



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 12 lipca 2012 r.

Sygn. akt SK 16/12
BAS-WPTK-774/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARZIA	
wpl. dnia	12. 07. 2012
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A P (sygn. akt SK 16/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie dotyczącym badania konstytucyjności, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i analiza formalnoprawna

1. Pani A P (dalej: skarżąca) złożyła w dniu 26 stycznia 2010 r. skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej: u.e.r.). Skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego.

Na podstawie decyzji z dnia grudnia 1996 r. skarżąca przeszła na wcześniejszą emeryturę w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27; dalej: rozporządzenie z 26 stycznia 1990 r.). Do ustalenia podstawy wymiaru świadczenia przyjęto wynagrodzenie, które stanowiło podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z okresu od 1 stycznia 1988 r. do 31 grudnia 1994 r. (7 lat kalendarzowych). Skarżąca, września 2006 r. złożyła wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Decyzją z października 2006 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) przyznał jej prawo do emerytury od dnia września 2006 r. Do obliczenia podstawy wymiaru emerytury przyjął podstawę wymiaru poprzednio przyznanego świadczenia – wcześniejszej emerytury. stycznia i lutego 2007 r. skarżąca zwróciła się o przeliczenie emerytury. Decyzją z kwietnia 2007 r. ZUS odmówił przeliczenia emerytury. W odwołaniu od tej decyzji skarżąca wносиła o jej zmianę i przeliczenie podstawy wymiaru emerytury z zastosowaniem kwoty bazowej w wysokości obowiązującej w dacie złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury po osiągnięciu podstawowego wieku emerytalnego. Wyrokiem z kwietnia 2009 r. Sąd Okręgowy – Sąd Ubezpieczeń Społecznych w L oddalił odwołanie. Sąd uznał, że zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 1 u.e.r. podstawę wymiaru emerytury osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury, stanowi podstawa wymiaru wcześniej ustalonego świadczenia (w wysokości uwzględniającej wszystkie kolejne waloryzacje). Sąd uznał również, że nie było podstaw do przeliczenia na nowo składnika emerytury, wynoszącej 24% kwoty bazowej (tzw. część socjalna),

uwzględniając kwotę bazową z daty złożenia wniosku o emeryturę, gdyż nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 53 ust. 4 u.e.r. (skarżąca, po przyznaniu wcześniejszej emerytury, nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu przez okres co najmniej 30 miesięcy). Na skutek wniesienia apelacji Sąd Apelacyjny w L zbadał prawidłowość wyroku I instancji i ostatecznie oddalił apelację, uznając, że Sąd Okręgowy dokonał właściwego ustalenia faktycznego i trafnej oceny prawnej.

2. Skarżąca w *petitum* swojego pisma wskazuje, że przedmiotem kontroli mają być przepisy art. 21 u.e.r. w zakresie, w jakim uniemożliwiają osobom, które pobierały wcześniejszą emeryturę, z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, ustalenie na nowo podstawy wymiaru emerytury z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej na datę złożenia wniosku o emeryturę. Następnie wyjaśnia w uzasadnieniu skargi, że: „W niniejszej sprawie nie jest kwestionowany fakt, iż ustawodawca dopuścił się zaniechania prawodawczego, polegającego na nieuregulowaniu konstytucyjnych praw do zabezpieczenia społecznego, ale przeciwnie: uregulowaniu ustawowemu stawiany jest zarzut, że normując pewien kluczowy aspekt tegoż zabezpieczenia [...] ustawodawca w sposób niezasadny i niesprawiedliwy zróżnicował sytuację prawną różnych osób ze względu na niedozwolone kryterium [...]. Kwestionowany w skardze jest więc nie brak przepisu, ale jego brzmienie, limitujące krąg podmiotów uprawnionych do żądania ustalenia wybranej podstawy obliczenia świadczeń emerytalnych” (skarga, s. 6-7). A zatem skarżąca stawia zarzut, iż we wskazanych przepisach art. 21 u.e.r., naruszając wzorce konstytucyjne, ustawodawca nie uregulował w sposób zbieżny (tożsamy) sytuacji wszystkich osób posiadających prawo do świadczenia ze względu na utratę zatrudnienia w następstwie reorganizacji, czy likwidacji zakładu pracy. Jak wyjaśnia skarżąca istotą naruszenia jest zróżnicowanie sytuacji prawnej emerytów, którzy pobierali wcześniejszą emeryturę i osób, które były uprawnione do świadczenia przedemerytalnego (skarga, s. 7 i 10). Niezgodność polegałaby na braku regulacji, która zrównałaby pozycję prawną osób pobierających wcześniejszą emeryturę oraz świadczenie przedemerytalne. Stawia tym samym zarzut pominięcia pewnego unormowania (*expressis verbis* o pominięciu skarżąca wspomina, w zażaleniu z 27 września 2010 r. na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 września 2010 r.: „[...] istotą niniejszej skargi nie jest treść istniejąca przepisu skarżonego skargą,

lecz stosowne uregulowanie pominięte w całym przepisie adekwatnie odnosząca się do sytuacji skarżącej w kontekście uregulowań istniejących”, s. 3-4).

3. Naruszenie Konstytucji może nastąpić zarówno na skutek tego, co prawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien był unormować. Kontrola konstytucyjności tego typu braków ma jednak charakter wyjątkowy (zob. postanowienie TK z 2 września 2002 r., sygn. akt K 17/02), a na podmiocie, który ją inicjuje, ciążyą bardziej rygorystyczne wymagania co do sposobu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02): „Podmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą zatem kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji”. W żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby poza konstytucyjną rolę sądu konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06). W wyroku z 13 listopada 2007 r. (sygn. akt P 42/06) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „[Z] pominięciem ustawodawczym mamy do czynienia w sytuacji, gdy integralną część regulacji prawnej stanowi element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia”. Również w innych orzeczeniach Trybunał akcentował, że w ramach kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego prawa ocenia on zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (zob. przykładowo postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99; 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06).

Istotne wyjaśnienia dotyczące rozgraniczenia sytuacji zaniechania od pominięcia ustawodawczego Trybunał Konstytucyjny przedstawił w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01), stwierdzając, że: „[P]unktem wyjścia [...] jest odróżnienie sytuacji zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniu ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenie takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. Dotyczy to także skarg konstytucyjnych, bo – jak wskazuje się jednolicie w orzecznictwie – «brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej» [...]. Od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji”. A zatem, wyłącznie w wypadku regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwa jest jej kontrola ze względu na nieunormowanie określonych zagadnień; dopuszczalne jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności na tle zasady równości (zob. przykładowo wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 23 czerwca 2008 r., sygn. akt P 18/06; zob. także P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2003, s. 241-243; tenże, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne, Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 397-405; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 109, 151-155; D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 69-77; M. Safian, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*,

[w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 31-32; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 195-196, P. Radzewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 181-184).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem” (wyrok TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Rozpoznawanie zarzutów dotyczących braku regulacji wymaga więc daleko posuniętego rygoryzmu co do stwierdzenia jakościowej tożsamości (albo przynajmniej wyraźnego podobieństwa) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. „Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; zob. także postanowienie TK z 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 15/11 wraz z wskazanym tam orzecnictwem i literaturą). Jak wskazywano powyżej, w żadnym wypadku kontrola „pominięcia ustawodawczego” nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00).

Należy zatem ustalić, czy przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej jest zaniechanie czy też pominięcie legislacyjne. O ile bowiem orzekanie o zaniechaniu prawodawczym, rozumianym jako nieuchwalenie (niewydanie) aktu normatywnego (pełnej i całkowitej regulacji), znajduje się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, o tyle badanie, czy nie doszło do pominięcia prawodawczego, polegającego na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej, mieści się w sferze kompetencji tego organu (zob. postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK

2/08; wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03).

4. Analiza *petitum* i uzasadnienia skargi, a także wywodów zawartych w zażaleniu skarżącej z 27 września 2010 r. prowadzi do wniosku, że zakwestionowane zostało w regulacji, która umożliwia ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo, z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej na datę złożenia wniosku o emeryturę, pominięcie osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę. Skarżąca, na co wyraźnie wskazuje, nie zamierza zatem postawić zarzutu zaniechania ustawodawczego, lecz jedynie pominięcia ustawodawczego. Jednak równocześnie skarżąca wyjaśnia, że regulację, w której nastąpiło pominięcie upatruje w całym art. 21 (ust. 1-3) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 u.e.r. Ustalić należy zatem, czy wyznaczony przez skarżącą zakres kontroli nie jest zbyt szeroki.

Sejm podziela pogląd wyrażony w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 15 września 2010 r. (sygn. akt Ts 25/10), iż zarzut pominięcia nie może zostać skierowany do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.e.r., gdyż te przepisy nie przewidują możliwości ustalenia wymiaru emerytury na nowo, zgodnie z art. 15 u.e.r. Jak wynika z powyższej analizy orzecznictwa trybunalskiego poza kompetencją sądu konstytucyjnego znajduje się możliwość uzupełnianie obowiązującego systemu prawnego o nowe regulacje. Dopuszczalne jest jedynie uznanie za niezgodne z Konstytucją (innym wzorcem kontroli) braku części regulacji pozostającej w ścisłym związku ze zbyt wąsko, pozytywnie unormowaną częścią regulacji; a zatem pominięcie określonej części unormowania. Zarzut pominięcia można skutecznie postawić wyłącznie wówczas, gdy pomiędzy materiałą unormowaną w danym przepisie i tą pozostawioną poza jego zakresem istnieje jakościowa tożsamość, albo przynajmniej wyraźne podobieństwo. Artykuł 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.e.r. nie wykazują takiego podobieństwa. W stosunku do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz do ust. 2 pkt 1 u.e.r. zakres kontroli wynikający z *petitum* oraz uzasadnienia skargi stanowiłby w gruncie rzeczy postulat ustawodawczy wprowadzenia, obok zaskarżonych, całkowicie nowego unormowania, które do tej pory nie obowiązywało. Uzupełnienie zamkniętej i całkowitej regulacji, która stanowi, że podstawą wymiaru emerytury jest zwaloryzowana podstawa wymiaru poprzednio pobieranego świadczenia (renty, emerytury), o nowy (inny) mechanizm ustalania podstawy wymiaru emerytury mający zastosowanie wyłącznie do określonej grupy podmiotów (osób pobierających

wcześniejszą emeryturę; zob. *petitum* skargi) zakłada kreację nowego unormowania, w którym na nowo ustalono by hipotezę (wcześniejsi emeryci) i dyspozycję (określenie podstawy emerytury na nowo). Uzupełnienie systemu prawa o nową regulację jest niedopuszczalne. Uznać zatem należy, że w stosunku do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.e.r. skarżąca stawia zarzut zaniechania.

Skarżącą jako przedmiot kontroli wskazuje związkowo art. 53 ust. 1 i 3 u.e.r. Mają one zastosowanie wyłącznie do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 u.e.r. (zob. art. 53 ust. 3 u.e.r.: „Emeryturę, której podstawę wymiaru stanowi podstawa wymiaru świadczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2.”). Niedopuszczalność oceny konstytucyjności przepisu podstawowego, wyklucza możliwość przeprowadzenia kontroli wobec przepisów związkowych.

5. Zarówno w uzasadnieniu skargi, jak i w zażaleniu z 27 września 2010 r. skarżąca wyjaśnia, że: „Kwestionowany w skardze jest więc nie brak przepisu, ale jego brzmienie, limitujące krąg podmiotów uprawnionych do żądania ustalenia wybranej podstawy obliczenia świadczenia emerytalnego, przy spełnieniu analogicznych przesłanek, dotyczących osoby uprawnionej, jak utrata zatrudnienia w następstwie reorganizacji czy likwidacji zakładu pracy, lub ogłoszenie upadłości przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą – świadczenie przedemerytalne (art. 21 ust. 3 wyżej powołanej ustawy) bądź niepełnosprawność (inwalidztwo) osoby uprawnionej (art. 21 ust. 1 przedmiotowej ustawy) w stosunku do osób, które korzystały dotychczas ze świadczeń o podobnym przejściowym charakterze – wcześniejszej emerytury” (zażalenie, s. 4, zob. także skarga, s. 7). Sejm rozumie powyższy fragment w ten sposób, że skarżąca kwestionuje brzmienie art. 21 u.e.r. jako zbyt wąsko (niezgodnie z Konstytucją) wyznaczające krąg podmiotów uprawnionych do żądania ustalenia na nowo podstawy wymiaru emerytury, podczas gdy beneficjenci art. 21 u.e.r. oraz osoby uprawnione do wcześniejszej emerytury posiadają takie same cechy (skarżąca używa sformułowania „spełnienie analogicznych przesłanek”, zob. skarga, s. 7, zażalenie, s. 4). Grupami podobnymi, których sytuacja została zróżnicowana są z jednej strony osoby pobierające świadczenie przedemerytalne (art. 21 ust. 3 u.e.r.; wspólną cechą jest uzyskanie świadczenia w przypadku utraty zatrudnienia) oraz osoby pobierające rentę z tytułu niezdolności do pracy (art. 21 ust. 1 u.e.r.; cechą wspólną jest przejściowość świadczenia), a z drugiej strony osoby pobierające wcześniejszą

emeryturę. W skardze wyczerpująco przedstawiono, na czym polega, zdaniem skarżącej, zbieżność sytuacji prawnej pomiędzy wcześniejszymi emerytami, a osobami pobierającymi świadczenie przedemerytalne (skarga, s. 10-11). Natomiast nie zostało wyjaśnione, jakie cechy wspólne posiadają wcześniejsi emeryci oraz renciści z tytułu niezdolności do pracy. Przeciwnie, skarżąca podkreślała, iż wcześniejsza emerytura, tak jak świadczenie przedemerytalne, przysługiwało osobom, które traciły pracę z powodów leżących po stronie pracodawcy, co pozostaje w wyraźnej rozbieżności do warunków uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy (w tym pierwszym przypadku świadczenia przysługuje z tytułu zajęcia ryzyka bezrobocia, w tym drugim ryzyka utraty zdrowia).

Zarzut pominięcia ustawodawczego skarżąca mogła zatem skierować do art. 21 ust. 3 u.e.r. Przepis ten umożliwia ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo zgodnie z postanowieniami określonymi w art. 15 u.e.r. Beneficjentami dyspozycji przepisu są osoby, które wcześniej pobierały świadczenie przedemerytalne. Z uzasadnienia skargi wynika jednoznacznie, że skarżąca naruszenie wzorców konstytucyjnych dostrzega w zróżnicowaniu sytuacji prawnej osób pobierających wcześniejszą emeryturę i świadczenie przedemerytalne w sytuacji, gdy oba świadczenia posiadają ten sam charakter – były przyznawane w przypadku utraty zatrudnienia w następstwie reorganizacji albo likwidacji zakładu pracy.

Natomiast, zdaniem Sejmu, skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu pominięcia w art. 21 ust. 1 pkt 2 u.e.r. Co prawda w skardze i zażaleniu z 27 września 2010 r. skarżąca wyjaśnia, że niekonstytucyjność art. 21 u.e.r., a zatem także art. 21 ust. 1 pkt 2 u.e.r., polega na zbyt wąskim limitowaniu kręgu beneficjentów „przy spełnieniu analogicznych przesłanek, dotyczących osoby uprawnionej, jak [...] niepełnosprawność [...] w stosunku do osób, które korzystały dotychczas ze świadczenia o podobnym przejściowym charakterze – wcześniejszej emerytury [...]” (skarga, s. 7; zażalenie, s. 4), jednakże nie przedstawiała argumentacji uzasadniającej tożsamość porównywanych sytuacji prawnych rencisty z tytułu niezdolności do pracy oraz osoby pobierającej wcześniejszą emeryturę (takie uzasadnienie zostało przedstawione w stosunku do osób pobierających świadczenie przedemerytalne). Takie stwierdzenie skarżącej, która wyłącznie w powyżej cytowanym fragmencie odnosi się do podobieństwa pozycji prawnej rencisty i wcześniejszego emeryta, nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 3

ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej ustawa o Trybunale Konstytucyjnym). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rozpoznawanie zarzutów dotyczących braku regulacji wymaga daleko posuniętego rygoryzmu co do stwierdzenia jakościowej tożsamości unormowanej i pominiętej materii. Ciężar przedstawienia stosownego uzasadnienia spoczywa na skarżącym (postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02). Skarżąca nie wykazała, że art. 21 ust. 1 pkt 2 u.e.r. odznacza się – co najmniej – minimalną zbieżnością treściową z określonym w *petitum* zakresem pominięcia. Skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu pominięcia wobec tego przepisu.

6. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna może dotyczyć przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego. Warunek ten jest spełniony, gdy zakwestionowany w skardze przepis determinuje treść orzeczenia w tym aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 164). Ocena spełnienia powyższego warunku wymaga przeanalizowania okoliczności sprawy, na tle której zapadło orzeczenie i skonfrontowania podstawy prawnej rozstrzygnięcia z przedmiotem zaskarżenia. Podkreślić trzeba, że niepowołanie konkretnego przepisu w sentencji nie przesądza, czy stanowił on podstawę ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03; 17 września 2002 r., sygn. akt SK 35/01; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00).

Wskazanym w skardze konstytucyjnej z 26 stycznia 2010 r. ostatecznym orzeczeniem o prawach i wolnościach skarżącego jest wyrok Sądu Apelacyjnego w L z października 2009 r. (sygn. akt). Przedmiotem rozstrzygnięcia sądu była ocena prawidłowości orzeczenia sądu I instancji, a pośrednio dopuszczalność wyliczenia emerytury skarżącej w związku z osiągnięciem przez nią 60 roku życia przy użyciu kwoty bazowej z dnia złożenia wniosku o przyznanie emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Sąd apelacyjny podzielił pogląd sądu I instancji, że podstawa wymiaru emerytury

skarżącej po osiągnięciu wieku 60 lat mogła być ustalona wyłącznie na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 (odsyłający do art. 21 ust. 1 pkt 1) w związku z art. 53 ust. 3 i 1 u.e.r. Natomiast nie jest możliwe ustalenie tej podstawy zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 u.e.r., gdyż skarżąca nie spełnia wskazanych tam przesłanek.

A zatem w uzasadnieniu wyroku sąd odniósł się także do treści art. 21 ust. 3 u.e.r. wyjaśniając, że jego hipoteza nie została w tym przypadku zrealizowana. Przepis ten umożliwia ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo w myśl art. 15 u.e.r. w przypadku osób, które pobierały świadczenie przedemerytalne. Sąd dokonał oceny, czy dany przepis może stanowić podstawę ponownego obliczenia podstawy wymiaru emerytury uwzględniając kwotę bazową z daty wystąpienia z wnioskiem o emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym i na jej podstawie podjął ww. rozstrzygnięcie. Wobec tego należy uznać, że art. 21 ust. 3 u.e.r. stanowił także podstawę rozstrzygnięcia sądu o konstytucyjnych prawach skarżącej.

Natomiast przedmiotem rozważań sądu w ogóle nie był przepis art. 21 ust. 2 pkt 2 u.e.r. Jest to zrozumiałe, gdyż odnosi się on do zupełnie innych stanów faktycznych, niż ten dotyczący skarżącej, a mianowicie reguluje sposób ustalenia podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób, które wcześniej miały ustalone prawo do renty albo emerytury.

W związku z powyższym stwierdzić trzeba, że kontrola konstytucyjności art. 21 ust. 2 pkt 2 u.e.r. jest niedopuszczalna, gdyż nie jest to przepis, na podstawie którego Sąd Apelacyjny w L orzekł ostatecznie o prawach konstytucyjnych skarżącej.

7. Weryfikacja dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej ma miejsce w czasie jej wstępnej kontroli. W jej ramach na podstawie postanowienia z 15 września 2010 r. (sygn. akt Ts 25/10) Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania biegu skardze konstytucyjnej. Na skutek wniesionego zażalenia z 27 września 2010 r. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 29 lutego 2012 r. (sygn. akt Ts 25/10) uwzględnił zażalenie.

Wstępna kontrola nie przesądza jednak definitywnie o zakazie ograniczenia zakresu zaskarżenia przez Trybunał Konstytucyjny na późniejszym etapie, jeśli okaże się, że zachodzi jedna z ujemnych (negatywnych) przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 14 listopada

2007 r., sygn. akt SK 53/06; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00). Z uwagi na brak terminu ograniczającego możliwość oceniania przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej oraz ze względu na to, iż zarządzenie sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu lub ewentualnie postanowienie o uwzględnieniu zażalenia nie ma statusu orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, skład Trybunału wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest – co potwierdza także dotychczasowa praktyka orzecznicza – związany wynikami wstępnej kontroli. Tym samym skład ten władny jest przeprowadzić dalszą kontrolę skargi i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione później przeszkody formalne. Ponadto Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (wyrok TK z 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; postanowienia TK z: 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt U 6/01; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 18/01; 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05).

W związku z powyższym należy **umorzyć postępowanie** w zakresie badania art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 u.e.r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Kontrolę konstytucyjności trzeba natomiast przeprowadzić wobec art. 21 ust. 3 u.e.r. w zakresie, w jakim uniemożliwia osobom, które pobierały wcześniejszą emeryturę, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z chwilą osiągnięcia przez nie podstawowego wieku emerytalnego, z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej w dniu złożenia wniosku o emeryturę.

8. Skarżąca jako wzorce kontroli wskazuje art. 67 ust. 1 i 2 w zawiązku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Artykuł 67 ust. 2 Konstytucji posiada następujące brzmienie: „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i forma określa ustawa”. Skarżąca podnosi, iż przedmiot kontroli narusza wzorzec konstytucyjny, gdyż uniemożliwia ustalenie na nowo podstawy wymiaru emerytury. Jak wynika z zakresu

zaskarżenia oraz uzasadnienia skargi naruszonym konstytucyjnie prawem jest zatem prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego (prawa do emerytury), ustanowione w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z zakresem zaskarżenia koresponduje wskazany przedmiot kontroli (art. 21 u.e.r.), który określa mechanizm ustalania podstawy wymiaru emerytury, a nie świadczenia związanego z utratą pracy. Skarżąca nie wyjaśnia, na czym polegać by miało naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na pozostawianie bez pracy nie z własnej woli, to jest naruszenie art. 67 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw bądź wolności (zob. art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) nie może sprowadzać się tylko do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Obowiązek właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu, przedstawiana zaś argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Podkreślenia wymaga w tym miejscu również treść art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją tej zasady jest zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Zdaniem Sejmu przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie spełnia jedyna wypowiedź skarżącej odnosząca się do naruszenia art. 67 ust. 2 Konstytucji: „[...] z mocy art. 67 ust. 2 Konstytucji na ustawodawcy spoczywa obowiązek poszukiwania odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny czyniłyby zadość prawu podmiotowemu obywatela, wynikającemu z tego przepisu. Jest to prawo o charakterze socjalnym” (skarga, s. 11).

Ponadto, skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności przedmiotu kontroli z art. 2 Konstytucji. Jak wynika z *petitum* skargi i jej uzasadnienia jest to wzorzec

uzupełniający (związkowy). W uzasadnieniu skargi stwierdza się, że naruszeniu uległa zasada poprawnej legislacji. Określając sposób naruszenia konstytucyjnego prawa skarżąca wyjaśniła, że: „Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach np. z 30 marca 2005 r. w sprawie o sygn. K 19/02 wielokrotnie wskazał podstawowe zasady poprawnej legislacji jakich winien przestrzegać ustawodawca przy stanowieniu prawa kształtującego prawa podmiotowe obywateli. Skarżąca w pełni podziela rozważania Trybunału i podkreśla, że ukształtowanie przepisów ustanawiających prawa podmiotowe w sferze zabezpieczenia społecznego nie mogą różnicować z przyczyn tytułarnych (różnice w nazewnictwie) sytuacji prawnej i społecznej obywateli” (skarga, s. 10-11). A zatem, zgodnie ze wskazaniem skarżącej, wyjaśnienia, na czym polegać ma naruszenie zasady poprawnej legislacji, należy poszukiwać we wspomnianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r. (sygn. akt K 19/02). Jednakże dokładna analiza ww. wyroku sądu konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że w tym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny ustalił niezgodność zaskarżonych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą odpowiedniego *vacatio legis*. O zasadzie przyzwoitej (poprawnej) legislacji Trybunał wspominał jedynie w kontekście braku niezbędnego okresu dostosowawczego uniemożliwiającego osobom poszkodowanym realizację ich praw. W realiach wówczas rozstrzyganej sprawy naruszenie zasady przyzwoitej legislacji polegało zatem na naruszeniu zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Zdaniem Sejmu, z kontekstu normatywnego i uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca ani nie formułuje takiego zarzutu (naruszenia zasady odpowiedniego *vacatio legis*), ani nie przedstawia odpowiedniej argumentacji. Tym samym trzeba uznać, że we wskazanym przez skarżącą wyroku nie można odnaleźć uzasadnienia dla naruszenia przez przedmiot kontroli zasady poprawnej legislacji w niniejszej sprawie. Wskazaniem takiego uzasadnienia, zdaniem Sejmu, nie jest również wyjaśnienie przedstawione w skardze o treści: „[...] stwierdzić trzeba, że art. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia takiego prawa, by obywatel mógł mieć do niego pełne zaufanie. Ten warunek na pewno nie jest spełniony, gdy ustawodawca wprowadza niezasadnie przepis różnicujący sytuację w zabezpieczeniu społecznym obywateli, który wprost narusza powołane wyżej przepisy Ustawy Zasadniczej”. Brak wskazania przez skarżącą sposobu naruszenia konstytucyjnego prawa stanowi nieusuwalny brak formalny skargi konstytucyjnych.

Skutkuje zatem umorzeniem postępowania w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 2 Konstytucji.

9. Tym samym stwierdzić trzeba, że należy **umorzyć postępowanie** w zakresie badania zgodności art. 21 ust. 3 u.e.r. z art. 67 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. Przedmiot kontroli i kontekst normatywny

1. Zaskarżoną regulacją jest art. 21 ust. 3 u.e.r. posiadająca następujące brzmienie:

„Podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, stanowi podstawa wymiaru emerytury przyjęta do ustalenia świadczenia przedemerytalnego – w wysokości uwzględniającej wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do świadczenia przedemerytalnego albo podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15”.

Skarżąca zakwestionowała ww. przepis w zakresie, w jakim przepis ten osobom, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną im w oparciu o nieobowiązujące już przepisy rozporządzenia z 26 stycznia 1990 r., z chwilą osiągnięcia przez nie granicy powszechnego wieku emerytalnego, uniemożliwia ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z uwzględnieniem zasad określonych w art. 15 u.e.r. z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej na datę złożenia wniosku o emeryturę.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia z 26 stycznia 1990 r. pracownicy, z którymi rozwiązano stosunek pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy (zakładu pracy) mogli przejść na wcześniejszą emeryturę bez względu na wiek, jeżeli osiągnęli do dnia rozwiązania stosunku pracy okres zatrudnienia wynoszący łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczanymi do okresów zatrudnienia co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn.

2. Artykuł 21 u.e.r. reguluje kwestię ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty w sytuacji posiadania wcześniej ustalonego prawa do jednego z tych

świadczeń albo pobierania świadczenia przedemerytalnego. Zasadą jest przyjęcie podstawy wymiaru poprzedniego świadczenia, a w przypadku ustalania podstawy wymiaru emerytury dla osoby, która miała wcześniej ustalone prawo do emerytury mechanizm ten jest obligatoryjny. W przypadku obliczania emerytury zwykłej, jeżeli wcześniej świadczeniobiorcy przysługiwała emerytura wcześniejsza, nie ma zastosowania art. 21 ust. 1 pkt 2 u.e.r., nie jest więc możliwe ustalenie na nowo podstawy wymiaru powszechnej emerytury stosując art. 15 u.e.r. Artykuł 21 ust. 2 pkt 1 u.e.r. odsyła bowiem wyłącznie do art. 21 ust. 1 pkt 1 u.e.r., a zatem wyłącznie ta regulacja może znaleźć zastosowanie do ustalania podstawy wymiaru emerytury powszechnej; tę podstawę stanowi podstawa wymiaru poprzedniej emerytury. Brak jest tym samym podstawy prawnej, która pozwalałaby przyjąć nową kwotę bazową do obliczania podstawy wymiaru kolejnej emerytury. Podstawy tej nie zmienia art. 53 u.e.r. Natomiast przy określaniu podstawy wymiaru emerytury osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do świadczenia przedemerytalnego, ustawodawca przewidział alternatywne rozwiązania; albo ustalenie podstawy wymiaru emerytury polegało na przyjęciu podstawy wymiaru poprzedniego świadczenia (uwzględniając wszystkie waloryzacje), albo następowało ono na nowo, zgodnie z regulacją art. 15 u.e.r. (K. Antonów [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, komentarz do art. 21, Lex Nr 53324).

III. Zarzuty skarżącej

Zdaniem skarżącej charakter świadczenia przedemerytalnego objętego zakresem art. 21 ust. 3 u.e.r. i charakter pobieranej przez skarżącą wcześniejszej emerytury są tożsame, a zatem niedopuszczalne jest ich różnicowanie w zakresie zabezpieczenia społecznego. Dyferencjacja pozycji prawnej osób pobierających świadczenie przedemerytalne oraz wcześniejszą emeryturę polegała na tym, iż jedynie ci pierwsi mają prawo ustalenia podstawy wymiaru emerytury na nowo, to jest uwzględniając kwotę bazową z dnia złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Jak podkreśla skarżąca: „Ustawodawca wobec tych osób przewidział możliwość przeliczenia zarówno części socjalnej jak i stażowej emerytury w oparciu o aktualną na datę złożenia wniosku o emeryturę właściwą kwotę bazową. Charakter świadczenia nazwanym świadczeniem przedemerytalnym i wcześniejszej emerytury jest oczywiście tożsamy

i nie ma żadnych racjonalnych uzasadnień do celowego różnicowania praw podmiotowych w zakresie zabezpieczenia społecznego osób pobierających oba te świadczenia przy przechodzeniu tych osób na właściwą emeryturę” (skarga, s. 10). Skarżąca wyjaśnia, że za wspólną cechą istotną osób pobierających świadczenie przedemerytalne i wcześniejszą emeryturę należy uznać wiek, opłacanie składek przez określony czas oraz zakończenie aktywności zawodowej z przyczyn niezależnych od zainteresowanego.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Skarżąca jako wzorce kontroli wskazuje art. 67 ust. 1 Konstytucji (wzorzec podstawowy) oraz art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (wzorzec uzupełniający).

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter prawny art. 67 ust. 1 Konstytucji, stwierdził, że:

a) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

b) określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

c) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i jednolitą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest m.in. zapewnienie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Zabezpieczenie społeczne, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, obejmuje także mechanizm ubezpieczenia społecznego, który gwarantuje prawo do świadczeń zastępujących wynagrodzenie, ze względu na

zajście ryzyka (zdarzenia) ubezpieczeniowego (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 23; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3-4 i 7 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem, zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5-6 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Granicą swobody ustawodawcy jest także zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotę tego prawa Trybunał rozumie w ten sposób, że ustawodawca musi stworzyć takie regulacje, które zagwarantują minimalny poziom świadczeń (rozumianych jako umożliwiających zaspokojenie nie tylko podstawowych potrzeb) osobom, wobec których spełnił się konstytucyjny warunek uzyskania świadczenia i które zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej (odnośnie do osiągnięcia wieku emerytalnego zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności czy celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00).

2. Skarżąca pomocniczym wzorcem kontroli uczyniła zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji, wynikające z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepisy te mają następujące brzmienie: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1) oraz: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (ust. 2).

Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. [...] różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także: wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00).

Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji zawsze ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 32, s. 7).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest stanowisko, że fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych, to jest wyróżnionych według posiadania „cechy istotnej” („relewantnej”). Równość wobec prawa nie ma bowiem charakteru absolutnego

(por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą:

a) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;

b) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

c) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Konstytucyjna zasada równości nie ma zatem charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków. Regulacje prawne mające na celu odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych powinny jednak spełniać – wspomniany wcześniej – test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych.

Artykuł 32 ust. 2 Konstytucji wprowadza zakaz dyskryminacji; nie określa jednak cech, ze względu na które można dokonywać dyferencjacji sytuacji prawnej podmiotów, ale stwierdza, że „nikt nie może być dyskryminowanym z jakiegokolwiek przyczyny”. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 października 2001 r. (sygn. akt K 22/01): „[A]rt. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża

uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty”.

Sąd konstytucyjny podtrzymał powyższe tezy w wyroku z 25 listopada 2010 r. (sygn. akt K 27/09) oraz podkreślił, że: „[P]rawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowią «dwie strony tego samego medalu», czyli pozytywny oraz negatywny aspekt konstytucyjnej zasady równości. Orzeczenie stwierdzające zgodność pewnych treści normatywnych z prawem do równego traktowania oznacza więc automatycznie zgodność tychże treści z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji”.

Podkreślić należy, iż w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych możliwość różnicowania praw podmiotów podobnych jest szersza, ponieważ – w tym zakresie – ustawodawcy przysługuje względna swoboda przy wyborze środków i celów polityki państwa (por. L. Galicki, *op. cit.*, s. 24).

V. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym jest zakres swobody ustawodawcy w określaniu sposobu obliczania wysokości emerytury po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, w szczególności wyznaczania mechanizmu ustalania podstawy wymiaru emerytury. Ocenic należy, na ile ustawodawca zobowiązany jest do ustalenia takich samych zasad określania podstawy wymiaru emerytury dla osób pobierających wcześniejszą emeryturę i świadczenie przedemerytalne. Ustalić zatem należy, czy zachodzi podobieństwo pomiędzy wcześniejszą emeryturą oraz świadczeniem przedemerytalnym, jaki charakter posiadają te świadczenia (identyczny bądź odmienny) i czy w związku z tym konieczne jest, z konstytucyjnego punktu widzenia, równe traktowanie osób pobierających te świadczenia.

2. Istotne wydaje się przedstawienie kontekstu kształtowania się wcześniejszych emerytur i świadczeń przedemerytalnych oraz ich charakterystyka.

Prawo do wcześniejszej emerytury to prawo do przejścia na emeryturę mimo nieosiągnięcia wieku emerytalnego. Różni się tym (brakiem przesłanki osiągnięcia wieku emerytalnego) od emerytury w obniżonym wieku, przysługującej po osiągnięciu wieku emerytalnego, lecz ustalonego przez prawodawcę na niższym od powszechnego poziomie. Okoliczności uzasadniające przejście na wcześniejszą emeryturę stanowią dodatkowe warunki (kryteria) uzyskania prawa do emerytury. Prawo do wcześniejszej emerytury nie powstaje *ex lege*, jak w przypadku prawa w powszechnym wieku, lecz nabywa się je dopiero po złożeniu wniosku o nabycie prawa do świadczenia, pomimo nieosiągnięcia wieku emerytalnego.

Po raz pierwszy prawo do wcześniejszej emerytury przewidywała ustawa z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.). Zgodnie z jej art. 22a, dodanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 21, poz. 116), Rada Ministrów została upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia zasad przechodzenia na emeryturę przez pracowników, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego brakuje 5 lat. Regulacja umożliwiająca przejście na wcześniejszą emeryturę została przyjęta także w ustawie z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Zgodnie z art. 27 ust. 3 tej ustawy to Rada Ministrów, a przejściowo od 1 lipca 1989 r. do 10 marca 1992 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej, mogła określić w drodze rozporządzenia zasady wcześniejszego przechodzenia na emeryturę na warunkach innych niż ustawowe. Na podstawie tego upoważnienia zostały wydane kolejne (równocześnie uchylające poprzednie) rozporządzenia, określające warunki wcześniejszych emerytur dla pracowników niektórych likwidowanych zakładów pracy, w tym obowiązujące od 27 stycznia 1990 r. do 11 kwietnia 1997 r. rozporządzenie z 26 stycznia 1990 r., na podstawie którego skarżąca przeszła na wcześniejszą emeryturę. Zgodnie z tym rozporządzeniem pracownicy, z którymi rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło w okolicznościach ustalonych w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19) mogli przejść na wcześniejszą emeryturę bez względu na wiek, jeżeli osiągnęli do dnia rozwiązania stosunku pracy okres zatrudnienia co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn. (§ 1 rozporządzenia z 26 stycznia 1990 r.). Rozporządzenie z 26 stycznia 1990 r.

zostało uchylone przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 1997 r. w sprawie zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz. U. Nr 29, poz. 159), które co do zasady powtarzało poprzednią regulację.

Na odejście od instytucji wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy ustawodawca zdecydował się dokonując przebudowy systemu wsparcia bezrobotnych (zob. wypowiedź posła C. Miżejewskiego na 94 posiedzeniu Sejmu w dniu 19 listopada 1996 r., przedstawiającego sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Komisji Ustawodawczej o pilnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie ustawy o pomocy społecznej). Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 687; dalej ustawa nowelizująca) uchylony został z 1 stycznia 1998 r. art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, stanowiący podstawę prawną do wydania ww. rozporządzeń w sprawie wcześniejszych emerytur (zob. art. 10 pkt 4 ustawy nowelizującej). Równocześnie ustawa nowelizująca zmieniła ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm.; dalej: u.z.p.b.) w ten sposób, że dodała rozdział 3c o tytule „Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne”. Jak wyjaśniał poseł C. Miżejewski w procesie legislacyjnym: „Wprowadzenie świadczeń przedemerytalnych oznacza również odchodzenie od wcześniejszych emerytur przyznawanych na podstawie rozporządzenia ze stycznia 1990 r.” (wypowiedź w trakcie 94 posiedzeniu Sejmu w dniu 19 listopada 1996 r.). A zatem, wygaszenie uprawnień do wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z przyczyn dotyczących zakładu pracy nastąpiło w ramach wprowadzenia nowej instytucji – świadczenia przedemerytalnego.

3. Zgodnie z art. 21 ust. 3 u.e.r. możliwość ustalenia na nowo podstawy wymiaru emerytury (w myśl art. 15 u.e.r.) posiadają wyłącznie „osoby, które wcześniej pobierały świadczenia przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu”. Przepisami o zatrudnieniu

i przeciwdziałaniu bezrobociu, o których mowa w art. 21 u.e.r. są przepisy nieobowiązującej już u.z.p.b. Świadczeniami przedemerytalnym wspomnianymi w art. 21 ust. 3 u.e.r. są zatem świadczenia nabyte na podstawie art. 37k u.z.p.b.; zaskarżona regulacja nie obejmuje natomiast świadczeń przedemerytalnych nabytych na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252 ze zm.; dalej: u.ś.p.), która stanowi nową podstawę uzyskania ww. świadczenia (natomiast u.z.p.b., wraz z jej przepisami dotyczącymi świadczeń przedemerytalnych, została uchylona z dniem 1 czerwca 2004 r. przez art. 151 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).

Warunki konieczne dla przyznania świadczenia przedemerytalnego nabytego na podstawie u.z.p.b. (dalej sformułowanie świadczenie przedemerytalne oznaczać będzie świadczenie przedemerytalne nabyte na podstawie u.p.z.b.) zostały określone w jej art. 37k. Zgodnie z regulacją ustawową świadczenie przedemerytalne przysługuje m.in. osobie, spełniającej warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, jeżeli do dnia rozwiązania stosunku pracy, z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w którym była zatrudniona przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, osiągnęła okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn. Wysokość świadczenia przedemerytalnego zmieniała się. Początkowo świadczenie było przyznawane w wysokości 80% kwoty emerytury, która jednak nie mogła wynosić mniej niż wysokość zasiłku przedemerytalnego. W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 1 stycznia 2002 r. świadczenie wynosić miało 90% kwoty emerytury (od 7 listopada 2001 r. przyznawane było w kwocie aktualnie obowiązującego zasiłku przedemerytalnego). Od 1 stycznia 2002 r. świadczenie nie mogło wynosić mniej niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych, określonego w art. 24 ust. 1 u.z.p.b. (zgodnie z art. 23 ust. 1 u.ś.p. po wejściu w życie u.ś.p. utrzymano wysokość dotychczas wypłacanych świadczeń). Od 1 stycznia 2002 r. posiadał on wysokość 476,70 zł. Świadczenia przedemerytalne były finansowane z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy (art. 37o ust. 2 u.z.p.b), natomiast po wejściu w życie u.ś.p. finansowane są przez Fundusz Pracy (zob. także art. 12 u.ś.p.), którego dochodami są m.in. obowiązkowe składki obciążające pracodawców oraz dotacje budżetu państwa (zob. art. 106 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy). Zgodnie z art. 37o u.z.p.b. świadczenia te

ustalał i przyznawał starosta, a wypłacał powiatowy urząd pracy, natomiast po wejściu w życie u.ś.p. czynności te dokonuje ZUS. Prawo do świadczenia przedemerytalnego ustawało z dniem, w którym osoba uprawniona przestawała spełniać warunki posiadania statusu bezrobotnego (np. osiągnęła wiek 60 lat dla kobiet, 65 dla mężczyzn; zob. art. 37n u.z.p.b.). W przypadku podjęcia pracy zarobkowej prawo do świadczenia przedemerytalnego ulegało zawieszeniu, po osiągnięciu przychodu/dochodu w określonej wysokości. Aby świadczenie nie uległo zawieszeniu, w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 1 stycznia 2001 r. dochód nie mógł przekraczać miesięcznie połowy najniższego wynagrodzenia. Natomiast od 1 stycznia 2001 r. świadczenie przedemerytalne nie ulegało zawieszeniu, jeśli łączna kwota przychodów uzyskanych w danym miesiącu z tytułu pracy zarobkowej oraz świadczenia przedemerytalnego przewyższałyby kwotę 200% zasiłku dla bezrobotnych. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przyjęła zatem rygorystyczną zasadę zawieszenia całkowitego, podczas gdy w przypadku świadczeń emerytalnych (w tym wcześniejszych emerytur) obowiązują zasady odpowiedniego zmniejszania ich wysokości w przypadku uzyskiwania przychodu (zob. art. 24 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.; art. 104 u.e.r.). Natomiast po uchyleniu u.z.p.b. zagadnienie ustania oraz zawieszania świadczenia reguluje art. 4 i art. 5 u.ś.p. W myśl tego ostatniego świadczenie przedemerytalne ulega zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, jeżeli przychód przekracza miesięcznie kwotę 25% przeciętnego wynagrodzenia w roku kalendarzowym, a zawieszeniu w przypadku przekroczenia 70% tego wynagrodzenia. W przypadku emerytur ulegają one zawieszeniu dopiero w przypadku osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a w przypadku uzyskania przychodu przekraczającego 70% przeciętnego wynagrodzenia świadczenie ulega zmniejszeniu o wysokość przekroczenia (jednakże górną granicę zmniejszenia wyznacza art. 104 ust. 8 u.e.r.).

4. Następnie należy przystąpić do oceny charakteru obu porównywanych przez skarżącą świadczeń. W doktrynie podkreśla się, że świadczenie przedemerytalne nie ma charakteru świadczenia z ubezpieczenia społecznego. „Świadczenie przedemerytalne jest formą ochrony ryzyka bezrobocia osób w wieku przedemerytalnym i świadczeń przedemerytalnych [...] Jest to problematyka

świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych ze słabnącą, ze względu na wiek, pozycją na rynku pracy, którzy w wyniku reformy ubezpieczeń społecznych utracili korzystniejsze uprawnienia z tytułu wcześniejszych emerytur i obniżonego wieku emerytalnego” (J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne*, Kraków 2003 r., s. 365; zob. także I. Jędrasik-Jankowska, *Zasiłki i świadczenia przedemerytalne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, Nr 7-8, s. 37 i n.). Także w orzecznictwie sądowym prezentowany jest powyższy pogląd. Jak wyjaśnił Sąd Apelacyjny w Katowicach: „[...] w świetle art. 37k ust. 1 oraz art. 37o ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu [...], świadczenie przedemerytalne, przysługujące osobie spełniającej określone w tymże akcie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, a także dodatkowe kryteria wieku oraz stażu składkowego i nieskładkowego, przyznawane i wypłacane przez powiatowe urzędy pracy ze środków pochodzących z budżetu państwa w ramach dotacji dla Funduszu Płacy, jest świadczeniem zastrzeżonym dla bezrobotnych w związku z realizacją sprecyzowanego w art. 1 ust. 1 celu ustawy, tj. łagodnienie skutków bezrobocia. W żadnym razie nie jest to świadczenie z zakresu któregośkolwiek z rodzajów ubezpieczeń społecznych wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych [...]. Wbrew twierdzeniom apelującego, nie jest to również jedno ze świadczeń emerytalno-rentowych, o jakich traktuje art. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 21 listopada 2002 r., sygn. akt III AUa 2921/01).

Sejm podziela przedstawiony w doktrynie i orzecznictwie pogląd. Przeciwno uznaniu świadczenia przedemerytalnego za świadczenie ubezpieczenia społecznego (emerytalnego) przemawiają następujące argumenty:

a) podstawową przesłanką uzyskania świadczenia przedemerytalnego jest uzyskanie statusu bezrobotnego (świadczenie jest przyznane w celu zwalczania zjawiska bezrobocia);

b) ustawodawca przewidział nieznanemu systemowi emerytalnemu mechanizm ustania świadczenia z powodu utraty określonego statusu, podczas gdy prawo do emerytury, co do zasady, może ustać wyłącznie definitywnie, w chwili śmierci świadczeniobiorcy (zmianie nie ulega bowiem ani wiek, ani staż ubezpieczeniowy; K. Antonów [w:] *op. cit.* komentarz do art. 101, Lex Nr 53410); wyjątek stanowi

jedynie dopuszczalność ustania prawa do emerytury wcześniejszej z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski, w tym bowiem przypadku zmianie ulec może stan zdrowotny dziecka (*ibidem*);

c) świadczenia są finansowane z budżetu państwa (za pośrednictwem Funduszu Pracy), a nie z funduszu ubezpieczeniowego;

d) okres pobierania świadczeń poprzedza przejście na emeryturę i stanowi element składowy stażu ubezpieczeniowego; czas pobierania świadczenia przedemerytalnego stanowi bowiem okres nieskładkowy (zob. art. 7 pkt 11 u.e.r.); dopiero po tym okresie następuje ustalenie prawa do emerytury.

Natomiast prawo do wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy bezspornie jest świadczeniem będącym częścią systemu emerytalnego, wypłacanego z funduszu ubezpieczeniowego (emerytalnego). Stanowi świadczenie, które następnie, bez zmiany charakteru zostaje przekształcone w emeryturę w wieku podstawowym. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 czerwca 2006 r. (sygn. akt I UZP 3/06): „[...] nie jest trafne stanowisko, że emerytura ta [emerytura w wieku emerytalnym podstawowym – uwaga własna] stanowi nowe świadczenie, które w związku z tym powinno zostać ustalone z uwzględnieniem reguł dotyczących określenia wysokości emerytury przyznawanej po raz pierwszy w związku ze spełnieniem warunków przewidzianych art. 27 ustawy. Stanowisko to wymagałoby przyjęcia założenia, że prawo do emerytury wcześniejszej wygasło. Przepisy obowiązującego prawa nie dają podstaw do przyjęcia takiego założenia. Ponadto, ustawa nie posługuje się pojęciem nowej emerytury względnie nowego świadczenia. W art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest mowa o emeryturze dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury, z czego wynika, że w zakresie tego samego świadczenia - emerytury - w związku ze spełnieniem warunku osiągnięcia wieku emerytalnego następuje jedynie ustalenie na nowo podstawy wymiaru”.

Ponadto, wprawdzie uzyskanie wcześniejszej emerytury i świadczenia przedemerytalnego jest warunkowane legitymowaniem się takim samym stażem ubezpieczeniowym, wysokość świadczenia przedemerytalnego była niższa (od 80-90% kwoty emerytury, a od 1 stycznia 2002 r. ustawodawca wprowadził górną granicę wysokości świadczenia na stosunkowo niskim poziomie – 200% zasiłku dla bezrobotnych). Natomiast wysokość wcześniejszej emerytury nie była obniżana, lecz wynikała z ustalonego przez organ rentowy stażu ubezpieczeniowego. Pomimo, że

art. 27 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin upoważniał Radę Ministrów do ustalenia zasad obniżania wcześniejszej emerytury proporcjonalnie do liczby lat brakujących do wieku emerytalnego, to w przypadku skarżącej takie regulacje nie miały zastosowania. Rada Ministrów skorzystała bowiem wyłącznie z tego uprawnienia wydając rozporządzenie z dnia 17 czerwca 1989 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników niektórych likwidowanych zakładów pracy (Dz. U. Nr 40, poz. 218; zob. § 2 pkt 2). Natomiast w rozporządzeniu z 26 stycznia 1990 r., które miało zastosowanie do skarżącej, takie unormowania nie zostały już umieszczone. W przypadku świadczenia przedemerytalnego zostały także przyjęte odmienne, mniej korzystne dla świadczeniobiorców, regulacje dotyczące łączenia świadczenia z osiągnięciem dochodów z pracy zarobkowej (zob. powyżej).

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że świadczenie przedemerytalne i wcześniejsza emerytura należą do odmiennych systemów zabezpieczenia socjalnego, wypłacanych z innych funduszy. Pod względem wysokości oraz zasad łączenia pobierania świadczenia z zarobkowaniem sytuacja prawna osób pobierających świadczenie przedemerytalne została ukształtowana w sposób odmienny – mniej korzystny – w porównaniu z osobami pobierającymi wcześniejsze emerytury.

5. Relewantną cechą wspólną, którą wskazuje skarżąca, jest tożsamy charakter świadczenia przedemerytalnego i wcześniejszej emerytury (skarga, s. 10). Skarżąca wskazuje, że: „[...] za cechy charakteryzujące zarówno uprawnionych do świadczeń przedemerytalnych jak i uprawnionych do wcześniejszej emerytury należałoby uznać wiek, opłacanie składek przez określony czas oraz zakończenie aktywności zawodowej z przyczyn niezależnych od zainteresowanego” (skarga, s. 11). Sejm rozumie powyższy fragment w ten sposób, że cechą relewantną wskazaną przez skarżącą jest fakt, że oba świadczenia można było uzyskać bez spełnienia przesłanki osiągnięcia określonego wieku emerytalnego (bez względu na wiek), lecz jedynie legitymując się w obu przypadkach tym samym stażem ubezpieczeniowym (35 lat dla kobiet, 40 lat dla mężczyzn). Ponadto, drugą istotną przesłanką nabycia obu świadczeń, która stanowić miałaby cechę relewantną, było rozwiązanie stosunku pracy, z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

Sejm natomiast pragnie wskazać w tym przypadku cechę różnicującą, która jego zdaniem pozwala odmiennie kształtować sytuację prawną świadczeniobiorców. Jak wskazano, oba świadczenia przynależą do różnych systemów zabezpieczenia społecznego, nie mają zatem tożsamesgo charakteru. Wcześniejsza emerytura stanowi świadczenie ubezpieczenia społecznego, jest wypłacane z funduszu ubezpieczeniowego tworzonego przez samych ubezpieczonych. Nabycie prawa do wcześniejszej emerytury powoduje uzyskanie, dożywotnio i bez możliwości rezygnacji, statusu emeryta (prawa do świadczenia), a z momentem osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego następuje jedynie przekształcenie wcześniejszej emerytury w emeryturę „zwykłą”, bez zmiany charakteru świadczenia. Natomiast, jak wykazano powyżej, świadczenie przedemerytalne stanowi świadczenie, którego funkcją jest ochrona przed ryzykiem bezrobocia osób w wieku przedemerytalnym, nie jest świadczeniem ubezpieczeniowym, a wypłacane było z budżetu państwa za pośrednictwem Funduszu Pracy (następnie z Funduszu Pracy tworzonego przez składki pracodawców oraz dotacje budżetowe). Status osoby pobierającej świadczenie przedemerytalne jest tymczasowy. Świadczeniobiorca może z niego zrezygnować w każdej chwili. W przypadku zaś osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego następuje jego utrata z mocy prawa. Czas pobierania świadczenia emerytalnego stanowi element wymaganego stażu ubezpieczeniowego (jest okresem bezskładkowym), a z momentem jego zakończenia wraz z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego świadczeniobiorcy następuje wszczęcie z urzędu postępowania, którego efektem jest ustalenie prawa do emerytury (art. 116 ust. 1a u.e.r.). Wraz z ustaleniem prawa do emerytury dochodzi do przekształcenia statusu świadczeniobiorcy z osoby bezrobotnej pobierającej świadczenie przedemerytalne w emeryta. Logiczną konsekwencją takiego procesu jest zatem umożliwienie ustalenia podstawy wymiaru emerytury wraz z momentem uzyskania prawa do emerytury (na nowo z zastosowaniem art. 15 u.e.r.). Jednakże ze względu na to, że taka podstawa już raz była ustalana, w momencie określania wysokości świadczenia przedemerytalnego, ustawodawca przewidział także możliwość uwzględnienia tej podstawy do wyliczenia emerytury.

Co do zasady, podstawę wymiaru emerytur określa się zatem w momencie ustalenia prawa do emerytury (uzyskania statusu emeryta). Dla wcześniejszej emerytury i świadczenia przedemerytalnego, ze względu na inny charakter tych świadczeń, te momenty przypadają w innym czasie. Możliwości ustalenia podstawy

wymiaru emerytury w chwili innego niż uzyskanie statusu emeryta zdarzenia stanowią odstępstwo od tej zasady. Podkreślić należy, że także w przypadku wcześniejszych emerytur ustawodawca przewidział pewną modyfikację mechanizmu ustalania wysokości emerytury, która łagodzi rygoryzm modelu przyjmowania podstawy wymiaru emerytury z momentu uzyskania statusu emeryta (po raz pierwszy). Zgodnie z art. 53 ust. 4 w związku z ust. 3 i ust. 1 pkt 1 u.e.r., jeżeli wcześniejszy emeryt po nabyciu emerytury podlegał co najmniej przez 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu, do obliczenia wysokości jego „zwykłej” emerytury w jej części socjalnej uwzględnia się kwotę bazową obowiązującą w dacie złożenia wniosku o emeryturę na podstawie art. 27 u.e.r. (po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego), a zatem po osiągnięciu statusu emeryta (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 10 września 2009 r., sygn. akt I UZP 6/09).

A zatem, wbrew twierdzeniom skarżącej, regulacja art. 21 u.e.r. konsekwentnie realizuje powyższe założenie i – zdaniem Sejmu – nie można stawiać jej zarzutu braku racjonalności.

Inny charakter tych świadczeń pozwolił także ustawodawcy na ukształtowanie w sposób mniej korzystny dla osób pobierających świadczenie przedemerytalne wysokości pobieranego świadczenia oraz zasad zawieszania świadczenia w przypadku uzyskiwania przychodów z pracy zarobkowej przez świadczeniobierców. Również w tych aspektach korzystniejsze uregulowanie sytuacji prawnej wcześniejszych emerytów jest wyłącznie konsekwencją przyjętego założenia, iż powyższe świadczenia posiadają konstrukcyjnie inny charakter. Osoba pobierająca świadczenie przedemerytalne nie jest emerytem, a zatem dopuszczalne jest wprowadzenie odmiennych, niż dotyczące świadczeń emerytalnych, reguł określających wysokość świadczenia przedemerytalnego i zasad jego łączenia z pracą zarobkową.

Podsumowując, świadczenia te posiadają istotną cechę różnicującą umożliwiającą ustawodawcy dyferencjacje ich statusu, także w przypadku obliczania podstawy wymiaru emerytury, a mianowicie należą do różnych systemów zabezpieczenia społecznego.

6. Podkreślić należy, że tożsamość przesłanek uzyskania wcześniejszej emerytury i świadczenia przedemerytalnego wynika z faktu zastąpienia tego pierwszego świadczenia tym drugim. Takie *ratio legis* wyraźnie zostało wskazane

w trakcie prac legislacyjnych nad nowelizacją u.z.p.b. wprowadzającą świadczenia przedemerytalne (zob. wypowiedź posła C. Miżejewskiego na 94 posiedzeniu Sejmu w dniu 19 listopada 1996 r.). Jak podkreśla się w piśmiennictwie: „W latach 80., wobec załamania gospodarczego, zaczęto wykorzystywać system emerytalny dla łagodzenia sytuacji wielu grup zawodowych na rynku pracy, m.in. za pomocą wcześniejszych emerytur [...]. System emerytalny stał się zbyt kosztownym narzędziem polityki zatrudnienia [...]. Ta ewolucja została zahamowana przez usztywnienie przesłanki wieku emerytalnego w ubezpieczeniach społecznych i ustanowienie świadczeń przedemerytalnych [...] Zmienił się sposób finansowania oraz zasady i poziom świadczeń, jako skutek przekształcenia ich charakteru z ubezpieczeniowego na pomocniczy” (J. Jończyk, *op. cit.*, s. 365). A zatem ustawodawca, dokonując krytycznej oceny dotychczasowej polityki prawa, w tym z punktu widzenia równowagi finansów publicznych, postanowił przy pomocy innego konstrukcyjnie instrumentu prawnego uregulować określony problem społeczno-gospodarczy. Parlament jest konstytucyjnie uprawniony i zobowiązany do dokonywania wyborów określonych mechanizmów prawnych, które rozwiązywać mają problemy społeczno-gospodarcze, w zgodzie z założeniami aktualnie prowadzonej polityki prawa i uwzględniając możliwości finansowe państwa. Zmiana wykorzystywanego instrumentu prawnego nie oznacza jednakże zatarcia różnic systemowych pomiędzy poprzednim i obecnym mechanizmem prawnym. Innymi słowy, zdaniem Sejmu, fakt, że świadczenia przedemerytalne zastąpiły wcześniejsze emerytury nie powoduje utraty przez te świadczenia odmiennego charakteru. To właśnie inny charakter świadczeń przedemerytalnych był powodem zastąpienia wcześniejszych emerytur. A zatem, zdaniem Sejmu, przedstawione przez skarżącą okoliczności nie stanowią wspólnej cechy relewantnej.

7. Trybunał Konstytucyjny rozważał w swoim orzecznictwie zagadnienie wymiaru czasowego zasady równości oraz dopuszczalność różnicowań wynikających ze zmian wprowadzonych przez prawodawcę w systemie prawnym. Sąd konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01; wyrok dotyczył konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, był jednak później cytowany w wyrokach TK dotyczących przepisów emerytalno-rentowych, zob. np. wyrok TK z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06) stwierdził, że: „[Z]arzut naruszenia zasady równości

rozpatrywać należy w świetle całokształtu wcześniejszej i nowej regulacji, traktując go nieco inaczej niż w przypadku porównania regulacji prawnych obowiązujących w tym samym okresie, których geneza nie jest związana z konsekwencjami regulacji wcześniejszej. Oczywiście jest przecież, że każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki wprowadza jako nieuniknioną konsekwencję pewne podziały wśród osób, znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Stąd ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu nowych regulacji prawnych, lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym. W szczególności zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwiałby ustawodawcy wprowadzanie rozwiązań korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swoje działania do regulacji mniej korzystnych lub poniosła pewne negatywne konsekwencje tej regulacji. Założenie takie prowadziłoby do nadmiernej petryfikacji porządku prawnego, konieczności utrzymywania pewnych regulacji prawnych”.

Istotne jest przedstawienie ustaleń sądu konstytucyjnego poczynionych w wyroku z 26 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 3/04), w którym odniósł się on do zarzutu niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych. Przedmiotem badania był art. 111 u.e.r., który kształtował proces przechodzenia rencisty na emeryturę w sposób odmienny, niż osób, które miały już ustalone prawo do emerytury lub renty, a świadczeń nie pobierały. Ustawa przyznawała prawo do ponownego obliczenia wysokości świadczenia. Warunki jej przeliczenia jednak różniły się dla ww. grup osób. Ponowne obliczenie wysokości świadczenia było dopuszczalne, jeśli wskaźnik wysokości podstawy wymiaru był wyższy od poprzednio obliczonego. Wymóg ten nie dotyczył osób, które, mając już ustalone prawo do świadczenia, nie pobierały go. Fakt pobierania świadczenia stanowił cechę relewantną, odróżniającą ich od innej kategorii uprawnionych. Trybunał uznał, że sytuacja osób pobierających świadczenie nie może być utożsamiana z pozycją prawną osób występujących po raz pierwszy o ustalenie świadczenia, a zaskarżony przepis ostatecznie ocenił jako zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Na marginesie podkreślił, że na gruncie ustawy zasadniczej ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego.

Powyższą linię orzeczniczą sąd konstytucyjny podtrzymał w wyroku z 24 kwietnia 2006 r. (sygn. akt P 9/05), który z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy wydaje się bardzo istotny. Zdaniem sądu pytającego, który zainicjował ówczesne postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, osoby z ustalonym wcześniej prawem do renty z tytułu niezdolności do pracy, przechodząc na emeryturę w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, były pozbawione możliwości przyjęcia nowej kwoty bazowej przy obliczeniu wysokości emerytury, chyba że po nabyciu uprawnień do renty osoby te podlegały ubezpieczeniu społecznemu (emerytalnemu i rentowemu). Doszło zatem, zdaniem sądu pytającego, do zróżnicowania uprawnień w zakresie wysokości pobieranej emerytury, w zależności od tego, czy po nabyciu renty świadczeniobiorca podlegał ubezpieczeniu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wiek nie może być jedynym dopuszczalnym kryterium zróżnicowania świadczeniobiorców. Uznanie tego kryterium za zasadne nie oznacza wykluczenia innych, stosowanych uzupełniająco. W tym przypadku dyferencjacja obejmowała trzy grupy: (a) osoby, które wcześniej nie miały ustalonego prawa do renty; (b) osoby, które miały ustalone prawo do renty i po nabyciu uprawnień do niej podlegały ubezpieczeniu społecznemu (emerytalnemu i rentowemu); oraz (c) osoby, które wcześniej miały ustalone prawo do renty i po nabyciu uprawnień do niej nie podlegały ubezpieczeniu. W pierwszych dwóch grupach emerytura była obliczana przy uwzględnieniu nowej (aktualnej) kwoty bazowej, w ostatniej – tej samej, którą przyjęto do ustalenia podstawy renty (dawnej). Sąd konstytucyjny uznał, że zastosowane kryterium zróżnicowania ma charakter relewantny, a następnie orzekł, że badany przepis nie narusza zasady równości. Podkreślił także, że przyjęcie nowej kwoty bazowej w odniesieniu do tej kategorii świadczeniobiorców, którzy po ustaleniu prawa do renty nie podlegali ubezpieczeniu przez odpowiedni okres, powodowałoby większy wzrost stopy emerytury bez ich udziału w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Nie ma więc wątpliwości, że wprowadzone zróżnicowanie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych, które pozostają w zgodzie z zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

W wyroku z 18 listopada 2008 r. (sygn. akt P 47/07) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 110 ust. 1 u.e.r. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do ponownego obliczenia emerytury od wskazania do jej obliczenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie emerytalne i rentowe,

przypadające w całości lub w części po przyznaniu świadczenia, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Inicjujący postępowanie sąd pytający uznał za niedopuszczalne odstępstwo od zasady równości wymóg wskazania podstawy wymiaru przypadającej po przyznaniu świadczenia, jako warunku ponownego obliczenia emerytury. W sposób nieuzasadniony różnicował on sytuację dwóch kategorii osób: tych, które po nabyciu uprawnień do emerytury wystąpiły z wnioskiem o emeryturę, ale jej nie pobierały ze względu na kontynuowanie zatrudnienia oraz tych, które po spełnieniu warunków nabycia prawa do emerytury kontynuowały zatrudnienie, a wniosek o emeryturę złożyły po jego ustaniu. Ci pierwsi byłiby uprawnieni do zastosowania, przy ponownym obliczaniu emerytury, kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o przeliczenie (to jest po definitywnym zakończeniu zatrudnienia) wyłącznie wtedy, gdy dla obliczenia wskaźnika podstawy wymiaru emerytury wskazałoby lata przypadające po przyznaniu emerytury. Natomiast w stosunku do drugiej grupy zostałyby zastosowana kwota bazowa z momentu zakończenia zatrudnienia. Kryterium podziału stanowiło zatem ustalenie w drodze decyzji organu rentowego prawa do emerytury (a nie spełnienie przesłanek). Jak podkreślił Trybunał: „[N]ie można odnosić tej samej cechy, jako relewantnej do osób, które mają ustalone prawo do emerytury, oraz do osób, które takiego prawa ustalonego nie mają (choć spełniają ustawowe warunki nabycia prawa). [...] Nie można domagać się równej emerytury dla osób różnych kategorii, mimo takich samych danych dotyczących ubiegania się o emeryturę (wiek, liczba lat pracy, wynagrodzenie)” (zob. także wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06).

8. Opierając się na wyjaśnieniach Trybunału Konstytucyjnego zawartych w ww. wyrokach o sygn. akt: P 3/04 (cecha relewantna: fakt pobierania świadczenia), P 9/05 (cecha relewantna: ustalenie prawa do świadczenia i podleganie ubezpieczeniu społecznemu), P 47/07 (cecha relewantna: fakt ustalenia świadczenia w drodze decyzji organu rentowego) można twierdzić, że osoby, które uzyskały już status emeryta (ustalono już podstawę wymiaru emerytury) i takie, które takiego statusu jeszcze nie posiadają, nie należą do grupy podmiotów podobnych, a ustawodawca może różnicować zasady określania podstawy wymiaru emerytury. Podkreślić trzeba, że w przypadku obu grup świadczeniobiorców (świadczenia przedemerytalnego i wcześniejszej emerytury) określenie podstawy wymiaru emerytury następuje przy zastosowaniu kwoty bazowej z tego samego momentu,

a mianowicie aktualnej w chwili uzyskania statusu emeryta. W przypadku skarżącej jest to kwota z dnia złożenia wniosku o emeryturę wcześniejszą, a wobec osób pobierających świadczenie emerytalne, jest to kwota z momentu wszczęcia postępowania wraz z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

A zatem, oba świadczenie nie posiadają tożsamego charakteru. Tym samym, zdaniem Sejmu, stwierdzić należy, iż skarżąca nie obaliła domniemania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 67 ust. 1 w związku z 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

9. W związku z powyższym art. 21 ust. 3 u.e.r. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

WAPISZĄTEK SEJMU

EWA YODAN