

Renata BABIŃSKA-GÓRECKA*

UWARUNKOWANIA PRAWNE PODWYŻSZENIA WIEKU EMERYTALNEGO

Słowa kluczowe: wiek emerytalny, ochrona praw nabytych, prawo do zabezpieczenia społecznego

1. Wprowadzenie

1 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹, przewidująca m.in. stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat.

Uzasadnienie dla tej zmiany, zawarte w projekcie ustawy nowelizującej², odwołuje się do aktualnych potrzeb systemu emerytalnego oraz rynku, w tym rynku pracy, a także do problemów demograficznych i ekonomicznych, które według przeprowadzonych badań mogą wystąpić za 40–50 lat³. Autorzy zmian stwierdzają, że obecnie podwyższenie wieku emerytalnego przełoży się na wzrost gospodarczy generujący wzrost popytu na pracę i spadek bezrobocia. Z kolei, z perspektywy kilkudziesięciu lat, efektem tego samego zabiegu legislacyjnego „będzie powstrzymanie spadku zatrudnienia, a w konsekwencji utrzymanie wzrostu PKB oraz wpływów podatkowych od przedsiębiorstw,

* Dr, Zakład Prawa Pracy, Uniwersytet Wrocławski; e-mail: rbabinska@prawo.uni.wroc.pl

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 637; dalej zwana ustawą nowelizującą.

² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw; druk Nr 329.

³ Chodzi tu o prognozowany o 10 mln spadek liczby osób w wieku produkcyjnym – z 24,5 mln w 2007 r. do 14,8 mln w 2060 r. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, ZUS, Warszawa 2012, s. 11.

które nie będą zmuszone do likwidacji miejsc pracy w nadchodzącym okresie ograniczenia podaży pracy”.

W aspekcie społecznym przesłanką uzasadniającą podwyższenie wieku emerytalnego jest wydłużanie się przeciętnego trwania życia na skutek wzrostu zamożności, poziomu higieny i rozwoju medycyny⁴. Stąd w doktrynie przeważają poglądy uznające za słuszny co do zasady wniosek, że możliwość zachowania sprawności do coraz starszego wieku oraz wydłużenie trwania życia determinują potrzebę dłuższej aktywności zawodowej⁵.

W naturalny zatem sposób środek ciężkości toczącej się dyskusji przechylił się w stronę uwarunkowań ekonomicznych i społecznych decyzji ustawodawcy o podwyższeniu wieku emerytalnego⁶. W tle zaś pozostają ważne aspekty prawne tego działania.

Prawo ubezpieczeń społecznych jest uważane za dziedzinę szczególnie dynamiczną, skłonną do ustawicznych przeobrażeń⁷, nadto determinującą sytuację społeczno-ekonomiczną kraju. Nie oznacza to jednak, że dopuszczalne jest dokonywanie zmian tego prawa dla realizacji doraźnych celów czy traktowanie go jako środka służącego ożywieniu rynku kapitałowego lub niwelowaniu kryzysu gospodarczego, przy jednoczesnym instrumentalnym stosunku do interesów ubezpieczonych⁸. Prawodawca nie jest przecież upoważniony do tego, by w sposób dowolny zmieniać prawo, traktując je jako

⁴ **G. Uścińska**, *Wiek emerytalny w krajach Unii Europejskiej – obowiązujące rozwiązania i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Wiek emerytalny*, red. M. Żukowski, A. Malaka, Kazimierz Dolny 2012, s. 24.

⁵ **K. Antonów**, *Cel i zakres rozwiązań przejściowych prawa emerytalnego*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, red. B. Wagner, J. Gajos, Kudowa Zdrój 2009, s. 90; **K. Ślebza**, *Niektóre uwagi na tle zmian w prawie emerytalnym wprowadzonych ustawą z 11 maja 2012 r.*, PiZS 2012/7, s. 24; **G. Uścińska**, *Problemy współczesnych systemów emerytalnych – kierunki rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego*, PiZS 2011/4, s. 2; wyrok TK z 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21.

⁶ Zob. publikacja z okazji konferencji naukowej na temat wieku emerytalnego (Kazimierz Dolny, 4–5 września 2012 r.) zorganizowanej przez Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego: *Wiek emerytalny*.

⁷ **T. Zieliński**, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa, Kraków 1994, s. 74.

⁸ Por. **K. Kolasiński**, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, PiP 1999/5, s. 7–8; **W. Muszalski**, **H. Plawucka**, **H. Szurgacz**, *Problemy reformy ubezpieczenia społecznego*, PiZS 1994/7, s. 4; wyrok TK z 11 lutego 1992 r. (K 14/91), OTK 1992, cz. I, poz. 7.

instrument do osiągnięcia celów, które sobie dowolnie wyznacza⁹. Regulacja prawna w obszarze ubezpieczeń społecznych podlega ogólnym zasadom kształtowania prawa i dokonywania zmian w jego zakresie, wynikającym z Konstytucji oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych¹⁰. Zasady te – poprzez ochronę trwałości rozwiązań prawnych w dziedzinie szczególnie ważnej, bo kształtującej podstawy materialnego bytu – sprzyjają stabilizacji stosunków społeczno-gospodarczych. Wyzwaniem dla prawodawstwa i orzecznictwa jest prawidłowe wytyczenie granic pomiędzy koniecznym dostosowaniem prawa emerytalnego a jego pożądaną stabilnością¹¹.

2. Podwyższenie wieku emerytalnego a zasada ochrony praw nabytych

2.1. Podwyższenie wieku emerytalnego jest – z teoretycznoprawnego punktu widzenia – zmianą zakresu zastosowania normy prawnej, stanowiącej podstawę nabycia prawa do emerytury, czyli zmianą prawnej kwalifikacji skutków zdarzeń przeszłych, istotnych z punktu widzenia nabytego lub nabywanego prawa¹². Taka zmiana, jako stanowiąca potencjalny przedmiot ochrony prawnej kwalifikacji wspomnianych zdarzeń, podlegać winna ocenie z punktu widzenia zasad kształtowania prawa wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)¹³.

Emerytura stanowi przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu

⁹ **S. Wronkowska**, *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 163.

¹⁰ Zob.: **B. Wagner**, *Zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego*, [w:] *Dziesięć lat...*, s. 31–33.

¹¹ **B. von Maydell, W. Boecken**, *Oczekiwania, ekspektatywy i roszczenia – aspekty stabilności prawa socjalnego*, [w:] *Koncepcje i problemy ubezpieczenia społecznego. Materiały IV Kollokwium Ubezpieczenia Społecznego*, red. J. Jończyk, Wrocław 1987, s. 148.

¹² Por. **K. Ślebza**, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 61.

¹³ Wyrok TK z 11 grudnia 2006 r. (SK 15/06), OTK-A 2006, Nr 11, poz. 170; wyrok TK z 22 czerwca 1999 r. (K 5/99), OTK 1999, Nr 5, poz. 100; **M. Zieleniecki**, *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011, s. 145.

ubezpieczeniowego¹⁴. W świetle orzecznictwa TK okoliczność ta przemawia za przyznaniem tym prawom szczególnie silnej ochrony¹⁵. Emerytura jest nadto świadczeniem, do którego prawo nabywane jest przez długi okres podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu w następstwie sukcesywnie spełnianych świadczeń¹⁶. Fakt ten jest przesłanką dla powstania uprawnienia do przyszłych świadczeń, czyli tzw. ekspektatywy¹⁷, która jako prawo w trakcie nabywania też podlega ochronie¹⁸.

Przedmiotem wspomnianej ochrony jest zabezpieczenie socjalnoprawnych pozycji ubezpieczonych przed ingerencją ustawodawcy, poprzez określenie granic jego swobody przy modyfikowaniu prawa wyznaczającego ich treść. Przyjąć należy, że potencjalnie każda materia prawa emerytalnego objęta nową regulacją prawną wyznacza ukształtowane w różnym stopniu stadia indywidualnych pozycji socjalnoprawnych ubezpieczonych. W doktrynie podnosi się zatem, że „problematykę ochrony praw nabytych można rozważać w zasadzie od chwili podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu po raz pierwszy aż do momentu zakończenia «realizacji» prawa do emerytury wskutek śmierci uprawnionego”¹⁹. Zauważa się, że „taki przecież sens ma określenie przez ustawę warunków nabycia prawa do świadczeń, i każdy ubezpieczony odnotowuje w swej świadomości proces narastania jego uprawnień”²⁰. Sytuacja taka występuje nadto powszechnie „w odniesieniu do świadczeń uwarunkowanych wiekiem, zwłaszcza w okresach zbliżania się do wyznaczonych prawem granic wieku”²¹.

Ochrona praw nabytych w ubezpieczeniu emerytalnym oznacza adresowany do ustawodawcy zakaz cofania oraz ograniczania ustanowionych wcześniej

¹⁴ **D. Dzienisiuk**, *Ekspektatywy praw emerytalno-rentowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiZS 2004/8, s. 2.

¹⁵ Wyroki TK z: 30 listopada 1988 r. (K 1/88), OTK 1988, Nr 6; 11 lutego 1992 r. (K 14/91), OTK 1992, cz. I, poz. 7; 22 czerwca 1999 r. (K 5/99), OTK ZU 1999, Nr 5, poz. 100; **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*, s. 161.

¹⁶ Wyrok TK z 20 grudnia 1999 r. (K 4/99), OTK ZU 1999, Nr 7, poz. 165; **Cz. Jackowiak**, *Oczekiwanie i ekspektatywy w ubezpieczeniach społecznych*, [w:] *Koncepcje i problemy...*, s. 38.

¹⁷ **T. Zieliński**, *Ubezpieczenia...*, s. 176.

¹⁸ Wyrok TK z 11 lutego 1992 r. (K 14/91), OTK 1992, cz. I, poz. 7; **Cz. Jackowiak**, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie emerytalno-rentowym*, Prz. Sąd., 1992/11–12, s. 8.

¹⁹ **Cz. Jackowiak**, *Oczekiwanie...*, s. 41; **K. Ślebzak**, *Ochrona...*, s. 47.

²⁰ **Cz. Jackowiak**, *Ochrona...*, s. 8.

²¹ *Ibidem*.

praw podmiotowych oraz ich ekspektatyw²². Z kolei ochrona ekspektatyw dotyczy „uprawnienia do uwzględniania prawnej kwalifikacji skutków prawnych podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, wywołanych pod rządami prawa dawnego (ekspektatywa)”²³.

W doktrynie przyjmuje się, że zasada ochrony praw nabytych w polskim systemie prawa nie ma charakteru absolutnego, zaś TK w swoim orzecznictwie formułuje warunki odstąpienia od tej zasady w poszczególnych przypadkach, w których przemawia za tym inna wartość czy zasada prawnokonstytucyjna²⁴.

Jednocześnie w doktrynie i w orzecznictwie TK zwraca się uwagę na rolę nakazu optymalizacyjnego w procesie dokonywania zmiany prawa emerytalnego²⁵. Uznaje się bowiem, że dopuszczalna jest zmiana prawa czyniąca odstępstwo od zasady ochrony praw nabytych, która znajduje oparcie w realizacji tego nakazu. W odniesieniu do regulacji w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, uważa się, że kryterium wyznaczającym ramy wspomnianego *optimum* są uzasadnione potrzeby obywateli oraz rozwój gospodarki państwa, a modyfikację dotychczasowych uprawnień może determinować zmiana ustroju polityczno-gospodarczego²⁶. Niemniej, rozstrzygnięcie kolizji pomiędzy zasadą ochrony praw nabytych a inną zasadą prawnokonstytucyjną, znajdującą zastosowanie w okolicznościach danego stanu faktycznego, nie prowadzi do wniosku, że jedna z nich nie obowiązuje. Zasada, której przyznano pierwszeństwo, powinna zostać zrealizowana w możliwie najwyższym stopniu, co nie wyklucza możliwości realizacji w ograniczonym zakresie stanu rzeczy pożądanego ze względu na zasadę z nią kolidującą²⁷.

Stąd w doktrynie zauważa się, że uwzględniając złożoność problematyki ubezpieczeń społecznych (ścieranie się funkcji dynamizującej i stabilizującej),

²² **T. Zieliński**, *Ochrona...*, s. 5.

²³ **K. Ślebzak**, *Ochrona...*, s. 317.

²⁴ Np. wyrok TK z 29 stycznia 1992 r. (K 15/91), OTK 1992, cz. I, poz. 163; **T. Zieliński**, *Ochrona...*, s. 6; **W. Szubert**, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Prz. Sąd. 1992/10, s. 10–11.

²⁵ **J. Kaczor**, *Zasady ochrony praw nabytych na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, Gd. Stud. Praw. 2002/IX, s. 173–174; **K. Ślebzak**, *Ochrona...*, s. 325 i n.; wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r. (K 5/99), OTK ZU 1999, Nr 5; z 4 stycznia 2000 r. (K 18/99), OTK 2000, Nr 1, poz. 1.

²⁶ Por. **D. Dzienisiuk**, *Ekspektatywny...*, s. 8; **S. Wronkowska**, **Z. Ziemiński**, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 233.

²⁷ **J. Kaczor**, *Zasady...*, s. 174; **P. Tuleja**, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 75.

należy zakwestionować zmiany zachowawcze i ulepszające oraz opowiedzieć się jedynie za modyfikacjami nadającymi określonym rozwiązaniom nowy kształt organizacyjno-prawny²⁸. Stosowanie do tego, TK zasadniczo zajmował „stanowisko akceptujące i sprzyjające wprowadzonej w 1999 r. reformie systemu emerytalnego”, jako urzeczywistniającej „prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego w obecnych i przyszłych warunkach demograficznych i gospodarczych”²⁹. W orzecznictwie TK dopuszcza się zatem ograniczenie emerytalnych praw nabytych ze względu na niedobór środków umożliwiających pokrycie wydatków na świadczenia, gdy możliwości państwa w zakresie pozyskania środków są ograniczone w wyniku kryzysu gospodarczego lub niekorzystnych zjawisk demograficznych, skutkujących mniejszymi wpływami ze składek³⁰. Jednocześnie – jak zauważono w doktrynie – dążenie do zachowania równowagi budżetowej, w szczególności w warunkach kryzysu gospodarczego, nie powinno jedynie koncentrować się na możliwych modyfikacjach prawa emerytalnego, lecz winno zmierzać do wszechstronnej oceny wszelkich sposobów rozwiązania problemów ekonomicznych w oparciu o znajomość metod rozdziału istniejących środków finansowych oraz podejmowanych działań dla poprawy sytuacji gospodarczej³¹. Zasada równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej wymaga bowiem, „by ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny niektórych tylko warstw czy grup”³².

W tym kontekście należy oceniać m.in. wagę prognozowanej za kilkadziesiąt lat sytuacji demograficznej i jej skutków dla gospodarki jako argumentu na rzecz ograniczenia oczekiwań emerytalnych niektórych grup ubezpieczonych. W doktrynie zauważa się nadto, że czynniki demograficzne nie stanowią dziś tzw. „twardych” uwarunkowań obiektywnych i w związku z tym mają one coraz mniejsze znaczenie we współczesnej gospodarce³³.

²⁸ **T. Bińczycka-Majewska**, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, s. 32.

²⁹ **H. Pławucka**, *Ubezpieczenie emerytalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dziesięć lat...*, s. 126.

³⁰ Wyrok TK z 11 lutego 1992 r. (K 14/91), OTK 1992, cz. I, s. 93 i n.

³¹ **Cz. Jackowiak**, *Ochrona...*, s. 8.

³² *Ibidem*, s. 14.

³³ **U. Kalina-Prasznic**, *Otwarte fundusze emerytalne – wczoraj i dziś*, [w:] *Dziesięć lat...*, s. 61.

Także powołanie się na groźbę wystąpienia niskiej podaży pracy w razie niepodwyższenia wieku emerytalnego – wobec wysokiej obecnie stopy bezrobocia oraz znacznej emigracji zarobkowej – budzi w piśmiennictwie słuszne zastrzeżenia³⁴. Jeśli nawet przyjąć, że taka perspektywa jest realna za kilkadziesiąt lat, to ustawodawca przed przystąpieniem do zmiany prawa emerytalnego winien dokonać wszechstronnej oceny sposobu rozwiązania tego dylematu, w oparciu o znajomość wszelkich możliwych działań podejmowanych dla poprawy sytuacji na rynku pracy oraz sytuacji demograficznej.

Podniesienie wieku emerytalnego trudno także uznać za zmianę będącą przejawem gruntownej i kompleksowej reformy³⁵ lub choćby stanowiącą dopełnienie reformy ubezpieczeń społecznych przeprowadzonej w 1999 r.³⁶

Oznacza to, że przy zetknięciu zasady ochrony praw nabytych z zasadami i wartościami, na które powołał się ustawodawca podwyższając wiek emerytalny, należało nadać poszczególnym socjalnoprawnym pozycjom ubezpieczonych stosunkowo duży zakres ochrony.

2.2. Zakres analizowanej ochrony zależy od treści sytuacji prawnej ubezpieczonych, a w przypadku okresu poprzedzającego nabycie *in abstracto* – od stopnia zaawansowania procesu narastania zdarzeń, które w momencie ziszczenia się ryzyka prowadzą do powstania określonego uprawnienia.

Przepis art. 24 ust. 1a i 1b ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁷ po nowelizacji, podwyższając stopniowo wiek emerytalny dla obecnych i przyszłych ubezpieczonych, nie dotyczy świadczeniobiorców ani też osób, które *ex lege* nabyły prawo do emerytury. Odnosząc się zatem do rozwiązań ustawy nowelizującej, należy

³⁴ K. Ślebzak, *Niektóre uwagi...*, s. 23.

³⁵ W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r. (K 14/91) okoliczności te zostały uznane za uzasadniające modyfikowanie praw nabytych na niekorzyść ubezpieczonych (por. H. Pławucka, *Ubezpieczenie...*, s. 106 i 126). Ustawa podwyższająca wiek emerytalny jest nazywana „czystą ustawą”, nierozwiązującą istotnych problemów społecznych (K. Rączka, *Problemy w wieku emerytalnym*, PiZS 2012/2), niewprowadzającą reformy emerytalnej. W odniesieniu do regulacji prawa emerytalnego, termin „reforma” oznacza zmianę lub modyfikację prawnej formy (J. Jończyk, *Ubezpieczenie emerytalne – stan obecny i widoki na przyszłość*, PiZS 2005/9, s. 3) oraz jest utożsamiany z działaniami zmierzającymi do zasadniczej przebudowy dotychczasowego modelu zabezpieczenia przed ryzykiem starości (M. Zieleniecki, *Emerytura...*, s. 69).

³⁶ Tak na temat uwarunkowań uchwalenia ustawy o emeryturach pomostowych np.: wyrok TK z 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21.

³⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 – t.j., zwana dalej ustawą emerytalną.

wziąć pod uwagę ten aspekt ochrony praw nabytych, zgodnie z którym osobom podlegającym ubezpieczeniu emerytalnemu towarzyszy przeświadczenie, że wraz z upływem okresu pozostawania w ubezpieczeniu oraz opłacania składek narastają stopniowo ich uprawnienia do emerytury (ekspektatywa). Konstrukcja prawna ekspektatyw winna pełnić rolę prawnej gwarancji udzielenia przyszłego świadczenia na obowiązujących w momencie jej powstania warunkach. Ochrona ekspektatyw stanowi więc wyraz respektowania stanowiska ubezpieczonego, który uczestnicząc w procesie nabycia prawa do emerytury, zakłada niezmienność reżimu warunków – od momentu nawiązania stosunku ubezpieczenia do chwili nabycia *in abstracto* uprawnienia³⁸. W przypadku, gdy osoba ubezpieczona nie spełniła wszystkich warunków nabycia prawa do emerytury, ale podlegając odpowiednio długo ubezpieczeniu emerytalnemu, stopniowo nabywa to uprawnienie, to jej indywidualna pozycja prawna jest już w takim stopniu skonkretyzowana i utrwalona³⁹, że można tu mówić o ekspektatywie prawa do emerytury.

Tymczasem TK konsekwentnie odmawia ochrony pozycjom, które nie odpowiadają konstrukcji ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, czyli takiej, która charakteryzuje się „spełnieniem wszystkich zasadniczo przesłanek ustawowych nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na ich stosunek do późniejszej ustawy”⁴⁰.

Powyższe stanowisko TK spotkało się jednak z krytyką ze strony doktryny, jako stawiające pod znakiem zapytania konstytucyjną ochronę ekspektatyw w polskim prawie emerytalnym⁴¹. Nadto, warto zauważyć, że ograniczenie przez TK ochrony oczekiwań do konstrukcji ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych było podyktowane dążeniem do stworzenia warunków prawnych dla zreformowania systemu emerytalnego w związku ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego kraju⁴². Zakończenie reformy emerytalnej, czyli osiągnięcie stanu, w którym ubezpieczenie emerytalne ma w pełni ubezpie-

³⁸ R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 16.

³⁹ Por. B. von Maydell, W. Boecken, *Oczekiwanie, ekspektatywy...*, s. 147.

⁴⁰ Wyroki TK z: 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21; 7 lutego 2006 r. (SK 45/04), OTK-A 2006, Nr 2, poz. 15; 11 lutego 1992 r. (K 14/91), OTK 1992, cz. I, poz. 7; 4 stycznia 2000 r. (K 18/99), OTK ZU 2000, Nr 1, poz. 1.

⁴¹ K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2004, s. 72; także: K. Ślebzak, *Ochrona...*, s. 65–66; D. Dzienisiuk, *Ekspektatywy...*, s. 2 i n.; G. Uścińska, *Problemy...*, s. 2 i n.; R. Babińska, *Wzruszalność...*, s. 18–19.

⁴² Tak wyrok TK z 11 lutego 1992 r. (K 14/91); H. Pławucka, *Ubezpieczenie...*, s. 106.

zeniowy charakter i jest dostosowane do nowego ustroju społeczno-gospodarczego, powinno nieść ze sobą stabilizację regulacji prawa emerytalnego⁴³, a tym samym skutkować rozszerzeniem ochrony dla poszczególnych pozycji socjalnoprawnych ubezpieczonych. Uzasadnione jest zatem posługiwanie się taką konstrukcją ekspektatyw, którą od etapu nabycia *in abstracto* odróżnia właśnie niespełnienie wszystkich warunków nabycia prawa, przy jednoczesnym długim pozostawaniu w ubezpieczeniu⁴⁴.

Jak przyjęto w doktrynie, z punktu widzenia ekspektatyw prawa do emerytury, znaczenie mają te przepisy, które odnoszą się do warunków jego nabycia związanych z upływem czasu (np. staż, wiek)⁴⁵. Regulacje te określa się mianem przepisów kształtujących ekspektatywy⁴⁶. Niezwiązane z upływem czasu są warunki powstania prawa w postaci zaistnienia zdarzenia ubezpieczeniowego oraz okoliczności, których wystąpienie zależy jedynie od woli ubezpieczonego (np. rozwiązanie stosunku pracy)⁴⁷.

Przepis art. 27 ust. 3 pkt 1–5 ustawy emerytalnej podwyższa wiek emerytalny, od miesiąca do czterech miesięcy dla ubezpieczonych mężczyzn urodzonych w przedziale od 1 stycznia 1948 r. do 31 grudnia 1948 r. W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że w zakresie podwyższenia wieku emerytalnego dla ubezpieczonych mężczyzn urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.⁴⁸ doszło do naruszenia ekspektatywy prawa do emerytury w przypadku tych osób, które spełniły wymagany warunek stażu ubezpieczeniowego. Jak już zauważono, gwarancją należy objąć pozycje wyznaczone przez spełnienie warunku narastającego w czasie, czyli stażu przy jednoczesnym oczekiwaniu na ziszczenie się ryzyka. Nadto przyjęte kryterium w postaci daty urodzenia

⁴³ Tak por.: **W. Szubert**, *Prawo emerytalne...*, s. 4; **D. Dzienisiuk**, *Ekspektatywy...*, s. 9; **R. Pacud**, *Zasady prawa emerytalnego*, PiP 2003/3, s. 59; wyrok TK z 22 czerwca 1999 r. (K 5/99), OTK ZU 1999, Nr 5.

⁴⁴ Taki postulat zgłasza m.in. **G. Uścińska**, *Problemy...*, s. 6.

⁴⁵ **Cz. Jackowiak**, *Oczekiwania...*, s. 38; por. **J. Jończyk**, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001, s. 51.

⁴⁶ **J. Jończyk**, *Prawo zabezpieczenia...*, s. 41.

⁴⁷ Dlatego ustawodawca w przepisie art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej, uwzględniając sytuację ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy pod rządami poprzedniej ustawy spełnili niektóre warunki nabycia prawa do emerytury (wiek, staż, długość okresów składkowych i nieskładkowych), przewidział możliwość nabycia przez nich emerytury według poprzedniego reżimu – tzw. warunków kształtujących ekspektatywę (wiek, staż), jeśli rozwiążą stosunek pracy (pracownicy) i nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego

⁴⁸ Art. 27 ust. 3 pkt 1–5 ustawy emerytalnej po nowelizacji.

ubezpieczonych po 31 grudnia 1947 r. ma charakter przypadkowy i arbitralny, godząc tym samym w zasadę ochrony zaufania⁴⁹. Zgodnie z przyjętą w 1998 r. i dotąd konsekwentnie realizowaną przez ustawodawcę oraz akceptowaną przez TK⁵⁰ logiką zmian prawa emerytalnego, ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. nie byli nimi objęci.

Natomiast w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., dla których jedynym warunkiem nabycia prawa do emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego, przyjąć należy, że nawet wieloletnie pozostawanie w ubezpieczeniu połączone z przekonaniem o przejściu na emeryturę po osiągnięciu 60./65. roku życia nie wyznacza ekspektatywy. Co najwyżej możemy tu mieć do czynienia z pozycją podlegającą ochronie na podstawie pojemniejszej treściowo zasady ochrony zaufania⁵¹. Nie tylko bowiem sama treść nowych unormowań, ale także sposób ich wprowadzenia ma istotne znaczenie z punktu widzenia oceny ich zgodności z Konstytucją⁵².

3. Podwyższenie wieku emerytalnego a zasada ochrony zaufania

W doktrynie stwierdza się, że problem prawnej ochrony zaufania w stosunku jednostka – państwo „sprowadza się do ustalenia, czy jednostka może domagać się, aby stanowione prawo, według którego jest ona (bądź w przeszłości będzie) beneficjentem określonych świadczeń, nie zostało na jej niekorzyść zmienione”⁵³. Z kolei z orzecznictwa TK wynikają dalsze reguły, uszczegółwiającej tę zasadę. W szczególności nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji⁵⁴. Stąd postuluje się, by wprowadzenie zmian na gorsze odbywało się

⁴⁹ Por. na temat takiej implikacji tej zasady – wyroki TK z: 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21; z 7 lutego 2006 r. (SK 45/04), OTK-A 2006, Nr 2, poz. 15.

⁵⁰ Por. **H. Pławucka**, *Ubezpieczenie...*, s. 126 oraz powołane w tym opracowaniu orzecznictwo TK.

⁵¹ **E. Łętowska**, **K. Osajda**, *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008, s. 100; **G. Uścińska**, *Problemy...*, s. 3; wyrok TK z 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21; **D. Dzienisiuk**, *Ekspektatywy...*, s. 2.

⁵² Por. **W. Szubert**, *Prawo emerytalne...*, s. 14.

⁵³ **K. Ślebzak**, *Ochrona...*, s. 25.

⁵⁴ Wyroki TK z: 7 lutego 2001 r. (K 27/00), OTK ZU 2001, Nr 2, s. 164; 19 listopada 2008 r. (Kp2/08); 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21.

z zastosowaniem odpowiednio długiej *vacatio legis*⁵⁵, przyjęciem stosownych przepisów przejściowych⁵⁶, zostało dokonane stopniowo⁵⁷ lub łączyło się z przyznaniem zainteresowanym podmiotom możliwości wyboru pomiędzy starą regulacją a nowym reżimem prawnym, w oparciu o uznanie, które rozwiązanie jest dla nich korzystniejsze⁵⁸. W doktrynie podkreśla się, że materia ubezpieczeń społecznych „jako mająca przede wszystkim wymiar społeczny nie znosi szybkich i drastycznych zmian (nawet w założeniu słusznych), a ponadto skutki podejmowanych decyzji są widoczne dopiero po dłuższym czasie”⁵⁹. Dowodzi się także, że zasada ochrony zaufania łączy się ściśle z konstrukcją i charakterem stosunku ubezpieczeniowego⁶⁰. W przypadku tego stosunku mamy do czynienia z długą perspektywą czasową podejmowanych działań, co w świetle orzecznictwa TK przemawia za respektowaniem tej zasady⁶¹.

Jednocześnie, w nauce przyjmuje się, iż przesłanką rozważań na temat naruszenia zasady ochrony zaufania jest ustalenie, że państwo odstępuje od rozwiązań, które były podstawą wywołania u jednostki zaufania⁶². Na ogół podstawą takiego zaufania jest „historia działań podejmowanych przez państwo w określonej dziedzinie”⁶³. Przesłanką ochrony zaufania jest zatem naruszenie określonej ciągłości i trwałości porządku prawnego. W przypadku regulacji prawnej w dziedzinie ubezpieczenia społecznego, z jednej strony, zaobserwować można przeobrażenia i reformy dokonywane od kilkunastu lat, polegające na ograniczeniu uprawnień i dostosowaniu systemu ubezpieczeń społecznych do sytuacji demograficznej oraz wyzwań rynku, najczęściej warunkowane występującym kryzysem gospodarczym i potrzebą zapewnienia równowagi budżetowej. Z drugiej jednak strony, reformując w 1998 r. prawo emerytalne, ustawodawca zachował długi okres przejściowy i zmiany nie dotknęły osób, które ukończyły 50. rok życia, zaś osoby, które ukończyły 30. rok życia, ale nie ukończyły jeszcze 50. roku życia, zostały objęte zmianami w ograniczonym

⁵⁵ Zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r. (SK 45/04), OTK-A 2006, Nr 2, poz. 15.

⁵⁶ Wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r. (K5/99), OTK ZU 1999, Nr 5, s. 536; 19 marca 2001 r. (K 32/00), OTK ZU 2001, Nr 3, s. 289.

⁵⁷ **W. Szubert**, *System emerytalny w obliczu niezbędnych zmian*, PiZS 1993/8, s. 15.

⁵⁸ **S. Wronkowska**, *Zmiany...*, s. 165.

⁵⁹ **W. Muszalski, H. Pławucka, H. Szurgacz**, *Problemy...*, s. 2.

⁶⁰ **D. Dzienisiuk**, *Ekspektatywy...*, s. 4.

⁶¹ Wyrok TK z 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21.

⁶² **K. Ślebzak**, *Ochrona...*, s. 28–29.

⁶³ *Ibidem*, s. 28.

zakresie. W związku z tym, jednostka mogła pozostawać w poczuciu zaufania, że ustawodawca respektuje prawa nabyte, obejmując ochroną sytuacje osób w trakcie nabywania uprawnień emerytalnych.

Nadto, wydaje się, że obserwowane zjawisko ciągłego „reformowania” prawa emerytalnego czy „doskonalenia” reformy, rodzące u jednostki poczucie niestabilności i niepewności prawa⁶⁴, nie może prowadzić do zakwestionowania obowiązywania w tej dziedzinie zasady ochrony zaufania. W przeciwnym razie, paradoksalnie każde naruszające poczucie bezpieczeństwa prawnego działanie ustawodawcy wzmacniałoby przekonanie o braku podstaw do ukształtowania się zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, mnożąc powody dla odmowy przyznania jednostce konstytucyjnej ochrony przed niekorzystnymi i nagłymi zmianami jej sytuacji prawnej.

W świetle powyższych ustaleń warto zauważyć, że znowelizowany przepis art. 24 ust. 1a pkt 13 ustawy emerytalnej przewiduje np. podwyższenie dotychczasowego wieku emerytalnego o 1 rok dla kobiet, które za 2 lata skończą 60 lat, czyli kobiet mających 1 stycznia 2013 r. mniej niż 58 lat. Z kolei na mocy znowelizowanego przepisu art. 24 ust. 1a pkt 21 ustawy emerytalnej w stosunku do kobiet, którym w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej pozostało mniej niż 5 lat do nabycia prawa do emerytury na dotychczasowych warunkach, przewidziano podwyższenie wieku emerytalnego o 1 rok i 8 miesięcy. Podobnie w stosunku do mężczyzn, którym w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej pozostało mniej niż 5 lat do nabycia prawa do emerytury na dotychczasowych warunkach przewidziano podwyższenie wieku emerytalnego o 1 rok i 8 miesięcy⁶⁵. Jednocześnie, zmiana warunku wieku emerytalnego dotknie już kobiety, które w dniu jej wejścia w życie osiągną dotychczasowy wiek emerytalny i kobiety te, zgodnie z nową regulacją, uzyskają prawo do emerytury po upływie miesiąca⁶⁶. Podwyższenie wieku emerytalnego dotyka zatem osoby z co najmniej 40-letnim stażem ubezpieczeniowym – w chwili wejścia w życie nowych rozwiązań prawnych kończące 60 lat (kobiety) lub 64 lata (mężczyźni).

Tymczasem, w kontekście oceny zgodności nowych regulacji prawa emerytalnego z zasadą ochrony zaufania, TK uznaje najczęściej, że dokonane zmiany respektują tę zasadę, jeśli w dniu ich wejścia w życie adresatom tych

⁶⁴ B. Wagner, *Zabezpieczenie...*, s. 50.

⁶⁵ Art. 24 ust. 1b pkt 16 ustawy emerytalnej po nowelizacji.

⁶⁶ Art. 24 ust. 1a pkt 2 ustawy emerytalnej po nowelizacji.

unormowań pozostało więcej niż 5 lat do nabycia prawa do emerytury na dotychczasowych warunkach⁶⁷.

4. Kwestia arbitralności przyjętego kryterium ustalenia wieku emerytalnego

Granica wieku emerytalnego ma z założenia charakter umowny⁶⁸. Skoro zatem z uwagi na liczbę osób dotkniętych ryzykiem starości, indywidualne określenie tej granicy nie jest możliwe, to należy dążyć do wskazania obiektywnych kryteriów dających się zastosować do ogółu ubezpieczonych, w oparciu o które można by dokonać jej zmiany, bez narażania się na zarzut dowolności i arbitralności⁶⁹.

Wymaganie niearbitralności decyzji o zmianie prawa⁷⁰ obejmuje nakaz wskazania doniosłych argumentów oraz przekonania tym samym społeczeństwa o potrzebie podjęcia takiej decyzji⁷¹. W związku z tym TK wymaga uzyskania społecznej aprobaty dla wprowadzenia zmian prawa emerytalnego na niekorzyść zainteresowanych⁷².

Dogmatycznoprawną przesłankę ustalenia granicy wieku emerytalnego formułuje art. 25 Konwencji MOP Nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego⁷³, zgodnie z którym, ustalony wiek nie powinien przekraczać 65 lat, jednakże wyższy wiek może być ustalony przez właściwe władze ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju.

W świetle powyższego przepisu, prowadząc rozważania na temat kryteriów determinujących umowną granicę wieku emerytalnego, należy odróżnić czynniki uzasadniające określenie tej granicy do poziomu 65 lat od czynników warunkujących podwyższenie wieku emerytalnego ponad 65 lat. W pierw-

⁶⁷ Np. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r. (K 5/99), OTK 199, Nr 5, poz. 100; 20 grudnia 1999 r. (K 30/99) oraz 15 kwietnia 2008 r. (P 9/06), OTK-A 2008, Nr 3, poz. 43.

⁶⁸ **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*, s. 188; **K. Antonów**, *Prawo...*, s. 29.

⁶⁹ Jak wyżej; zob. **K. Rączka**, *Problemy...*

⁷⁰ Nakaz ten stanowi implikację zasady ochrony zaufania: wyrok TK z 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21.

⁷¹ Por. **S. Wronkowska**, *Zmiany...*, s. 163.

⁷² K 14/91; por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r. (P 9/06), OTK-A 2008, Nr 3, poz. 43.

⁷³ Przyjęta w Genewie 28 czerwca 1952 r.; ratyfikowana przez Polskę 21 sierpnia 2003 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 93, poz. 775); dalej zwana Konwencją Nr 102 MOP.

szym przypadku można brać pod uwagę wskazywane w doktrynie czynniki związane z biologicznymi uwarunkowaniami procesu starzenia się, stażem pracy, potrzebami rynku pracy, sytuacją demograficzną oraz finansową systemu emerytalnego⁷⁴. Do katalogu wskazywanych czynników nie powinien należeć wzgląd na obowiązujący wiek emerytalny w innych krajach⁷⁵. Różnice w ustalaniu wieku emerytalnego w poszczególnych krajach wynikają bowiem z odmienności szeroko rozumianych warunków cywilizacyjnych: rozwoju gospodarczego, stosunków społecznych, doświadczeń historycznych, przesłanek kulturowych, czynników demograficznych i związanych z nimi celów polityki społeczno-ekonomicznej poszczególnych państw⁷⁶. W drugim jednak przypadku, na mocy art. 25 Konwencji Nr 102 MOP, decydującą rolę powinny odgrywać czynniki biologiczne (zdrowotne)⁷⁷.

Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej nie wynika tymczasem, by przesłanką podwyższenia wieku emerytalnego do 67 lat była konkluzja, że przeciętnie w Polsce osoby starsze zachowują zdolność do pracy do 67. roku życia. Przede wszystkim autorzy projektu nie odnoszą się do zawartych w uzasadnieniu informacji na temat długości życia Polaków w dobrym zdrowiu po ukończeniu 65. roku życia⁷⁸.

5. Problem luki w prawie do zabezpieczenia społecznego w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego

Znaczące podwyższenie wieku emerytalnego⁷⁹, wobec zniesienia wcześniejszych emerytur oraz wygasającego charakteru emerytur pomostowych, zdaje się także nie uwzględniać sytuacji osób wykonujących prace niosące

⁷⁴ Por. **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*, s. 188.

⁷⁵ Por. **G. Uścińska**, *Problemy...*, s. 2.

⁷⁶ **B. Wagner**, *Zabezpieczenie...*, s. 34.

⁷⁷ Por. **G. Uścińska**, *Problemy...*, s. 2.

⁷⁸ Zgodnie z danymi Eurostatu za 2009 r., po ukończeniu 65. roku życia przeciętny Polak mógł oczekiwać 6,8 lat życia w dobrym zdrowiu, a przeciętna Polka w tym samym wieku – 7,2 lata. W stanowisku Pracodawców RP, także odwołującym się do danych UE, podano natomiast, że w Polsce średnia długość życia w dobrym zdrowiu wynosi dla mężczyzn 58,1 lat, a dla kobiet 62,1 lat – uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej – druk sejmowy Nr 329.

⁷⁹ Tak w kontekście prawnoporównawczym (średnia wieku emerytalnego w krajach OECD do 2050 r. będzie wynosiła w przypadku kobiet 64,4 lat oraz w przypadku mężczyzn 64,6 lat – uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, druk sejmowy Nr 329), jak i w odniesieniu do

niebezpieczeństwo wcześniejszej – przed osiągnięciem wieku emerytalnego – utraty zdolności do ich wykonywania.

Chodzi tu o ochronę sytuacji polegającej na wcześniejszej utracie zdolności do pracy związanej z „występowaniem czynników (ryzyka, sprawności czy odpowiedzialności), których wpływ – z punktu widzenia kryteriów z zakresu medycyny pracy – obniża wymagany dla tej kategorii pracowników poziom zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy, jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego”⁸⁰. Sytuacja ta różni się od umownej niezdolności do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego i zarówno ze względów teoretycznych, jak i potrzeby społecznej akceptacji dla rozwiązań prawa emerytalnego nie powinna podlegać ochronie w ramach ryzyka starości⁸¹. Stąd sprzeciw mogą budzić wszelkie pomysły „dyferencjacji systemu emerytalnego, z uwzględnieniem kryteriów branżowych”⁸², czy dyferencjacji wieku emerytalnego⁸³. Nie oznacza to jednak – jak przyjął polski ustawodawca – że sytuacje powyższe nie stanowią zdarzenia wymagającego ochrony ubezpieczeniowej.

W orzecznictwie TK przyjmuje się bowiem, że braku świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie można zastąpić świadczeniami z innych systemów zabezpieczenia społecznego – nieskładkowych i zapewniających dochód na poziomie minimum socjalnego, jeżeli w grę wchodzi nie tyle problem ubóstwa, bezrobocia, ale zdarzenie związane z utratą lub ograniczeniem, ze względów obiektywnych, zdolności do wykonywania pracy zarobkowej⁸⁴. Nadto obserwowanym obecnie zjawiskiem jest pogłębiający się proces różnicowania się

faktycznego przeciętnego wieku przejścia na emeryturę (1998 r. przeciętny wiek przejścia na emeryturę kobiet wynosił 54,7 lata, a mężczyzn – 58,7 lat; **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*, s. 89).

⁸⁰ **K. Antonów**, *Cel...*, s. 91; tak też: **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*, s. 147.

⁸¹ Zdaniem **J. Jończyka**, „w ustawie «zwykłej» nie ma więc miejsca dla konstrukcji prawa do emerytury bez względu na wiek” (*Ubezpieczenie...*, s. 7).

⁸² **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*, s. 119.

⁸³ **H. Pławucka**, *Zróżnicowanie prawa ubezpieczenia społecznego w Polsce*, [w:] *Koncepcje i problemy...*, s. 141; **B. Wagner**, *Przesłanki prawa do emerytury w starym i nowym systemie emerytalnym*, [w:] *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, red. U. Jackowiak, R. Ziółkowska, Gdańsk 2006, s. 55; wyrok TK z 23 września 1997 r. (K 25/96), OTK ZU 1997, Nr 3–4/36.

⁸⁴ Por. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r. (K 18/99), OTK 2000, Nr 1, poz. 1. Zakres zabezpieczenia w tych sytuacjach ma szczególne znaczenie, gdyż chodzi tu nie tylko o ochronę interesu ubezpieczonego, ale także interesu publicznego. W niektórych przypadkach wykonywanie pracy przez osoby, które jeszcze nie osiągnęły wieku emerytalnego, lecz utraciły zdolność do jej wykonywania z powodów psychicznych czy somatycznych, może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia innych osób – **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*, s. 146.

form zatrudnienia, warunków pracy i płacy⁸⁵. Powyższa konstatacja skłania do refleksji nad celowością przededefiniowania zdarzeń podlegających ubezpieczeniowej ochronie. Konstrukcja zdarzeń ubezpieczeniowych winna bowiem stwarzać szanse na uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb i interesów poszczególnych grup ubezpieczonych⁸⁶.

Na uwagę zasługują zatem postulaty wprowadzenia dla zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze „swoistego rodzaju przejściowego świadczenia”⁸⁷ lub też renty z tytułu domniemanej niezdolności do pracy spowodowanej wykonywaniem pracy przez pewien czas w uciążliwych warunkach (szczególna niezdolność do pracy)⁸⁸. Przy braku odpowiednich skutecznych programów z zakresu andragogiki oraz mechanizmów łatwego przekwalifikowywania się i poszukiwania nowej pracy przez dorosłych⁸⁹, trudno bowiem zgodzić się ze stwierdzeniem, że zmiana charakteru i rodzaju wykonywanej pracy z powodu braku możliwości kontynuowania dotychczasowego zatrudnienia ze względów zdrowotnych lub z powodu wieku może być zjawiskiem naturalnym⁹⁰.

Podsumowując powyższe wywody, warto zauważyć, że przewidziane w art. 26b ustawy emerytalnej⁹¹ emerytury częściowe nie odpowiadają powyższemu założeniu. Po pierwsze – są to świadczenia powiązane pod względem finansowym z ochroną ryzyka starości (wspólne źródło finansowania oraz pomniejszenie kwoty zaewidencjonowanych składek na ubezpieczenie emerytalne, stanowiącej podstawę do obliczenia emerytury o kwotę brutto wypłaconych emerytur częściowych). Po drugie – emerytury te nie chronią żadnego konkretnego ryzyka socjalnego. Przewidziane są dla wszystkich ubezpieczonych w ramach ubezpieczenia emerytalnego, spełniających warunek stażu i wieku. Uwarunkowanie do nich prawa przesłanką stażu i wieku tylko pozornie wiąże

⁸⁵ Por. **J. Jończyk**, *Ubezpieczenie...*, s. 4–5.

⁸⁶ Por. **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*, s. 118 oraz 126–127.

⁸⁷ **B. Wagner**, *Przesłanki...*, s. 52.

⁸⁸ **J. Jończyk**, *Ubezpieczenie...*, s. 6–7; tak też: **K. Antonów**, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] *Ryzyko...*, s. 65; **idem**, *Cel...*, s. 90; **M. Zieleniecki**, *Emerytura...*

⁸⁹ Zob. **R. Babińska**, *Spoleczno-zawodowe skutki reformy emerytalnej – nowe wyzwania dla andragogiki. Kontekst prawno-socjologiczny*, [w:] *Dorosły w procesie kształcenia*, red. A. Fabiś, B. Cyboran, Bielsko-Biała, Zakopane 2009, s. 360–363.

⁹⁰ Por. wyrok TK z 16 marca 2010 r. (K 17/09), OTK-A 2010, Nr 3, poz. 21.

⁹¹ Art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej.

je z jakąś możliwą koncepcją ryzyka starości⁹². Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustawodawca nie odstąpił od zasadniczego założenia reformy emerytalnej, czyli likwidacji emerytur determinowanych w pierwszym rzędzie przesłanką długiego stażu ubezpieczeniowego. W przeciwnym razie, rozwiązanie polegające na odliczeniu kwoty brutto pobranych emerytur częściowych od sumy zaewidencjonowanej na koncie ubezpieczonego, obniżające w ten sposób podstawę obliczenia emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego, byłoby nie do pogodzenia z zasadą ochrony praw nabytych (emerytalnych praw nabytych)⁹³.

Skorzystanie z emerytury częściowej z założenia ma oznaczać wybór ignorujący finansowe zachęty wbudowane w system emerytalny w postaci uzależnienia wysokości emerytury od kwoty zaewidencjonowanych na koncie składek oraz średniego dalszego trwania życia po przejściu na emeryturę. Tymczasem indywidualne decyzje o kontynuacji lub zaprzestaniu zatrudnienia, przy jednolitym i obiektywnie wysokim wieku emerytalnym⁹⁴, mogą w znacznym stopniu zależeć od zdolności ubezpieczonych do wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze⁹⁵. Wówczas osoby takie będą skazane na rozwiązanie, które z założenia nie chroni wskazanej wyżej szczególnej niezdolności do pracy, lecz zapewnia dochód w sytuacji rezygnacji z aktywności zarobkowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

6. Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania skłaniają do sformułowania kilku wniosków końcowych.

Podjmując decyzję o podwyższeniu wieku emerytalnego, ustawodawca nie wskazał na tyle doniosłych powodów, że możliwe byłoby sformułowanie nakazu optymalizacyjnego, zezwalającego na ingerencję w pozycje socjalne ubezpieczonych, korzystające z gwarancji stabilności na podstawie zasady ochrony praw nabytych. W szczególności zmiana ta nie może zostać uznana za modyfikację będącą przejawem gruntownej i kompleksowej reformy. Nadto,

⁹² Por. na temat różnych znaczeń ryzyka starości – **Z. Sypniewski**, *Starość jako ryzyko ubezpieczeniowe*, Stud. Praw. 1987/4, s. 60.

⁹³ **K. Ślebzak**, *Ochrona...*, s. 317.

⁹⁴ Por. rozwiązania w innych krajach UE – **G. Uścińska**, *Wiek emerytalny...*, s. 34–37.

⁹⁵ Tak też: **K. Ślebzak**, *Niektóre...*, s. 26.

wobec nierozważenia alternatywnych w stosunku do dokonanego podwyższenia wieku emerytalnego sposobów rozwiązania problemów ekonomicznych i demograficznych, analizowana zmiana może zostać uznana za godzącą w zasadę równości i tym bardziej nie uzasadnia jakichkolwiek odstępstw od zasady ochrony praw nabytych. W razie zatem stwierdzenia kolizji zasady ochrony praw nabytych z zasadami i wartościami, na które powołał się ustawodawca, podwyższając wiek emerytalny, należało zapewnić poszczególnym socjalnoprawnym pozycjom ubezpieczonych stosunkowo duży zakres ochrony.

Dokonana zmiana prawa emerytalnego wprawdzie nie naruszyła socjalnoprawnych pozycji ubezpieczonych odpowiadających konstrukcji nabycia *in abstracto* oraz *in concreto*, niemniej jednak – w ograniczonym stopniu – uchybiła prawom nabytym. Otóż w zakresie podwyższenia wieku emerytalnego dla ubezpieczonych mężczyzn urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. doszło do naruszenia ekspektywy prawa do emerytury w przypadku tych osób, które spełniły wymagany warunek stażu ubezpieczeniowego.

Natomiast w przypadku ubezpieczonych, którym w dniu wejścia w życie nowej granicy wieku emerytalnego pozostało mniej niż 5 lat do nabycia prawa do emerytury na dotychczasowych warunkach, można sformułować sąd o naruszeniu zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z historią dotychczasowych działań ustawodawcy w dziedzinie ubezpieczenia społecznego, ubezpieczeni mogli bowiem pozostawać w poczuciu zaufania, że prawodawca, reformując lub modyfikując prawo emerytalne, respektuje prawa nabyte, chroniąc ich pozycje pozostające „w trakcie nabywania uprawnień emerytalnych”.

Ustalenie wieku emerytalnego na poziomie 67 lat w sytuacji braku wyraźnego odniesienia się ustawodawcy do jedyne dogmatycznoprawnego warunku podwyższenia wieku emerytalnego ponad 65. rok życia, którym jest – określona w art. 25 Konwencji Nr 102 MOP – zdolność do pracy osób starszych w danym kraju, pozwala na określenie tej decyzji jako arbitralnej i dowolnej.

Wreszcie jednolity dla wszystkich ubezpieczonych wiek emerytalny w sytuacji głęboko zróżnicowanych form zatrudnienia, warunków pracy i płacy prowadzi do powstania luki w zabezpieczeniu społecznym między chronioną niezdolnością do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu w ubezpieczeniu rentowym a umowną niezdolnością do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Bibliografia

- Antonów K.**, *Cel i zakres rozwiązań przejściowych prawa emerytalnego*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, red. B. Wagner, J. Gajos, Kudowa Zdrój 2009.
- Antonów K.**, *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, [w:] *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, red. U. Jackowiak, R. Ziółkowska, Gdańsk 2006.
- Babińska R.**, *Spoleczno-zawodowe skutki reformy emerytalnej – nowe wyzwania dla andragogiki. Kontekst prawno-socjologiczny*, [w:] *Dorośli w procesie kształcenia*, red. A. Fabiś, B. Cyboran, Bielsko-Biała, Zakopane 2009.
- Babińska R.**, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007.
- Bińczycka-Majewska T.**, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.
- Dzienisiuk D.**, *Ekspektatywy praw emerytalno-rentowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiZS 2004/8.
- Jackowiak Cz.**, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie emerytalno-rentowym*, Prz. Sąd. 1992/11–12.
- Jackowiak Cz.**, *Oczekiwania i ekspektatywy w ubezpieczeniach społecznych*, [w:] *Koncepcje problemy ubezpieczenia społecznego. Materiały IV Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, red. J. Jończyk, Wrocław 1987.
- Jończyk J.**, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001.
- Jończyk J.**, *Ubezpieczenie emerytalne – stan obecny i widoki na przyszłość*, PiZS 2005/9.
- Kaczor J.**, *Zasady ochrony praw nabytych na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, Gd. Stud. Praw. 2002/XI.
- Kalina-Prasznik U.**, *Otwarte fundusze emerytalne – wczoraj i dziś*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, red. B. Wagner, J. Gajos, Kudowa Zdrój 2009.
- Kolasiński K.**, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, PiP 1999/5.
- Łętowska E., Osajda K.**, *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008.
- Maydell von B., Boecken W.**, *Oczekiwania, ekspektatywy i roszczenia – aspekty stabilności prawa socjalnego*, [w:] *Koncepcje i problemy ubezpieczenia społecznego. Materiały IV Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, red. J. Jończyk, Wrocław 1987.
- Muszalski W., Pławucka H., Szurgacz H.**, *Problemy reformy ubezpieczenia społecznego*, PiZS 1994/7.
- Pacud R.**, *Zasady prawa emerytalnego*, PiP 2003/3.
- Pławucka H.**, *Ubezpieczenie emerytalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, red. B. Wagner, J. Gajos, Kudowa Zdrój 2009.
- Pławucka H.**, *Zróżnicowanie prawa ubezpieczenia społecznego w Polsce*, [w:] *Koncepcje i problemy ubezpieczenia społecznego. Materiały IV Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, red. J. Jończyk, Wrocław 1987.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, ZUS, Warszawa 2012.
- Rączka K.**, *Problemy w wiekiem emerytalnym*, PiZS 2012/2.

- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, druk Nr 329.
- Sypniewski Z.**, *Starość jako ryzyko ubezpieczeniowe*, Stud. Praw. 1987/4.
- Ślebzak K.**, *Niektóre uwagi na tle zmian w prawie emerytalnym wprowadzonych ustawą z 11 maja 2012 r.*, PiZS 2012/7.
- Ślebzak K.**, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009.
- Szubert W.**, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Prz. Sąd. 1992/10.
- Szubert W.**, *System emerytalny w obliczu niezbędnych zmian*, PiZS 1993/8.
- Tuleja P.**, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.
- Uścińska G.**, *Problemy współczesnych systemów emerytalnych – kierunki rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego*, PiZS 2011/4.
- Uścińska G.**, *Wiek emerytalny w krajach Unii Europejskiej – obowiązujące rozwiązania i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Wiek emerytalny*, red. M. Żukowski, A. Malaka, Kazimierz Dolny 2012.
- Wagner B.**, *Przesłanki prawa do emerytury w starym i nowym systemie emerytalnym*, [w:] *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, red. U. Jackowiak, R. Ziółkowska, Gdańsk 2006.
- Wagner B.**, *Zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, red. B. Wagner, J. Gajos, Kudowa Zdrój 2009.
- Wronkowska S.**, *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992.
- Wronkowska S., Ziemiński Z.**, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Zieliński T.**, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa, Kraków 1994.
- Zieleniecki M.**, *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011.

Akty prawne

- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j., Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227).
- Ustawa z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 637).

Renata BABIŃSKA-GÓRECKA

LEGAL CONDITIONS OF INCREASING THE RETIREMENT AGE

(Summary)

This study concerns the legal aspects of increasing the retirement age in Poland.

It adopts the assumption that from a legal point of view raising the retirement age is changing the scope of using the legal norm as the basis for entitlement to a pension, or change in legal classification of the effects of past events relevant to the rights acquired or purchased.

According to the author, such a change as constituting a potential object of particular protection of legal classification of these events should be assessed from the point of view of development rights derived from the rule of democratic state of law.

The article therefore attempts to evaluate the legal regulation of increasing the retirement age in the context of its impact on situations of the insured with are shaped by the current legal regime.

This area of study focuses on determining whether the new regulations interfere with the social position of the insured shaped to such an extent that in the light of the Constitutional Court and the views of doctrine may be subject of protection under the principle of acquired rights.

The remainder of this paper assesses the changes from the point of view that the principle of citizens' trust in the state and its laws is maintained and respect that the requirement for non-arbitrariness for the adoption of criteria for changing the law.

The article closes with more general observations about the importance of the decision about increasing the retirement age for the assessment of the implementation of postulate of entirety of employees insurance.

In this regard, the article also includes general observations regarding the location of the new benefits, which is a partial pension, in the system of social security benefits, defined as benefits compensating the effects of disability or inability of its provision (social risk).

Keywords: retirement age, protection of acquired privileges, the right to social security