

WYROK *
z dnia 4 stycznia 2000 r.
Sygn. K. 18/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Teresa Dębowska-Romanowska

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Jerzy Stępień

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 4 stycznia 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118) – w części, w jakiej pozbawia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., które warunki do nabycia prawa do tego świadczenia spełniły do 31 grudnia 1998 r. – z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

* Wyrok opublikowany w Dz.U. Nr 2, poz. 26 z 2000 r.

1. Art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118; zm.: 1999 r. Nr 38 poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801 i 802) w zakresie, w jakim uzależnia od urodzenia przed 1 stycznia 1949 r. stosowanie – do wniosków o emeryturę zgłoszonych po dniu wejścia w życie ustawy – przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149; z 1999 r. Nr 61, poz. 679), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że narusza zasadę ochrony praw nabytych;

2. Art. 186 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt. 1 nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 22 czerwca 1999 r. wystąpił o stwierdzenie niezgodności art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) – w części dotyczącej uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi specjalnej troski – z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca zwrócił uwagę na fakt, że art. 195 pkt 5 wymienionej ustawy uchylił ustawę z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. W konsekwencji utraciło moc wydane na podstawie art. 27 ust. 2a ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149 ze zm.). Rozporządzenie to regulowało prawo do wcześniejszej emerytury bez względu na wiek dla matek, które z uwagi na stan zdrowia swego dziecka nie mogły kontynuować zatrudnienia. Nabycie tego prawa było uzależnione od spełnienia łącznie następujących warunków:

- 1) posiadania okresu zatrudnienia wynoszącego 20 lat,

2) sprawowania opieki nad dzieckiem, które:

- a) jest całkowicie niezdolne do pracy i do samodzielnej egzystencji, bez względu na przyczynę chorobową,
- b) jest całkowicie niezdolne do pracy z powodu jednego ze stanów chorobowych wymienionych w rozporządzeniu,

a niezdolność do pracy dziecka istnieje od urodzenia lub powstała przed ukończeniem 18 roku życia.

W razie śmierci matki oraz w przypadkach uniemożliwiających sprawowanie przez nią opieki, a także w razie pozbawienia jej władzy rodzicielskiej, z prawa do wcześniejszej emerytury mógł skorzystać ojciec dziecka lub inna osoba, która przejęła dziecko na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, albo została ustanowiona jego prawnym opiekunem i wychowywała dziecko. Mężczyzna mógł skorzystać z tego prawa, jeżeli posiadał okres zatrudnienia wynoszący co najmniej 25 lat.

Zdaniem wnioskodawcy art. 186 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje, że prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski zachowują jedynie osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., które warunki do nabycia prawa do tego świadczenia spełniły do 31 grudnia 1998 r. Natomiast osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy nie miały ukończonych 50 lat życia, a które spełniły do 31 grudnia 1998 r. dotychczasowe warunki nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, lecz nie złożyły wniosku o świadczenie od tej daty, zostały pozbawione możliwości skorzystania z tego prawa. W ocenie wnioskodawcy pozbawienie tych osób prawa do wcześniejszej emerytury stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także wynikającego z tej zasady zakazu naruszania praw słuszenie nabytych.

Wnioskodawca przedstawił również zarzut, że wprowadzenie w stosunku do osób opiekujących się dziećmi cezury wieku, sprowadzającej się w istocie do pozbawienia prawa do świadczenia stanowi naruszenie zasady równości, ustanowionej w art. 32 ust. 1 konstytucji. W ocenie wnioskodawcy cechą relewantną dla tej grupy osób nie jest osiągnięcie określonego wieku, ale posiadanie odpowiedniego okresu zatrudnienia i sprawowanie opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Ponadto pozbawienie – poprzez wprowadzenie cezury wieku – prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski pracowników, którzy warunki do nabycia prawa do tego

świadczenia spełnili do końca 1998 r., lecz nie złożyli o nie wniosku, nie znajduje merytorycznego, ani racjonalnego uzasadnienia, zwłaszcza w kontekście szerokiej ochrony, jaką ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych objęła wszystkie inne grupy uprawnione do wcześniejszej emerytury.

Wnioskodawca zauważył, że ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. nabywają prawo do emerytury na dotychczasowych zasadach. natomiast urodzeni po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. mogą skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, jeżeli warunki do jej nabycia spełnią do 31 grudnia 2006 r. Ubezpieczeni należący do tego przedziału wiekowego, zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, którzy w dniu 1 stycznia 1999 r. posiadali staż pracy wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, nabywają prawo do wcześniejszej emerytury nawet po 31 grudnia 2006 r. W ocenie wnioskodawcy ustanowienie ograniczenia w postaci cezur wieku wobec osób opiekujących się dziećmi stanowi dyskryminację wobec pozostałych grup ubezpieczonych, którym ustawa zagwarantowała ochronę praw nabytych do wcześniejszych emerytur.

W ocenie wnioskodawcy ustawa narusza również konstytucyjną zasadę nakazującą stosowanie odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawa – ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 30 grudnia 1998 r. – weszła w życie 1 stycznia 1999 r. W konsekwencji adresatom norm prawnych nie zapewniono czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania.

2. Do zgłoszonego wniosku ustosunkował się Prokurator Generalny pismem z 11 sierpnia 1999 r., wyrażając pogląd, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest kolejną ustawą z pakietu wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych. W związku z wprowadzaną reformą zachodziła konieczność ograniczenia, a nawet zlikwidowania niektórych przywilejów. Charakter przywileju ma m.in. prawo do wcześniejszej emerytury osób sprawujących opiekę nad dzieckiem specjalnej troski. Uprawnienie to ma w istocie charakter socjalny (pomoc rodzinie wychowującej dziecko niepełnosprawne) i nie podlega ochronie w takim

samym stopniu jak świadczenia emerytalne. Określenie wieku emerytalnego należy ponadto do ustawodawcy zwykłego, a zniesienie prawa do wcześniejszej emerytury dla osób wychowujących dziecko wymagające opieki z przyczyn zdrowotnych nie narusza istoty zabezpieczenia społecznego.

W ocenie Prokuratora Generalnego zaskarżony przepis nie narusza również wymogu wprowadzenia odpowiedniego *vacatio legis*. W przypadku reformy ubezpieczeń społecznych mamy bowiem do czynienia ze słusznym przypadkiem, uzasadniającym wejście w życie ustawy bez *vacatio legis*, w szczególności gdy się zważy, że uprawnienie do wcześniejszej emerytury ma charakter przywileju.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia zasady równości, Prokurator Generalny stwierdził, że możliwość wcześniejszego uzyskania emerytury przez osoby zatrudnione w szczególnych warunkach ma jakościowo odmienny charakter niż prawo do wcześniejszej emerytury dla osób wychowujących dzieci niepełnosprawne. Osoby zatrudnione w szczególnych warunkach miały prawo do wcześniejszej emerytury ze względu na negatywny wpływ tych warunków na ich stan zdrowia. Kontynuację uprawnień do wcześniejszej emerytury określonych kategorii pracowników stanowić ma tzw. emerytura pomostowa. Prawo do tej emerytury zależeć będzie nie od sytuacji osobistej ubezpieczonego, ale od wymaganego okresu zatrudnienia w warunkach szkodliwych dla zdrowia.

Według Prokuratora Generalnego, oceniając zarzut naruszenia zasady równości, należy wziąć pod uwagę, że prawo do emerytury zależy nie tylko od posiadania odpowiedniego okresu zatrudnienia, ale również od osiągnięcia wieku emerytalnego. Między obiema wymienionymi grupami ubezpieczonych nie zachodzi podobieństwo. Zatrudnienie w warunkach szkodliwych nie może być porównywane z osobistą sytuacją ubezpieczonego polegającą na konieczności zapewnienia opieki dziecku specjalnej troski.

3. Na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ustosunkował się również Minister Pracy i Polityki Społecznej. W piśmie z 13 października 1999 r. przedstawił on stanowisko, że przepis art. 186 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej trudna sytuacja rodzinna spowodowana koniecznością zrezygnowania przez jednego z rodziców z pracy zarobkowej

w celu wychowywania dziecka wymagającego stałej opieki ze względu na stan zdrowia nie jest ryzykiem emerytalnym ani rentowym. Tego rodzaju sytuacje mogą być zakwalifikowane wyłącznie jako ryzyko objęte pomocą społeczną. Osoby, którym konieczność opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki ze względu na stan zdrowia uniemożliwiła podjęcie pracy zarobkowej lub zmusiła do rezygnacji z pracy, mogą korzystać z form przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych rozszerzyła krąg rodzin, w których opiekun dziecka specjalnej troski może otrzymać zasiłek. Za osobę opiekującą się dzieckiem specjalnej troski uprawnioną do korzystania ze stałego zasiłku ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, chyba że osoba ta podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z innych tytułów. Ustawa rozszerzyła ponadto krąg osób, które mogą skorzystać z tego uprawnienia. Ustawa utrzymała ponadto możliwość przejścia na emeryturę z powodu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki w przypadku opiekuna, za którego ośrodek pomocy społecznej opłacał przed 1 stycznia 1999 r. składkę na ubezpieczenie społeczne. Osoba taka nabywa prawo do emerytury, jeżeli 1 stycznia 1999 r. ukończyła co najmniej 45 lat życia i miała okres ubezpieczenia wynoszący co najmniej 20 lat.

Minister Pracy i Polityki Społecznej zwrócił ponadto uwagę, że dotychczasowe regulacje prawne były oceniane krytycznie przez osoby, które zostały zmuszone do wcześniejszej rezygnacji z pracy zarobkowej z uwagi na stan zdrowia dziecka. W ocenie tych osób z prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem mogły skorzystać wyłącznie osoby, którym stan zdrowia dziecka nie uniemożliwił wypracowania stażu emerytalnego. Ponadto warunki, na jakich przyznawano wcześniejszą emeryturę spowodowały, że możliwość jej uzyskania zaczęto traktować jako uprawnienie ze względu na posiadanie dziecka specjalnej troski, a nie jako uprawnienie ze względu na konieczność przerwania pracy w celu sprawowania opieki nad dzieckiem. Zmiany wprowadzone przez ustawodawcę są wynikiem działań zmierzających do uporządkowania i zrationalizowania świadczeń z funduszu tworzonego ze składek osób ubezpieczonych oraz do zrationalizowania i właściwego ukierunkowania środków pomocy społecznej.

Na rozprawie 4 stycznia 2000 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał dotychczasowe stanowisko. Podkreślił, iż zasada ochrony praw nabytych dotyczy zarówno praw skonkretyzowanych w określonej decyzji jak i wynikających wprost z ustawy, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw. Nabycie prawa do wcześniejszej emerytury przez rodziców dziecka specjalnej troski było według dotychczasowych przepisów uzależnione od spełnienia dwóch przesłanek, tj. opieki nad dzieckiem i odpowiedniego okresu ubezpieczenia. Zaskarżony przepis wprowadził dodatkowe kryterium wieku rodzica, pozbawiając osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., które do 1 stycznia 1999 r. nie złożyły wniosku o wcześniejszą emeryturę, praw nabytych na podstawie dotychczasowych przepisów. Przedstawiciel wnioskodawcy podniósł także, iż ustawodawca wprowadzając nowy system ubezpieczeń społecznych nie przewidział odpowiedniego *vacatio legis*, umożliwiającego ubezpieczonym sprawującym opiekę nad dzieckiem specjalnej troski podjęcie działań zmierzających do ochrony ich praw.

Przedstawiciel Sejmu w części uznał za zasadne zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich. Stwierdził, że art. 186 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z art. 2 konstytucji, w części naruszającej zasadę ochrony praw słusznie nabytych oraz z art. 32 ust. 1 konstytucji, w części w jakiej pozbawia osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. prawa do wcześniejszej emerytury. Podniósł, iż zgodnie z art. 76 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o przyznaniu prawa do świadczeń miały charakter deklaratoryjny, a samo nabycie prawa następowało z chwilą spełnienia wszystkich wymaganych do tego przesłanek. Obecnie analogiczną regulację zawiera art. 100 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z tego względu osoby, które przed wejściem w życie powołanej ustawy spełniły przesłanki przewidziane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki, nabyły prawo do świadczeń niezależnie od tego czy złożyły wniosek o ich przyznanie. Spośród nich osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., które do 1 stycznia 1999 r. nie złożyły wniosku o przyznanie prawa do świadczeń, utraciły te prawa z chwilą wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nastąpiło to z naruszeniem konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych, brak bowiem konstytucyjnych racji, które przemawiałyby za odstępianiem od tej zasady, tym bardziej, że wejście w życie powołanej ustawy nie

zostało poprzedzone praktycznie żadnym *vacatio legis*. Wprawdzie osoby te mogą ubiegać się o stały zasiłek z pomocy społecznej, ale przesłanką jego uzyskania jest niski dochód. Jeżeli dochód ten przekracza 420 zł na dwie osoby to wykluczone jest nabycie prawa do zasiłku.

Odnosnie zarzutu naruszenia zasady równości przedstawiciel Sejmu podkreślił, że wnioskodawca przedstawia go w dwu aspektach. Po pierwsze, jako różnicowanie ze względu na wiek dwóch grup osób, które spełniły przesłanki i nabyły prawo do świadczeń, po drugie różnicowanie sytuacji ogółu uprawnionych do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski oraz innych grup uprawnionych do wcześniejszych emerytur. W pierwszym z wymienionych aspektów przedstawiciel Sejmu podzielił stanowisko wnioskodawcy. Stwierdził, iż różnicowanie praw osób, które według dotychczasowych przepisów nabyły prawo do wcześniejszej emerytury ze względu na opiekę nad dzieckiem specjalnej troski, w oparciu o kryteria wieku oraz złożenia wniosku nie jest uzasadnione. Nie zgodził się natomiast z twierdzeniem, iż konstytucyjną zasadę równości narusza różnicowanie praw osób opiekujących się dziećmi z innymi grupami uprawnionych do wcześniejszej emerytury. Nie ma podstaw do jednakowego traktowania tych grup, gdyż inne jest ryzyko ubezpieczeniowe. Ponadto osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem specjalnej troski nabywają prawo do emerytury bez względu na wiek, natomiast w przypadku innych wcześniejszych emerytur wiek emerytalny został obniżony jedynie o pięć lat.

Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej wniósł o stwierdzenie, że art. 186 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdził, że system ubezpieczeń społecznych zawierał szereg elementów pomocy społecznej a reforma tego systemu zakładała jego oczyszczenie z elementów pozaubezpieczeniowych. Przyjęto też jednolitą granicę wieku 60 dla kobiet i 65 lat życia dla mężczyzn. Podniósł, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczano pozbawienie praw nabytych pewnych osób, jeżeli otrzymują one inną rekompensatę. Dla obywateli wychowujących dzieci specjalnej troski, którzy utracili prawo do wcześniejszej emerytury wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki, przewidziano taką rekompensatę. W art. 31b ustawy o pomocy społecznej przyznano części z tych osób prawo do emerytury bez względu na wiek po spełnieniu przewidzianych w tym przepisie przesłanek.

Pozostałym osobom może być przyznany stały zasiłek, jeżeli spełniają określone w ustawie kryteria, w szczególności odnośnie wysokości dochodów. Wysokość zasiłku stałego jest porównywalna z najniższą emeryturą. Za osoby pobierające stały zasiłek ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie społeczne, co umożliwia im nabycie w przyszłości prawa do świadczeń emerytalnych. Aktualnie ustalanie wysokości emerytury wiąże się z przewidywaną długością trwania życia. W związku z tym im wcześniej następuje przejście na emeryturę, tym dłuższy jest przewidywany czas trwania życia, a w konsekwencji tym niższe świadczenia. Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej oświadczył, że Rząd, przygotowując reformę ubezpieczeń społecznych stał na stanowisku, iż prawo do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski ma charakter socjalny i dlatego przeniesiono je do ustawy o pomocy społecznej. Przyjęty podział według kryterium wieku wynikał z poszanowania praw nabytych, gdyż osoby, które ukończyły 50 lat życia miały prawa ukształtowane w wyższym stopniu niż osoby młodsze. Przedstawiciel Ministra oświadczył również, że rocznie wcześniejsze emerytury w związku z opieką nad dzieckiem specjalnej troski uzyskiwało średnio 8 tysięcy osób. Liczba osób, które spełniły przesłanki wymagane do nabycia tego prawa do 31 grudnia 1998 r., lecz w następstwie wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych utraciły to prawo, musi być zatem niższa niż 8 tysięcy, gdyż do tych spośród nich, które złożyły wnioski o przyznanie prawa przed 1 stycznia 1999 r., zgodnie z art. 186 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko złożone na piśmie. Oświadczył również, że podziela stanowisko Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Podkreślił, że prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem nie ma charakteru ryzyka ubezpieczeniowego, lecz jest prawem o charakterze socjalnym. Prawa tego nie gwarantuje art. 67 konstytucji. Biorąc pod uwagę to, że ustawodawca zabezpieczył interesy osób uprawnionych do tej emerytury w przepisach ustawy o opiece społecznej nie było konieczności zachowania *vacatio legis*.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Oceniając zasadność przedstawionych zarzutów, należy w pierwszej kolejności przedstawić regulacje prawne dotyczące prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, obowiązujące do dnia 31 grudnia 1998 r. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin upoważniła Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę na warunkach innych niż określone w ustawie. Na podstawie tego przepisu Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149). Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia, matce która nie mogła lub nie może kontynuować zatrudnienia z powodu stanu zdrowia swojego dziecka, wymagającego – bez względu na wiek – jej stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych, przysługiwało prawo do wcześniejszej emerytury, jeżeli spełniała łącznie dwa warunki. Po pierwsze, musiała ona posiadać okres zatrudnienia wynoszący co najmniej 20 lat. Po drugie, musiała ona sprawować osobistą opiekę nad dzieckiem, które zostało zaliczone do I grupy inwalidów, bez względu na przyczynę chorobową inwalidztwa, albo zostało zaliczone do II grupy inwalidów z powodu jednego ze stanów chorobowych wymienionych w ust. 3 rozporządzenia, przy czym w obu przypadkach inwalidztwo dziecka musiało istnieć od urodzenia albo powstać przed ukończeniem 18 roku życia. W myśl § 2 rozporządzenia w razie śmierci matki albo w innych przypadkach uniemożliwiających sprawowanie przez nią osobistej opieki nad dzieckiem, jak również w razie pozbawienia matki władzy rodzicielskiej – z prawa do wcześniejszej emerytury, na warunkach określonych w § 1, mógł skorzystać: ojciec dziecka, jeżeli miał okres zatrudnienia wynoszący co najmniej 25 lat, albo inna osoba, która przyjęła dziecko na wychowanie w ramach rodziny zastępczej albo została ustanowiona jego prawnym opiekunem i wychowuje dziecko. Należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny badał kwestię zgodności § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z art. 33 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę równouprawnienia kobiety i mężczyzny (*wyrok z 6 lipca 1999 r., sygn. P. 8/98, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 102*) i orzekł, że § 2 rozporządzenia - w zakresie, w jakim narusza prawo wyboru rodziców dziecka, uzależniając prawo ojca do przejścia na wcześniejszą emeryturę od określonych w tym przepisie przesłanek związanych z osobą matki – jest niezgodny z wymienionym przepisem konstytucyjnym.

Ustawa z 15 lutego 1992 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego (Dz.U. Nr 21, poz. 84) dodała do art. 27 ustawy o

zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin ustęp 2a o następującej treści: “Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia, zasady wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki”. Wskutek tej nowelizacji prawo do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski zostało zagwarantowane ustawowo, ustawodawca pozostawił jednak Radzie Ministrów szeroki zakres swobody przy określaniu szczegółowych zasad jego realizacji. Ustawa z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 100, poz. 461) wprowadziła do polskiego systemu prawnego w miejsce pojęcia inwalidztwa pojęcie niezdolności do pracy. Zgodnie z przepisami tej ustawy przez dziecko zaliczone do I grupy inwalidów należy obecnie rozumieć dziecko całkowicie niezdolne do pracy oraz niezdolne do samodzielnej egzystencji, a przez dziecko zaliczone do II grupy inwalidów – dziecko całkowicie niezdolne do pracy.

W latach 1997-1998 wydanych zostało kilka ustaw, które wprowadziły całkowicie nowy system emerytalno-rentowy. Należy wymienić tutaj w szczególności: ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887; zm.: Nr 162, poz. 1118, Nr 162, poz. 1126; z 1999 r. Nr 26, poz. 228) oraz ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118; zm.: z 1999 r. Nr 38 poz. 360). Ta ostatnia ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., za wyjątkiem jej art. 182, który ma wejść w życie 1 stycznia 2004 r. Art. 195 ustawy uchylił w całości lub w części jedenaście aktów ustawodawczych dotyczących uprawnień emerytalno-rentowych, m.in. wymienioną w punkcie 5 tego przepisu ustawę z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. W konsekwencji uchylone zostało również wymienione wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z 15 maja 1989 r.

Formalna derogacja wymienionych aktów normatywnych nie oznacza jednak utraty przez nie mocy obowiązującej, gdyż ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje w pewnym zakresie dalsze stosowanie uchylonych przepisów emerytalno-rentowych. Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy osoby, którym w dniu jej wejścia w życie przysługiwały emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, zachowały prawo do tych świadczeń ustalone przed dniem wejścia w życie ustawy z 1998 r.

Art. 186 ust. 2 pkt 1 ustawy nakazuje stosowanie przepisów ustawy do wniosków zgłoszonych od dnia wejścia w życie ustawy. Natomiast zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 186 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowi: “Do wniosków osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., które do dnia wejścia w życie ustawy nie zgłosiły wniosku o emeryturę, mimo że spełniły warunki do nabycia prawa do tego świadczenia – stosuje się przepisy ustaw i dekretu wymienionych w art. 195 dotyczące warunków nabycia prawa do emerytury, chyba że przepisy ustawy są dla tych osób korzystniejsze”.

W świetle przepisów ustawy prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski zachowały osoby, które przed 1 stycznia 1999 r. uzyskały decyzję o przyznaniu emerytury. Prawo to zachowały również osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., które w dniu wejścia w życie ustawy spełniały warunki określone w powołanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów. Do wniosków złożonych przez te osoby stosuje się przepisy rozporządzenia Rady Ministrów. Natomiast ubezpieczeni, urodzeni po 31 grudnia 1948 r., którzy do dnia wejścia w życie ustawy nie zgłosili wniosku o emeryturę, utracili prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem, nawet jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy spełniali wszystkie warunki do nabycia tego prawa. Pewien wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 31b ust. 7 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Zagadnienie to zostanie przedstawione w dalszej części uzasadnienia.

Uchylając przepisy gwarantujące prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, prawodawca znowelizował jednocześnie ustawę o pomocy społecznej (art. 157 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). W świetle przepisów obowiązujących do 31 grudnia 1998 r. osoba nie podejmująca pracy lub rezygnująca z pracy w celu wychowania dziecka wymagającego stałej opieki i pielęgnacji miała prawo do stałego zasiłku, jeżeli dochód na osobę w rodzinie nie przekraczał kryterium określonego w art. 4 ust. 1 ustawy. Za osobę tę opłacana była składka na ubezpieczenie społeczne od kwoty najniższego wynagrodzenia, chyba że osoba ta podlegała obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z innych tytułów. Warunkiem opłacania składki było legitymowanie się co najmniej pięcioletnim okresem składkowym lub nieskładkowym w rozumieniu przepisów o rewaloryzacji emerytur i rent. Składka opłacana była przez okres niezbędny do spełnienia warunku dotyczącego okresu zatrudnienia.

W wyniku zmian wprowadzonych ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych osobie nie pozostającej w zatrudnieniu, opiekującej się dzieckiem wymagającym stałej opieki, polegającej na bezpośredniej, osobistej opiece i pielęgnacji lub systematycznym współdziałaniu w postępowaniu edukacyjnym, leczniczym lub rehabilitacyjnym, przysługiwał zasiłek stały. Zasiłek ten przysługiwał, jeżeli dziecko było uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego a dochód rodziny nie przekraczał dwukrotnego dochodu określonego zgodnie z art. 4 ustawy. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzależniła prawo do zasiłku stałego od spełnienia przez dziecko kryteriów do uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego a jednocześnie podniosła pułap dochodów, który uprawnia osobę opiekującą się dzieckiem specjalnej troski do pobierania zasiłku stałego.

Kryteria wypłaty zasiłku stałego zostały zmienione przez ustawę z dnia 8 października 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej i ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 90, poz. 1001). Obecnie zasiłek stały przysługuje osobie zdolnej do pracy, lecz nie pozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, polegającej na bezpośredniej, osobistej pielęgnacji i systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym. Zasiłek ten przysługuje, jeżeli dochód rodziny nie przekracza dwukrotnego dochodu określonego zgodnie z art. 4, a dziecko jest uprawnione do zasiłku pielęgnacyjnego. Zasiłek stały z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem nie przysługuje osobie, której dziecko przebywa w całodobowym ośrodku rehabilitacyjnym lub innej placówce zapewniającej opiekę przez co najmniej 5 dni w tygodniu, a także osobie otrzymującej zasiłek dla bezrobotnych lub zasiłek przedemerytalny albo świadczenie przedemerytalne.

Za osobę, która pobiera zasiłek stały, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od kwoty najniższego wynagrodzenia, chyba że osoba ta podlega obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z innych tytułów. Składka opłacana jest przez okres niezbędny do uzyskania prawa do emerytury, jednak nie dłużej niż przez 20 lat. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zniósł wymóg, aby osoba, za którą ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe legitymowała się co najmniej pięcioletnim okresem składkowym lub nieskładkowym. Powołana wyżej ustawa z 8 października 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej i ustawy o rehabilitacji

zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wprowadziła jednak pewne dodatkowe warunki opłacania składki na osobę, która pobiera zasiłek stały. Od czasu wejścia w życie tej ustawy składki nie opłaca się za osobę, która w dniu przyznania zasiłku ma więcej niż 50 lat i nie ma okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) wynoszącego co najmniej 10 lat.

Ustawa o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych wprowadziła ponadto do ustawy o pomocy społecznej przepis (art. 31b ust. 7), który umożliwia skorzystanie z wcześniejszej emerytury niektórym osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem specjalnej troski. Zgodnie z art. 31b ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, osoby uprawnione do zasiłku stałego, za które ośrodek pomocy społecznej opłacał składkę na ubezpieczenie społeczne przed 1 stycznia 1999 r., nabywają prawo do emerytury bez względu na wiek, jeżeli 1 stycznia 1999 r. ukończyły co najmniej 45 lat życia i mają okres ubezpieczenia (składkowy i nieskładkowy) określony w ustawie. Okres ten wynosił pierwotnie co najmniej 20 lat dla kobiet i dla mężczyzn. W wyniku zmian wprowadzonych przez powołaną wyżej ustawę z 8 października 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, okres ten wynosi obecnie co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn. Pośród ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy do dnia wejścia w życie ustawy nie zgłosili wniosku o wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, prawo do wcześniejszej emerytury zachowały osoby, o których mowa w wymienionym przepisie ustawy o pomocy społecznej.

Określając formy zabezpieczenia społecznego dla osób zmuszonych przerwać pracę zarobkową z uwagi na sprawowanie opieki nad dzieckiem specjalnej troski, ustawodawca zrezygnował z instrumentów ubezpieczenia społecznego na rzecz różnych form pomocy społecznej.

2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji, składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie ujęte *expressis verbis* w tekście konstytucji, ale które wynikają z istoty i z aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Do zasad tych należy w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa, z której – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – wynika szereg dalszych zasad szczegółowych, m.in. zasada ochrony poszanowania praw nabytych. U podstaw ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do

zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań.

Znaczenie i treść zasady ochrony praw nabytych w konstytucji z 1997 r. stanowiły przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego m.in. w wyroku z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że “zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym” (OTK ZU Nr 5/1999, s. 536). Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe. Prawodawca cofając lub ograniczając prawa nabyte musi jednak spełnić szereg warunków. Badając dopuszczalność ograniczeń praw nabytych należy rozważyć:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (*wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, jw., s. 536*).

W cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraził również pogląd, że “ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, iż prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (jw., s. 537).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sferze praw emerytalno-rentowych zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in*

abstracto zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w przypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy (*orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91*, OTK w 1992 r., cz. I, s. 128, *wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98*, OTK ZU Nr 7/1997, poz. 114, s. 627-628, a także cytowany wyżej *wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99*, jw., s. 536). Ochronie konstytucyjnej nie podlegają ponadto prawa nabyte niesprawiedliwie ani prawa, które nie znajdują uzasadnienia w warunkach nowego, demokratycznego ustroju państwa.

3. Nie ulega wątpliwości, że sytuacje prawne osób, które w dniu 1 stycznia 1999 r. spełniały wszystkie warunki nabycia prawa do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, w tym również warunek polegający na niemożliwości kontynuowania zatrudnienia, ale nie zgłosiły wniosku o emeryturę, podlegają ochronie na gruncie konstytucyjnej zasady poszanowania praw nabytych. Osoby te nabyły prawo do uzyskania, z chwilą złożenia odpowiedniego wniosku, emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski.

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 30 grudnia 1998 r. Weszła ona w życie – z wyjątkiem art. 182 – w dniu 1 stycznia 1999 r. Ustawodawca, określając datę wejścia w życie ustawy na drugi dzień po jej ogłoszeniu, uniemożliwił w praktyce realizację przez osoby zainteresowane prawa do wcześniejszej emerytury. Ustawa pozbawiła wymienione osoby – z wyjątkiem tych, które spełniają warunki do uzyskania emerytury na podstawie art. 31b ust. 7 ustawy o pomocy społecznej – praw nabytych. Jednocześnie przedstawione wyżej formy pomocy przewidziane w ustawie o pomocy społecznej, nie rekompensują wszystkim zainteresowanym utraconych praw emerytalnych.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych zapewnia szczególnie intensywną ochronę prawom do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza praw emerytalno-rentowych. Szczególna ochrona tych praw pozostaje w ścisłym związku z zasadą wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczony bierze bowiem udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane są świadczenia. Oczekuje on, że w razie zajścia określonych zdarzeń,

uniemożliwiających mu działalność zarobkową, uzyska on określone przez prawo świadczenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski ma w istocie charakter socjalny i nie podlega ochronie w takim samym stopniu jak świadczenia emerytalne. Z kolei zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej konieczność zrezygnowania przez jednego z rodziców z pracy zarobkowej z uwagi na konieczność podjęcia osobistej opieki nad dzieckiem specjalnej troski nie jest ryzykiem emerytalnym ani rentowym. Także Trybunał Konstytucyjny zauważa, że uprawnienie do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 i 2 konstytucji. Przepis ten gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa albo pozostawania bez pracy nie z własnej woli. Wśród ryzyk ubezpieczeniowych określonych w tym przepisie nie została wymieniona niemożność kontynuowania zatrudnienia z uwagi na konieczność opieki nad dzieckiem. Taka sytuacja ma odmienny charakter niż zdarzenia wymienione w art. 67.

Zgodnie z poglądami doktryny "istotną (...) cechą ubezpieczeń społecznych, ich *differencia specifica*, przesądzającą o wyodrębnieniu się tego rodzaju ubezpieczeń, jest ochrona przed skutkami zdarzeń losowych nie majątku, lecz zdolności produkcyjnych człowieka" (I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1992, s. 41-42). Z drugiej jednak strony, "katalog ryzyk ubezpieczeniowych (...) jest całkowicie, co do zakresu i treści, zależny od ustawodawcy." (*tamże*, s. 44). System emerytalno-rentowy przed 1 stycznia 1999 r. obejmował również prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Wymienione świadczenie oparte było na zasadzie wzajemności i należało do świadczeń "wypracowanych" przez ubezpieczonego. Ubezpieczony miał zatem podstawę oczekiwać, że w razie niemożności kontynuowania zatrudnienia z powodu konieczności opieki nad dzieckiem specjalnej troski, po spełnieniu przesłanek określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów, uzyska świadczenia emerytalne. W szczególności osoby, które przed wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych spełniły wszystkie warunki nabycia prawa do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej

troski, mogły zasadnie układać swoje plany życiowe w zaufaniu do obowiązującego prawa zakładając, że będą mogły skorzystać z przyznanych w nim uprawnień.

Badając konstytucyjność niektórych przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie K. 5/99, Trybunał Konstytucyjny ustalił, na podstawie materiałów z postępowania ustawodawczego, że "celem ustawodawcy było 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" (jw., s. 535). Przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Ma ona na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Realizacja wartości znajdujących się u podstaw tego prawa może – w pewnych przypadkach – usprawiedliwiać poświęcenie wartości znajdujących się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Stworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego, opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych nie jest możliwe bez ograniczenia niektórych uprawnień zagwarantowanych w dotychczasowym systemie emerytalno-rentowym.

Z drugiej jednak strony – dla realizacji celów nowego systemu emerytalno-rentowego nie było konieczne zniesienie praw nabytych osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy spełniały warunki do nabycia prawa do emerytury określone w rozporządzeniu Rady Ministrów. W szczególności ustawodawca wyłączając możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki na dziećmi specjalnej troski, mógł określić pewien termin, przypadający po wejściu w życie ustawy, w którym wymienione osoby mogłyby wystąpić z wnioskiem o świadczenie. Takie rozwiązanie umożliwiłoby zainteresowanym podjęcie decyzji, czy skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury czy zrezygnować ze złożenia wniosku o świadczenie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zniesienie z dniem 1 stycznia 1999 r. prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi specjalnej troski w przypadku osób, które do 31 grudnia 1998 r. spełniły wszystkie warunki do jego nabycia, ale nie złożyły odpowiedniego wniosku, narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił jako odrębny zarzut naruszenie konstytucyjnego nakazu zachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Nakaz ten stanowi –

zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego. Omawiana norma konstytucyjna nakazuje, aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby zapoznać się z treścią nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca może zrezygnować z *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można zrównoważyć z interesem jednostki.

Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* odnosi się – w zasadzie – do wszelkich regulacji prawnych adresowanych do jednostki, a nie tylko do tych, które ograniczają lub znoszą prawa podmiotowe. Ma on zatem szerszy zakres stosowania niż zasada ochrony praw nabytych, odnosi się bowiem również do tych regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych. Do pewnego stopnia zakresy stosowania obu wymienionych zasad konstytucyjnych nakładają się na siebie. Wymóg zachowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte. Z tego względu nie zachodzi potrzeba powoływania – jako odrębnej podstawy kontroli konstytucyjności – nakazu zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, wówczas gdy przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie jest zgodność aktu normatywnego z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych.

5. Kolejny zarzut przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczył naruszenia konstytucyjnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie tej zasady. Zasada równości nakazuje, aby wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie wymieniona zasada zakłada odmienne traktowanie podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej.

Badając zgodność aktu normatywnego z konstytucją, należy w pierwszej kolejności ustalić – biorąc pod uwagę cel i treść badanej regulacji – czy istnieje wspólna cecha istotna uzasadniająca równe traktowanie określonych podmiotów prawa. Jeżeli

norma prawna traktuje odmiennie podmioty prawa posiadające wspólną cechę istotną, to wprowadza ona odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki:

1) wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma;

2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych;

3) regulacja prawna musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich wiąże się z dwoma różnicowaniami podmiotów prawa wprowadzonymi przez ustawodawcę. Po pierwsze, ustawodawca różnicuje w oparciu o kryterium wieku osoby spełniające warunki do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, ale które nie złożyły wniosków o emeryturę do dnia wejścia w życie ustawy. Ustawa wyodrębnia dwie grupy osób, a mianowicie:

1) osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., których wnioski rozpatrywane są na dotychczasowych zasadach oraz

2) osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., których wnioski rozpatrywane są zgodnie z nową ustawą.

Po drugie, ustawodawca różnicuje uprawnionych do wcześniejszej emerytury, wyodrębniając również dwie grupy, a mianowicie:

1) osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., spełniające warunki do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, ale które nie złożyły wniosków o emeryturę do dnia wejścia w życie ustawy,

2) osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., zatrudnione w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

O ile osoby należące do pierwszej z wymienionych dwóch grup utraciły swoje prawo do wcześniejszej emerytury, o tyle osoby należące do drugiej grupy nabywają prawo do wcześniejszej emerytury, jeżeli:

1) warunki do jej nabycia spełnią do 31 grudnia 2006 r. lub

2) w dniu wejścia życie ustawy posiadały okres składkowy wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn oraz okres zatrudnienia wymagany – w dotychczasowych przepisach – do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury.

W obu tych przypadkach wcześniejsza emerytura przysługuje pod warunkiem nie przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego oraz rozwiązania stosunku pracy – w przypadku ubezpieczonego będącego pracownikiem.

Badając zgodność pierwszego z wymienionych wyżej różnicowań, tj. różnicowania w oparciu o kryterium wieku, należy zauważyć, że cechą istotną jest w tym przypadku spełnienie – w dniu wejścia w życie ustawy – warunków nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Warunki te zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki. Obie wyodrębnione przez ustawodawcę grupy osób spełniają to kryterium. Ustawa wprowadziła zatem odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Jak powiedziano wyżej, konstytucyjna zasada równości nie oznacza bezwzględnego zakazu wprowadzania takich odstępstw. Ustawa może różnicować podmioty podobne, jeżeli zostały spełnione wymienione wcześniej warunki różnicowania.

Należy w związku z tym zauważyć, że przyjęta przez ustawodawcę granica wieku znajduje uzasadnienie w kontekście całokształtu przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych. Celem reformy było wprowadzenie systemu emerytalno-rentowego "wielofilarowego", łączącego powszechny i obowiązkowy filar repartycyjny, powszechny i obowiązkowy filar kapitałowy oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń dodatkowych, w miejsce dotychczasowego systemu finansowanego repartycyjnie. Ustawodawca wprowadził trzy odrębne reżimy prawne dla poszczególnych grup wiekowych ubezpieczonych:

- 1) dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.,
- 2) dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. oraz
- 3) dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r.

Takie rozwiązanie miało umożliwić wprowadzenie całkowicie odmiennego systemu emerytalno-rentowego w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla ubezpieczonych.

Różnicowanie regulacji prawnych dla różnych grup wiekowych może wywoływać specyficzne trudności na gruncie konstytucyjnej zasady równości, związane z faktem, że

“kryteria podziałów stosowane w ustawie muszą być ze względów praktycznych, określone w sposób ostry, natomiast ostrości tej pozbawione są faktyczne różnice między sytuacjami różnych osób” (*orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, s. 55-56*). W wymienionym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, wyraził pogląd, że podobieństwo sytuacji “granicznych” nie może jednak automatycznie przesądzać o konieczności podobnego traktowania poszczególnych podmiotów. “Pozostawiając ustawodawcy rozwiązywanie trudnych dylematów z tym związanych, Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości, ogranicza się do badania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach dowolnych i niezasadnych, a więc, czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli” (*tamże, s. 56*).

Ponieważ ustawodawca przyjął jednolite kryterium daty urodzenia (przed 1 stycznia 1949 r. lub po 31 grudnia 1948 r.) dla zróżnicowania całego reżimu prawnego emerytur i rent, nie można twierdzić, że posłużenie się tym kryterium przy “wygaszaniu” prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym ma charakter nieracjonalny. Biorąc pod uwagę kontekst, jaki tworzy reforma systemu emerytalno-rentowego, należy stwierdzić, że przyjęte kryterium różnicowania znajduje podstawę w wartościach konstytucyjnych. Waga interesów, którym służy przyjęte różnicowanie, nie jest nieproporcjonalna do wagi interesów przez nie naruszonych.

Analizując z kolei różnicowanie osób spełniających warunki nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski oraz osób spełniających warunki nabycia prawa do emerytury z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, należy podkreślić, że brak jest wspólnej cechy istotnej, która wyodrębniałaby wymienione osoby spośród ogółu ubezpieczonych. Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, prawo do wcześniejszej emerytury ma w obu przypadkach odmienny charakter. W jednym przypadku stanowi ono konsekwencję szybszej utraty zdolności do zarobkowania z uwagi na szczególne warunki lub szczególny charakter pracy. W drugim przypadku miało ono na celu zapewnienie opieki dziecku specjalnej troski. Między sytuacją jednej i drugiej grupy osób nie zachodzi podobieństwo, które przesądzałoby o konieczności zapewnienia jednakowej ochrony praw nabytych.

Należy dodać, że prawo do wcześniejszej emerytury stanowi formę różnicowania osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym. Z punktu widzenia ustaw emerytalno-rentowych wspólną cechą istotną dla podmiotów prawa jest przede wszystkim pozostawanie w stosunku ubezpieczenia. Wprowadzenie odstępstw od ogólnie określonego wieku emerytalnego stanowi formę różnicowania podmiotów podobnych. Różnicowania takiego nie można uznać *a priori* za niedopuszczalne, musi ono jednak spełniać kryteria konstytucyjne. Uchylenie przepisów gwarantujących prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski prowadzi do ograniczenia zakresu różnicowań osób ubezpieczonych.

6. Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe zwrócić uwagę na konsekwencje wydanego wyroku. Zgodnie z art. 190 ust. 1 konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Z kolei art. 190 ust. 3 zd. 1 konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W świetle przepisów konstytucyjnych wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność badanego przepisu z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej tego przepisu. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że badany przepis jest niezgodny z aktem wyższego rzędu w określonym zakresie, przepis ten traci moc obowiązującą w zakresie wskazanym w sentencji wyroku.

W rozpoznawanej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność art. 186 ust. 3 ustawy w części, w jakiej ten przepis dotyczy osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które do 31 grudnia 1998 r. spełniły wszystkie warunki do nabycia prawa do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zaskarżonego przepisu z konstytucją w zakresie, w jakim uzależnia on od urodzenia przed 1 stycznia 1949 r. stosowanie przepisów wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 1989 r. do wniosków o emeryturę zgłoszonych po dniu wejścia w życie ustawy. Oznacza to, że wnioski o emeryturę zgłoszone po 31 grudnia 1998 r. przez osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., które 1 stycznia 1999 r. spełniały wszystkie warunki nabycia prawa do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, podlegają rozpatrzeniu na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych. Ustawodawca może przy tym określić termin, po którym podjęcie decyzji o skorzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury nie będzie już możliwe. Przepisy uchylone przez art. 195 ustawy nie mają natomiast zastosowania do wniosków zgłoszonych po 31 grudnia 1998 r. przez osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., które do 31 grudnia 1998 r. nie spełniły wszystkich warunków nabycia prawa do emerytury określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 maja 1989 r.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.