



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-571564/07/III/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 27/11/2007r.

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95 i Nr 82, poz. 558 i Nr 191, poz. 1368) z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), zwanej dalej ustawą emerytalną, ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn.

Przepisy ustawy emerytalnej przewidują jednak możliwość przechodzenia na emeryturę przez ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. w niższym wieku emerytalnym. I tak stosownie do art. 46 tej ustawy prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługuje niektórym ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., którzy nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa oraz warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r. Warunek powyższy muszą spełnić także pracownicy kolejowi ubiegający się o emeryturę kolejową na podstawie art. 50 ustawy emerytalnej.

Dodatkowo, przepisy ustawy emerytalnej przewidują w art. 184 możliwość skorzystania z emerytury po osiągnięciu, przez ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., wieku określonego w art. 32, 33, 39 i 40 pod warunkiem posiadania (na dzień 1 stycznia 1999 r.) okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat - dla kobiet i 65 lat - dla mężczyzn oraz okresu składkowego i nieskładkowego (odpowiednio 20 i 25 lat). Emerytura taka przysługuje pod warunkiem nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego oraz rozwiązania stosunku pracy w przypadku ubezpieczonego będącego pracownikiem.

Odrębne przepisy określają zasady przechodzenia na emeryturę bez względu na wiek nauczycieli urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. (art. 47 ustawy emerytalnej), w zależności od tego, czy ich uprawnienia emerytalne wynikają z Karty Nauczyciela, czy też z przepisów dotyczących pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach bądź w szczególnym charakterze.

Wyjątek stanowią regulacje dotyczące emerytur górniczych, określonych w art. 50a-50e ustawy emerytalnej. Nabycie prawa do takiego świadczenia nie jest ograniczone czasowo. Jednym z warunków jest natomiast nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego albo złożenie wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa.

Dla ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32, 33, 39, 40, 46, 50, 50a i 50e, 184 oraz w art. 88 Karty Nauczyciela i art. 150 ustawy emerytalnej, zostaną ustanowione emerytury pomostowe.

2. Ustawa emerytalna jest, obok ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 ze zm.) oraz ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.), podstawowym aktem prawnym reformującym system emerytalny. Ustawa ta, respektując ochronę praw nabytych, wprowadziła różne regulacje w zakresie zasad nabywania prawa do świadczeń emerytalnych i obliczania ich wysokości w zależności od daty urodzenia osób objętych systemem ubezpieczenia społecznego. I tak emerytura każdego ubezpieczonego urodzonego po 31 grudnia 1968 r. będzie pochodziła z dwóch źródeł, tj. z indywidualnego konta emerytalnego zarządzanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz z drugiego konta emerytalnego zarządzanego przez wybrane Powszechne Towarzystwo Emerytalne. Część świadczenia pochodząca ze środków zebranych na koncie zarządzanym przez ZUS obliczona będzie zgodnie z zasadą polegającą na podzieleniu sumy wpłaconych i odpowiednio indeksowanych (odpowiednik oprocentowania) składek powiększonych o wartość zaewidencjonowanego i w ten sam sposób indeksowanego kapitału początkowego przez wartość wyrażonego w miesiącach średniego oczekiwanego dalszego trwania życia odpowiadającego wiekowi osoby przechodzącej na emeryturę, ogłaszana w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Indeksacja (oprocentowanie) stanów indywidualnych kont zarządzanych przez ZUS ustalana jest jako wskaźnik odpowiadający wzrostowi bazy składkowej, czyli sumy składek wpłacanych do systemu. Zgodnie z założeniami reformy systemu emerytalnego podobnie ma być obliczana wysokość tej części świadczenia, która wypłacana będzie ze środków zgromadzonych na koncie zarządzanym przez PTE. Wysokość tej części świadczenia uzależniona będzie od stopy zwrotu środków przepływających przez ten typ kont na rynki finansowe, gdzie za te środki kupowane są instrumenty finansowe. Warunkiem uruchomienia wypłaty emerytury z obydwu źródeł, co nastąpi równocześnie, będzie ukończenie 60 lat w przypadku kobiety lub 65 lat w przypadku mężczyzny. Dla tej grupy nie przewiduje się żadnych wcześniejszych emerytur.

Z uwagi na fakt, że nowa formuła obliczania wysokości świadczeń emerytalnych nie jest korzystna dla osób, które ukończyły - na dzień wejścia w życie reformy - 50 lat, ustawodawca pozostawił dla tej grupy stare zasady obliczania wysokości świadczeń oraz dotychczasowe warunki nabywania prawa do tych świadczeń (ukończenie określonego wieku emerytalnego, tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn i legitymowanie się wymaganym stażem emerytalnym, tj. 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn). Ta grupa

wiekowa zachowuje także uprawnienia do tzw. wcześniejszych emerytur, wynikające głównie z zatrudnienia w szczególnych warunkach lub wykonywania pracy o szczególnym charakterze, ale też przysługujących ubezpieczonym z innych powodów, np. o świadczenie emerytalne może ubiegać się kobieta, która ukończyła 55 lat i legitymuje się 30-letnim stażem. Dla tej grupy nie przewidziano w ogóle możliwości przystąpienia do otwartych funduszy emerytalnych.

Osobom, urodzonym pomiędzy 1 stycznia 1949 r. a 31 grudnia 1968 r. ustawodawca dał prawo wyboru w kwestii przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego, czyli podzielenia składki emerytalnej między dwa konta (odpowiednio 12,22% oraz 7,3%), lub niepodzielenia tej składki i przekazania całości składki (19,52%) na indywidualne konto emerytalne zarządzane przez ZUS. I tak osoby, które przystąpią do tych funduszy, otrzymają emeryturę z dwóch źródeł na zasadach omówionych wyżej dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r., natomiast osoby, które nie przystąpią do funduszu, otrzymają emeryturę wyłącznie z jednego źródła, tj. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jednak wysokość tej emerytury ustalana będzie według nowej formuły, tak jak dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r.

3. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istota konstytucyjnej zasady równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Procedurę orzekania o zasadzie równości musi zatem poprzedzać ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi podmiotami lub sytuacjami. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi podstawę do zastosowania zasady równości.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także, że odstępstwa od równego traktowania przez prawo podmiotów (sytuacji) podobnych są dopuszczalne, ale pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek, a mianowicie: relewantności (bezpośredniego związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz powinna służyć realizacji tego celu i treści, co sprowadza się do badania, czy wprowadzone zróżnicowanie ma charakter racjonalnie uzasadniony), proporcjonalności (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez nierówne potraktowanie podmiotów podobnych) oraz związku z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej. Przy spełnieniu tych przesłanek, zróżnicowania prawnego nie można traktować jako - konstytucyjnie zakazanej - dyskryminacji.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego zasada równości praw kobiet i mężczyzn jest szczególnym aspektem ogólnej zasady równości. Zasadę tę reguluje art. 33 Konstytucji. Ustęp 1 tego artykułu wskazuje ogólnie, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Natomiast ust. 2 art. 33 Konstytucji konkretyzuje tę zasadę; mowa w nim bowiem w szczególności o równym prawie kobiet i mężczyzn do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń. Przepis ten uszczegóławia więc ogólniejszą zasadę równości kobiet i mężczyzn, zawartą w ust. 1, ta zaś z kolei zasada stanowi rozwinięcie reguły wyrażonej w art. 32 Konstytucji, stanowiącej, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa oraz że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2000 r., K 35/99, OTK ZU Nr 8/2000, poz. 295).

Ponadto dotychczasowe orzecznictwo daje wyraz dwóm następującym ideom przewodnim:

- po pierwsze, ocena konstytucyjności regulacji socjalnych różnicujących sytuację prawną kobiet i mężczyzn powinna być - co do zasady - dokonywana w oparciu o zasadę równości. Różnicowanie sytuacji prawnej jest dopuszczalne, jednak tylko wtedy, gdy przemawiają za tym inne, istotne argumenty konstytucyjne, np. zasada sprawiedliwości społecznej, nakazująca stworzenie kobiecie równoprawnej pozycji wobec mężczyzny. Ponieważ w rzeczywistości społecznej kobieta (z uwagi na funkcje macierzyńskie i wychowawcze) zajmuje bardzo często pozycję słabszą istnieje konstytucyjne uzasadnienie dla wprowadzania regulacji przyznających jej pewne przywileje w porównaniu z mężczyzną. Jest to jeden z instrumentów zapewniających rzeczywiste równouprawnienie kobiet. W płaszczyźnie uprawnień socjalnych konstytucyjnie dopuszczalne jest więc tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze, tj. uprzywilejowanie prawne, mające na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym pomiędzy kobietami i mężczyznami. Regulacje ustanawiające tego typu uprzywilejowanie wyrównawcze nie mogą być traktowane jako unormowania dyskryminujące lub faworyzujące, zakazane na tle zasady równości;

- po drugie, ocena regulacji różnicujących sytuację prawną kobiet i mężczyzn zakłada - według Trybunału - rozdzielne traktowanie uprawnień i obowiązków, jakie z nich wynikają. Nałożenie na kobiety takich obowiązków i ograniczeń, których adresatami nie są jednocześnie mężczyźni, musi być zawsze oceniane z punktu widzenia zasady równości. Także i w tym zakresie jednym z ważnych kryteriów tej oceny (obok innych) jest pytanie o rolę danego unormowania dla eliminacji faktycznie występujących nierówności między kobietami i mężczyznami w życiu społecznym (por. orzeczenie z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 37).

4. Zasada równouprawnienia bez względu na płeć wynika nie tylko z polskiego prawa wewnętrznego, ale zajmuje także ważne miejsce w prawie międzynarodowym. I tak zasada równouprawnienia kobiet sformułowana została w art. 55 pkt c Karty Narodów Zjednoczonych, natomiast zakaz dyskryminacji kobiet wynika z zasady równości, o której mowa w art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) oraz w art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), a także z Europejskiej Karty Społecznej. Konwencja NZ z dnia 18 grudnia 1979 r. w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71) dopuszcza istnienie „uprzywilejowania wyrównawczego” w art. 4 poprzez stwierdzenie, iż nie może być uznawane za dyskryminację podjęcie przez państwo okresowo specjalnych środków zmuszających do przyspieszenia faktycznej równości kobiet i mężczyzn”.

5. Wcześniejszy od mężczyzn o 5 lat wiek emerytalny kobiet ma w Polsce długoletnią tradycję. Po raz pierwszy taką regulację wprowadził dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97 ze zm.), który ustanawiał rentę starczą jako świadczenie przysługujące pracownikowi z tytułu zaprzestania pracy. Warunkiem uprawniającym do renty starczej było posiadanie przez pracownika wymaganego okresu zatrudnienia oraz osiągnięcie wieku starczego w czasie zatrudnienia lub w ciągu 5 lat po ustaniu zatrudnienia. Dekret ustalał wiek starczy dla mężczyzn na poziomie 65 lat i 60 lat dla kobiet, a dla pracowników wykonujących prace zaliczone do pierwszej kategorii zatrudnienia odpowiednio 60 i 55 lat. Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.) zastąpiła instytucje „renty starczej” oraz „wieku starczego” instytucjami „emerytury” i „wieku emerytalnego”, utrzymując zróżnicowany wiek emerytalny dla mężczyzn i kobiet na poziomie 65 i 60 lat. Żadnych zmian w tym zakresie nie wprowadziła ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Taką regulację wieku emerytalnego zachowała też ustawa emerytalna w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. (art. 27).

Wprowadzenie regulacji prawnej w przedmiocie ustanowienia wieku emerytalnego kobiet na poziomie 60 lat, a mężczyzn na poziomie 65 lat oraz jej utrzymanie w kolejnych ustawach emerytalnych uzasadniano nie tylko słabszą konstrukcją psychofizyczną kobiet, ale także potrzebą rekompensowania systemem emerytalnym większych obciążeń kobiet z tytułu łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Sprzyjała temu formuła wyliczania wysokości emerytury, nie niwelując jednak do końca różnicy wysokości świadczenia wypłacanego kobietom z racji krótszego stażu pracy i niższych zarobków.

Ogólny wzór dla ustalenia wysokości emerytury w starym systemie zawarty jest obecnie w art. 53 ustawy emerytalnej. Emerytura składa się z tzw. części socjalnej, równej dla wszystkich, wynoszącej 24% kwoty bazowej (czyli przeciętnego wynagrodzenia netto, tzn. bez potrąconych składek na ubezpieczenie społeczne, w poprzednim roku kalendarzowym) oraz części indywidualnej zależnej od osiągniętych zarobków i stażu emerytalnego ubezpieczonego, liczonego po 1,3% indywidualnej podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% tej podstawy za każdy rok okresów nieskładkowych. W takiej formule wyliczania wysokości emerytury podstawowe znaczenie miał składnik socjalny (24% kwoty bazowej). Stopa emerytury (stosunek wysokości emerytury do wysokości podstawy wymiaru) jest wyższa przy niskich zarobkach, bo podwyższają część socjalną, a przy wyższych zarobkach (do 250% przeciętnego wynagrodzenia) stopa ta ulega obniżeniu wskutek redukującego wpływu części socjalnej na wysokość emerytury. Wyraźnie widoczna w tak wyliczonej wysokości emerytury redystrybucja była korzystna dla kobiet, ponieważ w grupie osób zarabiających poniżej przeciętnego wynagrodzenia przeważają kobiety.

Niższy wiek emerytalny kobiet w stosunku do mężczyzn w starym systemie emerytalnym, w powiązaniu z redystrybucyjną formułą wyliczania świadczenia, umożliwiał niwelowanie faktycznej różnicy wysokości świadczeń emerytalnych kobiet i mężczyzn. Pozwalało to na traktowanie zróżnicowanego wieku emerytalnego według płci jako konstytucyjnie dopuszczalnego uprzywilejowania wyrównawczego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego regulacje ustanawiające tego typu uprzywilejowanie wyrównawcze nie mogą być traktowane jako zakazane na tle zasady równości - regulacje dyskryminujące czy faworyzujące. Ustawodawca może takie regulacje ustanawiać w ramach przysługującej mu ogólnej swobody do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom społeczno-gospodarczym (orzeczenie z dnia 7 grudnia 1993 r., K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 410).

Działanie tych mechanizmów nie zapobiegło jednak utrzymywaniu się stanu znacznie niższych emerytur wypłacanych kobietom, niż mężczyznom.. Z danych Departamentu Statystyki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że wysokość przeciętnej emerytury przyznanej decyzją pierwszorazową w 2006 r. wynosiła 1995,72 zł dla mężczyzn i 1296,92 zł dla kobiet. Przeciętna emerytura kobiety stanowiła zatem 65% przeciętnej emerytury mężczyzny (według stanu na grudzień 2006 r.).

6. Zachowany dla najstarszej grupy ubezpieczonych system emerytalny posiada ubezpieczeniowy charakter i jest oparty na zasadach wzajemności oraz proporcjonalności składki i świadczenia, Z odnoszącego się do tego systemu emerytalnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do

świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się fakt opłacania składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Wiążę między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialnoprawną do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw. Z zasadą wzajemności wiąże się ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100).

Zasada wzajemności, odzwierciedlająca ścisłą zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem opłacania a prawem do świadczeń i ich wysokością, nie znajdowała w poprzednio obowiązujących systemach pełnej realizacji. Analizując poprzednio obowiązujące uregulowania Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek warunkuje zarówno nabycie prawa do emerytury lub renty, jak również ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak ściśle przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie określonym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, nie związane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki. Także wśród okresów nazwanych składkowymi znajdują się okresy, w których nie była opłacana składka na ubezpieczenie społeczne (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., K 25/96, OTK ZU Nr 34/1997, s. 311). Podobnie w wyroku z 30 maja 2000 r. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc istnieją proste zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki (wyrok z 30 maja 2000 r., K 37/98, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 112).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza więc rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek. Wysokość świadczeń nie powinna jednak nadmiernie odbiegać od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych.

Już w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „należnych ubezpieczonemu świadczeń nie można uznać za ekwiwalent własnego świadczenia w postaci składki ubezpieczonego na FUS, zwłaszcza gdy się uwzględni, że w obecnym systemie finansowania emerytur i rent istotną rolę pełnią dotacje budżetu państwa”. Podkreślił też, że prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie można zaliczyć do praw obligacyjnych. Stosunek ubezpieczeniowy nie jest według powszechnej

opinii nauki prawa pełnym stosunkiem zobowiązaniowym. Element wzajemności nie występuje tutaj w postaci ścisłej zależności świadczenia ubezpieczeniowego od uiszczenia składki. W stosunku ubezpieczeniowym nie ma sygnalagmatyczności, charakterystycznej dla zobowiązań wzajemnych w znaczeniu cywilnoprawnym (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w 1992 r., cz. II, s. 131).

W starym systemie emerytalnym, obok zróżnicowania wieku emerytalnego według kryterium płci, zachowano w szczególności -jako uprawnienie wygasające - zróżnicowanie wieku emerytalnego z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Z materiałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że średni wiek osób, którym przyznano emeryturę w 2006 r. wynosił w latach 56,6, z czego średni wiek mężczyzn wynosił 57,9, a kobiet 56,0. Z wyników badań Głównego Urzędu Statystycznego („Przejście z pracy na emeryturę” - materiał na konferencję prasową w dniu 24 lipca 2007 r.) wynika, że najwyższy jest udział osób przechodzących na emeryturę w wieku 55-59 lat (46,6%). Nieco ponad $\frac{1}{4}$ (25,5%) obserwowanej populacji przeszła na świadczenie emerytalne w wieku 60-64 lat, a niecałe 9% - w wieku 65-69 lat. Wśród mężczyzn najwyższy odsetek rozpoczynających pobieranie emerytury wystąpił w grupie 60-64 lata (35,8%), natomiast kobiety najczęściej rozpoczynały pobieranie świadczenia, kiedy były w wieku 55-59 lat (58,1%).

**Osoby pobierające emeryturę według wieku
rozpoczęcia pobierania emerytury i obecnego wieku**

Obecny wiek w latach	Ogółem	Wiek rozpoczęcia pobierania emerytury - w latach				
		35-49	50-54	55-59	60-64	65-69
w tysiącach						
Ogółem	2725	53	461	1270	696	243
50-54	75	27	50	x	x	x
55-59	691	12	137	543	x	x
60-64	814	9	118	359	327	-
65-69	1145	8	157	367	369	243
Mężczyźni	947	45	129	237	339	197
50-54	44	24	19	x	x	x
55-59	86	11	31	43	x	x
60-64	283	6	34	74	170	x
65-69	536	5	45	120	169	197
Kobiety	1779	10	332	1033	359	45
50-54	33		30	x	x	x
55-59	605	-	105	500	x	x
60-64	532	.	85	286	157	x
65-69	609		112	247	201	45

Kropką oznaczono wartości poniżej 5 tys. osób

W przypadku zbiorowości osób pobierających emeryturę „normalną”, nieco częściej niż co trzecia osoba (36%) rozpoczęła jej pobieranie będąc w wieku 55-59 lat, ale również bardzo liczną grupą były osoby w wieku 60-64 lata; stanowiły one około 32%. Liczebności grup, które rozpoczęły pobieranie emerytury „normalnej” w wieku 50-54 lat i 65-69 lat były zbliżone i ich udziały oscylowały wokół 15%.

W przypadku osób pobierających emeryturę wcześniejszą zdecydowana większość - ok. 63% zbiorowości - rozpoczęła jej pobieranie będąc w wieku 55-59 lat; ponad 19% było w wieku 50-54 lat, 16% - w wieku 60-64 lat, a tylko znikomy odsetek - w wieku poniżej 50 lat (należy jednak przypomnieć, że w badaniu nie uwzględniano osób, które przeszły na emeryturę przed 49 rokiem życia i potem nie pracowały zawodowo). Dominacja osób, którym przyznano omawiane świadczenie, gdy byli w wieku 55-59 lat dotyczyła także kobiet (ok. 77%). Wśród mężczyzn najwyższy udział mieli panowie w wieku 60-64 lat (ok. 48%).

Niezależnie od poziomu wykształcenia kobiety najczęściej przechodzą na emeryturę w wieku 55-59 lat, mężczyźni w wieku 60-64 lata. Zauważalna jest jednak inna prawidłowość - im wyższe wykształcenie, tym większy jest udział osób, które przeszły na emeryturę w młodszym wieku. W większym stopniu dotyczy to mężczyzn. Prawdopodobnie wiąże się to ze specyficznymi uregulowaniami prawnymi dla tych grup zawodowych, w których wymagane jest wyższe wykształcenie.

Nowy system zabezpieczenia ryzyka starości, obejmujący ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., oznacza odejście od mającego dotychczas wyłączność repartycyjnego systemu solidarnościowego, który charakteryzował się rozłożeniem ciężaru ryzyka starości na wspólnotę ubezpieczonych z tworzonych w tym celu funduszy ubezpieczeniowych. Nowy system emerytalny zbudowany jest z dwóch równoległych i powiązanych ze sobą segmentów prawno-organizacyjnych. Uczestnictwo w obu tych segmentach ma wyraźnie zindywidualizowany charakter.

W części nowego systemu, którą zarządza ZUS, obowiązuje ścisłe uzależnienie wymiaru emerytur od wielkości zgromadzonych składek i prognozowanej długości dalszego życia. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego. Emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego (art. 26 ust. 1 ustawy emerytalnej). Oznacza to, że wysokość emerytury dla tej grupy ubezpieczonych uzależniona została od:

- kwoty wpłaconych składek,
- wskaźników waloryzacji w okresie przed nabyciem prawa do emerytury,
- wieku przejścia na emeryturę,

- wielkości kapitału początkowego.

Metoda obliczania emerytury w nowym systemie prowadzi do tego, że opóźnienie przejścia na emeryturę skutkuje wyraźnym wzrostem miesięcznego wymiaru świadczenia. Przyrost ten jest nie tylko znaczny, ale rosnący z każdym kolejnym okresem opóźnienia rozpoczęcia pobierania emerytury. Przyjęcie jednolitego wskaźnika dalszego trwania życia ustalane wspólnie dla mężczyzn i kobiet (art. 26 ust. 3) przeciwdziała niskiemu poziomowi świadczeń kobiet, które z powodów biologicznych mają w każdym wieku średnio dłuższe dalsze oczekiwane trwanie życia. Takie samo podejście zakładane było w odniesieniu do segmentu obsługiwanego przez PTE jako odzwierciedlenie zasady jednolitego traktowania ubezpieczonych będącej elementem solidarności w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Dodatkowo powoduje to zmniejszenie niebezpieczeństwa zaistnienia konieczności dopłat do emerytur wypłacanych kobietom. To niebezpieczeństwo byłoby większe w przypadku stosowania różnych dla obu płci wskaźników dalszego oczekiwane trwania życia. Dopłaty takie są przewidziane w systemie w sytuacji, gdy suma świadczeń z obu części systemu jest niższa od przyjętego w danym momencie minimum (art. 87 ust. 1 ustawy emerytalnej). Brak takiej regulacji pozostawałaby w sprzeczności z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym prawo do zabezpieczenia społecznego. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwraca uwagę, że określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb.

Natomiast środki zgromadzone i lokowane w drugim filarze są ściśle uzależnione od funkcjonowania rynków kapitałowych. Środki odprowadzane do otwartych funduszy emerytalnych są przeliczane na jednostki rozrachunkowe i stanowią podstawę nabywania przez członka otwartego funduszu emerytalnego uprawnień do przyszłej emerytury. Przyjmuje się, że w obecnym kształcie drugi filar jest formą pośrednią między ubezpieczeniem społecznym, a konstrukcjami prawnymi cechującymi się elementami ubezpieczeń osobowych, z przewagą jednak tych pierwszych. Nie występują tutaj elementy solidarności, redystrybucji oraz wspólnoty interesów uczestników funduszy, ale nadal zachowuje on cechy systemu powszechnego, opartego na składce na ubezpieczenie emerytalne, którego celem jest zabezpieczenie ryzyka osiągnięcia przez ubezpieczonego wieku emerytalnego. Podkreśla się przy tym konieczność łącznego rozpatrywania obydwu filarów, ponieważ żaden z nich z osobna nie realizuje zakładanych celów. Filar repartycyjny może nie zabezpieczać wymaganego poziomu dochodów, natomiast filar kapitałowy oderwany od podstawy ubezpieczeniowej przestaje legitymizować działania państwa polegające na stosowaniu przymusu ubezpieczenia w tym filarze. Regulacje prawne

dotyczące obydwu filarów są częścią prawa emerytalnego - a szerzej - zabezpieczenia społecznego i oparte są na nowej technice (indywidualizacji ekspektatyw) (por. T. Bińczycka-Majewska, Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego na starość, w: Granice liberalizacji prawa pracy. Problemy zabezpieczenia społecznego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 78-85).

Przy analizie metod finansowania świadczeń emerytalnych akcentuje się zależność wyboru proporcji elementów repartycyjnych i kapitałowych od kryterium efektywności społecznej i ekonomicznej systemu i wskazuje, że taki wybór proporcji nie może służyć rozwiązywaniu problemów doraźnych, ale powinien zapewnić długotrwałą równowagę systemu i bezpieczeństwo jego uczestników (por. U. Kalina-Prasznic, Metody finansowania świadczeń emerytalnych, w: Ryzyko starości - problemy zabezpieczenia, Kraków 2007, s. 32).

7. Ryzyko emerytalne ujmowane jest jako przyzwolenie społeczne na zaprzestanie pracy zarobkowej po osiągnięciu określonego wieku. Uzyskanie takiego przyzwolenia społecznego wymaga uwzględnienia wielu czynników. Niewątpliwie podstawowe znaczenie ma przesłanka zabezpieczenia środków utrzymania, ponieważ odpowiada ona podstawowej funkcji ubezpieczenia społecznego, polegającej na zapewnieniu środków utrzymania w razie niezdolności do pracy zarobkowej. W nowym systemie emerytalnym zrealizowanie tej przesłanki przemawiać powinno za względnie wysokim wiekiem emerytalnym. Zależność wysokości emerytury od wieku rozpoczęcia jej pobierania przedstawiają poniższe tabele.

Rozważmy osobę w wieku x lat, $55 < x < 70$, która rozpoczęła aktywność zawodową w wieku 20 lat. Przyjmijmy, że przez cały okres aktywności zawodowej osoba ta osiąga wynagrodzenie na poziomie średniej krajowej.

**Stopa zastąpienia w wieku x lat oraz procentowy wzrost emerytury
przy opóźnieniu przejścia na emeryturę o 1 rok**

Wiek przejścia na emeryturę	Stary system		Nowy system	
	Stopa zastąpienia w %	Wzrost emerytury w %	Stopa zastąpienia w %	Wzrost emerytury w %
55	68,5%	1,90%	35,4%	6,95%
56	69,8%	1,86%	37,9%	6,95%
57	71,1%	1,83%	40,5%	6,96%
58	72,4%	1,80%	43,3%	6,98%
59	73,7%	1,76%	46,4%	7,00%
60	75,0%	1,73%	49,6%	7,02%
61	76,3%	1,70%	53,1%	7,04%
62	77,6%	1,68%	56,8%	7,07%
63	78,9%	1,65%	60,8%	7,10%
64	80,2%	1,62%	65,2%	7,14%
65	81,5%	1,60%	69,8%	7,19%
66	82,8%	1,57%	74,8%	7,25%
67	84,1%	1,55%	80,3%	7,33%
68	85,4%	1,52%	86,1%	7,41%
69	86,7%	1,50%	92,5%	7,50%
70	88,0%	1,48%	99,5%	7,59%

Źródło: obliczenia własne W. Otto i M. Wiśniewski i na podstawie przyjętych założeń oraz tablic trwania życia GUS z 2000 r. dla populacji ogółem.

**Stopa zastąpienia w wieku x lat oraz procentowy wzrost emerytury
przy opóźnieniu przejścia na emeryturę o 5 lat**

Wiek przejścia na emeryturę	Stary system		Nowy system	
	Stopa zastąpienia w %	Wzrost emerytury w %	Stopa zastąpienia w %	Wzrost emerytury w %
55	68,5%	9,5%	35,4%	40,1%
60	75,0%	8,7%	49,6%	40,7%
65	81,5%	8,0%	69,8%	42,5%

Źródło: jak w tabeli powyżej

Osoba 60 letnia, jeśli przejdzie na emeryturę, osiąga (przy przyjętych założeniach) 75% stopę zastąpienia. Wydłużenie aktywności zawodowej o 1 rok zwiększy emeryturę o 1,73%. Jeśli dzięki temu wzrośnie średnie wynagrodzenie z ostatnich 10 lat, to wzrost emerytury będzie wyższy. Ale jeśli wydłużenie zatrudnienia spowoduje spadek średniej o 2,5% (czyli nowa płaca będzie o ponad 25% niższa od płacy sprzed 10 lat), to późniejsza emerytura będzie niższa. Wynika stąd wniosek, że w starym systemie, po osiągnięciu uprawnień emerytalnych, bodźce do wydłużania aktywności zawodowej są bardzo słabe.

Niepewność co do utrzymania dotychczasowego poziomu wynagrodzeń bardzo skutecznie obniża opłacalność opóźniania emerytury.

Założenie, że rozpatrywana osoba zarabia 100% przeciętnego krajowego wynagrodzenia, ma wpływ na wyniki numeryczne, lecz zasadniczo nie zmienia wniosków. Osoba z niższym wynagrodzeniem, będzie miała wyższą stopę zastąpienia, lecz niższe stopy wzrostu emerytury, czyli zachęta do wydłużania aktywności zawodowej będzie jeszcze słabsza. Przykładowo, 60-letnia osoba z regularnym wynagrodzeniem na poziomie 75% średniej krajowej, osiągnie stopę zastąpienia 82,7%, a opóźnienie przejścia o rok zwiększy jej emeryturę tylko o 1,57%, a o 5 lat - tylko o 7,9%. Osoba z wynagrodzeniem wyższym od średniej jest z kolei silniej umotywowana do dłuższej pracy: stopa zastąpienia jest niższa, a stopy wzrostu emerytury będą nieco wyższe niż u osoby ze średnim wynagrodzeniem.

Formuła ukazująca reakcję emerytury na opóźnianie wieku przejścia na emeryturę jest w nowym systemie o wiele bardziej złożona, więc ją pominiemy ograniczając się do prezentacji przykładowych wyników liczbowych. Utrzymujemy założenie, że wynagrodzenia rozpatrywanej osoby są na poziomie średniej krajowej, jednak w tym przypadku rozciągamy je na cały okres aktywności zawodowej. W nowym systemie istotne znaczenie ma stopa zwrotu ze skumulowanych składek: w pierwszym filarze wyznacza ją stopa wzrostu krajowych wynagrodzeń, a w drugim filarze stopa zwrotu z inwestycji OFE. W obydwu przypadkach przyjmujemy ją na ostrożnym poziomie 1%, pamiętając o tym, że w drugim filarze opłaty na rzecz PTE wymagają osiągnięcia stopy zwrotu z inwestycji przynajmniej o 1 punkt procentowy wyższej. Jednakowa stopa dla obydwu filarów znosi podział na obydwa filary.

W nowym systemie wysokość emerytury wyznacza ułamek, którego licznikiem jest zakumulowana wraz z oprocentowaniem wartość wszystkich składek, a w mianowniku przeciętne dalsze trwanie życia w momencie przejścia na emeryturę. Zatem opóźnianie przejścia działa zawsze, przy każdym wynagrodzeniu uzyskanym w dodatkowym okresie, na wzrost wartości licznika, oraz zawsze na spadek wartości mianownika. Wartość ułamka musi zatem rosnąć, gdyż sprzyjają temu zmiany o charakterze finansowym (dopływ nowych składek i oprocentowania) w liczniku oraz zmiany o charakterze demograficznym (spadek oczekiwanej długości trwania życia) w mianowniku. Osoba 60 letnia, jeśli przejdzie na emeryturę, osiąga (przy przyjętych założeniach) 50% stopę zastąpienia, czyli mniej, niż analogiczna osoba ze starego systemu (75%). Wydłużenie aktywności zawodowej o 1 rok zwiększy emeryturę o 7,02% (osobie ze starego systemu tylko o 1,73%), a opóźnienie emerytury o 5 lat zwiększy emeryturę aż o 40,7% (osobie ze starego systemu tylko o 8,7%). Dzięki 5-letniemu opóźnieniu rozpatrywana osoba zbliży się znacząco do stopy zastąpienia, którą osiągałaby w wieku 60 lat w starym systemie.

Współdziałanie czynników finansowych i demograficznych w rozpatrywanym przykładzie daje rosnącą wraz z wiekiem przejścia korzyść z opóźnienia przejścia. Jest to wynik bardzo prawdopodobny, choć możliwe są układy czynników finansowych i

demograficznych, które dawać mogą stały lub malejący wraz z wiekiem efekt opóźniania przejścia. Jest jednak niewątpliwe, że w nowym systemie bodźce do opóźniania momentu przejścia na emeryturę są bardzo silne. Jest tak dzięki niskim stopom zastąpienia w wieku poniżej 65 lat oraz wysokim stopom wzrostu emerytury, w przypadku jej opóźnienia.

Z tego względu w założeniach nowego systemu emerytalnego przyjmowano jednolity wiek emerytalny kobiet i mężczyzn na poziomie 62 lat. Po wejściu w życie nowego systemu trzykrotnie podejmowano nieudane próby podniesienia do 65 lat wieku emerytalnego kobiet.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich utrzymanie w nowym systemie emerytalnym zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oznacza dyskryminacyjne traktowanie kobiet w zabezpieczeniu emerytalnym. Krótszy wiek emerytalny kobiet, a co za tym idzie krótszy okres pozostawania w ubezpieczeniu, prowadzi do sytuacji, w ramach której kobiety krócej oszczędzają na swoją emeryturę i dłużej ją pobierają. W efekcie skutkuje to istotnym zróżnicowaniem wysokości pobieranych świadczeń. Problem ten został przez Rzecznika podniesiony w wystąpieniach kierowanych do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w latach 1999, 2002 i 2005.

Wysokość emerytur przy różnym i identycznym wieku emerytalnym dla kobiet i mężczyzn*

Wiek emerytalny	Kobieta		Mężczyzna		Świadczenie kobiety/ świadczenie mężczyzny
	Zgromadzony kapitał (w zł)	Wysokość emerytury (w zł)	Zgromadzony kapitał (w zł)	Wysokość emerytury (w zł)	
62 kobiety 62 mężczyźni	220 057,03	1 060,00	220 057,03	1 060,00	100%
62 kobiety 65 mężczyźni	220 057,03	1 060,00	247 830,64	1 363,00	78%
60 kobiety 65 mężczyźni	202 761,61	900,00	247 830,64	1 363,00	66%
65 kobiety 65 mężczyźni	247 830,64	1 363,00	247 830,64	1 363,00	100%

* Przy założeniu, że kobieta i mężczyzna rozpoczęli pracę w 2000 r., mając 20 lat oraz mieli taką samą karierę zawodową.

źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 26 lutego 2002

Przy tym samym zgromadzonym „kapitale składkowym” różny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn powoduje istotne zróżnicowanie wysokości emerytur. Kobieta odchodząca na emeryturę w wieku 60 lat uzyska emeryturę w wysokości odpowiadającej zaledwie 66% emerytury mężczyzny uzyskanej z tytułu rozpoczęcia pobierania świadczenia emerytalnego po ukończeniu 65 lat. Raport z prac powołanego w 2003 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej zespołu ds. wieku emerytalnego kobiet zawiera opracowane przez zespół symulacje wysokości stóp zastąpienia (relacji między emeryturą a ostatnio pobieranym wynagrodzeniem). Z symulacji tych wynika, że wcześniejsze rozpoczęcie pobierania przez kobiety emerytury - np. w wieku 60 lat - jest niekorzystne, gdyż wpływa

znacząco na zmniejszenie stopy zastąpienia. I tak przykładowo kobieta urodzona w 1963 r., która rozpoczęła pracę zarobkową w wieku 25 lat i otrzymywała wynagrodzenie w wysokości 50% przeciętnego wynagrodzenia, przechodząc na emeryturę w wieku 60 lat (a więc z okresem 35 lat opłacania składki na obie części systemu) otrzyma świadczenie emerytalne w wysokości 65,9% uzyskiwanych poprzednio zarobków. Rozpoczęcie przez taką kobietę pobierania emerytury w wieku 65 lat (okres opłacania składki wyniesie wtedy 40 lat) spowoduje, że jej emerytura wzrośnie do 88,7% wynagrodzenia. Kobiety z krótszym stażem pracy (25 i 30 lat pracy) mogą oczekiwać jeszcze niższych stóp zastąpienia. Po przejściu na emeryturę w wieku 60 lat otrzymywać one będą emeryturę w wysokości 30-40% wcześniej uzyskiwanych zarobków, co w praktyce oznaczać będzie konieczność zapewnienia im emerytur minimalnych.

Ponadto trzeba brać pod uwagę szereg dodatkowych okoliczności, występujących poza systemem emerytalnym, które wpływają negatywnie na wysokość emerytur wypłacanych kobietom. Chodzi w szczególności o uzyskiwanie przez kobiety relatywnie niższych wynagrodzeń od wynagrodzeń przysługujących z tytułu porównywalnej pracy mężczyznom (o 20-22%) oraz znacznie częstsze od mężczyzn wykorzystanie przez kobiety przerw w pracy zarobkowej związanych z macierzyństwem i wychowywaniem dzieci.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest możliwe wskazanie racjonalnych argumentów usprawiedliwiających utrzymanie regulacji określającej powszechny wiek emerytalny na zróżnicowanym według kryterium płci poziomie. Nie da się obecnie wykazać, że różnice biologiczne i społeczne zachodzące między kobietami i mężczyznami mają charakter relewantny, a więc pozostają w bezpośrednim i koniecznym związku z dokonaniem zróżnicowaniem prawnym w zakresie regulacji wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Co więcej dłuższe przeciętne trwanie życia kobiet i brak obiektywnych wskaźników o gorszym stanie zdrowia kobiet powodują że wiele krajów zrealizowało ideę wyrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn lub wstąpiło na drogę stopniowej realizacji tej idei. Obrazuje to poniższe zestawienie.

Wiek emerytalny

Państwo	Wiek
Belgia	mężczyźni i kobiety - 63 lata, progresja do 65 lat w latach 1997-2009
Republika Czeska	mężczyźni - 61 lat 4 miesiące kobiety - w zależności od liczby wychowywanego potomstwa: - bez dzieci - 59 lat 4 miesiące - 1 dziecko - 58 lat 4 miesiące - 2 dzieci - 57 lat 4 miesiące - 3 lub więcej dzieci - 56 lat 4 miesiące - 5 lub więcej dzieci - 55 lat i 4 miesiące wiek wzrasta o 2 miesiące dla mężczyzn i 4 miesiące dla kobiet każdego roku aż do osiągnięcia 63 lat przez mężczyzn i bezdzietne kobiety (od 59 do 62 lat dla kobiet z dziećmi)

Dania	mężczyźni i kobiety: 65 lat (67 lat dla osób, które osiągną 60 lat z dniem 1 lipca 1999 r.)
Niemcy	65 lat
Hiszpania	65 lat (emerytura składkowa 66 lat)
Irlandia	65 lat (63 lata dla pracujących pod ziemią)
Cypr	65 lat
Luksemburg	65 lat
Holandia	65 lat
Finlandia	65 lat (możliwość przesunięcia do 67 lat)
Szwecja	
Estonia	w 2004 r. - 63 lata dla mężczyzn i 59 lat dla kobiet; wiek ma wzrastać stopniowo i zostanie zrównany dla kobiet i mężczyzn na poziomie 63 lat w 2016 r.
Grecja	ubezpieczeni przed dniem 31 grudnia 1992 r.: mężczyźni - 65 lat, kobiety - 60 lat ubezpieczeni od dnia 1 stycznia 1993 r.: mężczyźni - 65 lat, kobiety - 65 lat
Francja	mężczyźni i kobiety - 60 lat
Islandia	mężczyźni i kobiety - 67 lat
Włochy	mężczyźni - 65 lat, kobiety - 60 lat; inwalidzi z co najmniej 80% inwalidztwa - 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn
Łotwa	od dnia 1 sierpnia 2003 r. mężczyźni - 62 lata, kobiety - 59,5 lat; od dnia 1 sierpnia 2004 r. - 60 lat (wiek będzie progresywnie wzrastał każdego roku do osiągnięcia 62 lat)
Lichtenstein	mężczyźni i kobiety - I i II filar - 64 lata (po okresie przejściowym od 2009 r.)
Litwa	mężczyźni - 62,5 lat, kobiety - 59 lat (od 2004 r.); wiek dla kobiet jest podnoszony o 6 miesięcy rocznie do osiągnięcia 60 lat w 2006 r.
Węgry	mężczyźni i kobiety - I i II filar - 62 lata
Malta	mężczyźni - 61 lat, kobiety - 60 lat
Norwegia	mężczyźni i kobiety - 67 lat
Austria	mężczyźni - 65 lat, kobiety - 60 lat; w latach 2004-2033 progresywny wzrost wieku dla kobiet do osiągnięcia wieku dla mężczyzn
Polska	mężczyźni - 65 lat, kobiety - 60 lat
Portugalia	I filar (system podstawowy): mężczyźni - 65 lat, kobiety - 63 lata (64 lata od 2004 r.) II filar (obowiązkowe minimum): mężczyźni - 65 lat, kobiety - 62 lata (mogają jednak podlegać regulacji przewidzianej w I filarze)
Słowenia	wiek zależy od okresu ubezpieczenia: mężczyźni - 65 lat, kobiety - 63 lata po 15 latach ubezpieczenia mężczyźni 63 lata, kobiety - 61 lat po 20 latach ubezpieczenia wiek może być obniżony do 58 lat dla mężczyzn i 56 lat dla kobiet wychowujących dzieci
Słowacja	mężczyźni i kobiety - 62 lata (w ciągu 10 lat będzie taki sam dla wszystkich)

Podnoszenie wieku emerytalnego jest obecnie cechą charakterystyczną podejmowanych w wielu krajach Unii Europejskiej reform systemu emerytalnego, mających na celu dostosowanie tych systemów do zmieniających się uwarunkowań, w tym do osiągnięcia założonych w Strategii Lizbońskiej wskaźników zatrudnienia, w szczególności kobiet w wieku 55-64 lata.

Prawo wspólnotowe nie zawiera bezwzględnego wymogu zrównania wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet w ogólnych systemach ustawowych zabezpieczenia społecznego. Wynika to z art. 7 ust. 1a Dyrektywy Nr 79/7 (EWG) z dnia 19 grudnia 1978 r. dotyczącej stopniowego wprowadzania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (OJ Nr L 6/1979). Celem tej dyrektywy jest stopniowe wprowadzenie w życie, w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i innych elementów ochrony socjalnej, zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (art. 1). Zasada ta oznacza - w myśl art. 4 - brak jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na płeć bądź bezpośrednio, bądź pośrednio poprzez odwołanie, zwłaszcza do stanu cywilnego lub rodzinnego, w szczególności jeżeli chodzi o:

- zakres stosowania systemów i warunki objęcia systemami,
- obowiązek opłacania i obliczania wysokości składek,
- obliczanie wysokości świadczeń, w tym podwyżek należnych z tytułu utrzymania małżonka lub innych osób będących na utrzymaniu, oraz jeżeli chodzi o warunki dotyczące okresu wypłaty świadczeń i zachowanie prawa do świadczeń, przy czym zasada równego traktowania nie narusza przepisów dotyczących ochrony kobiet ze względu na macierzyństwo.

Z kolei na podstawie art. 5 powołanej dyrektywy państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu uchylecia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych sprzecznych z zasadą równego traktowania.

Natomiast stosownie do postanowień art. 7 dyrektywa Nr 79/07 nie narusza prawa państw członkowskich do wyłączenia z jej zakresu:

- a) ustalenia wieku emerytalnego dla celów przyznania rent i emerytur oraz skutków mogących z tego wypływać w odniesieniu do innych świadczeń;
- b) przywilejów przyznawanych w systemach ubezpieczenia emerytalnego osobom, które wychowywały dzieci; nabycia praw do świadczeń na podstawie okresów przerwy w wykonywaniu pracy ze względu na wychowywanie dzieci;
- c) przyznania świadczeń emerytalnych lub inwalidzkich z tytułu praw pochodnych małżonki;
- d) przyznania zwiększenia świadczeń z tytułu długotrwałego inwalidztwa, starości, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej na rzecz będącej na utrzymaniu małżonki;

e) skutków wynikających z wykonania przed przyjęciem niniejszej dyrektywy prawa wyboru powodującego rezygnację z nabycia praw lub zaciągnięcia zobowiązań w ramach systemu ustawowego.

Inną kwestią jest sprawa wieku, jako przesłanki do rozwiązania z pracownikami stosunku pracy. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynika, że wiek ten musi być dla mężczyzn i kobiet jednakowy (sprawy Joan Roberts i Vera Mia Beets z 1984 r.).

W dniu 6 marca 1989 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął - w nawiązaniu m.in. do Europejskiej Karty Społecznej i Dodatkowego Protokołu do tej Karty dotyczącego prawa osób starszych do ochrony socjalnej - zalecenie Nr 5/89/3 dotyczące elastyczności wieku emerytalnego. Zaleca się w nim, aby rządy państw członkowskich podjęły odpowiednie środki prawne w celu włączenia zasady elastyczności wieku emerytalnego do systemu ochrony socjalnej.

W 1987 r. opracowany został projekt trzeciej dyrektywy, proponującej alternatywne rozwiązanie, które miały zagwarantować realizację zasady równego traktowania w odniesieniu do wieku emerytalnego. Jedno rozwiązanie oparte było na ustaleniu jednolitego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn z dopuszczeniem okresu przejściowego, drugie - pozostawiało samym ubezpieczonym decyzję o dacie przejścia na emeryturę w granicach wieku określonych przez ustawę. Celem takiego elastycznego systemu emerytalnego, stanowiącego już pewien wzorzec w Unii Europejskiej, jest eliminacja problemu zróżnicowania wieku emerytalnego i gwarancja pełnego zastosowania zasady równego traktowania.

Podstawowe znaczenie dla sformułowania zasady równości kobiet i mężczyzn ma art. 141 Traktatu Rzymskiego (w brzmieniu ustalonym przez Traktat Amsterdamski), rozwinięty w kilku dyrektywach wspólnotowych, z których najważniejsze miejsce zajmuje obecnie dyrektywa Nr 2006/54 z dnia 5 lipca 2006 r. Parlamentu Europejskiego w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Dyrektywa pod pojęciem „systemów zabezpieczenia społecznego pracowników” obejmuje systemy nieobjęte dyrektywą 79/7/EWG z 19.12.1978 r. Oznacza to, że zalecenie zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn dotyczy jedynie świadczeń z dobrowolnych ubezpieczeń w tzw. III filarze czyli pracowniczych programów emerytalnych.

Podstawowymi dokumentami, które wiążą Polskę w zakresie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego są: Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy i Europejska Karta Społeczna.

Europejska Karta Społeczna przyjęta 1961 r. określa kompleksowy katalog praw społecznych, w tym także w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Jest to dokument Rady Europy, ratyfikowany przez Polskę (tekst ogłoszony w: Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67). Polska przyjęła zobowiązania w odniesieniu do całego art. 12, dotyczącego prawa do

zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 12 Karty, państwo - strona tej wielostronnej umowy międzynarodowej, zobowiązane jest utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (art. 12 ust. 2). Postanowienia Karty, nie zawierają więc bezpośrednich rozwiązań dotyczących świadczeń emerytalnych, które państwo - strona powinno realizować, lecz w tym zakresie odsyłają do Konwencji Nr 102 MOP.

Konwencja Nr 102 dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego została przez Polskę ratyfikowana w 2003 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 93, poz. 775). Polska przyjęła zobowiązania wynikające z części II, V, VII, VII i IX Konwencji, tj. ma obowiązek respektować normy określające podstawowe standardy w zakresie opieki lekarskiej, świadczeń na starość, świadczeń rodzinnych, świadczeń macierzyńskich i świadczeń w razie śmierci żywiciela rodziny.

Art. 26 ust. 2 Konwencji stanowi, iż ustalony (w ustawodawstwie wewnętrznym) wiek emerytalny nie powinien przekraczać 65 lat. Ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju, dopuszcza się możliwość ustalenia przez władze właściwe wyższego wieku emerytalnego.

8. Z niedawno przeprowadzonych badań nad problemem ochrony beneficjentów nowego systemu emerytalnego przed ubóstwem (za granicę ubóstwa przyjęto wartość świadczenia odpowiadającą 30% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, a więc na poziomie aktualnie wyznaczonym dla najniższej emerytury) wynika, że świadczenia emerytalne uzyskiwane przez mężczyzn będą stanowiły dla nich gwarancje ochrony przed ubóstwem niezależnie od stażu pracy, wieku emerytalnego, indywidualnego wzrostu wynagrodzenia, opłat pobieranych przez otwarte fundusze emerytalne, wyników inwestycyjnych tych funduszy, czy też od tego, jaki dana osoba wybrała fundusz. Jedyne zagrożenie może stanowić dla mężczyzny otrzymywanie w czasie pracy zawodowej zbyt niskiego, mniejszego od 45% płacy przeciętnej wynagrodzenia. Inny, niski poziom wynagrodzenia może być zrekompensowany wydłużeniem stażu ubezpieczeniowego do trzydziestu kilku lat.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku kobiet. Zapewnienie sobie ochrony przed ubóstwem na emeryturze wymaga od nich podjęcia konkretnych decyzji przede wszystkim co do długości stażu ubezpieczeniowego, następnie wieku przejścia na emeryturę, a także wyboru odpowiedniego funduszu emerytalnego. Dopiero dwudziestoletni staż uprawnia kobietę, w wypadku uzyskiwania zbyt niskiego wynagrodzenia, do pobierania gwarantowanej przez państwo minimalnej emerytury. Z badań wynika, że staż o długości 20-23 lata nie zapewni minimalnej emerytury i będzie wymagał wsparcia ze strony państwa. Z kolei pozostawanie w systemie przez okres dłuższy niż 23 lata, a krótszy niż 30 lat, będzie

wymagał dodatkowych działań w celu zagwarantowania sobie minimalnej emerytury, polegających na odroczeniu terminu przejścia na emeryturę do 65 roku życia lub wyboru jednego z najlepszych funduszy emerytalnych na rynku. Alternatywę stanowi uzyskiwanie wynagrodzenia wyższego niż 112% wynagrodzenia przeciętnego. Będzie to jednak nad wyraz trudne w sytuacji, kiedy takie wynagrodzenie otrzymuje zaledwie co siódma kobieta w Polsce. Prowadzi to do wniosku, że świadczenia emerytalne kobiet ze względu na ich wcześniejsze przechodzenie na emeryturę będą niższe od świadczeń uzyskanych przez mężczyzn. W realny sposób można temu zaradzić, poprawiając poziom czynników demograficzno-społecznych, czyli podnosząc wiek emerytalny, co sprzyjać będzie uzyskaniu dłuższego stażu pracy (por. A. Jajko-Siwiek, Czy nowe emerytury chronią przed ubóstwem?, Ubezpieczenia społeczne, 2007 r., Nr 6(51), s. 1-10).

Osiągnięcie wieku emerytalnego nie musi być tożsame z datą rozpoczęcia pobierania świadczenia. Jednakże sytuacja na rynku pracy powoduje, że niższy wiek emerytalny kobiet staje się przyczyną wywierania nacisku na ich wycofywanie się z rynku pracy, zwłaszcza w okresach podwyższonego bezrobocia. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że osiągnięcie wieku emerytalnego powoduje utratę wzmożonej ochrony stosunku pracy, wynikającej z art. 39 K.p. Przepis ten wprowadza zakaz wypowiedzania umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż cztery lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Zakaz ten odnosi się do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Oznacza to, że zakaz wypowiedzenia umowy o pracę nie obejmuje kobiety w wieku 62 lat, natomiast odnosi się do mężczyzny w tym wieku. Nabycie uprawnień emerytalnych traktowane jest jako uzasadniona przyczyna wypowiedzenia stosunku pracy (por. np. W. Sanetra, Wiek emerytalny (podeszły) jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy" PiZS Nr 6/1997, s. 21, B. Wagner, Wiek emerytalny jako zdarzenie prawa pracy, PiZS Nr 3/2001, s. 20). Taki pogląd znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W świetle tego orzecznictwa uzyskanie przez pracownika prawa do emerytury jest uzasadnioną przyczyną wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę na czas nieokreślony, które nie oznacza dyskryminacji ze względu na wiek (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2005 r., II PK 19/05 OSNP Nr 15-16/2006, poz. 236). Podobne stanowisko zajął przykładowo Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 3 grudnia 2003 r., I PK 80/03 OSNP Nr 21/2004, poz. 363, z dnia 26 listopada 2003 r., I PK 616/02, Pr. Pracy Nr 6/2004, poz. 34.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich również możliwość kontynuowania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego nie stanowi alternatywy dla podwyższenia wieku emerytalnego. Początkowo ustawa emerytalna dopuszczała nabycie prawa do emerytury wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego, tj. po ukończeniu przez kobietę 60 roku życia i 65 roku życia przez mężczyznę pomimo kontynuowania zatrudnienia. Dopiero ustawa z dnia 28 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawa

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 9, poz. 118) wprowadziła art. 103 ust. 2a. W świetle tego przepisu prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Oznacza to, że kontynuowanie zatrudnienia u tego samego pracodawcy nie ma wpływu na nabycie prawa do emerytury w wyniku spełnienia warunków określonych w ustawie emerytalnej, ale prowadzi to do zawieszenia świadczenia do chwili rozwiązania stosunku pracy. Nie ulega wątpliwości, że celem tej regulacji było zniechęcenie do rozpoczynania pobierania emerytury osób, które chcą i mogą kontynuować zatrudnienie bez przerywania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą. W praktyce funkcjonowanie wprowadzonego przepisu doprowadziło do ograniczenia możliwości kontynuowania pracy w dotychczasowym wymiarze, a w szczególności do uzyskiwania wynagrodzenia w poprzednim wymiarze. W takiej sytuacji podjęcie przez kobiety pracy po osiągnięciu 60 lat w wielu przypadkach będzie tożsame z nabywaniem uprawnień emerytalnych na niższym poziomie w porównaniu do mężczyzn przed 65 rokiem życia.

Rzecznik Praw Obywatelskich reprezentuje stanowisko, że utrzymując tradycyjną w polskim systemie emerytalnym instytucję niższego wieku emerytalnego kobiet w stosunku do wieku emerytalnego mężczyzn w nowym systemie emerytalnym ustawodawca błędnie założył, że w nowej formule ustalania wysokości emerytury, opartej na indywidualizacji ekspektatyw, możliwe jest zapewnienie kobietom wyższego poziomu świadczenia poprzez redystrybucję części kapitału emerytalnego zgromadzonego przez mężczyzn. Skoro aktualna regulacja pozostawia pracodawcy pełną swobodę w podejmowaniu decyzji co do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem ze względu na przesłankę nabycia praw emerytalnych, można mówić o zróżnicowanej sytuacji prawnej takich osób wyłącznie ze względu na płeć. Utrzymanie wieku emerytalnego kobiet na poziomie 60 lat pozbawia kobiety szansy kontynuowania na równi z mężczyznami działalności zawodowej, a w konsekwencji nie tylko równych szans w osiągnięciu takiej samej pozycji zawodowej, ale także statusu materialnego po przejściu na emeryturę. Niższy wiek emerytalny kobiet nie tylko zwiększa ryzyko zwalniania ich z pracy, ale skutkuje także ograniczeniem ich dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Efektem tego procesu może być dalsza degradacja ich wynagrodzenia w ostatnim okresie kariery zawodowej, pogłębiająca i tak już występujące dysproporcje w zakresie wynagrodzenia pomiędzy kobietami i mężczyznami.

Wszystkie te czynniki wpływają ujemnie na wysokość emerytury kobiety rozpoczynającej pobieranie nowej emerytury w wieku 60 lat. Jeśli więc osiągnięcie wieku emerytalnego jest jedynym warunkiem nabycia uprawnień do emerytury z nowego systemu emerytalnego, a wiek ten został inaczej określony dla kobiet niż dla mężczyzn, to przy założeniu zebrania takiego samego kapitału składkowego decydującego o wysokości

emerytury, ostatecznym czynnikiem różnicującym pozycje kobiet i mężczyzn będzie wiek emerytalny i to właśnie nadaje zakwestionowanemu art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej charakter dyskryminujący ze względu na płeć, a więc narusza zarówno art. 32, jak i art. 33 Konstytucji. Z tej przyczyny zrównanie okresu aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn, a więc ustalenie jednolitego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, staje się w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne z punktu widzenia zasady równego traktowania płci w prawie do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Z tych względów wnosi się, jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski