



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Przedmiot wniosku do TK

Wniosek 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.

W świetle zakwestionowanego przepisu 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.

Trzy grupy ubezpieczonych w systemie emerytalnym

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.

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).

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.

Faktyczny wiek emerytalny w starym systemie

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 wynika, że najwyższy jest udział osób przechodzących na emeryturę w wieku 55-59 lat (46,6%). Nieco ponad ¼ (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%).

Formuła wyliczania wysokości emerytury w starym systemie emerytalnym

- 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.
- Stopa emerytury (stosunek wysokości emerytury do wysokości podstawy wymiaru) jest wyższa przy niskich zarobkach, bo podwyższa ją część socjalna, 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.

Zasady wyliczania wysokości nowej emerytury

Wysokość emerytury w segmencie zarządzanym przez ZUS uzależniona została od:

- ◆ kwoty wpłaconych składek,
- ◆ wskaźników waloryzacji w okresie przed nabyciem prawa do emerytury,
- ◆ wieku przejścia na emeryturę,
- ◆ wielkości kapitału początkowego.

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 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.

Dodatkowo powoduje to zmniejszenie niebezpieczeństwa zaistnienia konieczności dopłat do emerytur wypłacanych kobietom.

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

	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%

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%

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

Ryzyko emerytalne

- o 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.
- o 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 wieku emerytalnego kobiet.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

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.

Brak argumentów uzasadniających zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn

- o Kobiety uzyskują relatywnie niższe wynagrodzenia od wynagrodzeń przysługujących z tytułu porównywalnej pracy mężczyznom.
- o W karierze zawodowej kobiet występują przerwy w pracy zarobkowej związane z macierzyństwem i wychowywaniem dzieci.
- o Brak jest możliwości wskazania 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 dokonanym zróżnicowaniem prawnym w zakresie regulacji wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.
- o 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.

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 Niemcy Hiszpania Irlandia Cypr Luksemburg Holandia Finlandia Szwecja	mężczyźni i kobiety: 65 lat (67 lat dla osób, które osiągną 60 lat z dniem 1 lipca 1999 r.) 65 lat 65 lat 65 lat (emerytura składkowa 66 lat) 65 lat (63 lata dla pracujących pod ziemią) 65 lat 65 lat 65 lat 65 lat (możliwość przesunięcia do 67 lat)
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 (mogą 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)

Źródło: G. Uścińska, Świadczenie z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze, Warszawa 2005, s. 239-240.

Skutki osiągnięcia wieku emerytalnego

- o 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).
- o Oznacza to, że zakaz wypowiedzenia umowy o pracę nie obejmuje kobiety w wieku 62 lat, natomiast odnosi się do mężczyzn w tym wieku. Nabycie uprawnień emerytalnych traktowane jest jako uzasadniona przyczyna wypowiedzenia stosunku pracy.

Kontynuowanie zatrudnienia po przejściu na emeryturę

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. Obecnie 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.**

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.

Problem wysokości emerytury mężczyzny

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.

Problem wysokości emerytury kobiety

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.

Zróżnicowanie sytuacji pracowników ze względu na płeć

Utrzymanie tradycyjnej w polskim systemie emerytalnym instytucji niższego wieku emerytalnego kobiet w stosunku do wieku emerytalnego mężczyzn w nowym systemie emerytalnym wynika z przyjęcia błędnego założenia, 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 pracowników wyłącznie ze względu na płeć.

Dalsze konsekwencje

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.

KONKLUZJA

Jeśli 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. Przepis ten 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 zasad równego i sprawiedliwego traktowania płci w prawie do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Dziękuję bardzo za uwagę