



Warszawa, 23 stycznia 2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-547500-III/06/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Jerzy Stępień
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego

SK 96/06

W związku z pismem z dnia 18 grudnia 2006 r., działając na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638; z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417), zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. Haliny S. i przedstawiam następujące stanowisko:

Art. 15 ust. 1 w związku z ust. 6 oraz art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 i Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397, Nr 169, poz. 1412 i 1421 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 208, poz. 1534 i Nr 251, poz. 1846) jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. Jako przedmiot skargi konstytucyjnej skarżąca wskazuje art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm., dalej: ustawa emerytalna lub ustawa).

Według tego przepisu podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi ustalona w sposób określony w ust. 4 i 5 przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne na podstawie przepisów prawa polskiego w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę, z uwzględnieniem ust. 6 i art. 176. Jednak w świetle art. 16 ustawy emerytalnej przy ustalaniu kolejnych 10 lat kalendarzowych przyjmuje się lata kalendarzowe następujące bezpośrednio po sobie, chociażby ubezpieczony w niektórych z tych lat przez okres roku lub w okresie krótszym niż rok nie pozostawał w ubezpieczeniu.

Przepis zawarty w ust. 6 art. 15 tej ustawy pozwala ubezpieczonemu wskazać - w celu ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty - przeciętną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, nie powtarzając wymogu, by były to lata poprzedzające bezpośrednio rok, w którym złożono wniosek o emeryturę.

Z kolei art. 176 ustawy emerytalnej zawiera regulację przejściową i odnosi się do ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty w roku 1999.

Zasady obliczania podstawy wymiaru emerytur i rent uregulowane zostały w art. 15-23 ustawy emerytalnej oraz - stosownie do art. 194 tej ustawy - w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63 ze zm.).

Zaskarżona regulacja prawna znajduje zastosowanie:

- w razie pierwszorazowego wyliczenia wysokości emerytury lub renty na podstawie art. 53 lub art. 62 ustawy emerytalnej,
- w razie ponownego obliczania wysokości emerytury lub renty zgodnie z przepisami art. 110-111 i art. 114 tej ustawy,
- przy ustalaniu na nowo podstawy wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, względnie pobierała świadczenie przedemerytalne (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej),
- przy ustalaniu podstawy wymiaru kapitału początkowego (art. 174 ustawy emerytalnej).
- przy ustalaniu wysokości świadczeń z tytułu ubezpieczenia wypadkowego (art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu

społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych - Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.).

Wybór okresu do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty należy do osób zainteresowanych, jednakże ustawa określa w sposób wiążący pewne ramy czasowe, do których osoby te muszą się stosować. Możliwe jest zatem wybranie kolejnych 10 lat z dwudziestolecia bezpośrednio poprzedzającego rok złożenia wniosku o emeryturę lub rentę. Alternatywnym rozwiązaniem jest wybranie z całego okresu podlegania ubezpieczeniu dowolnych (niekoniecznie kolejnych) 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia stosownego wniosku. Skorzystanie z możliwości wyliczenia podstawy wymiaru z 20 lat (art. 15 ust. 6) odbywa się wyłącznie po złożeniu wniosku przez zainteresowanego. Oznacza to, że w przypadku braku takiego wniosku organy rentowe zobligowane są do ustalenia podstawy z okresu 10-letniego zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej.

II. Z akt sprawy wynika, że skarżąca, mając udowodnione 27 lat i 2 miesiące okresów składkowych i nieskładkowych, wystąpiła w 2004 r. z wnioskiem o emeryturę. Z tego względu do ustalenia podstawy wymiaru emerytury powinna w oparciu o zaskarżony przepis wskazać 10 kolejnych lat z okresu 1984-2003. Udowodnione zarobki dotyczą jednak tylko niektórych lat, a mianowicie 1963 r., 1964 r. oraz lat 1979-1991, a zatem nie było możliwości uwzględnienia zarobków z lat 1980-1990 jako wykraczających poza 20-letnie poprzedzające złożenie wniosku. Z tego względu za podstawę przyjęto zarobki z lat 1984-1993, przy czym za lata 1992 i 1993 przyjęto do podstawy wymiaru wskaźniki zerowe, ponieważ skarżąca w tych latach nie pracowała. Wobec wykazania przez skarżącą wysokości zarobków tylko z 15 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia organ rentowy uznał, że w takiej sytuacji nie ma również możliwości ustalenia wysokości emerytury z dowolnie wybranych 20 lat kalendarzowych na podstawie art. 15 ust. 6 ustawy emerytalnej. Potwierdza to znana Rzecznikowi Praw Obywatelskich z licznych skarg praktykę organów rentowych, która polega na zastosowaniu art. 15 ust. 6 ustawy do wyliczenia podstawy wymiaru emerytury i renty jedynie wobec tych ubezpieczonych, którzy przedstawią dokumentację potwierdzającą wynagrodzenie z całego okresu z dowolnie wybranych 20 lat ubezpieczenia. W takiej sytuacji organ rentowy nie uwzględnia roku lub lat kalendarzowych, w których nie można wskazać podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne wobec nieudowodnienia wysokości wynagrodzenia za pracę. Na taką możliwość rozumienia treści art. 15 ust. 6 ustawy w związku z wnioskiem o ponowne przeliczenie emerytury wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 maja 2003 r. (III UZP 2/03). W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził, że przy ponownym ustalaniu wysokości emerytury od podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, uwzględnia się również rok lub lata kalendarzowe, w których nie można wskazać podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie wobec

nieudowodnienia wysokości osiąganego wynagrodzenia za pracę, o ile ustalony wskaźnik podstawy wymiaru jest wyższy od poprzednio obliczonego (art. 111 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że przy ustalaniu kolejnych 10 lat kalendarzowych określonych w ust. 1 i 2 art. 15, przyjmuje się lata następujące bezpośrednio po sobie, choćby w niektórych z tych lat - przez okres najwyżej roku - ubezpieczony nie pozostawał w ubezpieczeniu. Oznacza to w kontekście rozpoznawanej sprawy, że 20 letni okres wybrany z całego okresu podlegania ubezpieczeniu musi być wykazany, zaś niemożność udowodnienia dotyczy tylko podstawy wymiaru składek ubezpieczeniowych, a więc wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia. Pozostaje sprawą otwartą, czy w przypadku nieudowodnienia przez ubiegającego się o ponowne ustalenie podstawy wymiaru świadczenia wysokości podstawy wymiaru składek ubezpieczeniowych w danym roku (wysokości wynagrodzenia) należy, stosownie do sugestii Sądu Apelacyjnego przyjmować, iż podstawa ta wynosi 0 (zero). Przesądzenie tego w sposób jednoznaczny, niezależnie od stanu faktycznego sprawy nie jest możliwe. W przypadku bowiem gdy niewątpliwie udowodniony okres ubezpieczenia w danym roku, a więc zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, miał miejsce w dawnym uspołecznionym zakładzie pracy, zaś wymiar zatrudnienia był pełny (cały etat), nie wydaje się wykluczone przyjęcie jako podstawy wymiaru składek kwoty najniższego wynagrodzenia dla pracowników uspołecznionych zakładów pracy w danym roku czy w latach. Dokonując takich ustaleń można rozważać posiłkowanie się - przykładowo - załącznikiem nr 2 do (już nieobowiązującego) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1990 r. w sprawie przygotowania do rewaloryzacji emerytur i rent (Dz.U. Nr 83, poz. 484), zawierającym kwoty najniższego wynagrodzenia dla pracowników uspołecznionych zakładów pracy w poszczególnych okresach. Wskaźnik 0 (zero) mógłby być ewentualnie rozważany, gdyby poza niewątpliwym ubezpieczeniem (zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę), skarżący nie był w stanie wykazać, że był zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy. Sąd Najwyższy podkreślił, że formułując to stanowisko należało mieć na względzie powszechnie znane trudności w dokumentowaniu nie tylko wysokości wynagrodzenia, ale nawet samego zatrudnienia w odległych od daty wniosku latach, związane z brakiem dokumentów (te podlegały bowiem niszczeniu po upływie określonego czasu) czy wręcz likwidacją zakładów pracy. Wszystko to nie upoważnia do jednoznacznego i stanowczego przesądzenia - z pominięciem okoliczności konkretnej sprawy - iż podstawa wymiaru składek w przypadku nieudowodnienia wysokości wynagrodzenia zawsze będzie zerowa, jest to bowiem uzależnione od wyników ustaleń faktycznych poczynionych w sprawie (OSNP Nr 14/2003., poz. 336).

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę oraz stan faktyczny w sprawie skarżącej należy stwierdzić, że podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu stanowiła regulacja prawna zawarta w art. 15 ust. 1 w związku z ust. 6 i art. 16 ustawy emerytalnej. Z tego

względem wskazane powyżej przepisy powinny stanowić - o ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - przedmiot skargi konstytucyjnej stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji.

III. Zaskarżona regulacja prawna normuje zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., czyli dla najstarszej grupy ubezpieczonych, wobec której - z uwagi na potrzebę respektowania zasady ochrony praw nabytych - nie znajdują zastosowania zasady nowego systemu emerytalnego. Emerytura dla tej grupy ubezpieczonych wyliczana jest metodą tzw. zdefiniowanego świadczenia, co oznacza, że kwotę należnej emerytury wylicza się według z góry ustalonego wzoru uwzględniającego staż ubezpieczenia i podstawę wymiaru emerytury, którą stanowią określone przez prawo przychody ubezpieczonego uzyskane w określonym przez ustawę emerytalną okresie ubezpieczenia. Stanowią one część indywidualną emerytury. Ostateczną wysokość emerytury ustala się jako sumę części indywidualnej emerytury oraz kwoty stałej, która według ustawy emerytalnej wynosi 24% kwoty bazowej, (por. Inetta Jędrasik-Jankowska, Ubezpieczenia społeczne, tom 2, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s.132-134).

Przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (zdanie pierwsze). Zadanie określenia zakresu i form tego zabezpieczenia powierza ustawodawcy zwykłemu (zdanie drugie). Należące do kompetencji ustawodawcy zwykłego określenie systemu zabezpieczenia społecznego musi pozostawać w zgodzie z zasadami i przepisami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że ochrona praw socjalnych przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowią będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (zob. wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej.

Oceniając zgodność zakwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji, należy przede wszystkim zauważyć, że dotyczy ona sposobu wyliczenia jednego z trzech elementów, mających zasadniczy wpływ na ostateczną wysokość emerytury. Oprócz kwoty stałej (kwoty bazowej) i stażu ubezpieczenia to właśnie podstawa wymiaru emerytury

decyduje o wysokości emerytury. Obliczenie podstawy wymiaru świadczenia wymaga przemnożenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru (WWPW) emerytury przez tzw. kwotę bazową (art. 15 ust. 4 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach). Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru ustalany jest w trzech etapach: a) oblicza się, dla każdego roku z lat wybranych przez zainteresowanego, łączną kwotę podstaw wymiaru składek i kwot, o których mowa w art. 15 ust. 3; b) oblicza się stosunek każdej wyżej wymienionej kwoty łącznej do rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonej za dany rok (wynik wyrażany jest w procentach, z zaokrągleniem do części setnych); c) oblicza się średnią arytmetyczną tych procentów (art. 15 ust. 1-3 ustawy o emeryturach i rentach). Górna granica wysokości WWPW wynosi 250% (w wypadku wyliczenia WWPW wyższego niż 250% następuje jego obniżenie).

W klasycznym ubezpieczeniu społecznym występuje ścisła zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności). Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana. Już na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. W polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była więc pojmowana w sposób absolutny. U waga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc — z konstytucyjnego punktu widzenia - jako nieprawidłowość należy traktować brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki (zob. wyrok z 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112).

Uprawnienia przysługujące na podstawie obowiązującego systemu emerytalno-rentowego pozostają w ścisłym związku z okresem zatrudnienia (ubezpieczenia). Głównym źródłem finansowania systemu emerytalno-rentowego są składki naliczane od przychodów ubezpieczonych. Jest zatem oczywiste, że wielkość wkładu ubezpieczonego do systemu ubezpieczeń społecznych może być oceniana nie tylko na podstawie wymiaru okresu (stażu) ubezpieczenia, ale także na podstawie wysokości wnoszonych składek. Powyższe stanowisko znajduje dodatkowe uzasadnienie poprzez fakt, że składka naliczana była od faktycznych dochodów, bez ograniczenia maksymalnej podstawy. Dopiero po wejściu w życie nowego systemu emerytalnego, czyli po 1 stycznia 1999 r., wprowadzona

została zasada, że roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób pozostających w szczególności w zatrudnieniu w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o prowizorium budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone.

Ustalenie wysokości podstawy wymiaru emerytury i renty jako stosunku zarobków do przeciętnego wynagrodzenia z dość długiego, a nawet całego okresu ubezpieczenia (tak jest w Niemczech) stanowiło element koncepcji tzw. dynamicznego świadczenia, wprowadzonej do polskiego systemu emerytalno-rentowego na podstawie ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) Ustawa ta wprowadziła zasadę ustalania wysokości świadczenia na podstawie przeciętnej, zwaloryzowanej kwoty wynagrodzenia lub dochodu, która stanowiła podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w ustalonym okresie. Dla wniosków zgłoszonych do 31 grudnia 1992 r. był to okres kolejnych 3 lat kalendarzowych wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat kalendarzowych. Dla wniosków zgłoszonych do 31 grudnia 1993 r. były to kolejne 4 lata kalendarzowe wybrane przez zainteresowanego z ostatnich 13 lat, itd., aż do 10 kolejnych lat kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, jeśli wniosek zostanie zgłoszony po dniu 31 grudnia 1999 r. Nowa ustawa emerytalna podtrzymała zatem już przyjęte zasady ustalania wysokości świadczenia, wzbogacając je ponadto o nową możliwość ustalania (na wniosek osoby zainteresowanej) podstawy wymiaru z dowolnie wybranych 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku o przyznanie świadczenia.

Obok zasady ustalania stosunku zarobków do przeciętnego wynagrodzenia z dość długiego okresu ubezpieczenia drugim, równie ważnym elementem wprowadzonej przez tę ustawę koncepcji dynamicznego świadczenia była waloryzacja świadczeń. Wdrożenie tej koncepcji podyktowane było koniecznością wyeliminowania wpływu na ustalenie wysokości świadczenia czynników przypadkowych oraz zapobieżenia dochodowej degradacji świadczeniobiorców w porównaniu z zatrudnionymi. Mechanizmy te uległy osłabieniu po zmianie zasad waloryzacji, mającej na celu utrzymanie realnego poziomu świadczeń z daty przyznania (por. J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego, Zakamycze 2003, s. 145).

IV. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowana regulacja prowadzi do zachwiania proporcjonalności wkładu ubezpieczonego do wysokości emerytury dla znaczącej części ubezpieczonych. W pierwszej kolejności dotyczy to niemałej grupy ubezpieczonych, którzy - podobnie jak skarżąca - w ostatnim dwudziestoleciu poprzedzającym rok zgłoszenia wniosku o emeryturę lub rentę nie są w stanie wykazać się

pozostawianiem w ubezpieczeniu (w zatrudnieniu) przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych. Dotyczy to w szczególności tej grupy zatrudnionych, która utraciła pracę w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w wyniku wprowadzanych w Polsce przekształceń społeczno-gospodarczych i w latach następnych nie zdołała powrócić do aktywności zawodowej w warunkach gospodarki rynkowej. Przy ustalaniu podstawy wymiaru ich świadczeń przyjmowane są tzw. miejsca zerowe. Prowadzi to do zerwania związku pomiędzy faktycznie wniesioną składką do systemu, a wysokością świadczenia. Ustawodawca, dążąc do złagodzenia warunków ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej, wprowadził możliwość ustalania tej podstawy na podstawie składek wnoszonych w okresie 20 lat z całego okresu ubezpieczenia. Jednak trudności z dokumentowaniem nie tylko wysokości wynagrodzenia, ale nawet samego zatrudnienia powodują, że osoby takie nie są w stanie przedstawić dokumentacji umożliwiającej wyliczenie podstawy wymiaru emerytury lub renty z dowolnie wybranych 20 lat przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku o przyznanie świadczenia. Dotyczy to również skarżącej, która dysponuje dokumentacją z okresu 15 lat pomimo tego, że jej staż ubezpieczeniowy wynosi ponad 27 lat.

Jak wynika z dużej liczby skarg, kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie braku dostępu do dokumentacji, prowadzi to do następujących sytuacji:

1. pobierania emerytury lub renty w najniższej wysokości wobec niemożliwości ustalenia podstawy wymiaru z powodu braku dokumentów,
2. przyjmowania tzw. miejsc zerowych przy ustalaniu podstawy emerytury lub renty z kolejnych od 3 do 10 lat w zależności od roku przyznania świadczenia na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, wybranych z ostatnich 12 do 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o przyznanie świadczenia,
3. braku możliwości skorzystania przez osoby pobierające świadczenia z już wybranych lat z możliwości wskazania podstawy emerytury lub renty z innych okresów ubezpieczenia z 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o przyznanie świadczenia, wybranych z całego okresu ubezpieczenia.

Zgodnie z § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.), pozostającym w mocy na podstawie art. 194 ustawy emerytalnej, środkiem dowodowym stwierdzającym wysokość zarobku lub dochodu stanowiącego podstawę wymiaru emerytury lub renty są dla pracowników zaświadczenia zakładu pracy, wystawiane w oparciu o dokumentację płacową albo legitymacje ubezpieczeniowe zawierające wpisy, dotyczące okresów zatrudnienia i wysokości zarobków. W latach siedemdziesiątych i późniejszych zakłady pracy nie miały obowiązku dokonywania

wpisów o zarobkach w legitymacjach ubezpieczeniowych. Obowiązek taki został wprowadzony dopiero rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie wzorów i trybu wystawiania legitymacji ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 51, poz. 223). Zgodnie z przepisami § 7 rozporządzenia Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie zasad klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz.U. Nr 41, poz. 216) dokumentacja niearchiwalna podlegała brakowaniu po upływie okresu przechowywania podanego w wykazie akt. Zgodnie z tym wykazem listy płac podlegały obowiązkowi przechowywania przez okres 12 lat i po upływie tego okresu podlegały brakowaniu.

Rozporządzenie to było dostosowane do obowiązujących wówczas przepisów o ustalaniu podstawy wymiaru emerytur i rent, przewidujących możliwość uwzględniania przy jej ustalaniu zarobków z ostatnich 12 miesięcy zatrudnienia lub kolejnych 24 miesięcy wybranych z ostatnich 12 lat zatrudnienia. Natomiast dokumentacja osobowa, zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, podlegała przechowywaniu przez lat 50 od zwolnienia pracownika. Dopiero od czasu wejścia w życie § 45 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz.U. Nr 10, poz. 35 ze zm.), a następnie art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.) dokumentacja płacowa powinna być przechowywana przez okres wymaganego dostępu do tych informacji wynikających z przepisów m.in. emerytalno-rentowych.

Z uwagi na częsty brak dokumentów płacowych, które mogą stanowić zasadniczo wyłączną podstawę do wystawienia przez zakład pracy zaświadczeń o zarobkach do celów emerytalno-rentowych, resort pracy i polityki społecznej zajął stanowisko dopuszczające możliwość wydawania zaświadczeń na podstawie akt osobowych pracownika, w oparciu o dane zawarte np. w umowie o pracę, pismach o powołaniu, mianowaniu oraz w innych pismach, określających wynagrodzenie danej osoby. Przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń z dokumentacji zastępczej obowiązuje zasada uwzględniania tylko takich składników wynagrodzenia, określonych w aktach osobowych, które przysługiwały bezwarunkowo w czasie trwania zatrudnienia jako stałe składniki w określonej wysokości - np. wynagrodzenie zasadnicze, stałe dodatki określone kwotowo itp. Inne składniki wynagrodzenia - premie, nagrody, czy dodatki mogą być uwzględnione tylko wówczas, jeżeli zachowana dokumentacja wskazuje niewątpliwie na ich faktyczną wypłatę w określonej wysokości.

V. Obowiązujące do końca 1998 r. przepisy z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych zobowiązywały Zakład Ubezpieczeń Społecznych do prowadzenia ewidencji

ubezpieczenia osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek oraz pracowników zakładów pracy zatrudniających do 20 osób, natomiast zakłady zatrudniające powyżej 20 osób odprowadzały składki na ubezpieczenie w globalnej kwocie za wszystkich ubezpieczonych.

Oczywiście dopuszczalne jest także dochodzenie wysokości osiąganego wynagrodzenia dla celów emerytalnych w postępowaniu przed sądem, na skutek wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego. W postępowaniu sądowym nie obowiązują ograniczenia co do środków dowodowych stwierdzających wysokość zarobków lub dochodów stanowiących podstawę wymiaru emerytury lub renty określone w § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1984 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń.

Obowiązujące na przestrzeni lat przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych nie zawsze zawierały normy określające wymóg, iż podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy nie może być niższa w stosunku miesięcznym od kwoty odpowiadającej wysokości najniższego wynagrodzenia. Kwestię gwarancji najniższego wynagrodzenia, a co za tym idzie najniższej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne regulowały bowiem przede wszystkim przepisy prawa pracy. Z reguły jednak przepisy z zakresu prawa pracy o najniższym wynagrodzeniu nie odnosiły się do pracowników nieuspołeczniczonych zakładów pracy. W związku z powyższym kwestię najniższej podstawy wymiaru składki dla tych pracowników uregulowały przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych. I tak zgodnie z rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 19 sierpnia 1968 r. w sprawie obliczania podstawy wymiaru emerytury lub renty, zasiłków z ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa oraz składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 35, poz. 246) najniższą podstawę wymiaru z tytułu zatrudnienia w nieuspołeczniczonym zakładzie pracy stanowiło wynagrodzenie ustalone w gospodarce uspołecznionej dla najniżej zarabiających w okresie, z którego zarobki przyjmuje się do obliczenia podstawy wymiaru. Podobną regulację zawierało rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 13 grudnia 1976 r. w sprawie dostosowania niektórych przepisów o ubezpieczeniu społecznym i o ubezpieczeniu rodzinnym do zasad określających składki funduszu płac (Dz. U. Nr 40, poz. 239). Wyrażna w stosunku do ogółu pracowników regulacja, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy nie może być w stosunku miesięcznym niższa od kwoty odpowiadającej wysokości najniższego wynagrodzenia została wprowadzona przepisem § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz. U. z

1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.). Obecnie ustawodawca w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) nie przewiduje regulacji w tym względzie uznając, że wystarcza tutaj regulacja obowiązująca powszechnie w zakresie minimalnego wynagrodzenia. Obowiązek uchwalenia ustawy o minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub ustawowego określenia sposobu ustalenia tej wysokości wynika z art. 65 ust. 4 Konstytucji RP. Należy także wskazać na wynikającą z art. 13 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) zasadę godziwego wynagrodzenia za pracę, która jest realizowana m.in. poprzez ustalenie w przepisach prawa minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Ewolucja, jaką przeszła w Polsce instytucja najniższego wynagrodzenia, stopniowo zbliżała ją do roli minimalnego standardu ochrony prawnej pracownika. Przed wejściem w życie Kodeksu pracy zasady wynagradzania za pracę, w tym także gwarantowana płaca minimalna, były regulowane przez samoistne uchwały Rady Ministrów. Uchwały te były wydawane na podstawie określonych w Konstytucji ogólnych kompetencji Rady Ministrów do zarządzania gospodarką narodową i były wyrazem centralistycznej polityki płac. Oficjalnie zaczęto ustalać płacę minimalną jako jednolitą kwotę obowiązującą dla wszystkich uspołecznionych zakładów pracy w 1956 roku. Płacę minimalną odnoszono wówczas do wynagrodzenia zasadniczego, a nie do całkowitego jak obecnie (por. J. Wratny. Minimalne wynagrodzenie za pracę - nowe regulacje prawne, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, Nr 6/2003, s.2).

Kodeks pracy zamieścił w art. 79 generalne upoważnienie Rady Ministrów, a następnie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, do określania w porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych, później ogólnokrajową organizacją międzyzwiązkową, zasad wynagradzania za pracę oraz przyznawania świadczeń związanych z pracą. Na tej podstawie wydano szereg uchwał oraz zarządzeń normujących wysokość najniższego wynagrodzenia dla pracowników uspołecznionych zakładów pracy. Dopiero zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 sierpnia 1990 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia pracowników (M. P. Nr 32, poz. 256) objęło swym zakresem wszystkich pracowników. Ustawą z dnia 12 lutego 1996 r. o zmianie Kodeksu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.) uchylono art. 79 i przewidziano przepisem art. 77 pkt 1 upoważnienie dla Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do określenia najniższego wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, oraz przypadki, w których mimo niewykonywania pracy w takim wymiarze pracownikowi przysługuje najniższe wynagrodzenie.

W okresie od 1 czerwca 1996 r. do 31 grudnia 2002 r. najniższe wynagrodzenie określone było poprzez zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 czerwca

1996 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników (M. P. Nr 39 poz. 388 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 stycznia 1998 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników (Dz. U. Nr 16, poz. 74 ze zm.). Od 1 stycznia 2003 r. kwestię ustalania minimalnego wynagrodzenia reguluje ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 ze zm.).

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w dniu 13 marca 2003 r. z wnioskiem do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmiany odpowiednich przepisów ustawy emerytalnej, polegającej na wprowadzeniu najniższego wynagrodzenia jako zastępczej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za takie lata okresu 20 lat zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, za które zainteresowany nie jest w stanie przedłożyć dokumentów potwierdzających wysokość wynagrodzenia. W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 14 kwietnia 2003 r. Minister zaprezentował stanowisko, że z uwagi na kondycję finansową państwa, jak i funduszu ubezpieczeń społecznych, rozważanie nowelizacji ustawy emerytalnej w kierunku proponowanym przez Rzecznika nie jest możliwe.

VI. W uzasadnieniu wyroku z 8 maja 2000 r., w sprawie o sygn. SK 22/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przy kształtowaniu zakresu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem «zasłużonym» a rozmiarami «zasługi» wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągane w ramach tej aktywności.

Zawarte w art. 15 ust. 1 w związku z ust 6 oraz art. 16 ustawy emerytalnej zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty, które uniemożliwiają znaczącej liczbie ubezpieczonych realizację zgodnego z zasadami sprawiedliwości społecznej postulatu wyliczenia emerytury i renty w proporcji do rzeczywiście wniesionego wkładu w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych naruszają tym samym art. 2 Konstytucji.

Z art. 2 Konstytucji wynika także zasada zaufania państwa i stanowionego przez niego prawa, określana inaczej jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych (por. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15). Zasada ta ma utrwaloną pozycję w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniach rozstrzygnięć wielokrotnie już podkreślono, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywateli. Teza ta po raz pierwszy została wyartykułowana w wyroku z 3 grudnia 1996 r. (sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, s. 501) i od tego czasu powraca w licznych orzeczeniach (z: 10

kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56; 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80; z 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 55; 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/2005, poz. 15). Kierując się potrzebą ustanowienia uprawnień do wyliczenia wysokości świadczenia na podstawie dochodów będących podstawą składki na ubezpieczenie społeczne z dłuższego okresu wynagrodzenia, ustawodawca dopuścił możliwość ustalania podstawy wymiaru emerytury i renty w oparciu o przeciętną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 15 ust. 1). Jednak w art. 16 ustawy emerytalnej zastrzyił warunki skorzystania z tej możliwości poprzez wprowadzenie zasady, że przy ustalaniu kolejnych 10 lat kalendarzowych przyjmuje się lata kalendarzowe następujące bezpośrednio po sobie, chociażby ubezpieczony w niektórych z tych lat przez okres roku lub w okresie krótszym niż rok nie pozostawał w ubezpieczeniu. Jednocześnie jako rozwiązanie alternatywne, zależne od decyzji osoby zainteresowanej, dopuszczono możliwość wskazania - w celu ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty - przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, nie powtarzając wymogu, by były to lata poprzedzające bezpośrednio rok, w którym złożono wniosek o emeryturę. Tworząc taką regulację prawną ustawodawca miał jednak pełną świadomość, że ze względu na istniejący stan prawny w zakresie dokumentacji płacowej znaczna część ubezpieczonych nie będzie miała faktycznych możliwości skorzystania z tych uprawnień. W wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01, (OTK ZU Nr 7/A/2002, poz. 96) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Demokratyczne państwo prawne, przyznając obywatelom uprawnienia, nie może prowadzić z nimi „gry”, polegającej na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. Z tych względów zaskarżona regulacja prawna jest także niezgodna z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą lojalności.

Ze względu na wskazane powyżej okoliczności w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich art. 15 ust. 1 w związku z ust. 6 i art. 16 ustawy emerytalnej jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich