

Warszawa, 22/06/1999r.

RPO/301752/99/III/AJ

**Trybunał Konstytucyjny**  
**WARSZAWA**

## **Wniosek**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.)

wnoszę:

o stwierdzenie niezgodności art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118)-w części w jakiej pozbawia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., które warunki do nabycia prawa do tego świadczenia spełniły do 31 grudnia 1998 r., z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

## U z a s a d n i e

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118) oraz ustawy z dnia 17 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), które w znaczny sposób przebudowały dotychczasowy system ubezpieczeń społecznych działający na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) oraz ustawy 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 109, poz. 450 ze zm.).

Na mocy art. 195 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS uchylona została ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, a tym samym utraciło moc wydane na podstawie art. 27 ust. 2a tej ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149).

Przepisy powyższego rozporządzenia przewidywały prawo do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek dla matek, które ze względu na stan zdrowia swego dziecka nie mogły kontynuować zatrudnienia po spełnieniu łącznie warunków:

- 1) posiadania okresu zatrudnienia wynoszącego 20 lat,
- 2) sprawowania opieki nad dzieckiem, które:
  - a) jest całkowicie niezdolne do pracy i do samodzielnej egzystencji, bez względu na przyczynę chorobową,

b) jest całkowicie niezdolne do pracy z powodu jednego ze stanów chorobowych wymienionych w rozporządzeniu, a niezdolność do pracy dziecka istnieje od urodzenia albo powstała przed ukończeniem 18 roku życia.

W razie śmierci matki, albo w przypadkach uniemożliwiających jej sprawowanie opieki, jak również w razie pozbawienia jej władzy rodzicielskiej, z prawa do wcześniejszej emerytury mógł skorzystać ojciec dziecka lub inna osoba, która przejęła dziecko na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, albo została ustanowiona jego prawnym opiekunem i wychowywała dziecko. Warunek posiadania okresu zatrudnienia w przypadku mężczyzny wynosił 25 lat.

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS znosząc wcześniejszą emeryturę dla pracowników opiekujących się dziećmi specjalnej troski przewidziała w art. 186 ust. 3, iż prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski zachowują jedynie osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r., które warunki do nabycia prawa do tego świadczenia spełniły do 31 grudnia 1998 r. Do wniosków tych osób złożonych po 1 stycznia 1999 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z tym przepisem osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy nie miały ukończonych 50 lat życia, a które również spełniły do 31 grudnia 1998 r. dotychczasowe warunki do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski (20-letni okres zatrudnienia kobieta, 25-letni okres mężczyzna), lecz nie złożyły wniosku o świadczenie do tej daty - pozbawiono możliwości skorzystania z tego prawa.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS zachowała więc prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad

dzieckiem specjalnej troski tylko dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., wymagając od nich spełnienia warunków do nabycia prawa do emerytury do końca 1998 r., a pozbawiła prawa do tego świadczenia osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., które również spełniły do końca grudnia 1998 r. warunki do nabycia prawa do tego świadczenia, a wnioski o świadczenie złożyły bądź zamierzały złożyć po 31 grudnia 1998 r.

Pozbawienie tych osób prawa do wcześniejszej emerytury stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, z czego z kolei wynika zakaz naruszania praw słusznie nabytych.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wydanym na gruncie Konstytucji z 1952 r. po zmianach z dnia 29 listopada 1989 r. (orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., K. 7/90; orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K. 11/91) prawa nabyte winny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego, a w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem i państwem.

Stanowisko Trybunału dotyczące zasady ochrony praw nabytych zachowało w pełni aktualność po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 listopada 1997 r., U. 11/97 stwierdził, że „zasada państwa prawnego daje podstawę do wnioskowania o konstytucyjnej ochronie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa z czego z kolei wywieść można zakaz naruszania praw słusznie nabytych pod rządami dawnego prawa”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego jest zasada zaufania (...), opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego

okresu czasu lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego, ubezpieczony otrzyma określone świadczenie (...) (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K. 14/91).

W orzeczeniu z 30 listopada 1988 r., K.1/88, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada ochrony praw nabytych polega na zakazie pozbawienia obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw tych praw lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych.

Ponadto w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r., K. 14/91 stwierdził, że zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno „(...) prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji, przyznających świadczenie, jak i prawa nabyte in abstracto zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (...). Zasadą tą objęte są również maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tych praw tj. takie, które spełniają zasadnicze przesłanki ustawowe do nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszych ustaw. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że zasada ochrony praw nabytych stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zasada ta stanowi oparcie dla wiarygodności państwa i jego organów w stosunkach z obywatelami, których zaufanie z kolei jest warunkiem skuteczności wykonywania władzy. Odbieranie obywatelom uprawnień w postaci pozbawienia prawa do świadczenia, do nabycia którego spełnione zostały warunki jest wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. Tracą oni w takich przypadkach szacunek dla samej idei praw, skoro w jego przepisach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw.

Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył możliwości ograniczenia, a nawet pozbawienia obywatela prawa podmiotowego, jeżeli wymaga tego ważny interes społeczny, lecz tylko w zakresie niezbędnym i to pod

warunkiem pełnego wyrównania (ekwiwalentności) praw utraconych. Za dopuszczalnością takich zmian opowiedział się Trybunał w orzeczeniach K. 1/88, K. 7/90, K. 14/91. Analizując w każdym przypadku wprowadzenie takiej zmiany należy rozważyć czy nie zaistniała np. sytuacja, w której inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia nie prowadzi się do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji.

Wielokrotnie w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreślał, iż w przypadku uznania za dostatecznie uzasadnione ograniczenie nabytych uprawnień ustawodawca powinien dołożyć wszelkich starań by nowe, mniej korzystne regulacje prawne, zostały podjęte z zachowaniem wymogu demokratycznej procedury wynikającej z nakazów państwa prawnego i obowiązujących przepisów prawa.

Wprowadzenie w stosunku do osób opiekujących się dziećmi cezury wieku, sprowadzającej się w istocie do pozbawienia prawa do świadczenia stanowi naruszenie zasady równości, ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Przewidziana w art. 32 ust. 1 zasada równości wobec prawa wymaga, aby wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) były traktowane równo bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Natomiast wszelkie odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących kryteriach. Stwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 1997 r., K.8/97.

Cechami relewantnymi dla tej grupy osób nie jest bowiem osiągnięcie określonego wieku, a tylko posiadanie odpowiedniego okresu zatrudnienia i sprawowanie opieki nad dzieckiem specjalnej troski.

Ponadto pozbawienie, poprzez wprowadzenie cezurę wieku, prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski pracowników, którzy warunki do nabycia prawa do tego świadczenia spełnili do końca 1998 r., lecz nie złożyli o nie wniosku, nie znajduje merytorycznego ani racjonalnego uzasadnienia, zwłaszcza w kontekście szerokiej ochrony jaką ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS objęła wszystkie inne grupy uprawnione do wcześniejszej emerytury.

Ustawa ta, znosząc docelowo możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę z innych tytułów niż opieka nad dzieckiem specjalnej troski (np. z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, z tytułu pracy górniczej, z tytułu pracy na kolei, dla kobiet z tytułu osiągnięcia wieku 55 lat i posiadanie stażu pracy 30 lat, itp.) zachowała dotychczasowe uprawnienia do nabycia prawa do tych świadczeń dla określonych grup wiekowych. Ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. nabywają prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach. W przypadku ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. ustawa przewidziała, że z prawa do wcześniejszej emerytury mogą skorzystać, jeżeli warunki do jej nabycia spełnią do 31 grudnia 2006 r. Ponadto zgodnie z art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. ubezpieczeni, urodzeni w tym przedziale wiekowym, zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, którzy na dzień 1 stycznia 1999 r. posiadają staż pracy 20 lat kobieta i 25 lat mężczyzna, w tym 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, nabywają prawo do wcześniejszej emerytury nawet po 31 grudnia 2006 r.

Podkreślenia wymaga fakt, że uprawnienia do wcześniejszej emerytury z tytułu warunków pracy mogą być nabywane po spełnieniu warunków po 31 grudnia 1998 r., podczas gdy w stosunku do pracowników opiekujących

się dziećmi specjalnej troski, wprowadzona cezura wieku pozbawia prawa do wcześniejszej emerytury osoby, które spełniły warunki do jej nabycia do końca 1998 r. Ustawodawca w nierówny sposób zagwarantował ochronę praw nabytych do wcześniejszej emerytury, lepiej traktując np. osoby zatrudnione w szczególnych warunkach pracy lub w szczególnym charakterze, niż osoby zajmujące się dziećmi specjalnej troski.

Ustanowienie ograniczenia w postaci cezury wieku wobec osób opiekujących się dziećmi, które w oparciu o dotychczasowe unormowania nabywały prawo do emerytury bez względu na wiek, stanowi dyskryminację tej grupy osób wobec pozostałych grup ubezpieczonych, którym ustawa zagwarantowała ochronę praw nabytych do wcześniejszych emerytur. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że zasada równości w prawie stanowi podstawowe dobro konstytucyjne. W sprawie nie występują okoliczności, które uzasadniałyby zróżnicowanie tej grupy osób, tym bardziej na niekorzyść tych, których uprawnienie do wcześniejszej emerytury związane jest z pełnieniem szczególnej roli, związanej z opieką nad dzieckiem specjalnej troski.

Ponadto ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. - ogłoszona została w Dzienniku Ustaw z dnia 30 grudnia 1998 r.- spowodowało to, że adresaci norm prawnych w dniu wejścia w życie ustawy nie mogli zapoznać się z jej treścią, przez co nie zapewniono im czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Zastosowano zatem zasadę bezpośredniego działania prawa, nie przewidując żadnej *vacatio legis*, a ponadto przepisy przejściowe (art. 186 ust. 3) ograniczyły cezurą wieku możliwość skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski przez osoby, które warunki do nabycia prawa do tego świadczenia spełniły do 31 grudnia 1998 r.



Rozwiązanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady nakazującej stosowanie odpowiedniej *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w orzeczeniach (z 2 marca 1993 r., K. 9/92, z 10 stycznia 1995 r., K. 16/95), że zasada państwa prawnego wymaga, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem reguł stanowienia przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. W orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r., K. 14/91, Trybunał Konstytucyjny ponadto zaznaczył, iż ze względu na odpowiednio wczesne i stopniowe powstawanie praw emerytalno-rentowych i niemożność - zwłaszcza w odniesieniu do emerytów - zastępowania w krótkim czasie praw utraconych (ograniczonych) nowymi gwarancjami, okres dostosowawczy do nowych regulacji musi być odpowiednio długi.

Przedstawione okoliczności uzasadniają w pełni powyższy wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 186 ust. 3 z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. czyli o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z konstytucyjnymi zasadami - ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, równości wobec prawa, jak również zasady nakazującej stosowanie odpowiedniej *vacatio legis*

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ dr Jerzy Świątkiewicz*