

59/A/2017

WYROK

z dnia 26 września 2017 r.

Sygn. akt P 2/16*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 września 2017 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie:

czy art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy, przebytych przez ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy, przebytych przez ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie postanowienia z 12 listopada 2015 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.; dalej: ustawa emerytalna) w zakresie, w jakim odnosi się do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy, przebytych przez ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 października 2017 r. w Dz. U. poz. 1822.

Pytanie prawne zostało zadane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Decyzją z 20 października 2000 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S., przyznał W.B. urodzonej 2 maja 1945 r. prawo do emerytury od 1 października 2000 r. Przed 1999 r. była ona czynna zawodowo, a organ rentowy, ustalając wysokość świadczenia, uznał, że ubezpieczona przebyła 34 lata i 3 miesiące okresów składkowych oraz 3 lata okresów nieskładkowych. Okresy nieskładkowe stanowiły 2 lata, 11 miesięcy i 27 dni – od 20 maja 1974 r. do 15 maja 1977 r. (urlop wychowawczy) oraz łącznie 15 dni w latach 1992 i 1994 (okresy korzystania ze zwolnień lekarskich). Następnie od 5 stycznia do 30 kwietnia 2001 r., tj. przez 3 miesiące i 27 dni, osoba ta wykonywała pracę zarobkową na podstawie umowy zlecenia. W listopadzie 2002 r. ubezpieczona złożyła wniosek o przeliczenie wysokości należnego jej świadczenia z uwzględnieniem tego stażu pracy. Organ rentowy, wydając 30 grudnia 2002 r. decyzję o przeliczeniu wysokości emerytury, ustalił jej staż ubezpieczeniowy jako 34 lata i 7 miesięcy okresów składkowych i 3 lata okresów nieskładkowych.

12 marca 2014 r. ubezpieczona złożyła wniosek o ponowne naliczenie emerytury w związku z ukończeniem powszechnego wieku emerytalnego. Organ rentowy, wydając decyzję, przyznał ubezpieczonej emeryturę od 1 marca 2014 r. w wysokości takiej samej jak wcześniej ustalona emerytura. Do ustalenia wysokości emerytury uwzględniono okresy składkowe o długości 34 lata, 7 miesięcy i 8 dni oraz nieskładkowe o łącznej długości 3 lata i 12 dni (w tym 2 lata, 11 miesięcy i 27 dni w związku z korzystaniem przez ubezpieczoną od 20 maja 1974 r. do 15 maja 1977 r. z urlopu wychowawczego). Do przebytych okresów składkowych zastosowano wskaźnik – 1,3%, a do okresów nieskładkowych wskaźnik – 0,7%.

25 maja 2015 r. ubezpieczona wniosła o ponowne obliczenie wysokości jej emerytury z zastosowaniem przelicznika okresów nieskładkowych z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego bezpłatnego z powodu opieki nad dzieckiem – 1,3%. Organ rentowy odmówił dokonania takiego przeliczenia, wskazując, że zastosowanie powyższego wskaźnika znajduje zastosowanie wyłącznie do ustalenia kapitału początkowego dla emerytur według nowych zasad.

Od tej decyzji ubezpieczona wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego w Szczecinie, VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wskazując, że odmowa obliczenia kapitału początkowego i zastosowania wskaźnika 1,3% do okresów nieskładkowych, uzależniona jest tylko od daty urodzenia i narusza przepisy Konstytucji.

Analizując uregulowania prawne, na tle stanu faktycznego rozstrzyganej sprawy, sąd pytający podał w wątpliwość konstytucyjność przepisów różnicujących zasady uwzględniania okresów składkowych i nieskładkowych przy obliczaniu wysokości emerytury osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. i osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. W uzasadnieniu pytania prawnego, sąd porównał uregulowania prawne dotyczące obliczania emerytury w tzw. systemie zdefiniowanego świadczenia (starym systemie) i w systemie zdefiniowanej składki. Pierwszy z nich normuje sytuację osób urodzonych przed 1949 r. Zasady przyznawania i obliczania emerytury w tym systemie zostały określone w art. 27-45 i art. 51-56 ustawy emerytalnej.

Zgodnie z art. 53 ustawy emerytalnej, emerytura tych osób stanowi 24% kwoty bazowej (której wysokość jest ustalana corocznie) oraz część obliczana na podstawie indywidualnego przebiegu ubezpieczenia, zależna od liczby lat opłacania składek, długości przebytych okresów nieskładkowych oraz wysokości wynagrodzeń, od których opłacane były składki. Emerytura ta wynosi 24% kwoty bazowej oraz po 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok okresów nieskładkowych. Do okresów nieskładkowych zalicza się m.in. – stosownie do treści art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej – okresy urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego udzielonego

na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresy niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej, okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 uwzględnionych okresów składkowych.

Dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota składek zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego. Obejmuje ona zgromadzone na koncie składki na ubezpieczenie emerytalne, ich coroczną waloryzację oraz zwaloryzowany kapitał początkowy, jeżeli ubezpieczony objęty był ubezpieczeniem społecznym przed 1 stycznia 1999 r. (art. 25 ustawy emerytalnej).

Ustawą z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 552; dalej: ustawa zmieniająca z 5 marca 2015 r.), która dodała do art. 174 ust. 2a, umożliwiono osobom, którym ustawa przyznaje prawo do obliczenia kapitału początkowego, zaliczanie przebytych przed rokiem 1999 okresów opieki nad dzieckiem jako okresów składkowych w wysokości po 1,3% podstawy jej wymiaru.

Powyższa nowelizacja spowodowała zróżnicowanie pod względem wysokości wskaźnika dotyczącego takich okresów, osób urodzonych przed 1949 r. i osób urodzonych po 1948 r., które przed 1999 r. korzystały z urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych udzielonych na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem. Osoby urodzone po 1948 r. są, zdaniem sądu, w znacznie lepszej sytuacji w stosunku do osób urodzonych przed 1949 r., które okres urlopu wychowawczego mogą mieć uwzględniony wyłącznie w rozmiarze 1/3 posiadanych okresów składkowych i z przelicznikiem wynoszącym 0,7%, nie zaś 1,3% podstawy wymiaru. Narusza to zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem sądu, ustawodawca w sposób arbitralny przeniósł rozwiązania z nowego systemu emerytalnego do starego w stosunku do wybranej grupy ubezpieczonych, a tym samym zróżnicował ubezpieczonych.

Uzasadniając zaistnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, sąd wskazał, że odpowiedź Trybunału na zadane pytanie będzie miała bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie. Stwierdzenie zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu skutkować będzie uznaniem, że zaskarżona decyzja organu rentowego odpowiada prawu i nie ma możliwości dokonania jej ewentualnej zmiany. Uznanie jego niekonstytucyjności spowoduje natomiast otwarcie drogi do rozważenia możliwości zmiany zaskarżonej decyzji z uwzględnieniem konkretnych okoliczności, jakie wystąpiły w tej jednostkowej sprawie.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 5 września 2016 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim odnosi się do okresu urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 7 pkt 5 tejże ustawy, przebytego przez ubezpieczonego urodzonego przed 1 stycznia 1949 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator Generalny, odnosząc się do dopuszczalności kontroli w niniejszej sprawie, wskazał, że z uwagi na przesłankę funkcjonalną pytania prawnego merytorycznemu badaniu może podlegać art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej tylko w zakresie, w jakim odnosi się do okresu urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutów podniesionych w pytaniu sądu. Podkreślił, że ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego. W celu dostosowania zakresu realizacji praw socjalnych do dostępnych środków

finansowych uprawniony jest nawet do zmiany obowiązujących regulacji prawnych na niekorzyść ubezpieczonych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, osoby uprawnione do emerytury obliczanej na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy emerytalnej oraz osoby, dla których ustalany jest kapitał początkowy, nie są podmiotami podobnymi, nie charakteryzują się tą samą cechą relewantną. Inne są zasady obliczania wysokości emerytury w ramach reżimów prawnych, którymi objęte są te podmioty. Skoro omawiane grupy ubezpieczonych są podmiotami o różnym statusie, to zakwestionowanej przez pytający sąd regulacji nie można zarzucić niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny, analizując zmiany zachodzące w systemie emerytalnym, wskazał, że osoby, które przed 1999 r. korzystały z urlopów wychowawczych, na potrzeby obliczenia wysokości emerytury z systemu dotychczasowego oraz wysokości kapitału początkowego, były przez ustawodawcę traktowane w taki sam sposób. Okres nieskładkowy obliczany był według takiego samego wskaźnika – 0,7% podstawy wymiaru. Obecnie dla kapitału początkowego wskaźnik ten wynosi 1,3% podstawy wymiaru, zaś dla emerytury, o której mowa w art. 53 ust. 1 ustawy emerytalnej – 0,7% podstawy wymiaru.

Zaznaczył również, że okres urlopu wychowawczego sprzed 1999 r. jest traktowany jako okres nieskładkowy, z zastosowaniem wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru, nie tylko przy ustalaniu wysokości emerytury osób urodzonych przed 1949 r., ale także przy obliczaniu wysokości emerytury osób urodzonych w latach 1949-1954, których część świadczenia obliczana jest, w różnych proporcjach w zależności od roku urodzenia, na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej, oraz wysokości wcześniejszej emerytury dla osób urodzonych w latach 1949-1968. Ponadto osoby urodzone przed 1949 r., mogą skorzystać z możliwości ustalenia wysokości emerytury na zasadach przewidzianych dla osób urodzonych po 1948 r.

3. W piśmie z 5 maja 2016 r. swój udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich i wniósł o stwierdzenie, że art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim odnosi się do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy, przebytych przez ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wyróżnienie dwóch grup uprawnionych do świadczeń i zróżnicowanie zasad obliczania ich wysokości wyłącznie na podstawie daty urodzenia (tj. urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. i po 31 grudnia 1948 r.) nie ma uzasadnienia. Nowelizacja wprowadzona ustawą zmieniającą z 5 marca 2015 r., nakazuje przy ustalaniu kapitału początkowego uwzględniać okresy opieki nad dzieckiem wymienione w art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej tak jak okresy składkowe, czyli liczone po 1,3% podstawy wymiaru kapitału początkowego. Zasady te nie dotyczą jednak osób objętych tzw. starym systemem, w którym okresy te traktowane są jako nieskładkowe, liczone po 0,7% podstawy wymiaru emerytury. Prowadzi ona zatem do nierównego traktowania uprawnionych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wprawdzie zauważa, że ustawodawcy służy swoboda regulacyjna kształtowania praw socjalnych, o których mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, jednak nie powinna ona niweczyć zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Skoro ustawodawca wyróżnił grupę podmiotów, które korzystały przed 1999 r. z urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych udzielanych na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tych celach urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy z powodu opieki na dzieckiem, to są to zarówno osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., jak i urodzone po 31 grudnia 1948 r. Sytuacja tych osób jest tożsama i okres sprawowania opieki nad dzieckiem winien być traktowany na tych samych zasadach. Tymczasem osoby objęte nowym sys-

temem emerytalnym okresy opieki nad dzieckiem przypadające przed 1999 r. mają uwzględniane w pełnym dopuszczalnym rozmiarze przy ustalaniu kapitału początkowego z korzystnym przelicznikiem – 1,3% podstawy wymiaru, podczas gdy osoby przechodzące na emeryturę według zasad określonych dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. okresy te mają uwzględnione z ograniczeniem do 1/3 posiadanych okresów składkowych i z przelicznikiem 0,7% podstawy wymiaru świadczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, oznacza to arbitralne przenoszenie rozwiązań z nowego systemu emerytalnego do starego w stosunku do wybranej grupy ubezpieczonych. Stanowi tym samym brak poszanowania reguł i tworzenie sytuacji nierównego traktowania ubezpieczonych.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 marca 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim odnosi się do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy, przebytych przez osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Marszałek Sejmu odniósł się najpierw do kwestii formalnych, dotyczących spełnienia wymagań pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że pytanie sądu spełnia przesłankę podmiotową i przedmiotową, lecz wątpliwości budzi realizacja przesłanki funkcjonalnej. Stan prawny powstały na skutek ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności i derogacji zaskarżonego przepisu nie będzie podstawą do wydania rozstrzygnięcia korzystnego dla powódki. Do tego niezbędna jest interwencja ustawodawcy.

Przechodząc do analizy merytorycznej, Marszałek Sejmu przedstawił kontekst normatywny i historyczną ewolucję regulacji określających wpływ urlopu wychowawczego i innych okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem na wysokość emerytury. Podsumowując, stwierdził, że celem kolejno wprowadzanych zmian była mniej korzystna sytuacja ubezpieczonych korzystających z urlopu wychowawczego przed 1 stycznia 1999 r. i urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Wymagała ona ograniczenia pogłębiania się różnicy wysokości przeciętnej emerytury ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. i osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu podkreślił, że celem kolejnych zmian było przeciwdziałanie nadmiernemu, systemowemu różnicowaniu sytuacji ubezpieczonych w systemie emerytalnym. Taki też był podstawowy cel ustawy zmieniającej z 5 marca 2015 r.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nieprawidłowe jest też wskazanie przez sąd daty urodzenia jako cechy relewantnej różnicowania sytuacji prawnej wyróżnionych w ten sposób grup podmiotów. Tymczasem za kryterium różnice uznać należy udział w jednym z dwóch wyodrębnionych za pomocą daty urodzenia ubezpieczonego reżimów prawnych ubezpieczenia społecznego: systemie zdefiniowanej składki albo systemie zdefiniowanego świadczenia. Uczestnicy tych systemów nie stanowią podmiotów podobnych. Nie wyklucza to możliwości uzyskania przez osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., po spełnieniu ustawowych warunków, świadczenia w systemie zdefiniowanej składki. Wówczas będą traktowane tak samo jak ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r.

Marszałek Sejmu nie podzielił również zarzutu o arbitralności ustawodawcy przeniesienia rozwiązań z nowego systemu emerytalnego do dawnego w stosunku do wybranej grupy ubezpieczonych. Konstytucja w art. 67 pozostawia szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski. Ich ocena nie mieści się w kognicji TK.

5. W piśmie z 8 marca 2017 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie w terminie dwóch miesięcy – od daty otrzymania pisma – przewidzianej art. 65 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym.

W odpowiedzi na powyższe zapytanie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 12 maja 2017 r. wyjaśniła, że ewentualne stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu spowoduje istotne zwiększenie wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Oszacowanie miesięcznego wzrostu wydatków według warunków na grudzień 2016 r. wskazuje, że na emerytury obliczone na podstawie „starych zasad” oraz na renty z tytułu niezdolności do pracy o kwotę 64,8 mln zł, w tym na świadczenia dla osób urodzonych przed 1949 r. o kwotę 35,4 mln zł. W skali roku oznaczałoby to skutek finansowy rządu ok 800 mln zł. Natomiast jeżeli proponowane zmiany miałyby obowiązywać od dnia wejścia w życie art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej, czyli od 1 maja 2015 r., wzrost wydatków za okres od maja 2015 r. do grudnia 2016 r. szacuje się na 1,29 mld zł. Wiązałoby się to z koniecznością zwiększenia wydatków budżetowych w pierwszym roku funkcjonowania zmienionych przepisów o ponad 2 mld zł z uwagi na konieczność dotowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. O rozpoznaniu wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga skład orzekający (art. 92 ust. 2 otpTK).

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Sąd pytający zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 i 1386; dalej: ustawa emerytalna) w zakresie, w jakim odnosi się do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy, przebytych przez ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.

Ze sposobu zaskarżenia wynika, że sąd przedmiotem kontroli uczynił normę, zgodnie z którą przy obliczaniu wysokości emerytury osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. do tzw. okresów nieskładkowych (tj. przypadających przed dniem nabycia prawa do emerytury lub renty okresów urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy – z powodu opieki nad dzieckiem: a) w wieku do lat 4 – w granicach do 3 lat na każde dziecko oraz łącznie – bez względu na liczbę dzieci – do 6 lat; b) na które ze względu na jego

stan fizyczny, psychiczny lub psychofizyczny przysługuje zasiłek pielęgnacyjny – dodatkowo w granicach do 3 lat na każde dziecko) stosuje się wskaźnik – 0,7% podstawy wymiaru.

Powyższe unormowanie budzi wątpliwości sądu, co do jego zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem sądu, stawia w mniej korzystnej sytuacji osoby urodzone przed 1949 r. niż osoby urodzone po 1948 r. W odniesieniu do pierwszej grupy osób okresy nieskładkowe uwzględniane są przy wymiarze wysokości emerytury z zastosowaniem wskaźnika – 0,7% podstawy wymiaru, zaś w stosunku do drugiej – 1,3% podstawy wymiaru.

Zróżnicowanie to zostało wprowadzone ustawą z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 552). Na mocy art. 1 pkt 4 tej ustawy dodano do art. 174 ustawy emerytalnej ustęp 2a, który spowodował zmianę w obliczaniu emerytur osób urodzonych po 1948 r. Zamiast dotychczasowych zasad, tj. zastosowania do obliczania świadczenia za okresy nieskładkowe wskaźnika 0,7%, wprowadzono nowe rozwiązanie polegające na zastosowaniu wyższego wskaźnika 1,3% podstawy wymiaru.

Możliwość zastosowania wyższego wskaźnika, wynikająca z art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej, dotyczy wyłącznie kapitału początkowego przy ustalaniu wysokości emerytur według nowych zasad. Nie ma on zastosowania do emerytury obliczonej na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej.

W ocenie sądu, powyższa zmiana, polegająca na przeniesieniu rozwiązań z nowego systemu emerytalnego do starego w stosunku do wybranej grupy ubezpieczonych, wyodrębnionej tylko na podstawie daty urodzenia, jest arbitralnym działaniem ustawodawcy, które skutkuje nierównym traktowaniem ubezpieczonych.

2. Dopuszczalność merytorycznej kontroli pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Z art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) wynika natomiast, że sąd pytający powinien wyjaśnić, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Art. 193 Konstytucji formułuje zatem trzy przesłanki, których spełnienie jest konieczne dla dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, 2) przedmiotową – oznaczającą, że przedmiotem pytania prawnego może być akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą (jeżeli stan faktyczny sprawy objęty jest hipotezą kwestionowanej normy) i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz 3) funkcjonalną – wskazującą związek, jaki musi zachodzić między orzeczeniem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd zadał pytanie prawne.

Kontrola konstytucyjności, inicjowana pytaniem prawnym, ma charakter kontroli ściśle związanej z indywidualną sprawą zawisłą przed sądem występującym z pytaniem prawnym i może dotyczyć tylko tych przepisów, których ocena przez TK może mieć wpływ na jej rozstrzygnięcie. Wykazanie zaistnienia przesłanki funkcjonalnej jest obowiązkiem sądu, a ocena realizacji tej powinności spoczywa na Trybunale. W razie niespełnienia tej przesłanki postępowanie ulega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W rozpatrywanej sprawie pytanie spełnia przesłankę podmiotową i przedmiotową. Nie budzi także zastrzeżeń uzasadnienie zaistnienia przesłanki funkcjonalnej. Z pytaniem praw-

nym wystąpił sąd rozpoznający sprawę, na tle której powstała wątpliwość konstytucyjna przedstawiona w pytaniu prawnym.

Sąd pytający jako przedmiot kontroli wskazał art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim odnosi się do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy. Nakazuje on w stosunku do osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., które korzystały z urlopu wychowawczego, traktowanego jako okres nieskładkowy przed 1999 r., zastosować wskaźnik – 0,7% podstawy wymiaru.

Dopóki zatem zakwestionowany przepis będzie funkcjonował w porządku prawnym, dopóty sąd rozpoznający zawisłą przed nim sprawę będzie związany jego treścią. Nie będzie mógł tym samym wzruszyć zaskarżonej decyzji organu rentowego. Tylko ewentualna derogacja, będąca skutkiem stwierdzenia jego niekonstytucyjności przez TK, stworzy możliwość odmiennej oceny i nowego ukształtowania sytuacji prawnej powódki z uwzględnieniem okoliczności, jakie wystąpiły w konkretnej sprawie.

3. Sąd pytający jako wzorzec kontroli wskazał zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK, zasada równości nakazuje jednakowe (według jednakowej miary) traktowanie wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą relewantną. Podmioty różniące się mogą być traktowane odmiennie, natomiast podmioty mieszczące się w ramach określonej kategorii powinny być traktowane bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jednak do ustawodawcy należy wybór i określenie cechy, na podstawie której dokonuje wyodrębnienia poszczególnych grup podmiotów w celu odrębnego uregulowania ich sytuacji prawnej. Musi przy tym uwzględniać dziedzinę stosunków, której dotyczy dana regulacja prawna. Im większa ranga gwarancji konstytucyjnych związana z daną gałęzią prawa, tym bardziej ograniczona swoboda regulacyjna ustawodawcy. Posłużenie się daną cechą istotną powinno także być uzasadnione. Dowolność wyboru kryteriów prowadzi bowiem do nieuzasadnionego nierównego traktowania poszczególnych grup podmiotów.

Zasada równości nie ma charakteru absolutnego (por. np. wyrok TK z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Dopuszcza się zróżnicowane kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, mających tę samą cechę istotną, jeżeli istnieje ku temu uzasadniona przyczyna (por. m.in. wyroki TK z: 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101, 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46). W takim wypadku należy ustalić, czy kryterium, według którego następuje zróżnicowanie sytuacji tych podmiotów, 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 podobnych (por. wyroki TK z: 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102, 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/1006, poz. 170, 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110).

4. Art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej korzystnie reguluje zasady obliczania wysokości emerytury dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Przy ustalaniu kapitału początkowego nakazuje, do okresów nieskładkowych, o których mowa w art. 7 pkt 5, stosować art. 53 ust. 1 pkt 2, a więc wskaźnik 1,3% podstawy wymiaru, podczas gdy w stosunku do osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. wskaźnik ten wynosi 0,7%.

Jednakże stwierdzenie, czy zaskarżony przepis narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, a więc czy prowadzi do nierównego traktowania podmiotów podobnych, musi być poprze-

dzone zbadaniem, czy grupy uprawnionych, których sytuacja uregulowana jest odmiennie, zostały wyodrębnione według uzasadnionych kryteriów, czy też, jak podnosi sąd, kryteria są całkowicie arbitralne. W tym celu należy ustalić, czy rzeczywiście cechą istotną, na podstawie której dokonano podziału, jest „fakt korzystania przed rokiem 1999 przez poszczególne osoby – zarówno urodzone przed rokiem 1949, jak i te urodzone poczynając od roku 1949 – z urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych udzielonych na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem”.

Dlatego też konieczne było przede wszystkim przeanalizowanie poszczególnych etapów reformy i kształtowania systemu emerytalnego z uwzględnieniem celów, jakie towarzyszyły ustawodawcy podczas regulacji sytuacji prawnej poszczególnych grup uprawnionych.

Gruntowne zmiany systemu emerytalnego w latach 1998-1999 powodowane były obawą przed utratą efektywności i realności zabezpieczenia społecznego, związaną w dużej mierze z niekorzystnymi czynnikami demograficznymi. Chodziło o ograniczenie roli państwa w finansowaniu funkcjonowania systemu, wydłużenie wieku aktywności zawodowej oraz stopniowe wygaszanie odrębnych zasad przechodzenia na emeryturę różnych grup zawodowych, tzw. przywilejów emerytalnych, wcześniejszych emerytur lub emerytur w obniżonym wieku (zob. wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21).

W nowym systemie ustawodawca zrezygnował z zasady solidaryzmu społecznego, a podstawy tworzenia funduszu ubezpieczeniowego oparł na składkach. Wysokość emerytury w głównej mierze uzależniona jest od sumy zgromadzonych środków na indywidualnych kontach. Emerytura została zatem przekształcona ze świadczenia ubezpieczenia społecznego, przysługującego na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku, w prawo żądania wypłaty zgromadzonych oszczędności z tytułu opłacanych składek, po osiągnięciu określonego wieku (por. wyrok TK o sygn. P 13/04).

Ustawodawca wprowadził zróżnicowane mechanizmy ustalania wymiaru emerytury. Wyodrębnił dwie zasadnicze grupy uprawnionych: osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. i osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., wobec których zastosowanie znajdują odmiennie reżimy emerytalne.

Osoby z pierwszej grupy przechodzą na emeryturę w systemie tzw. zdefiniowanego świadczenia, zaś osoby z drugiej grupy w tzw. systemie zdefiniowanej składki.

W systemie zdefiniowanego świadczenia wysokość emerytury stanowi suma tzw. kwoty stałej i kwoty indywidualnej. „Kwota stała świadczenia to 24% kwoty bazowej, którą stanowi 100% kwoty przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenie społeczne w poprzednim roku kalendarzowym (art. 19 u.e.r.). (...) Jej rola polega na podwyższeniu kwoty emerytury i ma tym większe znaczenie, im niższa jest kwota indywidualna. Kwota indywidualna odzwierciedla własny wkład ubezpieczonego do systemu mierzony jego stażem pracy (składającym się z okresów składkowych i nieskładkowych) i wysokością zarobków, od których była pobierana składka (tzw. podstawa wymiaru świadczenia). Okresy składkowe uwzględniane są w pełnym zakresie. Wpływają na wysokość świadczenia w ten sposób, że każdy rok okresów składkowych zwiększa emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Natomiast okresy nieskładkowe są uwzględniane w rozmiarze nie większym niż 1/3 posiadanych okresów składkowych. Każdy rok tych okresów zwiększa świadczenie o 0,7% podstawy wymiaru” (K. Jankowska, I. Jędrasik-Jankowska, *Komentarz do art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Lex 2011).

Podstawę wymiaru emerytury stanowiła przeciętna zwaloryzowana kwota wynagrodzenia lub dochodu, od której wymierzono składki na ubezpieczenie społeczne z określonej liczby kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ustawowo wyzna-

czonego okresu przed złożeniem wniosku o ustalenie prawa do świadczenia. Jeżeli wniosek o świadczenie został zgłoszony po 31 grudnia 1999 r. należało wskazać 10 kolejnych lat kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych (art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej).

W tym systemie świadczenie, emeryturę w niższym wieku albo emeryturę wcześniejszą, mogą otrzymać także osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., lecz przed 1 stycznia 1969 r., jeżeli nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody budżetu państwa oraz spełniły warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach do 31 grudnia 2008 r. (art. 46 ust. 1 ustawy emerytalnej).

W systemie zdefiniowanej składki (art. 24 ustawy emerytalnej) podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175 oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.) – (art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej).

Osoby urodzone przed 1949 r. mogą na wniosek również uzyskać emeryturę w systemie zdefiniowanej składki, jeżeli spełniają warunki uzyskania emerytury na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej, kontynuowały ubezpieczenia emerytalne i rentowe po osiągnięciu przewidzianego w tym przepisie wieku emerytalnego i wystąpiły z wnioskiem o przyznanie emerytury po 31 grudnia 2008 r., a emerytura obliczona na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej jest wyższa od obliczonej zgodnie z art. 53 ustawy emerytalnej (art. 55 ustawy emerytalnej).

Emerytura stanowi zatem równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego (art. 26 ustawy emerytalnej).

Zasady obliczania kapitału początkowego w nowym systemie emerytalnym dla osób, które przed 1 stycznia 1999 r. nie gromadziły składek na osobistych kontach, regulują art. 173-175 ustawy emerytalnej. Z uwagi na inny system finansowania świadczeń emerytalnych nie ma bowiem możliwości wyliczenia sumy składek za ten okres. Kapitał początkowy służy zatem uwzględnieniu czasu ubezpieczenia przed 1 stycznia 1999 r. przy wymiarze emerytury.

„W ujęciu formalnym kapitał początkowy stanowi ustaloną na 1 stycznia 1999 r. równowartość hipotetycznej emerytury, pomnożonej przez tzw. średnie dalsze trwanie życia – wyrażone w miesiącach i ustalone na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Wymaga to obliczenia hipotetycznej emerytury, które odbywa się na zasadach przedstawionych w art. 53, z uwzględnieniem art. 174 ust. 2-12 (zob. uchwała SN z 13 maja 2004 r., sygn. akt III UZP 11/03, OSNP 2004, nr 16, poz. 287)” – (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3). Emerytura hipotetyczna ustalana w celu wyliczenia kapitału początkowego stanowi sumę kwoty stałej zmniejszonej odpowiednim współczynnikiem i kwoty indywidualnej ustalonej na 31 grudnia 1998 r. (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 117).

Przy obliczaniu kapitału początkowego przyjmuje się kwotę bazową wynoszącą 100% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale kalendarzowym 1998 r. wynoszącą 1220,89 zł (art. 177 ustawy emerytalnej). Część socjalną kapitału początkowego ustala się z uwzględnieniem 24% kwoty bazowej oraz współczynnika proporcjonalnego do wieku

i stażu ubezpieczeniowego (okresów składkowych i nieskładkowych) osiągniętego do 31 grudnia 1998 r.

W wypadku kapitału początkowego podstawę wymiaru emerytury stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe lub społeczne w ciągu kolejnych 10 lat kalendarzowych z okresu przed 1 stycznia 1999 r. (art. 15 w związku z art. 174 ust. 3 ustawy emerytalnej). Osoby ubezpieczone dłużej niż przez 20 lat mogą, wyłącznie na wniosek, obliczyć podstawę wymiaru hipotetycznej emerytury, uwzględniając 20 lat przypadających przed rokiem złożenia wniosku (1 stycznia 1999 r.) wybranych z całego okresu ubezpieczenia (art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej).

Zasady przechodzenia na emeryturę osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., uzyskujących świadczenie emerytalne w systemie zdefiniowanej składki, w tym osób, którym został albo zostanie ustalony kapitał początkowy, są mniej korzystne od zasad przechodzenia na emeryturę osób objętych systemem zdefiniowanego świadczenia. W roku 2014 przeciętna emerytura wynosiła w dawnym systemie emerytalnym 3182,24 zł (2600,50 zł po wyłączeniu emerytur górniczych), co stanowi 84,1% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zawierającego obowiązkową składkę na ubezpieczenie społeczne, a w systemie zdefiniowanej składki – 1975,53 zł, co stanowi 57,5% ww. przeciętnego wynagrodzenia (zob. B. Kłos, *Emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przyznane w 2014 r.*, „Analizy BAS”, nr 15/2015, s. 6).

W okresie poprzedzającym reformę emerytalną różnie kształtowały się skutki korzystania z urlopu wychowawczego. Do 28 stycznia 1972 r. okresy te nie były wliczane do okresów zatrudnienia. Nie wpływały tym samym na wysokość emerytury. Dopiero uchwałą nr 13 Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 1972 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi (M.P. Nr 5, poz. 26), okresy urlopu bezpłatnego w wymiarze nieprzekraczającym 6 lat uznano za okresy zatrudnienia w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach. Powyższe rozwiązania utrzymane zostały także w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1975 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi (Dz. U. Nr 43, poz. 219), oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (Dz. U. Nr 19, poz. 97). Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.) zaliczyła urlop wychowawczy oraz inne okresy sprawowania opieki nad dziećmi do okresów równorzędnych z okresami zatrudnienia.

Nabycie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych było warunkowane wykazaniem wymaganego okresu zatrudnienia (wraz z okresami równorzędnymi lub zaliczanymi), niezależnie od opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. System nie zakładał ekwiwalentności świadczeń i składek (zob. uchwała sądu 7 sędziów SN z 18 maja 2011 r., sygn. akt I UZP 1/11, OSNP nr 1-2/2012, poz.14).

Z kolei ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.) wprowadziła instytucję okresów składkowych i nieskładkowych. Do okresów nieskładkowych zaliczyła urlop wychowawczy (art. 4 ust. 1 pkt 6). Pogorszyła tym samym sytuację uprawnionych.

Obecnie sytuacja prawna ukształtowana w wyniku reformy z 1998 r. oparta jest na odrębnych reżimach, w których odmiennie traktuje się okresy składkowe i nieskładkowe.

Z analizy kształtowania się reformowanego systemu emerytalnego wynika, że ustawodawca posłużył się datą urodzenia w celu wyodrębnienia trzech reżimów dotyczących uprawnień emerytalnych:

- 1) dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.,
- 2) dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.,
- 3) dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r.

Na temat możliwości i prawidłowości zastosowania daty urodzenia jako kryterium przyjęcia regulacji prawnych odmiennie kształtujących sytuację osób uprawnionych Trybunał wypowiedział się już w wyroku z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99 (OTK ZU nr 1/A/2000, poz. 1). Uznał, że „granica wieku znajduje uzasadnienie w kontekście całokształtu przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych. Celem reformy było wprowadzenie systemu emerytalno-rentowego «wielofilarowego», łączącego powszechny i obowiązkowy filar repartycyjny, powszechny i obowiązkowy filar kapitałowy oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń dodatkowych, w miejsce dotychczasowego systemu finansowanego repartycyjnie”. Rozwiązanie takie miało na celu złagodzenie skutków wprowadzenia całkowicie odmiennego systemu emerytalno-rentowego dla ubezpieczonych.

Trybunał nie zakwestionował zatem ukształtowania odmiennych reżimów prawnych, wyodrębnionych na podstawie kryterium daty urodzenia, a tym samym zróżnicowania sytuacji prawnej osób objętych ich zakresem (zob. także wyrok TK o sygn. SK 9/07).

Sąd pytający, kwestionując konstytucyjność zaskarżonego przepisu, jako cechę wspólną, decydującą o podobieństwie porównywanych grup podmiotów, wskazał „fakt korzystania przed rokiem 1999 przez poszczególne osoby – zarówno te urodzone przed rokiem 1949, jak i te urodzone poczynając od roku 1949 – z urlopów wychowawczych, urlopów bezpłatnych udzielonych na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem”.

Zgodzić się należy z Marszałkiem Sejmu, że bardziej poprawne byłoby określenie tej cechy jako „fakt legitymowania się w procedurze wymiaru emerytury czasem urlopu wychowawczego albo innym okresem niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem sprawowanej przed 1 stycznia 1999 r.”.

Niezależnie od powyższego, Trybunał nie zgodził się ze zdaniem sądu pytającego, że fakt ten można uznać za cechę relewantną, ze względu na którą należy badać sytuację podmiotów należących do różnych grup.

Wyodrębnienie różnych reżimów prawnych na podstawie kryterium daty urodzenia było głównym założeniem reformy emerytalnej (zob. wyrok TK o sygn. SK 15/06). Rozwiązanie to było podyktowane koniecznością przeprowadzenia reformy i ukształtowania systemu emerytalno-rentowego na nowych zasadach. W celu sukcesywnego i w miarę łagodnego przechodzenia ze starego do nowego systemu ustawodawca wprowadził odrębne regulacje dla poszczególnych grup wiekowych.

Dlatego też nie można uznać, że osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. i osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., chociaż legitymują się czasem urlopu wychowawczego albo innym okresem niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem sprawowanej przed 1 stycznia 1999 r. jako okresem nieskładkowym w procedurze wymiaru emerytury, należą do tej samej kategorii uprawnionych do świadczeń emerytalnych. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. uzyskują uprawnienia do świadczeń w systemie tzw. zdefiniowanego świadczenia, natomiast osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. w tzw. systemie zdefiniowanej składki.

Za wspólną cechą istotną, ze względu na którą dokonuje się zróżnicowania sytuacji prawnej osób należących do poszczególnych grup emerytalnych, należy uznać ustalenie świadczenia na zasadach objętych danym reżimem emerytalnym – zdefiniowanego świadczenia albo zdefiniowanej składki. Inaczej mówiąc, kryterium różnicującym jest ustalenie wymiaru emerytury w jednym z dwóch wyodrębnionych za pomocą daty urodzenia ubezpieczonego reżimów prawnych ubezpieczenia społecznego – systemie zdefiniowanej składki albo systemie zdefiniowanego świadczenia.

Podmioty wskazane przez sąd nie charakteryzują się zatem tą samą cechą relewantną, a to umożliwia odmiennie kształtowanie ich sytuacji prawnej.

Nie można jednak nie zauważyć, że wprowadzenie odrębnych reżimów prawnych w zależności od daty urodzenia może wywoływać wątpliwości na gruncie zasady równości. Jednak, jak podkreślił TK w wyroku o sygn. K 18/99, „kryteria podziałów stosowane w ustawie muszą być ze względów praktycznych określone w sposób ostry, natomiast ostrości tej pozbawione są faktyczne różnice między sytuacjami różnych osób”. Pewnego rodzaju podobieństwo cech, jakimi charakteryzują się określone podmioty, w szczególności w sytuacjach „granicznych”, nie musi automatycznie oznaczać konieczności jednakowego kształtowania ich sytuacji prawnej.

Wobec tego do ustawodawcy należy rozwiązywanie trudnych dylematów z tym związanych. Natomiast Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli zaskarżonego przepisu w świetle zasady równości, powinien ograniczyć się do zbadania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach dowolnych i niezasadnych, a więc, czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli (por. wyrok TK o sygn. K 18/99).

W tym celu należy uwzględnić, że odpowiedzialność ustawodawcy za kształtowanie efektywnego systemu ubezpieczeń społecznych, gwarantującego realność świadczenia emerytalnego, wiąże się ze znaczną swobodą ustawodawcy kształtowania tego systemu.

W wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136) Trybunał podkreślił, że art. 67 Konstytucji pozostawia ustawodawcy określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego. W jego kompetencji leży reagowanie, w sposób adekwatny do zasad, norm i wartości konstytucyjnych, na zmiany obiektywnych czynników gospodarczych i demograficznych. Konstytucja pozostawia więc szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy także wybór rozwiązań, które uznaje za optymalne z punktu widzenia potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski. Trybunał nie kwestionował też zasad ukształtowania nowego systemu, uznając, że znajdują one oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych (zob. wyrok o sygn. K 18/99).

Konieczność przeprowadzenia reformy nieuchronnie łączyła się z ograniczeniem niektórych uprawnień zagwarantowanych w poprzednim systemie emerytalno-rentowym, a także z ustaleniem zasad przechodzenia ze starego systemu do nowego.

Jak stwierdził Trybunał, „Z konstytucyjnej gwarancji praw socjalnych nie wynika jednak bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem ich wysokości. Ocena trafności takich rozwiązań należy do dziedziny ocen politycznych (dokonywanych zwłaszcza przez wyborców), umyka natomiast kontroli norm prawnych dokonywanej przez Trybunał” (zob. wyrok o sygn. K 9/12).

Przyjęte w art. 173-175 ustawy emerytalnej rozwiązanie miało umożliwić wprowadzenie nowej formuły wymiaru emerytury w sposób ewolucyjny i możliwie najmniej uciążliwy dla ubezpieczonych.

Uwzględnić należy również, że celem dodania do art. 174 ustawy emerytalnej ustępu 2a było ograniczanie postępującego rozwarstwiania się wysokości przeciętnej emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia i systemie zdefiniowanej składki.

Prowadziłoby to bowiem do spadku wysokości emerytur osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Z opinii przedstawionej w trakcie procesu legislacyjnego wynikało, że w okresie 2009-2013 różnica pomiędzy wysokością przeciętnej emerytury wyliczanej na nowych zasadach i świadczenia obliczanego w dawnym systemie zwiększa się i wynosiła 400 zł w roku 2009, a w roku 2013 już 1200 zł na korzyść emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia (zob. opinia B. Kłos, z 1 października 2014 r). Podnoszono także, że z uwagi na to, iż w kapitale początkowym obejmującym okres od stycznia 1999 r. w czasie opieki nad dziećmi

składki były naliczane, a w okresie do stycznia 1999 r. nienaliczane, matki uzyskujące emeryturę przeliczaną w formule kapitałowej tracą na wysokości świadczenia, które jest już bardzo niskie. W związku z tym podkomisja przyjęła propozycję z druku 2651, żeby w przypadku wkładu w nowy wymiar emerytury kapitałowej, potraktować równo kobiety będące na urlopach wychowawczych zarówno przed, jak i po styczniu 1999 r. (Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z 18 lutego 2015 r., nr 4283/VII kad.).

Podejmowanie działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku należy do obowiązków organów władzy publicznej. Znajdują one swoje uzasadnienie w zasadzie solidarności społecznej, ma swoje podstawy aksjologiczne również w art. 1 i art. 2 Konstytucji (por. wyrok o sygn. K 9/12).

W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że „idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich, oraz że solidarność społeczna znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej”. Wskazywał także, że z perspektywy wartości, jaką jest dobro wspólne, należy pozytywnie ocenić spowolnienie procesu ekonomicznego rozwarstwiania się społeczeństwa. Waga tego interesu pozostaje w odpowiednich proporcjach do interesów, które zostają naruszone w wyniku ograniczania niektórych uprawnień lub zróżnicowanego kształtowania sytuacji prawnej poszczególnych grup podmiotów. Uzasadnione jest to zwłaszcza, gdy nie dochodzi do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a ustawodawca działa zgodnie z zasadami równowagi finansów publicznych państwa i solidaryzmu społecznego (zob. wyrok o sygn. K 9/12).

W związku z powyższym Trybunał uznał, że zaskarżony przepis spełnia wymagania dotyczące różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych grup podmiotów. Ustawodawca nie naruszył istoty prawa zabezpieczenia społecznego osób, które otrzymują świadczenie w systemie zdefiniowanego świadczenia. Wyższy wskaźnik przeliczania okresów nieskładkowych został zastosowany przy wymiarze emerytury dla osób, których przeciętne świadczenie jest niższe od świadczeń obliczanych w systemie zdefiniowanego świadczenia. Decyzję ustawodawcy w tym zakresie uzasadnia zasada sprawiedliwości społecznej, a waga realizowanego interesu pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu poświęcanego. Dlatego też nie można zgodzić się z sądem pytającym, że zaskarżony przepis nie spełnia wymagań zasady równości. Ustawodawca nie zmienił zasad naliczania emerytury osobom objętym systemem zdefiniowanego świadczenia, natomiast wprowadził korzystniejszy sposób przeliczania okresów nieskładkowych dla osób, którym ustala się kapitał początkowy.

Nie można tym samym podzielić zarzutu sądu pytającego o arbitralności i braku uzasadnienia co do wyboru kryteriów, a co za tym idzie, zróżnicowania sytuacji prawnej osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. i osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Ustawodawca, regulując korzystniej sytuację osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. od osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., nie naruszył zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też Trybunał stwierdził, że art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim odnosi się do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 tej ustawy, przebytych przez ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.