jest tylko istotne wydłużenie życia mieszkańców naszego kraju, ale ten fakt sam przez się nie jest wystarczający do przyjęcia, że osoby, które ukończyły 65 lat, są z reguły zdolne do pracy”⁴⁶.

Marcin Zieleniecki

**SOME REFLECTIONS ON THE RAISE OF THE RETIREMENT AGE
IN POLAND (ON THE MARGIN OF THE JUDGMENT
OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL IN THE CASE K 43/120)**

On 11 May 2012 the Sejm passed law providing the increase and equalization of the retirement age for men and women in Poland. The raise of the retirement age took place on 1 January 2013 and it applied to women born after 1952 and men born after 1947. The process of gradual unification of the retirement age for men and women is supposed to finish in 2040, when every insured person regardless of gender will retire at the age of 67.

⁴³ Druk sejmowy nr 329.

⁴⁴ Strona 17 uzasadnienia projektu.

⁴⁵ Por. Zdanie odrębne sędziego TK Mirosława Granata do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014., K 43/12 <http://www.trybunal.gov.pl>, s. 4.

⁴⁶ Por. Zdanie odrębne sędzi TK Teresy Liszcz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, <http://www.trybunal.gov.pl>, s. 2.

The doubts have been raised in regard to the compliance of the mechanism used in order to raise and standardize the retirement age for women and men with the constitutional principles of the protection of rights already acquired, the citizens' trust to the state and its laws, the appropriate legislation, as well as the equality before the law and equality between men and women in matters of social security. It is also said that the above mentioned regulation violates art. 26 p. 2 of the Convention No 102 of the International Labor Organization, which has been ratified by Poland, in regard to minimum standards of social security, which defines the maximum age limit for the retirement at 65 years and allows for older age only if older people in particular country retain the ability to work.

These doubts have been resolved by the Constitutional Tribunal in its judgment of 7 May 2014 (K 43/12). The Tribunal stated that the amending of the Act of 11 May 2012 infringed art. 2, art. 32 and art. 33 of the Constitution. The Tribunal pointed out that the acquiring of the right to partial retirement under different conditions provided for women and men was not restricted by a term and therefore it did not harmonize with the alignment of the retirement age for men and women. In other respects, the Tribunal did not see any grounds for declaring the unconstitutionality of the law of 11 May 2012 and its non-compliance with art. 26 p. 2 of Convention No. 102.

The Author critically assesses the Tribunal's point of view on the compatibility of the provisions of the law of 11 May 2012 with art. 26 p. 26 of the Convention No. 102. In his opinion, the Tribunal unreasonably appealed to other circumstances than citizens' ability to provide work due to a natural phenomenon of aging.