

Warszawa, 10 sierpnia 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego - sygn. akt K.18/99

W przedmiotowym wniosku RPO zarzuca ustawie z 17 grudnia 1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w dalszym ciągu - ustawa o FUS) pozbawienie - poprzez konsekwencje zaskarżonego art. 186 ust. 3 - prawa do wcześniejszej emerytury osób, nie posiadających ukończonych 50 lat i wychowujących dzieci wymagających stałej opieki, przy pozostawieniu takiego prawa dla osób, posiadających już takowy wiek ukończony.

W istocie rzeczy zaskarżony przepis, znajdujący się w grupie przepisów przechodnich, bezpośrednio reguluje jedynie sytuację osób ponad 50-cio letnich, które do dnia wejścia w życie ustawy (tj. 1 stycznia 1999 r.) nie zgłosiły jeszcze wniosku o emeryturę. W tym, jak należy rozumieć, również o emeryturę wcześniejszą. Natomiast - *a contrario* - o ile osoby uprawnione do świadczeń emerytalnych, zgłosiły swe wnioski przed tą datą - traktowane są bez żadnego zróżnicowania, a więc bez względu na to czy ukończyły bądź nie ukończyły jeszcze 50 lat, w myśl przepisów ustawy o FUS.

Zróżnicowanie to polega mianowicie na stosowaniu dla rozpatrywania wniosków - złożonych po 1.01.1999 r. - wobec osób, które ukończyły 50 lat - przepisów dotychczasowych (chyba że przepisy nowej ustawy są dla nich korzystniejsze), natomiast dla wniosków - złożonych po 1.01.1999 r. - wobec osób, które owych 50 lat nie ukończyły - jedynie przepisów nowej ustawy.

Na tle art. 186 ust. 3 ustawy o FUS mielibyśmy do czynienia z taką sytuacją:

- 1) Osoby ponad 50-cio letnie, które zgłosiły wniosek o emeryturę (także wcześniejszą) przed 1.01.1999 r. - do wniosków tych stosują się przepisy ustawy o FUS;
- 2) Osoby ponad 50-cio letnie, które zgłosiły wniosek o emeryturę po 1.01.1999 r. - do wniosków stosują się przepisy ustaw dotychczasowych, chyba że przepisy ustawy o FUS są dla nich korzystniejsze;
- 3) Osoby przed ukończeniem 50 lat, które zgłosiły wniosek o emeryturę przed 1.01.1999 r. - do wniosków stosują się przepisy ustawy o FUS;
- 4) Osoby przed ukończeniem 50 lat, które zgłosiły wniosek o emeryturę po 1.01.1999 r. - do wniosków stosują się przepisy ustawy o FUS.

Zachodzi jednak zasadnicza wątpliwość, czy przepisy przechodnie mogą zawierać treści materialno-prawne, czy w szczególności - regulując jedynie sposób traktowania wniosków - mogą prowadzić do pozbawiania obywateli należnych im dotychczas świadczeń. O istnieniu bowiem w dalszym ciągu instytucji "wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki" traktuje nadal - dodany przez art. 157 ustawy o emeryturach i rentach z FUS - art. 3a ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (por. w tym względzie art. 157 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Na uwagę zasługuje przy tym brak w tym art. 3a jakiegokolwiek zróżnicowania wiekowego.

Wydaje się niewątpliwe, że utrzymanie wobec pewnych grup obywateli prawa do przechodzenia, z określonych względów, na wcześniejszą emeryturę - a pozbawienie tego prawa identycznych grup obywateli, jedynie z uwagi na moment zgłoszenia stosownego wniosku - byłoby szczególnie rażąco sprzeczne z zasadami i równości praw obywateli, ochrony praw nabytych i zasadą urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej a także zapewne z zasadami tzw. sprawiedliwości procesowej. Te ostatnie powszechnie, w demokratycznym państwie prawa, uznają zasadę przywracania terminów itd. Gdyby więc przyjąć takie stanowisko, całokształt argumentów przytoczonych w opiniowanym wniosku RPO posiadałby pełne uzasadnienie. Moim jednak zdaniem, w art. 186 ust. 3 idzie o stosowanie jedynie przepisów proceduralnych, a nie materialno-prawnych, o ile w tym zakresie występowałyby takie lub inne różnice między dawnymi a aktualnymi przepisami. Taka jest bowiem zasadniczo rola przepisów przechodnich. Moim więc zdaniem, artykułu 186 ust. 3 nie należy uchylać, a jedynie nadać mu zgodną z zasadami konstytucyjnymi interpretację - w tym sensie, że iść może w nim jedynie o zagadnienia proceduralne, a nie materialne. Zwłaszcza gdyby istniejąca praktyka wprowadzała takie daleko idące zróżnicowanie traktowanie obywateli. Jak wiadomo, w orzekaniu o konstytucyjności ustaw zakładać należy zgodność ustawy z Konstytucją i spośród ewentualnie kilku możliwości interpretacji badanej ustawy należy wybrać tę, która jest z konstytucją zgodna (tzw. "wykładnia zgodna z konstytucją - Verfassungskonformauslegung).

Zwraca też uwagę, że całokształt przepisów ustawy o FUS wręcz wyraża zasadniczą ideę zróżnicowania stanowiska obywateli, właśnie ze względu na wiek, na trzy grupy - 1) powyżej 50 lat; 2) pomiędzy 50 a 30 lat

oraz 3) poniżej 30 lat. A jednak ustawodawca uznał to za zgodne z zasadami równości i wymogiem urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej, co nie jest kwestionowane. W tę konstrukcję wpisuje się również pewne zróżnicowanie sposobu traktowania wniosków emerytalnych.

Opracował: Paweł Sarnecki