

**Komunikat Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawie wniosku do Trybunału
Konstytucyjnego
(RPO-571564-07/III/LN)**

1. Przedmiot wniosku

Skierowany do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy stwierdzenia 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 ze zm.) z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP.

Zakwestionowany przepis ustawy określa dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. wiek emerytalny, wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn.

2. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

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 7, 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 trwanie życia odpowiadającego wiekowi osoby przechodzącej na emeryturę, ogłaszanej w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Indeksacja (oprocentowanie) stanów indywidualnych kont zarządzanych przez ZUS ustalane jest jako wskaźnik odpowiadający wzrostowi bazy składkowej, czyli sumy składek wpłaconych do systemu. Zgodnie z założeniami reformy systemu emerytalnego podobnie ma być obliczana wysokość tej części świadczenia, która wypłacana będzie ze środków

zgrupowanych na koncie zarządzanym przez PTE. Wysokość tej części świadczenia uzależniona będzie 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.

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.

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 ściśle 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 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 ustalanego 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 oczekiwanego 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 pozostawałby w sprzeczności z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym prawo do zabezpieczenia społecznego.

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.

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.

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.

3. Konkluzja

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.

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 co do zasady osiągnięcie wieku emerytalnego powoduje brak 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.

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. W świetle obecnie obowiązującego stanu prawnego 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.