

41/4/A/2005

WYROK

z dnia 26 kwietnia 2005 r.

Sygn. akt P 3/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodniczący
Wiesław Johann
Marek Mazurkiewicz
Jerzy Stępień
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2005 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Kielcach o zbadanie zgodności:

art. 111 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 111 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355) są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Okręgowy w Kielcach Wydział VI Ubezpieczeń Społecznych, po podjęciu postanowienia z 30 grudnia 2003 r. (sygn. akt VI U 2984/03), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy przepisy art. 111 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm., obecnie tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Pytanie Sądu Okręgowego zostało skierowane w związku z rozpoznawaną przez ten sąd sprawą odwołania Janiny Miśkiewicz od wydanej na podstawie art. 111 ustawy o emeryturach i rentach z FUS decyzji ZUS Oddział w Kielcach z 7 lutego 2003 r., którą

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 maja 2005 r. w Dz. U. Nr 77, poz. 678.

odmówiono wnioskodawczyni przeliczenia podstawy wymiaru emerytury przy uwzględnieniu wynagrodzenia pobranego przez dwadzieścia lat kalendarzowych.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wskazał, że ma wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 111 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który uzależnia ponowne przeliczenie emerytury od wykazania, iż wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyliczony od wynagrodzenia osiągniętego w ciągu dwudziestu lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia, przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku o ponowne ustalenie emerytury, jest wyższy niż wskaźnik wysokości podstawy wymiaru poprzednio obliczonego. Wyższy wskaźnik podstawy wymiaru obliczony od dochodów osiągniętych w ciągu dwudziestu lat mnoży się przez kwotę bazową ostatnio przyjętą do wyliczenia świadczenia (art. 111 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Wątpliwość Sądu Okręgowego wynika z faktu, że wymogi określone w art. 111 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS różnią się w sposób zasadniczy od ustawowej regulacji przeliczania podstawy wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. W myśl art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS podstawę wymiaru emerytury z dochodów osiągniętych w okresie dwudziestu lat zatrudnienia liczy się wówczas przy uwzględnieniu kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o emeryturę. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyliczony od zarobków z dwudziestu lat może być niższy od przyjętego do wyliczenia renty. W ocenie sądu takie zróżnicowanie ubezpieczonych przy przeliczaniu podstawy wymiaru jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa. Według sądu zróżnicowanie zasad przeliczania podstawy wymiaru emerytury osób przechodzących na emeryturę i osób mających ustalone prawo do emerytury, a domagających się ponownego przeliczenia podstawy wymiaru, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Prowadzi do ustalenia różnej wysokości świadczeń osobom mającym takie same okresy składowe i nieskładowe oraz wskaźniki wysokości podstawy wymiaru. Jest to sprzeczne z zasadą równego traktowania ubezpieczonych wyrażoną w przepisie art. 2a ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Według sądu kwestionowana regulacja narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej.

2. Pismem z 17 maja 2004 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, podnosząc, że art. 111 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej, podniósł, że nie podziela wątpliwości sądu co do niezgodności art. 111 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS z tymi zasadami. Podkreślił, że z zasady równości wynika nakaz równego traktowania podmiotów w obrębie określonej klasy (kategorii), to jest podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną). W jego ocenie pobieranie świadczenia przez część ubezpieczonych i ubieganie się o jego ponowne przeliczenie jest cechą istotną z punktu widzenia rozważanej regulacji, zaliczającą te osoby do odrębnej kategorii adresatów norm w stosunku do osób, którym organ rentowy po raz pierwszy naliczył świadczenie w związku z przejściem na emeryturę lub rentę. Tym samym uzasadnione jest prawo ustawodawcy do wprowadzenia dodatkowych warunków, od spełnienia których uzależnione jest ponowne przeliczenie pobieranego już świadczenia.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 stycznia 2005 r. przedstawił stanowisko Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 111 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Zdaniem Sejmu wątpliwości Sądu

Okręgowego w Kielcach co do konstytucyjności zakwestionowanych przepisów są nieuzasadnione. Przepis art. 111 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dotyczy osób pozostających na emeryturze lub rencie, które po nabyciu uprawnień do tych świadczeń nie były objęte obowiązkowym wymiarem składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej. Uprawnienie do wystąpienia o ponowne przeliczenie wysokości świadczenia może być zrealizowane przez wskazanie innego, dopuszczalnego ustawowo fragmentu okresu podlegania ubezpieczeniu. Organ rentowy dokonuje jednak przeliczenia tylko wtedy, gdy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru jest wyższy od poprzednio obliczonego. W ocenie Sejmu regulacja art. 111 ust. 1 pkt 3 uniemożliwia uzyskanie wyższego świadczenia bez opłacania składek na ubezpieczenie już po nabyciu uprawnień do tego świadczenia. Założeniem ustawodawcy było umożliwienie skorzystania z ponownego przeliczenia wysokości świadczenia na podstawie wybranego przez świadczeniobiorcę okresu podlegania ubezpieczeniu tylko wtedy, gdy ponownie obliczony wskaźnik podstawy wymiaru jest wyższy od poprzednio ustalonego. Zdaniem Sejmu sytuacja prawna i faktyczna rencistów, którzy z racji osiągniętego wieku są uprawnieni do zamiany renty na emeryturę, jest odmienna od sytuacji emerytów i rencistów, którzy ubiegają się o ponowne przeliczenie pobieranego już świadczenia. To uzasadnia zróżnicowane potraktowanie przez ustawodawcę obu kategorii podmiotów.

II

Na rozprawę 26 kwietnia 2005 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Przedstawiciel sądu kierującego do Trybunału pytanie prawne nie stawiał się. Sędzia sprawozdawca przedstawił treść pytania prawnego. Obecni uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Kielcach dotyczy w istocie problemu zgodności z Konstytucją sposobu uregulowania w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych problemu przejścia z renty na emeryturę. Rozwiązanie zawarte w ustawie zakłada zróżnicowanie sytuacji prawnej rencistów przechodzących na emeryturę oraz osób, które mając ustalone prawo do emerytury lub renty nie pobierały świadczeń. Przewidziana przez ustawodawcę możliwość przechodzenia z jednego systemu świadczeń na drugi nie budzi wątpliwości. Nie budzi też wątpliwości, że ustawodawca może – w zgodzie z obowiązującą Konstytucją – kształtować zasady przechodzenia z systemu rentowego na emerytalny oraz ponownego obliczania wysokości emerytury lub renty.

2. W badanej sprawie osoba pobierająca rentę od 6 grudnia 1992 r. uzyskała 1 lipca 1996 r. prawo do wcześniejszej emerytury pod rządami obowiązującej wówczas ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). W dniu 23 grudnia 2002 r., a więc już w okresie obowiązywania ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, złożyła wniosek o przeliczenie podstawy wymiaru emerytury od wynagrodzenia przez nią pobranego w okresie dwudziestu lat – od 1972 r. do 1992 r.

Złożenie takiego wniosku dopuszcza ustawa o emeryturach i rentach z FUS w art. 111 ust. 1 pkt 3, który stanowi, że wysokość emerytury lub renty oblicza się ponownie, od podstawy wymiaru ustalonej w myśl art. 15, jeżeli do jej obliczenia wskazano podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe na podstawie przepisów prawa polskiego z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku o ponowne ustalenie emerytury lub renty, a wskaźnik wysokości podstawy wymiaru jest wyższy od poprzednio obliczonego.

W analizowanym przez Sąd Okręgowy w Kielcach przypadku wskaźnik wysokości podstawy wymiaru okazał się niższy od poprzednio obliczonego, odmówiono więc wnioskodawczyni przeliczenia podstawy wymiaru emerytury.

Sąd Okręgowy w Kielcach, rozpatrując odwołanie, stwierdził, że art. 21 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dotyczący podstawy wymiaru emerytury dla osoby mającej wcześniej ustalone prawo do renty, reguluje zasady przeliczania podstawy wymiaru emerytury w sposób odmienny, niż czyni to wobec osób, które mają ustalone prawo do emerytury.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Kielcach przepisy art. 111 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS budzą konstytucyjne zastrzeżenia, ponieważ wymogi ustawowe sformułowane we wspomnianej ustawie dotyczące przeliczenia podstawy wymiaru emerytury stawiane osobom, które już pobierały świadczenia, różnią się od wymogów dotyczących ubezpieczonych, którzy dopiero ubiegają się o przyznanie świadczenia. W opinii formułującego pytanie prawne sądu wprowadzenie dodatkowych warunków w stosunku do osób pobierających już świadczenia narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości, gdyż bez uzasadnienia pogarsza położenie tej grupy.

W związku z tymi zarzutami należy podkreślić, że w ustawie o emeryturach i rentach z FUS stworzono dwa odrębne mechanizmy: 1) dotyczący ustalania podstawy wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty, 2) ponownego obliczania wysokości emerytury lub renty. Rozwiązania te odnoszą się do różnych kategorii adresatów: jedni przechodzą z renty na emeryturę, a drudzy pobierają już świadczenie (emeryturę lub rentę) i chcą skorzystać z możliwości ponownego obliczenia ich wysokości. Sytuacja tych grup nie jest identyczna, różni je bowiem charakter realizowanego uprawnienia (wniosek o emeryturę i wniosek o ponowne przeliczenie wysokości pobieranego świadczenia).

3. Szczególne znaczenie w niniejszej sprawie ma dopuszczenie w art. 111 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych możliwości ponownego ustalenia wysokości emerytury lub renty przez ubezpieczonych, którzy pobierali jedno z tych świadczeń. Należy zatem odróżnić dwie sytuacje: dotyczącą osób pobierających emeryturę i występujących o jej ponowne obliczenie i taką, gdy dana osoba pobierała rentę.

Jednakże ponowne obliczenie wysokości świadczenia wymaga zachowania warunków określonych w art. 113 ustawy, który wskazuje, że ponowne ustalenie wysokości emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy następuje poprzez doliczenie nieuwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczenia okresów składkowych i nieskładkowych. Wysokość emerytury zależy od posiadanych okresów składkowych i nieskładkowych. Przyrost okresów składkowych, związany z aktywnością zawodową w okresie pobierania świadczenia, wpływa na wysokość pobieranego świadczenia.

Możliwość przechodzenia z systemu rentowego na system emerytalny przewiduje natomiast art. 21 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Należy podkreślić, że renta z tytułu niezdolności do pracy jest świadczeniem na wypadek utraty zdolności do zarobkowania przed osiągnięciem wieku emerytalnego; po osiągnięciu tego wieku powstaje dla osoby

mającej wymagany staż ubezpieczeniowy prawo do emerytury z zasady korzystniejsze. Świadczenie to może być wybrane przez rencistę uprawnionego do emerytury.

Podstawą wymiaru emerytury przy zamianie renty na emeryturę może być – w myśl ustawy – podstawa wymiaru renty w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje w okresie po ustaleniu prawa do renty albo podstawa wymiaru ustalona na nowo, zgodna z regułami ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent, co pozwala na uwzględnienie zarobków rencisty zatrudnionego w okresie pobierania renty.

Jednakże osoba przechodząca z renty na emeryturę, która nie pracowała w okresie pobierania renty, nie ma możliwości doliczenia okresów składkowych. Art. 111 ustawy zakłada możliwość ponownego obliczenia renty lub emerytury, ale pod warunkiem posiadania odpowiednich okresów zatrudnienia.

Skarżąca, przechodząc z systemu rentowego na emerytalny, nie jest w stanie uzyskać wyższego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru niż poprzednio obliczony. Osoba pobierająca rentę, która nie pracowała, a zatem nie opłacała składek na ubezpieczenie społeczne, nie może skorzystać z rozwiązań dotyczących ponownego ustalenia wysokości emerytury określonych w art. 113 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego.

4. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Jednocześnie oznacza to, że podmioty różniące się mogą być traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też je różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

W badanej sprawie przedmiotem rozpoznania jest grupa ludzi, którym ustawa przyznaje prawo do ponownego obliczenia wysokości świadczenia należnego im z FUS. Prawo żądania ponownego obliczenia wysokości emerytury lub renty jest im wszystkim niewątpliwie wspólne, choć warunki przeliczenia są różne. Bliższa analiza ujawnia też, że status prawny osób uprawnionych do żądania ponownego obliczenia wysokości świadczenia jest także zróżnicowany.

Ponowne obliczenie wysokości renty lub emerytury stanowi przedmiot regulacji art. 110 i art. 111 ustawy. Zestawienie treści art. 110 i art. 111 ustawy wskazuje na to, że zasadą przyjętą w razie ponownego obliczania emerytury lub renty jest uzależnienie ponownego obliczenia wysokości tych świadczeń od tego, by wskaźnik wysokości podstawy wymiaru był wyższy od poprzednio obliczonego (tak dotyczące ponownego obliczania wysokości ust. 1 art. 110 i ust. 1 art. 111 ustawy). Warunek ten nie jest wymagany od osób, które mając już ustaloną wysokość świadczenia, nie pobierały go. Osoby te znajdują się przeto w sytuacji zbliżonej do tych osób, które po raz pierwszy domagają się ustalenia wysokości należnego im świadczenia z FUS. Na gruncie analizowanych przepisów można wyodrębnić dwie kategorie: 1) osoby pobierające świadczenie w postaci renty i przechodzące z osiągnięciem odpowiedniego wieku na emeryturę, jak również emeryci i renciści pobierający świadczenie i żądający ponownego przeliczenia jego podstawy oraz 2) osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty, żądające ponownego przeliczenia jej wysokości, które jednak, mając ustalone prawo do świadczeń, nie pobierały ich. W stosunku do pierwszej kategorii przeliczenie nastąpi, jeżeli

wskaźnik wysokości podstawy wymiaru okaże się wyższy niż poprzednio przyjęty. Warunek ten wprowadzony jest dla osób już pobierających świadczenie. Fakt pobierania świadczenia stanowi cechę relewantną charakteryzującą tę grupę i odróżniającą ją od drugiej grupy uprawnionych.

W związku z powyższym wypada przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie zwracano uwagę, iż na gruncie obowiązującej Konstytucji ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego. Oznacza to, że wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy do ustawodawcy. Oczywiście prawodawca, przyznając uprawnienia lub nakładając obowiązki, nie może działać w sposób dowolny. W szczególności ustanowione obowiązki lub przyznane uprawnienia powinny obejmować wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą wspólną istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej. W analizowanym zakresie wymóg ten został zachowany.

Zasadą jest, że ponowne obliczenie pobieranej emerytury lub renty jest możliwe po spełnieniu określonych ustawą przesłanek. W szczególności dopuszczono możliwość wzięcia pod uwagę innego okresu pozostawania w ubezpieczeniu niż ten, który był podstawą decyzji o przyznaniu świadczenia. Nowa wysokość świadczenia będzie jednak przyznana wówczas, gdy nowy wskaźnik podstawy wymiaru jest wyższy od poprzedniego. Warunek ten dotyczy osób, które faktycznie pobierają świadczenie, a zatem również osób przechodzących z renty na emeryturę. Fakt pobierania świadczenia stanowi cechę relewantną tej grupy. Przypomnieć też należy, że art. 111 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dotyczy osób pobierających emeryturę lub rentę, które po nabyciu uprawnień do tych świadczeń nie były objęte obowiązkowym wymiarem składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej.

Sytuacja prawna wymienionych osób, w świetle obowiązującej regulacji, nie może być utożsamiana z sytuacją tych osób, które występują o ustalenie wysokości świadczeń po raz pierwszy, ani tych, które mając już ustaloną wysokość świadczenia, nie pobierały go i żądają ponownego przeliczenia jego wysokości. Przyjęcie jako kryterium zróżnicowania faktu pobierania świadczenia mieści się w granicach konstytucyjnej swobody ustawodawcy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł tak, jak w sentencji.