



BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

2014 -01- 29

Zespół Prawa Pracy
i Zabezpieczenia Społecznego

III.7060.25.2014.AJ



Pan Maciej Michalczonek
Sekretarz Generalny
Związek Zawodowy
Pracowników Warsztatowych
Zarząd Krajowy
ul. Targowa 74
03-734 Warszawa

Szanowny Panie

W związku z wnioskiem o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.) w zakresie zasad nabywania prawa do emerytury pracowników kolejowych, z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym, niezależnym od innych organów i niezawisłym w swojej działalności, organem ochrony prawnej, który działa na podstawie art. 208-212 Konstytucji oraz ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.). Podstawowym zadaniem Rzecznika jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania.

Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa emerytalna w zasadniczy sposób przebudowała dotychczasowy system emerytalny w Polsce, w szczególności ograniczając możliwości przejścia na emeryturę w niższym wieku, niż ustalony jako powszechnie obowiązujący. Dotychczasowe rozwiązania ustalania prawa oraz wysokości emerytury, zachowano w stosunku do ubezpieczonych, którzy urodzili się przed 1 stycznia 1949 r. Osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. również mogą skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, według zasad dotychczasowych, łącznie z możliwością ustalenia jej wysokości na starych zasadach, jednakże warunki wymagane do przyznania tego świadczenia dotyczące stażu pracy i wieku muszą spełnić w określonym czasie. Dla pozostałej grupy ubezpieczonych przewidziano nowe

jednolite zasady ustalania prawa oraz wysokości emerytur. W związku z tym, że obecne przepisy nie przewidują możliwości nabycia prawa do emerytury wcześniejszej. Ustawa emerytalna przewidziała ustanowienie emerytur pomostowych dla urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Zasady ich przyznawania reguluje ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U Nr 237, poz. 1656).

Emerytura kolejowa na warunkach określonych w art. 40 ustawy emerytalnej przysługuje pracownikowi kolejowemu urodzonemu przed dniem 1 stycznia 1949 r., który spełnia łącznie następujące warunki:

1. osiągnął wiek emerytalny wynoszący dla kobiet 55 lat, mężczyzn 60 lat;
2. ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety i 25 lat dla mężczyzny, w tym co najmniej 15 lat zatrudnienia na kolei, łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia na kolei, o których mowa w art. 44-45.

Pracownicy kolejowi urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., aby móc przejść na emeryturę kolejową określona w art. 40 ustawy emerytalnej warunki dotyczące wymaganego stażu pracy i osiągnięcia obniżonego wieku musieli spełnić do końca 2008 r. Ponadto osoby te mogły skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, jeżeli nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w takim funduszu, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa (art. 50 ustawy emerytalnej)

Ponadto, w myśl art. 184 ust 1 ustawy emerytalnej ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32, 33, 39 i 40, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy – 1 stycznia 1999 r. osiągnęli:

- okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymagany w przepisach dotychczasowych oraz
- okres składkowy i nieskładkowy określony w art. 27 ustawy (co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn).

Emerytura ta przysługuje pod warunkiem nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego albo złożenia wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa.

Sprawa uprawnień do emerytury kolejowej była badana z wniosku Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP przez Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, orzekł, że art. 1 ust. 2, art. 50 ust. 1 pkt 2 oraz art. 195 pkt 7 ustawy emerytalnej są zgodne z art. 2 Konstytucji RP.

Wniosek Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP z dnia 4 stycznia 1999 r. wniesiony w tej sprawie zawierał podobne zarzuty w stosunku do ustawy

emerytalnej, jak sformułowane w obecnie nadesłanym piśmie. W ocenie Federacji ZZ bowiem „(...) konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych wymaga, aby wszystkie osoby które podjęły pracę jako pracownicy kolejowi przed wejściem w życie ustawy, mogły skorzystać z prawa do emerytury kolejowej na dotychczasowych zasadach. Z tego względu ustawodawca powinien wymienić tę kategorię osób w art. 1 ust. 2, który wyłącza stosowanie nowej ustawy w odniesieniu do żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy wymienionych tam służb, jeżeli pozostawali oni w służbie w dniu wejścia w życie ustawy (...). Charakter służby na kolei uzasadnia przyznanie tym pracownikom takich samych uprawnień, jak funkcjonariuszom służb mundurowych wymienionych w art. 1 ust. 2 zaskarżonej ustawy (...). Ponadto - zdaniem wnioskodawcy - z zasadą ochrony praw nabytych nie można pogodzić wymogu, aby osoby urodzone po 31 grudnia 1949 r. a przed 1 stycznia 1969 r., spełniły warunki do nabycia emerytury kolejowej do dnia 31 grudnia 2006 r.(...)”- obecnie do 31 grudnia 2008 r. Na marginesie art. 1 ust 2 ustawy emerytalnej został uchylony z dniem 1 października 2003 r. od tej daty żołnierze zawodowi i funkcjonariusze służb mundurowych podlegają w zakresie nabywania uprawnień emerytalno-rentowych przepisom ustaw zaopatrzeniowych.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tych zarzutów i uznał, że ograniczenie możliwości skorzystania przez pracowników kolejowych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. z emerytury w niższym wieku emerytalnym znajduje uzasadnienie w podstawowych celach i założeniach reformy system emerytalnego i nie stanowi naruszenia art. 2 Konstytucji RP. Dotychczasowy system stwarzał bowiem zbyt szerokie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wywołując trudności w zapewnieniu równowagi finansowej ubezpieczeń społecznych. Stąd też jednym z celów reformy stało się ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednoczenie wieku emerytalnego obejmującego możliwe najszerszy krąg osób. W ocenie Trybunału ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie narusza ani praw nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, ani praw nabytych in abstracto, ani też ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Ustawa dotyczy jedynie ekspektatyw, które nie mają charakteru maksymalnie ukształtowanego, a więc takich, które zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie zostały objęte ochroną konstytucyjną. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego nakazuje wprowadzanie zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*, które adresatom regulacji prawnej pozostawi odpowiedni czas w celu przystosowania się do nowych rozwiązań prawnych. Zmiany wprowadzone przez ustawę nie dotyczą osób, które w dniu wejścia w życie ustawy skończyły 50 lat. Zmiany dotyczą natomiast osób, które w dniu wejścia w życie ustawy nie ukończyły 50 roku życia, i którym do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostało 5 lat - w przypadku kobiet oraz 10 lat w przypadku mężczyzn. Podniesienie wieku emerytalnego w odniesieniu do osób, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego określonego w dotychczas obowiązującym ustawodawstwie pozostało co

najmniej 5 lat, nie narusza bezpieczeństwa prawnego jednostki w takim stopniu, aby można było w tym przypadku stwierdzić naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego. W uzasadnieniu do postanowienia z dnia 9 czerwca 2008 r. (Ts 101/07) Trybunał stwierdził, że na podstawie konkluzji zawartej w uzasadnieniu wyroku K 5/99 nie jest dopuszczalne wnioskowanie *a contrario* i twierdzenie, iż w ocenie Trybunału, gdy okres ten wynosi poniżej 5 lat, dochodzi do naruszenia bezpieczeństwa prawnego w takim stopniu, że można stwierdzić naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego.

W piśmie pojawia się dodatkowo zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady równości w kontekście sposobu zmiany zasad nabywania uprawnień emerytalnych żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych (ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2012 r. poz. 664). Powoływana zmiana obejmuje bowiem żołnierzy powołanych do zawodowej służby wojskowej po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. oraz funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. Ustawa emerytalna ograniczając możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę nie przewidziała podobnego rozwiązania dla pracowników kolei tzn. nie przewidziała, aby wszystkie osoby które podjęły pracę jako pracownicy kolejowi przed wejściem w życie ustawy (1 stycznia 1999 r.), mogły skorzystać z prawa do emerytury kolejowej na dotychczasowych zasadach.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego różnicowania (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31). Zasada równości oznacza przede wszystkim zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), ale zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (por. wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5 i powołane tam orzecznictwo). Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego

kryterium zróżnicowania (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1).

Najważniejszego znaczenia nabiera ustalenie „cechy istotnej”, przesadzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Należy jednak pamiętać, że ustawodawcy przysługuje przy tym pewna swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Rozumienie zasady równości musi uwzględniać ponadto dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im słabsza jest bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości, „towarzyszącej” dokonywanemu zróżnicowaniu, tym większa jest swoboda ustawodawcy przyjmowania cech relewantnych, tzn. takich, które wprowadzają to zróżnicowanie; tym większa winna być też gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych (por. wyrok o sygn. SK 14/04).

Sytuacja prawna pracowników kolei oraz żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych nie jest tożsama. Istotną cechą różnicującą przesadzającą o uznaniu ich za odmienne, jest przede wszystkim to, że przynależą one do różnych systemów zabezpieczenia społecznego, a ich finansowanie odbywa się z innych źródeł. Trudno jest zatem przedstawić zarzut naruszenia zasady równości w przedmiotowej sprawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 11 listopada 2013 r. zwrócił się Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Departament Ubezpieczeń Społecznych w sprawie rozwiązań prawnych regulujących zasady przyznawania świadczeń emerytalnych pracownikom kolei.

W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 18 grudnia 2013 r. znak: DUS/053/1320/ER/13 Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, powołując wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 5/99, uznało kwestię obowiązujących regulacji prawnych dotyczących zasad przyznawania prawa do emerytury kolejowej za ostatecznie rozstrzygniętą.

W związku powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich nie stwierdził podstaw do podjęcia działań w sprawie.

Z poważaniem

mgr *[Signature]*
Główny Inspektor