

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 ze zm.) 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:

- 1) art. 12 i art. 12a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 559, z 2008 r. Nr 208, poz. 1308 oraz z 2009 r. Nr 24, poz. 145, Nr 79, poz. 669, Nr 95, poz. 785 i Nr 161, poz. 1278) oraz
 - 2) art. 12 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409 i Nr 220, poz. 1410 oraz z 2009 r. Nr 24, poz. 145 i Nr 95, poz. 786)
- z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1.1. Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 10 grudnia o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm., dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy) emerytura wojskowa przysługuje żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, który w dniu zwolnienia z tej służby posiada 15 lat służby wojskowej w Wojsku Polskim, z wyjątkiem żołnierza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby wojskowej w Wojsku Polskim i okresów równorzędnych z tą służbą. Zaś na podstawie art. 12a tej ustawy do okresów służby wojskowej, od których uzależnione jest nabycie prawa do emerytury, zalicza się okres urlopu wychowawczego w wymiarze łącznym nie większym niż 3 lata.

Z kolei na podstawie art. 12 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm., dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej, z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.

1.2. Emerytura wojskowa przysługuje po 15 latach służby w Wojsku Polskim, liczonej z okresami równorzędnymi, tj. przypadającymi po 1 września 1939 r. okresami działalności w ruchu oporu, służby w armiach sojuszniczych, pobytu w niewoli lub w obozach dla internowanych żołnierzy. Równorzędnymi są także okresy służby uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej. Jednak nie traktuje się jako służby w Wojsku Polskim służby w latach 1944-1956 w Informacji Wojskowej, sądownictwie wojskowym i w prokuraturze wojskowej, jeżeli emerytowi udowodniono w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego stosowanie represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Polski. Podstawę wymiaru emerytury stanowi uposażenie na ostatnio zajmowanym stanowisku.

Emerytura dla żołnierza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej i wzrasta o:

- 1) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy dalszy rok tej służby;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów;
- 3) 1,3% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o których mowa w pkt 2;
- 4) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę.

Emerytura dla żołnierza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej i wzrasta za każdy dalszy rok tej służby w trakcie urlopu wychowawczego o 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok urlopu wychowawczego, nie więcej jednak niż łącznie 3 lata oraz o 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok urlopu wychowawczego powyżej 3 lat.

Ponadto emerytura ulega podwyższeniu w zależności od rodzaju służby (miejsca jej pełnienia) o 2% (w składzie personelu latającego na samolotach ponaddzwiękowych, w składzie załóg okrętów podwodnych, w charakterze nurków i płetwonurków, w zwalczaniu fizycznym terroryzmu) lub 1% (w składzie personelu latającego na pozostałych samolotach i śmigłowcach, w składzie załóg nawodnych wojskowych jednostek pływających, w charakterze skoczków spadochronowych i saperów, w służbie wywiadowczej za granicą, w oddziałach specjalnych) bądź 0,5% za każdy rozpoczęty miesiąc służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych, o 15% emerytowi-inwalidzie, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Kwota emerytury nie może przekraczać 75% podstawy jej wymiaru.

Jednakże w przypadku osoby, która była członkiem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, wysokość emerytury wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po 8 maja 1945 r.

Na wniosek emeryta wojskowego, który ukończył 50 lat kobieta i 55 lat mężczyzna albo stał się inwalidą, a jego emerytura jest niższa od 75% podstawy jej wymiaru, do wysługi emerytalnej dolicza się przypadające po zwolnieniu ze służby okresy zatrudnienia wykonywanego co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy przed 1 stycznia 1999 r. oraz okresy opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne po 31 grudnia 1998 r. (lub nieopłacania składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy ich wymiaru).

Natomiast emerytura dla żołnierza, który został powołany do zawodowej służby wojskowej po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby wojskowej i wzrasta według zasad dotyczących emerytury żołnierza, który

pozostawał w służbie przed 2 stycznia 1999 r. z wyłączeniem możliwości uwzględnienia wzrostów z tytułu posiadania okresów składkowych i nieskładkowych, określonych wart. 15 ust. 1 pkt 2. 3 i 4. W tym przypadku w wymiarze emerytury uwzględniane są wyłącznie okresy służby. Jeżeli żołnierz zawodowy, który uzyskał prawo do emerytury wojskowej obliczonej na podstawie art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy ma także okresy zatrudnienia (ubezpieczenia), ma z tego tytułu prawo do drugiej emerytury, która zostanie mu przyznana po osiągnięciu wieku emerytalnego (65 lat - mężczyzna, 60 lat - kobieta) na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, dalej: ustawa emerytalna). Ta emerytura zostanie obliczona wyłącznie za okresy ubezpieczenia (zatrudnienia).

Emerytura funkcjonariuszy (emerytura policyjna) unormowana jest podobnie jak wojskowa. Prawo do niej nabywa zwolniony ze służby funkcjonariusz posiadający 15 lat wysługi, liczonej z uwzględnieniem okresów równorzędnych. Stanowią je okresy: służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa, Policji państwowej, Milicji Obywatelskiej, organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm.), organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego (z wyłączeniem służby w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego w latach 1944-1956, jeżeli funkcjonariusz przy wykonywaniu czynności służbowych popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu), służby wojskowej uwzględnianej przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej, służby w charakterze funkcjonariusza Służby Ochrony Kolei, jeżeli przeszedł bezpośrednio do służby w Milicji Obywatelskiej lub w Służbie Więziennej do 1 kwietnia 1955 r., zatrudnienia lub służby w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej i nauki w szkołach pożarniczych, w charakterze członka Korpusu Technicznego Pożarnictwa oraz funkcjonariusza pożarnictwa do 31 stycznia 1992 r. Podstawę wymiaru emerytury policyjnej stanowi uposażenie na ostatnio zajmowanym stanowisku.

Emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o:

- 1) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy dalszy rok tej służby;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów;

- 3) 1,3% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o którym mowa w pkt 2;
- 4) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę.

Tak obliczoną emeryturę policyjną podwyższa się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w charakterze nurków i pływonurków oraz w zwalczaniu fizycznym terroryzmu, o 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio:

- a) w składzie personelu latającego na samolotach i śmigłowcach,
- b) w składzie załóg nawodnych jednostek pływających,
- c) w charakterze skoczków spadochronowych i saperów,
- d) w służbie wywiadowczej za granicą.

Podwyższa się ją też o 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu. Emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych. Emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Wraz ze wzrostami emerytura policyjna nie może przekraczać 75%, a w przypadku wzrostu z tytułu inwalidztwa - 80% podstawy jej wymiaru.

Jednakże w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999 r. emerytura wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w tych organach w latach 1944-1990 oraz 2,6% za każdy rok służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa i okresów równorzędnych.

Na wniosek emeryta, który ukończył 50 lat kobieta i 55 lat mężczyzna albo stał się inwalidą, a jego emerytura jest niższa od 75% podstawy jej wymiaru, do wysługi emerytalnej dolicza się przypadające po zwolnieniu ze służby okresy zatrudnienia wykonywanego co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy przed 1 stycznia 1999 r. oraz okresy opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne po 31 grudnia 1998 r. (lub nieopłacenia składek z powodu przekroczenia w trakcie roku kalendarzowego kwoty rocznej podstawy ich wymiaru).

Emerytura dla funkcjonariusza, który został przyjęty do służby po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta według zasad dotyczących funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. z wyłączeniem możliwości uwzględnienia wzrostów z tytułu posiadania

okresów składkowych i nieskładkowych, określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2. 3 i 4. W tym przypadku w wymiarze emerytury uwzględniane są wyłącznie okresy służby. Jeżeli funkcjonariusz, który uzyskał prawo do emerytury obliczonej na podstawie art. 15a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma także okresy zatrudnienia (ubezpieczenia), ma z tego tytułu prawo do drugiej emerytury, która zostanie mu przyznana po osiągnięciu wieku emerytalnego (65 lat - mężczyzna, 60 lat - kobieta) na zasadach i w wysokości określonych w ustawie emerytalnej. Ta emerytura zostanie obliczona wyłącznie za okresy ubezpieczenia (zatrudnienia).

1.3. Sposób obliczania emerytury żołnierza i funkcjonariusza jest zróżnicowany w zależności od daty wstąpienia po raz pierwszy do zawodowej służby. Spowodowane jest to rezygnacją z rozwiązania, przewidującego objęcie tych grup zawodowych powszechnym systemem ubezpieczeń.

W zamyśle projektodawców reformy emerytalnej, przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r., żołnierze i funkcjonariusze wstępujący do służby po tej dacie mieli być włączeni do obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej: ustawa systemowa), jednakże na skutek protestów samych zainteresowanych ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 166, poz. 1609 ze zm.) przywrócono system zaopatrzenia emerytalnego dla osób, które po raz pierwszy do służby wstąpiły po 1 stycznia 1999 r., a także zmodyfikowano zasady przyznawania emerytury wojskowej i policyjnej (na wniosek, a nie jak wcześniej - z urzędu).

Przepisami tej ustawy wprowadzono zasadę, że osoba, która wstąpiła do służby przed 2 stycznia 1999 r. i oprócz okresów zawodowej służby ma też okresy podlegania ubezpieczeniom społecznym może uzyskać tylko jedną emeryturę (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu obowiązującym przed dniem 5 lutego 2009 r., art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), ale ma prawo wybrać, czy chce mieć przyznaną emeryturę z systemu zaopatrzenia emerytalnego, czy emeryturę z ustawy emerytalnej. W obu przypadkach świadczenie zostanie obliczone z uwzględnieniem okresów służby oraz okresów zatrudnienia (ubezpieczenia) i okresów nieskładkowych. Wyboru rodzaju emerytury dokonuje się składając wniosek o jej przyznanie do odpowiedniego organu emerytalnego. Właśnie w celu umożliwienia wyboru świadczenia wprowadzono przepis o przyznawaniu emerytury wojskowej (policyjnej) na wniosek, a nie jak wcześniej - z urzędu.

Osoba, która po zwolnieniu ze służby, do której wstąpiła przed 2 stycznia 1999 r., spełnia warunki do emerytury wojskowej lub policyjnej ma zatem prawo zrezygnowania

ze zgłoszenia wniosku o jej przyznanie w celu nabycia prawa do emerytury na zasadach i w wysokości określonych w ustawie emerytalnej. W takim przypadku, za okres służby pełnionej przez tę osobę po 31 grudnia 1998 r., właściwe organy przekazują do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zwaloryzowane składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, wymierzone od uposażenia przysługującego tej osobie w czasie służby. Składki te są w całości finansowane przez budżet państwa.

Rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw były krytykowane przez osoby, którym prawo do emerytury wojskowej lub policyjnej ustalono z urzędu przed dniem 1 października 2003 r. Nowe regulacje spowodowały, że nabycie prawa do wojskowej (policyjnej) emerytury z systemu zaopatrzenia emerytalnego pozbawiło możliwości ubiegania się o emeryturę z systemu powszechnego takie osoby, które nawet bez okresów służby spełniały wymagane ustawą emerytalną warunki. Natomiast zgodnie z wcześniej obowiązującymi przepisami osoba, która miała ustalone prawo do emerytury wojskowej (policyjnej), mogła ubiegać się o przyznanie emerytury za okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) na podstawie ustawy emerytalnej, z tym że zgodnie z art. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz art. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przy ustalaniu prawa do emerytury z ustawy emerytalnej i obliczaniu jej wysokości okresy służby nie podlegały uwzględnieniu. Nowelizacja art. 2 ust. 1 ustawy emerytalnej, wprowadzona ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 8, poz. 38) ponownie umożliwiła emerytowanym żołnierzom i funkcjonariuszom, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r., uzyskanie emerytury przewidzianej w ustawie emerytalnej, jeżeli spełniają wymagane warunki bez uwzględnienia okresów służby. Osobom tym, zgodnie z zasadą wyrażoną w przepisach art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej przy ustalaniu prawa do emerytury oraz jej obliczeniu nie uwzględnia się okresu służby, z uwagi na ustalone prawo do emerytury wojskowej (policyjnej). Należy podkreślić, że przepisy art. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy oraz art. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy również nie przewidują możliwości uznania za okresy składkowe okresów służby żołnierzy (funkcjonariuszy), którzy nabyli prawo do emerytury wojskowej (policyjnej). Utrzymano zatem zasadę, która obowiązywała również przed dniem 1 października 2003 r., że okres służby uwzględniany jest jako okres składkowy przy ustalaniu uprawnień do emerytury z powszechnego systemu emerytalnego i obliczaniu jej wysokości tylko tym żołnierzom i funkcjonariuszom, którzy nie mają prawa do emerytury wojskowej lub policyjnej.

II. 1. Przystępując do oceny zgodności art. 12 i art. 12a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz art. 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z zasadą równości (art. 32 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) w związku prawem do zabezpieczenia emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy postanowienia kwestionowanych przepisów prowadzą lub mogą prowadzić do zróżnicowania podmiotów posiadających istotne (relewantne) cechy wspólne.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji był często przywoływanym wzorcem kontroli w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, w tym także w sprawach emerytalno-rentowych. Ostatnio w wyroku z 18 listopada 2008 r. (sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156) Trybunał przypomniał, że także w odniesieniu do wymienionej wyżej sfery stosunków Trybunał odnosi wypracowane w swoim orzecznictwie rozumienie treści normatywnych art. 32 ust. 1. Stwierdzono w nim między innymi: „W orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, że także w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego art. 32 ust. 1 Konstytucji jest źródłem zasady równości wobec prawa, rozumianej jako nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo - bez dyskryminowania i faworyzowania (zob. np. wyroki z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102 i 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170). Ewentualne wyjątki od tej zasady winny odpowiadać następującym wymaganiom:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony;
- muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych".

II.2. Świadczenia emerytalne przyznawane w ramach systemów zaopatrzenia emerytalnego - pod względem społecznym i ekonomicznym - pełnią takie same funkcje, jak świadczenia emerytalne przyznawane pracownikom lub innym ubezpieczonym w obrębie systemu powszechnego. Potraktowanie zatem prawa emerytalnego, obejmującego wszystkie grupy społeczno-zawodowe, jako pewnej całości pozwala na ujawnienie występujących w systemach emerytalnych różnic w zakresie prawa do świadczeń, warunków ich nabycia, zasad ustalania ich wymiaru i innych elementów, a następnie

kontroli i oceny skali istniejących odrębności pod kątem ich racjonalnego uzasadnienia. Dotyczy to w szczególności przesłanki wieku emerytalnego uprawniającego do emerytury.

W przypadku systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy mamy do czynienia ze szczególną regulacją ustawową, której cechą charakterystyczną jest uzależnienie nabycia uprawnień do emerytury nie od osiągnięcia wieku emerytalnego, a czynnikiem istotnym jest tutaj wyłącznie długość okresu służby (wysługi lat). Wystąpienie z wnioskiem o przyznanie tzw. emerytury cząstkowej przez żołnierza lub funkcjonariusza, który w dniu zwolnienia z tej służby posiada 15 lat służby powoduje, że podmioty te nabywają faktyczne prawo do emerytury w wieku niższym, a często nawet znacznie niższym w stosunku do innych grup pracowniczych i pozapracowniczych, objętych podstawowym modelem systemu emerytalnego (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).

Kwestionowana regulacja w zakresie wieku emerytalnego uprawniającego do emerytury prowadzi zatem do zróżnicowania uprawnień żołnierzy i funkcjonariuszy otrzymujących takie świadczenia z systemu zaopatrzenia w porównaniu do osób objętych powszechnym systemem emerytalnym. Żołnierze i funkcjonariusze zachowali uprawnienia do wcześniejszej emerytury (bez względu na wiek) z tytułu wysługi lat wynoszącej 15 lat służby, podczas gdy w wyniku przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r. reformy powszechnego systemu emerytalnego nastąpiło ujednoczenie wieku emerytalnego na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn oraz stopniowe wygaszanie uprawnień do wcześniejszej emerytury.

II.3. Art. 67 ust. 1 Konstytucji zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Określenie zakresu i formy tego zabezpieczenia powierzone zostało ustawodawcy. To znaczy, że ustrojodawca upoważnił ustawodawcę zwykłego do określenia systemu zabezpieczenia społecznego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentował stanowisko, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Ochrona praw socjalnych powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które jak najlepiej będą urzeczywistniać treść prawa wskazanego w Konstytucji (por. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Składnikiem prawa do zabezpieczenia społecznego jest prawo do emerytury.

Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia emerytalnego realizowane jest przede wszystkim metodą ubezpieczeniową w ramach systemu powszechnego ubezpieczenia

emerytalnego na podstawie ustawy emerytalnej. Również wobec rolników zastosowano ubezpieczeniowy system emerytalno-rentowy na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.). Wypłata świadczeń z tego systemu w znaczącym zakresie wymaga jednak zaangażowania środków budżetowych. Zaopatrzeniowa forma zabezpieczenia emerytalnego znajduje zastosowanie nie tylko wobec żołnierzy i funkcjonariuszy, ale także, z pewnymi modyfikacjami, wobec sędziów i prokuratorów. W ostateczności zaś osoby w podeszłym wieku, które nie spełniają ustawowych warunków do nabycia prawa do emerytury uzyskują prawo do wsparcia z systemu pomocy społecznej, określonego w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.). Trzeba jednakże zauważyć, że żadna z tych form nie występuje w polskim systemie zabezpieczenia społecznego w modelowo czystej postaci, choć występują między nimi wyraźne odmienności dotyczące w szczególności sposobu finansowania świadczeń, warunków nabywania do nich prawa oraz rodzajów ryzyka podlegającego ochronie.

Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, że prawo do emerytury powiązane jest z osiągnięciem wieku emerytalnego. Także w świetle przyjętych przez Polskę zobowiązań części V Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, ratyfikowanej przez Polskę 21 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 775) wynika, że udzielanie świadczeń na starość powinno obejmować przypadki przeżycia ponad ustalony wiek, który nie powinien przekraczać sześćdziesięciu pięciu lat (art. 26 ust. 2). Ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju, Konwencja dopuszcza możliwość ustalenia przez władze właściwe wyższego wieku emerytalnego.

Obecnie w systemach ubezpieczenia emerytalnego ryzyko emerytalne oznacza ochronę sytuacji utraty zarobków z powodu zaprzestania działalności zarobkowej w związku z biologicznym procesem starzenia się organizmu, czego wyrazem jest osiągnięcie określonego wieku. Z tego względu prawo do zaprzestania pracy systemach ubezpieczenia emerytalnego powiązane jest z osiągnięciem określonego wieku. Istotne zatem stało się określenie wieku, w którym ubezpieczony może zaprzestać pracy i liczyć na środki utrzymania z funduszu ubezpieczeniowego. (I. Jędrasik-Jankowska „Treść ryzyka emerytalnego” w: Konstrukcje prawa emerytalnego, Zakamycze 2004, s. 71).

II.4. Wedle mojej oceny nie ma przeszkód, aby z punktu widzenia przesłanki wieku emerytalnego jako podstawowego warunku nabycia prawa do emerytury, wszystkie osoby nabywające prawo do emerytury traktować jako podmioty podobne, niezależnie od przyjętej formy zabezpieczenia emerytalnego i przynależności do poszczególnych grup społeczno-zawodowych. Odnosi się to także do osób objętych powszechnym systemem emerytalnym i systemem zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy.

W szczególności nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, że w przepisach powszechnego systemu emerytalnego warunek nabycia prawa do emerytury powiązany jest z osiągnięciem określonego wieku, a w systemach zaopatrzenia emerytalnego ustawodawca wprowadza odmienną od regulacji „wiekowych” przesłankę wysługi lat. Trzeba podkreślić, że kryterium wysługi lat nie odrywa się całkowicie od przesłanki osiągnięcia określonego wieku emerytalnego, ponieważ dłuższy okres służby (wysługi) oznacza przyznanie prawa do emerytury w starszym wieku.

Przyjęcie takiego stanowiska uzasadnia przede wszystkim zbliżony charakter zaspakajanych potrzeb przez powszechny i zaopatrzeniowy system emerytalny. W obu przypadkach chodzi o osoby, których głównym źródłem utrzymania jest dochód z tytułu zawodowego wykonywania pracy lub pełnienia zawodowej (służby), chociaż świadczonej na innej podstawie prawnej i w odmiennych warunkach, zaś świadczenia emerytalne przysługują z tytułu utraty zdolności do wykonywania (pełnienia) tej pracy (służby), związanej z wiekiem bądź wysługą lat. Uprawnienia do świadczeń mają więc oparcie w działalności zawodowej i niemożności jej kontynuowania, a nie w jakiejś ogólnie określonej „potrzebie”. Z tego względu również w doktrynie akcentowane jest podobieństwo obu tych form zabezpieczenia emerytalnego, a nawet wskazuje się na potrzebę potraktowania zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy jako integralnej części systemu ubezpieczenia społecznego w Polsce (tak np. K. Kolasiński, *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń, s. 107 i n.).

Wskazać należy na mocne powiązanie między tymi systemami. System zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy zawiera liczne odesłania do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Poza zasadą podstawową, zgodnie z którą w sprawach nieuregulowanych ustawami zaopatrzeniowymi stosuje się przepisy ustawy emerytalnej, z mocy odesłań szczegółowych przepisy tejże ustawy stosuje się odpowiednio w zakresie wypłaty świadczeń, ich zmniejszenia w razie osiągania przychodu z działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia, potrąceń i egzekucji ze świadczeń. Emerytury wojskowa i policyjna oraz podstawa ich wymiaru waloryzowane są według zasad określonych w ustawie emerytalnej. Okresy służby żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy nie nabyli prawa do emerytury z systemu zaopatrzenia, traktowane są jako okresy składkowe, a sama służba jako praca w szczególnym charakterze. Ze względu na finansowanie świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy przyjęto zasadę, że za zwolnionego z czynnej służby żołnierza i funkcjonariusza, który nie nabył prawa do emerytury wojskowej lub policyjnej składkę przekazuje się do ZUS.

Jednolity system emerytalny umożliwia zmianę zawodu w trakcie aktywności zawodowej. Z tego względu początkowo ustawodawca dążył do stworzenia jednolitego systemu emerytalno-rentowego obejmującego możliwie najszerszy krąg osób. Od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2003 r. prawo do tzw. emerytur z zaopatrzenia emerytalnego mieli

żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych, którzy wstąpili do służby przed 2 stycznia 1999 r. Osoby, które podjęły służbę po 1 stycznia 1999 r., korzystały ze świadczeń z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Po wejściu w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, wszyscy żołnierze zawodowi i funkcjonariusze, bez względu na to, kiedy rozpoczęli służbę, zostali objęci jednolitym systemem emerytalnym, tj. systemem zaopatrzeniowym uregulowanym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy.

11.5. Metoda finansowania z budżetu państwa świadczeń zaopatrzeniowych nie może obecnie stanowić przeszkody do oceny rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego uprawniającego do emerytury w poszczególnych systemach emerytalnych. Budżet państwa w różnym zakresie uczestniczy w finansowaniu kosztów zabezpieczenia emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczeń, jak też w systemie emerytalno-rentowym rolników, a także stanu spoczynku sędziów i prokuratorów. Z tego względu kwestia metody finansowania świadczeń (z budżetu państwa lub ze składki) nie ma znaczenia uzasadniającego nieporównywalność powszechnego systemu emerytalnego i zaopatrzeniowego systemu emerytalnego.

Należy także zauważyć, że prawo do emerytury częściowej związane było pierwotnie ściśle z możliwością zwolnienia żołnierza i funkcjonariusza ze służby w każdym czasie, w tym również z powodów całkowicie niezależnych od woli danej osoby. Emerytura częściowa miała charakter świadczenia wyrównawczego, którego celem było zapewnienie - łącznie z wynagrodzeniem za pracę wykonywaną po zwolnieniu ze służby - standardu życiowego na poziomie podobnym jak podczas pełnienia służby (por. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2001 r. , sygn. SK 14/01, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 31). Wyżej powołaną ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw dokonano jednak zmiany brzmienia art. 31 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i art. 32 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, eliminując możliwość wszczynania z urzędu postępowania w sprawie ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego. Obecnie w obydwu systemach takie postępowanie wszczyna się wyłącznie na wniosek zainteresowanego, co - moim zdaniem - w zasadniczy sposób modyfikuje wymienione wyżej cele ustawodawcy związane z instytucją emerytury częściowej.

11.6. Rekapitułując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że z punktu widzenia zasady równości w niniejszej sprawie dochodzi do sytuacji różnicowania sytuacji obywateli w zakresie wieku emerytalnego uprawniającego do emerytury, a mianowicie żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy nabywają prawo do emerytury z tytułu 15 lat służby

w stosunku do znaczącej części obywateli, podlegających powszechnemu systemowi ubezpieczeń, których prawo do emerytury jest uzależnione od osiągnięcia wieku 60/65 lat.

Zastosowane w systemach zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych kryterium wysługi lat nadaje emeryturze wojskowej i policyjnej charakter prawny emerytury wcześniejszej (emerytury bez względu na wiek).

111.1. W orzeczeniu z 23 września 1997 r., sygn. K. 25/96. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że "odrębne, a zarazem korzystniejsze zasady nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru w odniesieniu do służb mundurowych są najczęściej uzasadniane szczególnymi warunkami pełnienia służby. Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Uprzywilejowane zasady przyznawania i wysokości świadczeń dla omawianej kategorii uprawnionych są także wyrazem szczególnego znaczenia przypisywanego przez państwo pełnionej przez nich służbie" (OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 36).

W moim przekonaniu szczególne warunki służby oraz szczególna jej ranga i znaczenie powinny skłaniać państwo (władze publiczne), występujące tutaj jako „pośredni („faktyczny”) pracodawca”, do podejmowania działań, ukierunkowanych na zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu uposażenia i w ten sposób do pośredniego przyczyniania się (poprzez podstawę wymiaru świadczenia przekładającą się na jego wysokość) do tworzenia korzystniejszych warunków nabywania prawa do świadczeń w tym systemie (co do samego pojęcia „pośredniego pracodawcy” por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 1997 r., sygn. K. 19/96, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 6).

111.2. Prawo do tzw. wcześniejszej emerytury z tytułu wysługi lat stanowi przejaw jednej z preferencji systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy, które uzasadniają traktowanie tego systemu jako szczególnego rodzaju ustawowego „przywileju” w odniesieniu do osób objętych powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego. Tezę tę - w aspekcie relacji pomiędzy systemem ubezpieczeniowym a systemem zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych potwierdził Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06 (OTK ZU Nr 1/A/2008, poz. 3). Ponadto Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznaje dopuszczalność wprowadzania odrębnych systemów emerytalnych dla poszczególnych grup zawodowych, ale w ograniczonym

zakresie, a „odrębności nie powinny być nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia" (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2001 r., SK 6/01, OTKZU Nr 2/2001, poz. 121).

Należy podkreślić, że racjonalnego uzasadnienia wymagają przepisy wprowadzające odstępstwa od powszechnego systemu emerytalnego, określonego przepisami ustawy emerytalnej. Ustawa ta jest jednym z podstawowych aktów prawotwórczych, które wprowadziły nowy system emerytalny w Polsce. Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. tej reformy miało na celu stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne. Reforma systemu emerytalnego miała na celu ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednolicenie wieku emerytalnego. Ustawodawca przyjął ogólną zasadę, że emerytura przysługuje po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ustawa utrzymała jednak dotychczasowe rozwiązania umożliwiające wcześniejsze przejście na emeryturę ubezpieczonym, którzy urodzili się przed 1 stycznia 1949 r. Ograniczyła natomiast możliwość korzystania z wcześniejszej emerytury przez ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. Ustawą z dnia 19 grudnia 1998 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. określono warunki nabywania i utraty prawa do emerytur i rekompensat z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Okresy pełnionej służby traktuje się jako pracę o szczególnym charakterze. W systemie ubezpieczeń społecznych takie okresy dają prawo do wcześniejszej emerytury (świadczenie zachowane tylko dla najstarszej grupy ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. i - pod pewnymi warunkami - dla urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.) lub emerytury pomostowej. Należy zwrócić uwagę, że regulacja prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, oprócz przesłanki stażu pracy w takich warunkach (w zasadzie 15 lat), przewiduje ponadto konieczność spełnienia warunku posiadania tzw. ogólnego stażu ubezpieczenia (20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn). Podobne warunki stażu ogólnego i specjalnego wymagane są przy ubieganiu się o przyznanie prawa do emerytury pomostowej.

Odmianą prawa do wcześniejszej emerytury jest prawo do emerytury bez względu na wiek. Również tutaj obowiązuje zasada uzależnienia prawa do takiego świadczenia od dostatecznie długiego okresu ubezpieczenia. I tak zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich - dwudziestopięcioletni okres

zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą - po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy - przejść na emeryturę. W świetle zaś art. 88 ust. 2a tej ustawy nauczyciele urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. zachowują prawo do przejścia na emeryturę bez względu na wiek, jeżeli spełnili warunki do uzyskania takiej emerytury w ciągu dziesięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy emerytalnej z wyjątkiem warunku rozwiązania stosunku pracy, oraz nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody budżetu państwa. Natomiast prawo do emerytury górniczej bez względu na wiek uwarunkowane jest posiadaniem co najmniej okresu 25 lat pracy górniczej wykonywanej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze (art. 50e ustawy emerytalnej przyznaje to uprawnienie bez względu na datę urodzenia górnika).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99 (OTK ZU Nr 1/2000, poz. 1), wyraził pogląd, że przeprowadzana reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych, urzeczywistniając prawo do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Celem nowego systemu było stworzenie mechanizmu gromadzenia środków finansowych łagodzących w dalszej przyszłości zwiększenie wydatków związanych z postępującym procesem starzenia się ludności, przy ograniczeniu roli państwa.

Należy podkreślić, że wprowadzone od początku 1999 r. zmiany systemu emerytalnego były konieczne przede wszystkim ze względu na zmieniające się warunki demograficzne. Od kilku lat w Polsce mamy do czynienia z rzeczywistym ubytkiem ludności. Wskutek niskiego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji zagranicznych liczba ludności Polski zmniejsza się. Zjawisku temu towarzyszy niekorzystna zmiana struktury demograficznej naszego społeczeństwa. Trwającemu od kilkunastu lat spadkowi dzietności towarzyszy wydłużanie się trwania życia Polaków. Malejąca dzietność i wzrastająca długość życia przyczyniają się do starzenia się populacji. Spada liczba osób w wieku produkcyjnym. Ich odsetek w populacji obniży się - jak się szacuje - z 64% w 2008 r. do 50,4% w 2050 r., co przełoży się na znaczący wzrost współczynnika obciążenia demograficznego (z 56 osób w 2011 r. do 98 w 2050 r.). Zmiany te, o ile nie będzie towarzyszył im znaczący wzrost zatrudnienia (w szczególności osób starszych), bardzo szybko mogą spowodować kurczenie się liczby osób pracujących oraz dynamiczny wzrost liczby osób korzystających z różnego typu świadczeń z systemu pomocy i zabezpieczenia społecznego. W efekcie rosnąć będzie presja na system podatkowy i finanse publiczne, co prowadzić może do wzrostu kosztów pracy, fiskalizmu i spadku potencjału wzrostu gospodarczego. Wymaga podkreślenia, że te niekorzystne zmiany demograficzne wpływają bezpośrednio na sytuację w systemie całym systemie emerytalnym. Pogarsza się

relacja liczby osób aktywnych zawodowo do liczby pobierających emerytury, co wpływa na pogłębianie się deficytu finansowego systemów emerytalnych. W świetle prognoz GUS do 2030 r. liczba osób w wieku przekraczającym 60 lat. wzrośnie z niecałych 7 mln osób do ponad 10 mln osób przy prawie stałej liczbie osób w przedziale wiekowym 50-59 lat i spadającej liczbie osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej.

Głównym kryterium przyznawania świadczeń emerytalnych jest wiek uprawniający do przyznania świadczenia. W celu ograniczenia presji na system zabezpieczenia emerytalnego konieczne staje się zatem zrealizowanie założeń reformy w zakresie stopniowej likwidacji możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę w odniesieniu do systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy.

III.3. Jednym z celów reformy było urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych poprzez ograniczenie uprawnień do wcześniejszych emerytur i ujednoczenie wieku emerytalnego. Jak wynika z przygotowanego przez Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP raportu Polska 2030 (www.Polska2030.pn) jednym z kluczowych warunków zwiększenia aktywności zawodowej i zatrudnienia zarówno osób starszych, jak i młodszych, jest odpowiednio zaprojektowany system emerytalny. Wprowadzony od 1999 r. powszechny system emerytalny ma wbudowane mechanizmy zachęcające do wydłużenia aktywności zawodowej, a począwszy od 2014 r. zapewni automatyczne dostosowanie wydatków na nowo przyznane świadczenia emerytalne do zmieniających się warunków demograficznych. Od systemu tego istnieje jednak wiele wyjątków w postaci subsystemów oferujących świadczenia aktuarialnie niezbilansowane.

Ograniczenie zakresu podmiotowego wcześniejszego przechodzenia na emeryturę do osób, którym prawo do emerytury przysługuje na podstawie przepisów ustawy emerytalnej i utrzymanie prawa do przejścia na emeryturę żołnierzy i funkcjonariuszy z tytułu 15 lat służby z racji pozostawania w sprzeczności z celami i założeniami reformy nie może znajdować racjonalnego uzasadnienia.

Nie można wykluczyć, że szczególne warunki służby mogą stanowić podstawę do nabycia przez żołnierzy i funkcjonariuszy emerytury w wieku niższym, niż obowiązujący w powszechnym systemie emerytalnym. W aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych generalne kwalifikowania 15 lat służby pełnionej przez żołnierza i funkcjonariusza jako uprawniającej do uzyskania prawa do emerytury -moim zdaniem -nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Służba ta jest bowiem pełniona w różnych warunkach. Część żołnierzy oraz funkcjonariuszy pełni tę służbę w warunkach nie odbiegających od warunków pracy wykonywanej przez osoby korzystające z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Tymczasem zamiast działań ukierunkowanych na podnoszenie wymiaru wysługi lat w ostatnim czasie mamy do czynienia ze skracaniem faktycznego okresu służby żołnierza (wysługi lat), ponieważ od 1 stycznia 2010 r. do okresów służby wojskowej, od których uzależnione jest nabycie prawa do emerytury, zalicza się okres urlopu wychowawczego w wymiarze łącznym nie większym niż 3 lata.

III.4. Założeniem reformy emerytalnej jest - jak powiedziano powyżej - stopniowa likwidacja istniejących odrębności w systemie emerytalno-rentowym i ujednoczenie wieku emerytalnego. Zagadnienie zróżnicowania systemu ubezpieczenia społecznego było analizowane w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., sygn. akt K. 25/96 (OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 36). Trybunał Konstytucyjny uznał wówczas dopuszczalność zróżnicowania systemów ubezpieczenia społecznego, stwierdzając jednocześnie, że „...występujące odrębności nie powinny być nadmierne, w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego znaczenia. Szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży) powinny być bowiem uwzględniane przede wszystkim w korzystniejszym uregulowaniu warunków pracy i płac, natomiast ich przeniesienie na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (ich wymiar i formułę) powinno następować głównie za pośrednictwem podstawy wymiaru (zarobków) świadczenia”.

W świetle przytoczonych powyżej argumentów zakwestionowana regulacja, umożliwiająca zachowanie przez żołnierza i funkcjonariusza uprawnień do wcześniejszej emerytury poprzez utrzymanie prawa do emerytury po 15 latach służby, nie służy realizacji celu, jaki został przyjęty przy wprowadzaniu reformy systemu emerytalnego, przez co nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Brak uzależnienia od warunków służby prawa do emerytury z tytułu wysługi lat nadaje temu uprawnieniu powszechny charakter, przez co zakwestionowana regulacja nie posiada również charakteru proporcjonalnego.

Prowadzi to do konstatacji, że w świetle zakwestionowanej regulacji dotyczącej wieku emerytalnego uprawniającego do emerytury dochodzi do rażąco niesłusznego uprzywilejowania żołnierzy i funkcjonariuszy względem osób objętych powszechnym systemem ubezpieczeń.

Z przekazanych mi informacji wynika, że w ostatnich latach znaczący był odsetek ludzi młodych (w wieku znacznie poniżej 50 roku życia), którzy skorzystali z prawa do świadczeń emerytalnych z tytułu wysługi lat wynoszącej poniżej 20 lat służby. W 2008 r. wśród przyznanych emerytur wojskowych prawie 30% stanowiły świadczenia przyznane według takiej wysługi lat, a wśród przyznanych emerytur policyjnych wskaźnik ten wynosił ponad 41% (por. załączniki nr 1 i nr 2 do wniosku).

IV. 1. Należy zauważyć, że skorzystanie z prawa do emerytury w systemie zaopatrzenia, umożliwiając wcześniejsze odejście ze służby, a co za tym idzie dłuższy okres

pobierania świadczenia, podnosi koszty takiego zabezpieczenia i pogłębia niezbilansowany aktuarialnie charakter systemu.

Z kierowanych do mnie skarg wynika, że nie istnieje przyzwolenie społeczne na realizację przyjętego w systemie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy rozwiązania, umożliwiającego znacznie wcześniejsze kończenie przez nich aktywności zawodowej w porównaniu do osób objętych systemem ubezpieczeń społecznych, wobec których wdrażana jest zasada stopniowego wygaszania uprawnień do wcześniejszej emerytury. W skargach podkreśla się często, że duża część żołnierzy i funkcjonariuszy po nabyciu uprawnień do częściowej emerytury podejmuje aktywność zawodową, korzystając przy tym z korzystniejszych, niż w systemie powszechnym, zasad łączenia pobierania świadczenia z uzyskiwaniem dochodów z pracy zarobkowej. Polega to w szczególności na przywileju zachowania prawa do świadczenia ulegającego zmniejszeniu nie więcej niż o 25% wysokości tej emerytury, niezależnie od wysokości uzyskiwanych dochodów, podczas gdy w systemie powszechnym przekroczenie określonego poziomu dochodów powoduje zawieszenia prawa do wypłaty świadczenia. Rozwiązanie takie trzeba uznać za kolejny przejaw preferencji, ponieważ z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika nałożony na prawodawcę obowiązek zapewnienia jednostce świadczeń emerytalnych wypłacanych pomimo kontynuowania przez nią aktywności zawodowej.

Niewątpliwie zasady sprawiedliwości wiążą się z równością praw, solidarnością społeczną minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz obowiązkiem zabezpieczenia podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Wykładnia ogólnego nakazu urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej musi uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych. Należy tu wymienić w szczególności art. 20 Konstytucji. W myśl tego przepisu podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Stosowanie zasady sprawiedliwości wymaga uwzględnienia szerokiego zakresu swobody pozostawionego ustawodawcy przy urzeczywistnianiu praw socjalnych. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 7).

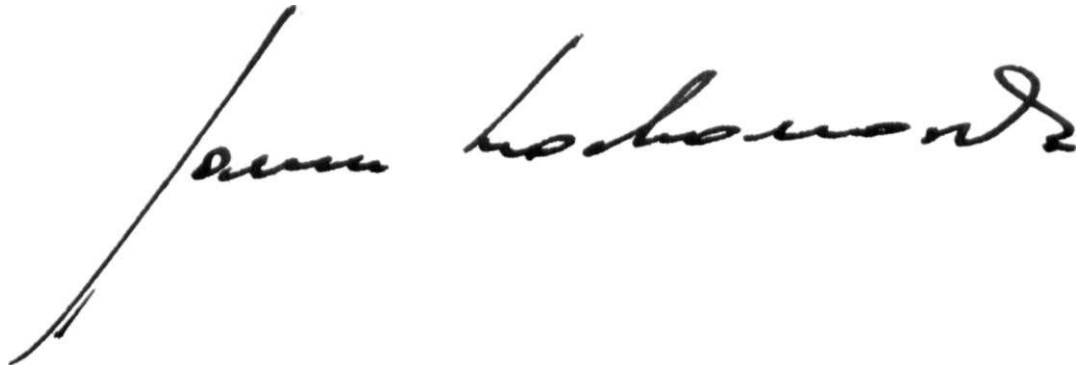
IV.2. W moim przekonaniu zakwestionowane regulacje prawne prowadzą do niesprawiedliwego rozłożenia ciężaru reform systemu emerytalnego między poszczególne grupy świadczeniobiorców, ponieważ utrzymanie przez żołnierzy i funkcjonariuszy prawa

do emerytury z tytułu tylko 15 lat służby bez względu na warunki służby umożliwia faktyczne skorzystanie z prawa do emerytury w wieku najwyższej aktywności zawodowej. Skutkuje to obciążeniem systemu zaopatrzenia emerytalnego zwiększonymi kosztami finansowania, które muszą znajdować pokrycie w odpowiednio podwyższonych podatkach.

W związku z powyższym za zasadne uważam uznanie, że zakwestionowane przepisy prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady równości w prawie do zabezpieczenia społecznego przez to, że w zakresie warunków nabywania prawa do emerytury różnicują sytuację prawną osób uprawnionych do tego świadczenia, prowadząc do nieuzasadnionego oraz niesprawiedliwego uprzywilejowania żołnierzy i funkcjonariuszy poprzez zachowanie ich uprawnień do wcześniejszej emerytury w porównaniu do osób objętych powszechnym systemem emerytalnym, wobec których zastosowano zasadę stopniowego eliminowania takiego uprawnienia.

Z tych względów wnoszę, jak wyżej.

zał. 2

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Adam Lichonowicz". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping initial stroke.

**Ilość nowoprzyznaczonych emerytur wojskowych w latach 2002-2008
według wysługi stan na koniec roku**

Rok zwolnienia	Wysługa emerytalna w latach								
	15	16	17	18	19	20	21-25	>25	Razem
2002	90	91	111	124	132	164	903	2 763	4 378
2003	151	194	228	250	234	310	1 749	4 154	7 270
2004	119	94	105	163	188	199	1 165	2 692	4 725
2005	115	78	83	136	128	163	722	1 427	2 852
2006	138	94	99	132	128	164	723	1 489	2 967
2007	184	141	102	151	152	227	884	1 808	3 649
2008	214	124	133	151	106	167	662	1 415	2 972

**Ilość nowoprzyznaczonych emerytur wojskowych w latach 2002-2008
według wysługi w ujęciu procentowym stan na koniec roku**

Rok zwolnienia	Wysługa emerytalna w latach								
	15	16	17	18	19	20	21-25	>25	Razem
2002	2,056%	2,079%	2,535%	2,832%	3,015%	3,746%	20,626%	63,111%	100,000%
2003	2,077%	2,669%	3,136%	3,439%	3,219%	4,264%	24,058%	57,139%	100,000%
2004	2,519%	1,989%	2,222%	3,450%	3,979%	4,212%	24,656%	56,974%	100,000%
2005	4,032%	2,735%	2,910%	4,769%	4,488%	5,715%	25,316%	50,035%	100,000%
2006	4,651%	3,168%	3,337%	4,449%	4,314%	5,527%	24,368%	50,185%	100,000%
2007	5,042%	3,864%	2,795%	4,138%	4,166%	6,221%	24,226%	49,548%	100,000%
2008	7,201%	4,172%	4,475%	5,081%	3,567%	5,619%	22,275%	47,611%	100,000%

(Informacja Departamentu Spraw Socjalnych Ministerstwa Obrony Narodowej
z 31 sierpnia 2009 r.)

