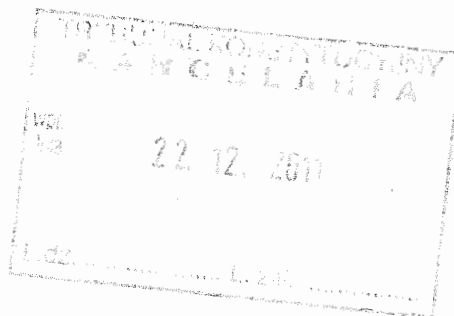




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 22 grudnia 2011 r.



Sygn. akt SK 9/11

BAS-WPTK-1065/11

**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 J K z 30 grudnia 2009 r. (sygn. akt SK 9/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a 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.) w zakresie, w jakim przy ustalaniu prawa do emerytury i obliczaniu jej wysokości wyłącza możliwość uznania za okres składkowy okresu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r., w sytuacji nieopłacania składek na ubezpieczenie społeczne duchownych po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu społecznemu duchownych, **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie.

## Uzasadnienie

### I. Stan faktyczny i analiza formalnoprawna

1. W dniu 30 grudnia 2009 r. J. K., a 31 marca 2010 r. B. M. wniesli skargi konstytucyjne, które ze względu na tożsamość przedmiotową zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt SK 9/11. Skargi zostały wniesione na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący przed 1 lipca 1989 r. (w okresie: B. M. od września 1974 r. do czerwca 1989 r., J. K. od września 1962 r. do listopada 1975 r.) pełnili funkcje osoby duchownej – kaznodziei pełnoczasowego związku wyznaniowego Strażnica – Towarzystwo Biblijne i Traktatowe, Zarejestrowanego Związku Wyznania Świadków Jehowy w Polsce (dalej: związku wyznaniowego Świadków Jehowy). Wystąpili oni o ustalenie prawa do emerytury, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) wydał w tej sprawie stosowne decyzje (ustalające prawo do emerytury). Decyzją z czerwca 2008 r. odmówił J. K. prawa do emerytury ze względu na to, że nie wykazała ona żadnego okresu składkowego lub nieskładkowego. Natomiast decyzją z kwietnia 2008 r. organ rentowy przyznał B. M. prawo do emerytury, nieuwzględniając jednak okresu pełnienia funkcji osoby duchownej w ww. okresie, co miało wpływ na wymiar świadczenia emerytalnego. Skarżący odwołali się od tych decyzji do Sądu Apelacyjnego – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G., który orzekł wobec J. K. wyrokiem z września 2009 r. (sygn. akt ) i B. M. wyrokiem z grudnia 2009 r. (sygn. akt ).

Już po wniesieniu skargi konstytucyjnej przez B. M. ZUS ponownie rozpatrzył sprawę jego uprawnień do emerytury. Decyzją z września 2011 r. organ rentowy uwzględnił okres pozostawania B. M. duchownym od września 1974 r. do czerwca 1989 r. i od sierpnia 2008 r. przyznał emeryturę, stosując art. 133 ust. 1 pkt 2 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.). W tych okolicznościach umocowany przedstawiciel B. M.

w piśmie procesowym z 15 listopada 2011 r. oświadczył, że cofa skargę konstytucyjną.

2. Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej ma miejsce w ramach jej wstępnej kontroli. Jednakże kontrola ta nie przesądza definitywnie o zakazie ograniczenia zakresu zaskarżenia przez Trybunał 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; 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00).

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej u.TK), wnioskodawca może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną. Prawo do cofnięcia skargi przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania skarżącego i stanowi odzwierciedlenie zasady dyspozycyjności. Cofnięcie skargi skutkuje umorzeniem postępowania, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 u.TK (zob. postanowienia TK z: 4 marca 1999 r., sygn. akt SK 16/98; 22 września 2003 r., sygn. akt Ts 128/03; 23 marca 2010 r., sygn. akt Ts 8/09; 27 października 2010 r., sygn. akt Ts 215/09).

W związku z powyższym należy **umorzyć postępowanie** w zakresie, w jakim dotyczy skargi konstytucyjnej z 31 marca 2010 r. B. M

3. 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 orzecnictwem; 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).

Wskazany w skardze konstytucyjnej J. K. ostatecznym orzeczeniem o prawach i wolnościach skarżącej jest wymieniony powyżej wyrok Sądu Apelacyjnego – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G. Sąd II instancji rozstrzygał m.in. na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r., iż okresy pozostawania przez skarżącą osobą duchowną przed 1 lipca 1989 r., wobec niepodlegania przez skarżącą ubezpieczeniu od 1 lipca 1989 r. i nieopłacenia składek za ten okres, nie mogą zostać jej zaliczone jako okresy składkowe i wpłynąć na ustalenie prawa do emerytury lub jej wysokości. W sprawie J. K. apelacja została oddalona.

Z uzasadnienia skargi J. K. oraz załączonych orzeczeń sądowych wynika, że rozstrzygnięcia sądów, w tym sądu apelacyjnego, dotyczyły prawa do świadczeń emerytalnych (odmowy uznania prawa do emerytury). Było to konsekwencją przesądzenia, że okresy, w których skarżąca pełniła funkcję pełnoczasowego kaznodziei w związku wyznaniowym Świadków Jehowy nie zostały zakwalifikowane jako okresy składkowe, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r.

Należy zatem uznać, że art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. stanowił podstawę rozstrzygnięcia sądu apelacyjnego o konstytucyjnych prawach skarżącej, jednakże wyłącznie w zakresie, w jakim został on zastosowany w celu ustalenia prawa do emerytury.

W związku z powyższym należy **umorzyć postępowanie** w zakresie, w jakim zaskarżony przepis przy ustalaniu prawa do renty i obliczania jej wysokości uniemożliwia uznanie za okres składkowy okresu pozostawania duchownych przed dniem 1 lipca 1989 r. w sytuacji nieopłacenia składek na ubezpieczenie społeczne po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Przesłanką skutecznego złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, lecz tylko takie, które dotyczy wyrażonych w niej przepisów regulujących prawo lub wolność.

Podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako wzorce kontroli wskazał: art. 2, art. 67 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Doprecyzowując, skarżąca wyjaśniła, że przedmiot kontroli narusza wynikające z art. 2 Konstytucji: zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, zasadę rzetelnej legislacji, zasadę ochrony ekspektatywa prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (skarga J. K. , s. 4-5, 9).

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału, zasady wywiedzione z art. 2 Konstytucji nie są bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych. Odnosząc się do dopuszczalności wskazania w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną (jako wzorców kontroli wynikających z art. 2 Konstytucji) zasad: ochrony praw słuszenie nabytych, bezpieczeństwa prawnego, zaufania obywateli do państwa oraz sprawiedliwości społecznej, sąd konstytucyjny stwierdził, że przede wszystkim wyznaczają one granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Ich naruszenie może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez władzę państwową w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki. Obowiązkiem skarżącego jest wówczas wskazanie, w zakresie jakich praw lub wolności konstytucyjnych sąd lub inny organ władzy publicznej wydał orzeczenie sprzeczne z art. 2 Konstytucji. Skarżący może się więc na nie powoływać tylko pomocniczo i uzupełniająco, obok wskazania praw lub wolności przyjmujących obiektywną postać prawa podmiotowego (zob. wyroki TK z: 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05; zob. także postanowienia TK z: 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Ts 156/05; 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00; 15 listopada 2000 r., sygn. akt Ts 86/00; 30 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 97/99; 3 listopada 1998 r., sygn. akt Ts 116/98; 27 kwietnia 1998 r., sygn. akt Ts 46/98; zob. jednakże wyroki TK z: 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09; 20 maja 2008 r., sygn. akt SK 9/07; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03). Zdaniem Sejmu, powyższe tezy są aktualne także wobec wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady rzetelnej (poprawnej) legislacji.

Skarżąca wskazała również jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. O niedopuszczalności powołania zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji jako samodzielnego wzorca kontroli Trybunał

Konstytucyjny przesądził, wydając w pełnym składzie postanowienie z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01). Natomiast dopuszczalna jest kontrola z punktu widzenia art. 32 Konstytucji, jeśli skarżący wymienieni konkretne „nierówno gwarantowane” podmiotowe prawo konstytucyjne, które zostało naruszone (*ibidem*).

W przypadku art. 2 Konstytucji – z uzasadnienia skargi konstytucyjnej J. K (s. 4-5, 9), a w przypadku art. 32 Konstytucji – także z jej *petitum*, wynika, że naruszenie wspomnianych przepisów skarżąca sytuuje w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym nie ma przeszkód, aby rozważyć zgodność art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. ze wszystkimi wskazanymi przez skarżącą przepisami ustawy zasadniczej.

5. W piśmie z 1 września 2011 r., nadesłanym do Trybunału Konstytucyjnego w związku z rozpatrywaną sprawą, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stwierdził, że: „W przypadku J K uwzględnienie złożonej przez nią skargi konstytucyjnej nie wpłynie na prawo zainteresowanej do świadczenia emerytalnego, gdyż po dniu wejścia w życie ustawy o ubezpieczeniach społecznych duchownych nie podlegała ona ubezpieczeniu społecznemu duchownych, jak też nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu, np. z tytułu pozostawania w stosunku pracy. Tym samym zainteresowana nie miała statusu osoby ubezpieczonej w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy o emeryturach i rentach z FUS” (s. 2).

Sejm nie podziela powyższego stanowiska. Ewentualna derogacja niekonstytucyjnej normy w pełnym zakresie zaskarżenia spowoduje, że okres pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. J. K będzie mógł zostać uznany za okres składkowy, o którym mowa w art. 5, 6, 27 i 28 u.e.r. Tym samym czas ten (ponad 13 lat), zgodnie z art. 10 u.e.r. może zostać uzupełniony okresem ubezpieczenia społecznego rolników, za który opłacono składki (co, jak wynika z dokumentacji przekazanej Sejmowi, ma miejsce w tym przypadku; J. K legitymuje się takim okresem wynoszącym 4 lata i 6 miesięcy). Ponadto skarżącej może zostać zaliczone, jako okres nieskładkowy, 6 lat niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem, ponieważ ustawodawca nie przewidział dla tego typu okresu nieskładkowego obowiązku pozostawania w stosunku pracy, podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu zatrudnienia, działalności lub innej pracy zarobkowej przed podjęciem opieki (K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach*

*i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz, Kraków 2004, s. 81).* Nie można zatem wykluczyć, iż J. K. spełniłaby wymagania wynikające z art. 28 u.e.r. (legitymuje się 15 latami okresów składkowych i nieskładkowych), a może nawet z art. 27 u.e.r. (legitymuje się 20 letnim stażem ubezpieczeniowym składającym się z okresów składkowych i nieskładkowych). Tym samym, zdaniem Sejmu, przesłanki wniesienia skargi konstytucyjnej J. K. zostały spełnione.

## **II. Przedmiot kontroli**

1. Wskazany przez skarżącą jako przedmiot kontroli art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. brzmi: „Okresami składkowymi są następujące okresy: [...] zaliczone do okresów ubezpieczenia społecznego duchownych: okresy pozostawania duchownymi przed 1 lipca 1989 r., pod warunkiem opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za cały okres podlegania temu ubezpieczeniu”.

2. Zaskarżony przepis definiuje okresy składkowe. Z jego brzmienia wynika, że warunkiem zaliczenia okresu posługi duchowej przed 1 lipca 1989 r. do okresów składkowych jest opłacenie składki za cały okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu. Sformułowanie to budziło wątpliwości interpretacyjne. Z tych względów Sąd Apelacyjny w Gdańsku przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozpoznania zagadnienie prawne. Sąd Najwyższy w uchwale z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 5/09) stwierdził, że: „Okres pozostawania duchownym przed dniem 1 lipca 1989 r. nie jest okresem składkowym (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [...]) jeżeli po tej dacie nie były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne osób duchownych z powodu niepodlegania temu ubezpieczeniu”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego: „Jeżeli [...] określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; zob. postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt

SK 32/04; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; zob. także wyrok TK z 11 lipca 2011 r., sygn. akt P 1/10).

W świetle cytowanej powyżej uchwały Sądu Najwyższego należy przyjąć, że art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. uzależnia uznanie za okresy składkowe okresów pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. od opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne duchownych. Tym samym, jeżeli od 1 lipca 1989 r. nie były opłacane składki z powodu niepodleganiu ubezpieczeniu społecznemu duchownych, to okres przed 1 lipca 1989 r. nie będzie okresem składkowym w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.e.r. (szerzej na ten temat zob. pkt IV.3.5-6 stanowiska).

3. Skarżąca w *petitum* swojego pisma procesowego wyjaśniła, że – jej zadaniem – niekonstytucyjny jest art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uznania za okresy składkowe okresu pozostawania duchownym przed dniem 1 lipca 1989 r., w sytuacji nieopłacenia składek na ubezpieczenie społeczne po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu. Z uzasadnienia skargi wynika, że chodzi o niepłacenie składek na ubezpieczenie społeczne duchownych i niepodleganie temu ubezpieczeniu (skarga J. K. , s. 3-5, 9).

Ze względu na wskazany zakres zaskarżenia trzeba ocenić, czy wadliwość przepisu odnosi się do jego pozytywnej regulacji, czy też do jej braku. W tym drugim przypadku w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego pozostawałaby ocena zgodności jedynie w sytuacji, gdyby skarżąca podniosła zarzut tzw. pominięcia ustawodawczego.

Zdaniem Sejmu, zarówno ze sposobu sformułowania *petitum*, jak i uzasadnienia skargi konstytucyjnej, wynika, że wadliwość przepisu skarżąca upatruje w ustanowieniu warunku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za cały okres podlegania temu ubezpieczeniu, w rozumieniu nadanym uchwałą SN z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 5/09). W przypadku postulowania kontroli z art. 2 Konstytucji, zwłaszcza podnosząc zarzut niezgodności z zasadą rzetelnej (poprawnej) legislacji (polegającej na wadliwej redakcji przepisu), jak i art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie stawia zarzutu pominięcia ustawodawczego, a niekonstytucyjność upatruje w pozytywnej regulacji art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. Jedynie omawiając zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji skarżąca stwierdza, że: „[M]amy do czynienia ze swoistym rodzajem pominięcia legislacyjnego, które w sposób niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, zawęża krąg osób uprawnionych do zaliczenia okresu



pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. do okresu składkowego” (skarga J. K. , s. 8). Jednakże i w tym wypadku należy przyjąć, że źródła, jak wskazuje skarżąca: „swoistego rodzaju pominięcia”, powinny być upatrywane w pozytywnej regulacji przepisu – warunku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za okres pozostawania duchownym od 1 lipca 1989 r. (aby cały okres pełnienia posługi duchowej mógł zostać zaliczony jako okres składkowy). Oczywiście ewentualne uchylenie ww. warunku rozszerzy zakres definicji okresu składkowego i umożliwi uznanie także czasu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. i nieopłacenia po tej dacie składek na ubezpieczenie społeczne. A zatem pośrednio nastąpi rozszerzenie zakresu podmiotowego tego przepisu o „swoiście pominiętą” grupę osób. Nie zmienia to jednakże faktu, że ocenie konstytucyjności należy poddać pozytywną treść art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r.

### **III. Ubezpieczenie społeczne duchownych – ewolucja regulacji**

1. Przez cały nieomal okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a więc również w czasie, w którym skarżąca pełniła posługę jako kaznodzieja związku religijnego wyznania Świadków Jehowy, osoby duchowne nie podlegały obowiązkowi ubezpieczenia społecznego z tytułu pozostawania w stanie duchownym. Podstawową grupą ubezpieczonych w okresie powojennym byli pracownicy (zob. początkowo utrzymane w mocy przepisy uchwalone w okresie II Rzeczypospolitej: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, Dz. U. Nr 106, poz. 911 ze zm.; ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. Nr 51, poz. 396 ze zm., dalej ustawa z 28 marca 1933 r.; dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, t.j. Dz. U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97 ze zm.; ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.; ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.; dalej u.z.e.p.). W latach 60-tych i 70-tych XX w. nastąpiło rozszerzenie zakresu ubezpieczenia na grupy pozapracownicze (zob. np. ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o zaopatrzeniu emerytalnym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz ich rodzin i domowników, Dz. U. Nr 37, poz. 165 ze zm.; ustawa z dnia 29 marca 1965 r.

o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników, Dz. U. Nr 13, poz. 90 ze zm., dalej u.u.s.r.; ustawa z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin, Dz. U. Nr 38, poz. 225 ze zm., dalej u.z.e.t.). Jednocześnie nie było możliwe dobrowolne ubezpieczenie się osób niepodlegających obowiązkowi ubezpieczenia, w tym duchownych (zob. uchylene od 1 lipca 1954 r. statuującego taką możliwość art. 12 ustawy z 28 marca 1933 r.).

Sytuacja prawna osób duchownych w zakresie ubezpieczenia emerytalnego została uregulowana dopiero w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156 ze zm.; dalej: u.u.s.d.), która wprowadziła od 1 lipca 1989 r. obowiązek takiego ubezpieczenia. Zgodnie z postanowieniami u.u.s.d., duchowny mógł nabyć prawo do emerytury na jej podstawie, jeżeli osiągnął wiek emerytalny (60/65 lat, zob. art. 11 ust. 2 u.u.s.d.) oraz posiadał staż ubezpieczeniowy wynoszący 20/25 lat (art. 11 ust. 1 u.u.s.d. w związku z art. 26 pkt 2 u.z.e.p.) składający się z okresów ubezpieczenia (art. 21 ust. 1 u.u.s.d.) i okresów zaliczanych do okresów ubezpieczenia (art. 21 ust. 2 u.u.s.d.). W katalogu tych ostatnich był między innymi czas pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r., potwierdzony przez właściwe władze diecezjalne lub zakonne, pod warunkiem opłacania składek za cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d.). Ze względu na to, że przepisy u.u.s.d. nie definiowały wyczerpująco, kto może zostać uznany za duchownego (zob. art. 1 ust. 2), zgodnie z poglądami doktryny i ówczesną praktyką organów rentowych definicji tej poszukiwano w regulacjach wewnętrznych kościołów lub innych związków wyznaniowych (zob. także art. 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. Nr 29, poz. 155). Artykuł 27 u.u.s.d. określał, że dokonanie zgłoszenia do ubezpieczenia następuje za pośrednictwem zwierzchniej instytucji kościelnej lub zakonnej (zob. P. Stanisławski, *Ubezpieczenie społeczne duchownych w polskim prawie*, Lublin 2001, s. 103 i n.; T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997, s. 147 i n.).

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że w piśmiennictwie podkreśla się, iż tak późne przyjęcie regulacji umożliwiających ubezpieczenie społeczne duchownych motywowane było dyskryminującą polityką Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej względem kościołów i związków wyznaniowych. W okresie do 1 lipca 1989 r. duchowni nie podlegali obowiązkowemu ubezpieczeniu, nie mogli się również ubezpieczyć dobrowolnie, gdyż takiej możliwości nie przewidywało ówczesne

ustawodawstwo, a próby skorzystania z innych form ubezpieczenia (np. zatrudnienia w ramach organizacji kościelnej lub wykonywania rzemiosła) napotykało na utrudnienia (zob. P. Stanisławski, *op. cit.*, s. 21 i n.).

2. W związku z faktem, że duchowni przed 1 lipca 1989 r. nie byli objęci obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, ustawodawca musiał rozstrzygnąć, jak z punktu widzenia uprawnień emerytalnych traktować okres pozostawania duchownym do 1 lipca 1989 r.

Już w u.u.s.d. przewidziano możliwość uwzględnienia okresu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r., pod warunkiem opłacania składek za cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia (art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d.). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że warunek opłacenia składek za cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d. interpretować należało jak obowiązek opłacenia składek za czas po wejściu w życie ustawy (T. Liszcz, *op. cit.*, s. 149). Natomiast osoby duchowne, które do dnia wejścia w życie u.u.s.d. osiągnęły wiek emerytalny, uzyskały prawo do najniższej emerytury bez obowiązku opłacania składek lub w wyższym wymiarze, pod warunkiem opłacenia składek przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia u.u.s.d. w życie (art. 36 u.u.s.d. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 1990 r.). Od 1 stycznia 1990 r., zgodnie z art. 36 u.u.s.d., dopuszczalne było jedynie uzyskanie najniższej emerytury, bez spełnienia obowiązku opłacania składek, w przypadku gdy zainteresowani osiągnęli wiek emerytalny przed 1 lipca 1989 r. Krąg podmiotowy ubezpieczenia społecznego duchownych zawężał art. 5 u.u.s.d. Między innymi temu ubezpieczeniu nie podlegali duchowni zgłoszeni do ubezpieczenia społecznego pracowników oraz mający ustalone prawo do emerytury (art. 5 ust. 2 u.u.s.d.).

Ustawa 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.; dalej ustawa o rewaloryzacji) nie zmieniła powyższych reguł, utrzymując w mocy u.u.s.d. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rewaloryzacji, jako okresy składkowe uwzględniano okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne duchownych i okresy zaliczone do okresów tego ubezpieczenia, a zatem także czas, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d., to jest okres pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r., pod warunkiem opłacenia składek za cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

Ustawa o emeryturach i rentach z FUS uchyliła przepisy emerytalne dotyczące duchownych zawarte w u.u.s.d. oraz ustawę o rewaloryzacji (art. 195 u.e.r.), regulując w zaskarżonym przepisie (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r.) sprawę uznania za okres składkowy czasu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r.

3. Konieczne wydaje się również przedstawienie dalszych uwag dotyczących możliwości zakwalifikowania okresu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. jako okresu uprawniającego do nabycia prawa do emerytury i wpływającego korzystnie na jej wysokość.

Pomiędzy wejściem w życie u.u.s.d. oraz wejściem w życie ustawy rewaloryzacyjnej stan prawny kształtował się następująco.

Okres pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. zostałby zaliczony do okresów ubezpieczenia, jeśli osoba zainteresowana podlegała ubezpieczeniu społecznemu duchownych, to jest pozostawała duchownym 1 lipca 1989 r. w rozumieniu art. 1 u.u.s.d. i nie została wyłączona spod działania tej ustawy zgodnie z art. 5 u.u.s.d., oraz od tej daty opłacała składki na ubezpieczenie społeczne duchownych (art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d.). Zdaniem Sejmu, sformułowanie art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d.: „pod warunkiem opłacania składek za cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia” należy rozumieć uwzględniając art. 1 ust. 1 u.u.s.d., który wskazuje, że na określenie pojęcia „ubezpieczenie społeczne duchownych” w dalszej części ustawy używać się będzie skrótowo formuły „ubezpieczenie”. Okres pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. nie zostałby natomiast zaliczony do okresu ubezpieczenia na potrzeby ustalenia emerytury z ubezpieczenia społecznego duchownych, jeśli osoba ubiegająca się o świadczenie emerytalne podlegała ubezpieczeniu społecznemu duchownych, ale nie opłacała składek po 1 lipca 1989 r., pomimo ustawowego obowiązku, a także jeśli osoba ta niepodlegała ubezpieczeniu społecznemu duchownych, gdyż przestała być osobą duchowną przed 1 lipca 1989 r. i tym samym nie opłacała składek za ubezpieczenie społeczne duchownych po tej dacie (art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d.).

Istotne jest zwrócenie uwagi na sytuację prawną osoby, która nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu duchownych (przeszła do stanu świeckiego przed 1 lipca 1989 r. albo została wyłączona spod zakresu podmiotowego obowiązywania u.u.s.d.), a przed 1 lipca 1989 r. była duchownym. W takiej sytuacji do 15 listopada

1991 r. okresy pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. mogły zostać zaliczone do okresu zatrudnienia, gdy osoba podlegała ubezpieczeniu społecznemu pracowników. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 3 pkt 5 u.z.e.p., za okresy zaliczane do okresów zatrudnienia uważało się również okres działalności innej niż wymieniona w art. 11 ust. 2 pkt 8 i 10 u.z.e.p., objętej odrębnymi przepisami o ubezpieczeniu społecznym lub zaopatrzeniu emerytalnym, z zastrzeżeniem art. 15 u.z.e.p. Okresów tych nie uwzględnia się, jeżeli z tytułu tej działalności zostały spełnione warunki do świadczenia na podstawie odrębnych przepisów. Takim okresem działalności objętej przepisami o ubezpieczeniu społecznym duchownych, ale nie pozwalającym spełnić warunków do świadczenia na podstawie tej ustawy, jest czas pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r., o ile osoba zainteresowana nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu duchownych (zob. pisma ZUS z: 5 lipca 1990 r., sygn. Rn. 022-26/90, s. 6-7, pkt 6; 31 grudnia 1990 r., sygn. Rn 022-26/90).

W przypadku podlegania ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu niż zatrudnienie również czas pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. mógł zostać zakwalifikowany jako okres ubezpieczenia (zob. np. art. 8 u.u.s.r., art. 9 u.z.e.t.; art. 18 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, Dz. U. Nr 45, poz. 232 ze zm. w związku z art. 13 ust. 3 pkt 5 u.z.e.p).

Wraz z wejściem w życie ustawy rewaloryzacyjnej redefinicji uległy warunki prawa do emerytury i jej wysokości (art. 6 ustawy o rewaloryzacji). Ustawa wprowadziła nowe terminy: okres składkowy i nieskładkowy i je zdefiniowała, na nowo kwalifikując czas aktywności ludzkiej uprawniający do uzyskania prawa do emerytury. Jak już powyżej wskazano, okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne duchownych oraz okresy zaliczone do okresów tego ubezpieczenia miały stanowić okresy składkowe (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rewaloryzacji). Zdaniem Sejmu, okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne duchownych, to okres ubezpieczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 u.u.s.d., natomiast okresy zaliczone do okresów tego ubezpieczenia (ubezpieczenia społecznego duchownych), to czas wskazany w art. 21 ust. 2 u.u.s.d., po spełnieniu wymienionych tam warunków. Z kolei art. 2 ustawy rewaloryzacyjnej, dokonujący kwalifikacji czasu aktywności ludzkiej jako okresów składkowych, zdaniem Sejmu, nie wspomina o okresach zaliczanych do okresów zatrudnienia, o których mowa w art. 13 ust. 3 pkt 5 u.z.e.p.,

to jest także o czasie pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. w sytuacji niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu duchownych. Innymi słowy okres pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. bez spełniania przesłanki wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d. nie był okresem składkowym w rozumieniu art. 2 ustawy rewaloryzacyjnej. Pomimo tego organy rentowe kwalifikowały ten czas jako okresy składkowe na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rewaloryzacji (pismo ZUS z sierpnia 1992 r., sygn. , s. 4 pkt 4).

#### **IV. Prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji); zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)**

##### **1. Zarzuty skarżącej**

Skarżąca uważa rozwiązanie ustawowe za niesprawiedliwe, ponieważ uniemożliwia ono zaliczenie do okresów składkowych czasu pozostawania osobą duchowną przed 1 lipca 1989 r., w sytuacji gdy zakończyła ona posługę przed tym dniem. Jej zdaniem, zakwestionowana regulacja, uzależniając prawo do zaliczenia okresu posługi w charakterze osoby duchownej od pozostawania duchownym, narusza wskazane wzorce konstytucyjne. J. K. podkreśla w swoich pismach, że celem u.u.s.d. i zaskarżonego przepisu było objęcie ubezpieczeniem grupy, która do tej pory nie mogła korzystać z prawa do zabezpieczenia społecznego (skarga, s. 3-4, pismo uzupełniające z 22 września 2010 r., s. 2.).

Jak podkreśla się w skardze, w preambule do u.u.s.d. ustawodawca odwołał się do ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87 ze zm.; dalej ustawa o przejęciu). Ustawa o przejęciu miała zapewnić specjalne zaopatrzenie emerytalne duchownych. Chociaż skarżąca dostrzega, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy o przejęciu w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 1999 r., że specjalne zaopatrzenie emerytalne miało dotyczyć jedynie społecznie zasłużonych duchownych, to jej zdaniem: „[O]ceniając cel wprowadzenia w 1989 r. ustawy regulującej ubezpieczenie duchownych, biorąc pod uwagę kontekst historyczny i wolę zadośćuczynienia powziętych w przeszłości przez Państwo Polskie zobowiązań wobec duchownych, należy stwierdzić, że

regulacje te tworzyły w pewnym stopniu «wynagrodzenie» dla tej grupy społecznej” (skarga konstytucyjna J. K. , s. 4).

## 2. Wzorce konstytucyjne

1. Skarżąca jako wzorzec konstytucyjny wskazała art. 67 ust. 1 Konstytucji o treści: „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”.

Zgodnie ze zdaniem drugim art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres i formę prawa do zabezpieczenia społecznego ustala ustawodawca.

Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 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 orzecnictwem).

Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i jednolitą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zabezpieczenie społeczne, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, obejmuje także mechanizm ubezpieczenia społecznego, który zagwarantuje w przypadku osiągnięcia wieku emerytalnego prawo do świadczeń zastępujących wynagrodzenie, ze względu na zaprzestanie pracy zarobkowej na skutek utraty sił (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 orzecnictwem, zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07).

W orzecnictwie Trybunału 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, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej (zob. np. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani 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. Wzorzec kontroli stanowi również zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej; obie wyrażone w art. 2 Konstytucji.

Treścią zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (dalej także jako zasada lojalności) jest zakaz arbitralnego (ustalanego bez dostatecznego uzasadnienia wynikającego z konieczności realizacji innych wartości konstytucyjnych) wprowadzenia zmian normatywnych, a także zaskakiwania adresatów normy nową regulacją. Jak twierdzi doktryna: „Pewność prawa [stanowiąca element zasady zaufania – uwaga własna] wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej



decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 36, por. także wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składają się wartości konstytucyjne takie jak: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych, a także szczegółowe zasady prawne: minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli (zob. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09).

Zasada sprawiedliwości pozostaje również w korelacji z zasadą równości. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że obie zasady są ściśle związane (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jednakże podkreślić należy, że: „Mimo bliskości treści, zasady (zasad) sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 59 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). „W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby” (*ibidem*).

W dziedzinie ubezpieczeń społecznych Trybunał wiązał zasadę sprawiedliwości społecznej także z postulatem zachowania słuszych (sprawiedliwych) proporcji między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (zob. wyroki

TK z: 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05).

### 3. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym jest określenie granic swobody regulacyjnej ustawodawcy przy konstruowaniu przesłanek uznawania okresów aktywności ludzkiej za okresy składkowe, których wykazanie warunkuje uzyskanie prawa do świadczenia emerytalnego albo jego wysokość. Uszczegółowiając problem konstytucyjny należy rozstrzygnąć jaki jest zakres swobody regulacyjnej prawodawcy przy określaniu zasad kreowania tzw. fikcyjnych okresów składkowych.

2. Skarżąca kwestionuje konstytucyjność regulacji definiującej okresy składkowe, istotne przy ustalaniu prawa do emerytury.

Polski system ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza od reformy w 1999 r., zakłada wyraźne powiązanie prawa do świadczeń oraz jego wymiaru z obciążającą ubezpieczonego składką (art. 15, art. 27, art. 28, art. 53 u.e.r., zob. szerzej K. Antonów, M. Bartnicki, *op. cit.*, s. 23). Do ustalenia praw do emerytury konieczne jest zatem wykazanie tzw. okresów składkowych. Są nimi przede wszystkim okresy, za które składka została faktycznie opłacona, to jest:

a) okresy ubezpieczenia (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.e.r.); czas opłacania składki liczony od 1 stycznia 1999 r. (zob. art. 4 pkt 5 u.e.r.);

b) okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne od 15 listopada 1991 r. do 31 grudnia 1998 r. (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.e.r.);

c) okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przed 15 listopada 1991 r., wskazane w u.e.r., np. określone w art. 6 ust. 2 u.e.r.: zatrudnienie, praca obywateli polskich za granicą, działalność twórcza i artystyczna, praca adwokatów.

A zatem, okresami składkowymi są także okresy opłacania składek przez niepracownicze grupy zawodowe od momentu objęcia ich obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, np. okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu rzemieślników od 1 lipca 1965 r., adwokatów, którzy wykonywali zawód indywidualnie, poza zespołem adwokackim, od 27 czerwca 1984 r., twórców

i artystów, którzy byli objęci zaopatrzeniem emerytalnym twórców za okres od 1 stycznia 1974 r.

3. W niektórych wypadkach ustawodawca zdecydował się również na uznanie za okresy składkowe czasu aktywności ludzkiej, za który składka nie została opłacona; są to tzw. okresy składkowe bez składki albo fikcyjne okresy składkowe (art. 6 ust. 1 pkt 9, 10, ust. 2 pkt 2, 8 u.e.r.). Fikcyjne okresy składkowe zostały wyodrębnione ze względu na dowartościowanie przez ustawodawcę różnego rodzaju przerw w zatrudnieniu lub niepodleganiu ubezpieczeniu z uwagi na przyczyny moralne, społeczne, gospodarcze lub polityczne. Przykładowo takimi okresami są: czas działalności kombatanckiej i jej pokrewne, okresy podlegania represjom wojennym i powojennym systemu nazistowskiego czy komunistycznego, okresy zatrudnienia za granicą repatriantów, okresy pracy po 1956 r. na rzecz organizacji politycznej i związków zawodowych, nielegalnych w rozumieniu przepisów obowiązujących do kwietnia 1989 r. Okresy te są uwzględniane przy ustalaniu prawa do emerytury na tych samych zasadach co rzeczywiste okresy składkowe.

4. Zgodnie z obowiązującym art. 6 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej u.s.u.s.), duchowni objęci są obowiązkiem ubezpieczenia, który powstaje z dniem przyjęcia stanu duchownego i trwa do dnia wystąpienia z tego stanu (art. 13 pkt 10 u.s.u.s.). A zatem okres pozostawania duchownym po dniu 1 stycznia 1999 r. jest okresem ubezpieczenia, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.e.r. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.s.u.s. okresem składkowym jest także czas pełnienia posługi duchowej przed 1 stycznia 1999 r., za który zostały opłacone składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości określonej w przepisach wymienionych w art. 195 pkt 8 u.e.r., to jest ustawie o ubezpieczeniu społecznym duchownych (art. 21 ust. 1 u.u.s.d.). Za okresy składkowe uważa się również przypadające przed 15 listopada 1991 r. okresy ubezpieczenia społecznego duchownych na obszarze Państwa Polskiego, za które opłacono składkę (art. 6 ust. 2 pkt 16 u.e.r. w związku z art. 21 ust. 1 u.u.s.d) albo w których występowało zwolnienie od opłacenia składki (art. 6 ust. 2 pkt 16 u.e.r. w związku z art. 30 ust. 4 u.u.s.d.). Ze względu na to, że przed 1 lipca 1989 r. duchowni nie byli objęci obowiązkiem ubezpieczenia społecznego i nie mogli zatem

opłacać składki, okres składkowy, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 16 u.e.r., odnosić się musi jedynie do czasu po wejściu w życie u.u.s.d. Również ww. okres zwolnienia od opłacenia składki, wyraźnie zdefiniowany w u.u.s.d., nie odnosi się do czasu posługi duchowej przed 1 lipca 1989 r.

5. Sytuację prawną skarżącej, w tym istotną dla niej kwestię dopuszczalności zakwalifikowania jako okresów składkowych czasu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. w przypadku niepodlegania ubezpieczeniu społecznemu po tej dacie, aktualnie kształtuje zaskarżony przepis u.e.r. Jak powyżej wskazano, art. 6 ust. 2 pkt 16 u.e.r. nie odnosi się bowiem do tej kwestii.

Aby okres pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. mógł zostać zaliczony jako okres składkowy nie trzeba było opłacać składki przed 1 lipca 1989 r.; było to nawet niemożliwe. Z tego względu, zdaniem Sejmu, czas do wejścia w życie u.u.s.d. należy uznać za fikcyjny okres składkowy (okres składkowy bez składki). Nie zmienia tej kwalifikacji ustanowienie warunku późniejszego opłacania składki za okres następujący po 1 lipca 1989 r., którego spełnienie umożliwiło uznanie za okresy składkowe czasu pozostawania duchownym przed wejściem w życie u.u.s.d.

6. Istotne z punktu widzenia oceny konstytucyjności badanego przepisu jest rozstrzygnięcie, czy zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. zakwalifikowanie czasu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. dopuszczalne jest wyłącznie wówczas, gdy duchowny opłacił składkę na ubezpieczenie społeczne duchownych za cały okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu duchownych. Tym samym okres opłacenia składek związany byłby wyłącznie z podleganiem tej osoby ubezpieczeniu społecznemu duchownych. Odpowiedzieć należy na pytanie, czy dopuszczalna jest także inna interpretacja zaskarżonego przepisu, a mianowicie taka, z której wynikałoby, że okres pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. może zostać uznany za okres składkowy pod warunkiem opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne za cały czas podlegania temu ubezpieczeniu, jednakże nie chodziłoby wyłącznie o ubezpieczenie społeczne duchownych, lecz o jakiegokolwiek ubezpieczenie społeczne, np. z tytułu zatrudnienia.

Z pisma Prezesa ZUS z 1 września 2011 r. wynika, że organy rentowe stoją na stanowisku, iż: „Dla zaliczenia okresu pozostawania duchownym wystarczające

jest natomiast stwierdzenie, że z innych tytułów powodujących obowiązek ubezpieczenia (np. ubezpieczenie pracownicze) występujących po dniu 30.06.1989 r. składki zostały opłacone" (s. 2).

Jak powyżej wspomniano, ze względu na wątpliwości interpretacyjne związane z wykładnią zaskarżonego przepisu, Sąd Najwyższy podjął uchwałę z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 5/09) o treści: „Okres pozostawania duchownym przed dniem 1 lipca 1989 r. nie jest okresem składkowym (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [...]) jeżeli po tej dacie nie były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne osób duchownych z powodu niepodlegania temu ubezpieczeniu”. W uzasadnieniu stwierdził, że: „Uznając, że ustawa o emeryturach i rentach powtórzyła z ustawy o ubezpieczeniu społecznym duchownych warunek zaliczenia okresu przed 1 lipca 1989 r. do okresu ubezpieczenia posiadanego przez duchownego, należy tym samym przyjąć, że powiązała możliwość uwzględnienia tego okresu ze statusem osoby duchownej (posiadaniem tego tytułu ubezpieczenia). Gdyby ustawodawca miał zamiar uwzględnić ten okres niezależnie od posiadania (w dniu nabycia prawa) statusu osoby duchownej, to niewątpliwie umieściłby ten okres w katalogu okresów nieskładkowych. A zatem, należy przyjąć, że *ratio legis* omawianej regulacji zawartej w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych było ułatwienie nabycia prawa do świadczeń (np. do emerytury) osobom stanu duchownego, które spełniały tę usługę także przed wejściem w życie ustawy wprowadzającej obowiązek ubezpieczenia społecznego dla duchownych. Nie był nią natomiast zamiar zwiększenia stażu emerytalnego osobom, które przestałyby podlegać tej ustawie przed osiągnięciem wieku emerytalnego («wyszły» ze stanu duchownego). Sformułowanie «pod warunkiem opłacania składek za cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia» oznacza, że okres pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. podlega zaliczeniu do okresu ubezpieczenia, jeżeli ubezpieczony w wyniku opłacania składki przez cały okres podlegania ubezpieczeniu, nabywał prawo do świadczenia (renty lub emerytury) na podstawie tej ustawy. Gdyby jednak dana osoba przestała być duchownym przed osiągnięciem wieku emerytalnego lub powstaniem inwalidztwa, przedmiotowy okres nie mógłby być zaliczony jako okres ubezpieczenia na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym duchownych do tzw. stażu «ogólnego», uzasadniającego nabycie prawa do emerytury w systemie

powszechnym. W świetle powyższego należało uznać, że zawarty w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o emeryturach i rentach zwrot «pod warunkiem opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za cały okres podlegania temu ubezpieczeniu», oznacza ustanowienie przez ustawodawcę warunku podlegania ubezpieczeniu społecznemu duchownych i opłacania za ten okres składek na powyższe ubezpieczenie oraz uznanie tej części przepisu za warunek *sine qua non* zaliczenia do okresów ubezpieczenia społecznego duchownych okresów pozostawania duchownymi przed dniem 1 lipca 1989 r. Taka interpretacja przepisu eliminuje więc możliwość zaliczenia do okresów ubezpieczenia okresu sprzed 1 lipca 1989 r., jeżeli po tej dacie dana osoba nie podlegała obowiązkowi ubezpieczenia społecznego duchownych”.

W świetle treści uchwały SN oraz jej uzasadnienia, należy przyjąć, że nie jest możliwe zaliczenie do okresów składkowych czasu pozostawania osobą duchowną przed 1 lipca 1989 r. w przypadku, gdy po tej dacie nie były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne osób duchownych z powodu niepodlegania temu ubezpieczeniu, jak również wtedy, gdy osoba ubiegająca się o emeryturę legitymuje się innymi okresami podlegania ubezpieczeniu społecznemu, za które opłacano składkę. Nie można zatem podzielić cytowanego wcześniej stanowiska Prezesa ZUS wyrażonego w piśmie z 1 września 2011 r. (w aktach sprawy).

7. Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że system ubezpieczeń społecznych, który stanowi formę zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67 ust. 1 Konstytucji, oparty jest na zasadzie wzajemności, obowiązku płacenia składki i roszczeniowym charakterze świadczenia (wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). W swoich judykatach wyjaśnił, że: „Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się fakt opłacania składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Wiąż między wkładem pracy pracownika, a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw” (wyrok TK z 7 lutego 2006 r.,

sygn. akt SK 45/04). Trybunał stwierdził także: „Przy kształtowaniu zakresu tego prawa [do świadczeń emerytalnych – uwaga własna] ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných, 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” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy: „Funkcjonowanie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych oparte jest na zasadzie, że wysokość świadczenia emerytalnego zależy od udziału ubezpieczonego w jego tworzeniu” (wyrok SN z 29 marca 2006 r., sygn. akt II UK 115/05).

Równocześnie Trybunał wyraził pogląd, że w systemie ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza ubezpieczenia emerytalnego funkcjonującego na zasadach „zdefiniowanego świadczenia” (tak jak w przypadku skarżącej), zasada wzajemności nie była pojmowana w sposób absolutny. Wzajemność świadczenia w stosunku do wniesionych składek nie jest bezwzględnie przestrzegana, a oprócz zasady wzajemności, rozumianej jako zasada ekwiwalentności, system ubezpieczeń społecznych opiera się na solidarności międzypokoleniowej lub szerzej – solidaryzmie społecznym (wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Nie podważając powyższej tezy sądu konstytucyjnego, zdaniem Sejmu, należy zwrócić uwagę na fakt, że z powstaniem prawa do emerytury, także przed wprowadzeniem 1 stycznia 1999 r. aktualnego powszechnego systemu ubezpieczeniowego, zawsze był związany wcześniejszy obowiązek ponoszenia ciężarów (składki) na rzecz funduszu, z którego było wypłacane świadczenie. W okresie od 1950 r. do 1968 r. świadczenia otrzymywano bezpośrednio z budżetu państwa, którego dochodem były składki na ubezpieczenie społeczne (zob. art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. Nr 36, poz. 333 ze zm.), natomiast w okresie od 1968 r. do 1999 r. składka stanowiła dochód wyodrębnionego funduszu, który był zobowiązany do wypłaty świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego. Początkowo na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o funduszu emerytalnym (Dz. U. Nr 3, poz. 7 ze zm., dalej u.f.e.) został utworzony fundusz emerytalny, zastąpiony następnie przez Fundusz

Ubezpieczeń Społecznych (zob. art. 25, art. 26 pkt 1 i art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 42, poz. 202 ze zm., dalej u.o.f.u.s.). Dysponentem obu funduszy był Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Obciążenia związane z uczestnictwem w systemie emerytalnym były różnie rozkładane. Od 13 października 1945 r. do 1 stycznia 1999 r. składki na ubezpieczenie społeczne pracowników płacili w całości pracodawcy (zob. art. 1 dekretu z dnia 29 września 1945 r. o uiszczaniu przez pracodawców całości składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy, Dz. U. Nr 43, poz. 240; art. 4 u.f.e. w związku z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1968 r. w sprawie podstawy wymiaru i wysokości składki na cele emerytalne, Dz. U. Nr 5, poz. 29 ze zm., obowiązujący w brzmieniu od 1 stycznia 1975 r.; art. 12 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płacy oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej, Dz. U. Nr 20, poz. 119 ze zm., dalej u.z.w.d.u.s.; art. 31 ust. 1 u.o.f.u.s.). Pracodawca czasem podkreślał, że pracodawcy uiszczają składki ze środków własnych (np. art. 12 u.z.w.d.u.s. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1975 r.; art. 31 u.o.f.u.s.), a w niektórych okresach stwierdzał, że składkę na cele emerytalne pobierają zakłady pracy, potrącając ją przy wypłacie wynagrodzenia (art. 4 u.f.e.; § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 lutego 1968 r.). Podstawą wymiaru składki za pracowników były wynagrodzenia, zwane także zarobkami (zob. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1951 r. w sprawie wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, Dz. U. Nr 9, poz. 70; § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 1968 r. w sprawie podstawy wymiaru i wysokości składki na cele emerytalne, Dz. U. Nr 5, poz. 29 ze zm.; § 1 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 27 grudnia 1983 r. w sprawie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za pracowników uspołecznionych zakładów pracy, Dz. U. Nr 73, poz. 332 ze zm.; § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 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, t.j. Dz. U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.).

W stosunku do niepracowniczych grup zawodowych koszty opłacenia składki, jeszcze w okresie PRL, ciążyły natomiast na samych ubezpieczonych



(np. rzemieślnikach – zob. art. 36 u.u.s.r.; twórcach – zob. art. 8 u.z.e.t.) albo w części partycypowali oni w kosztach ubezpieczenia (np. osoby wykonujące pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej, zob. art. 26 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia).

Ścisły związek pomiędzy obowiązkiem poniesienia ciężaru (opłacenie składki), a prawem do świadczenia (emerytury) wprowadziła ustawa rewaloryzacyjna. Od jej wejścia w życie uzyskanie prawa do emerytury zależało od spełnienia warunku legitymowania się odpowiednim stażem składającym się z okresów składkowych i nieskładkowych, z koniecznością wykazania przewagi tych pierwszych (art. 6 ustawy rewaloryzacyjnej). Natomiast przed wejściem w życie ustawy rewaloryzacyjnej należało wykazać posiadanie jedynie odpowiedniego okresu zatrudnienia (art. 26 u.z.e.p.), działalności twórczej (art. 3 u.z.e.t.) itd.

8. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji pozostawia ustawodawcy w znacznym stopniu swobodę regulacyjną dotyczącą zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Z przepisu Konstytucji wynika bowiem jedynie obowiązek określenia przesłanki wieku emerytalnego. Wyznacza on również *expressis verbis* minimalny krąg uprawnionych podmiotów – obywateli. Nie da się natomiast wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia (wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Tym samym z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynikają także konkretne warunki uzyskania świadczenia na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Prawodawca ma zatem szeroki margines swobody przy określaniu przesłanek nabycia prawa do emerytury i jej wysokości, w tym rozstrzygnięciu jakie okresy aktywności ludzkiej uzna za istotne z punktu widzenia prawa do emerytury albo jej wysokości. Decyzji ustawodawcy pozostawiono zatem, zgodnie z aktualnymi kierunkami polityki gospodarczo-społecznej, jakie okresy należy zaliczyć do okresów składkowych, a jakie nie. Oczywiście, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecnictwie (zob. np. wyroki TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99), powszechność systemu ubezpieczeń społecznych znajduje swoje oparcie w wartościach i normach Konstytucji. A zatem konieczne są takie działania ustawodawcy, aby objąć systemem ubezpieczeń społecznych jak najszerszy krąg obywateli. Jednakże z pewnością, z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika nakaz dla ustawodawcy, aby czas

pozostawania duchownym uznać za okresy składkowe. Tym bardziej nie ma konstytucyjnego nakazu, aby czas pozostawania duchownym, za który nie została opłacona składka, w sytuacji gdy podstawową konstrukcją systemu ubezpieczeń społecznych jest zasada wzajemności, miał znaczenie prawne z punktu widzenia uzyskania prawa do emerytury. System ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza w jego obecnym kształcie, zakłada partycypację w tworzeniu funduszu, z którego będzie wypłacane późniejsze świadczenie, w okresie aktywności zawodowej danej osoby. Naturalnym jest zatem, iż wyłącznie czas, w którym ponoszono obciążenia (opłacano składki) na rzecz funduszu będą pozytywnie wpływać na prawo do świadczenia emerytalnego i jego wysokość. W przeciwnym razie konstytucyjny wymóg zagwarantowania realnego świadczenia nie mógłby zostać spełniony. Jak stwierdził bowiem Trybunał Konstytucyjny, urzeczywistnianie wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych musi uwzględniać z jednej strony istniejące potrzeby, a z drugiej możliwości ich zaspokajania (wyrok TK z 8 maja 1999 r., sygn. akt SK 22/99).

Fikcyjne okresy składkowe stanowią odstępstwo od zasady wzajemności (partycypacji w tworzeniu funduszu). Są zatem ukształtowanym przez ustawodawcę szczególnym uprawnieniem. Swoboda regulacyjna prawodawcy przy określaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego okresów składkowych bez składki, a także warunków ich uznania, jest relatywnie szeroka; zdaniem Sejmu szersza niż margines swobody normowania rzeczywistych okresów składkowych.

Przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych miała na celu urzeczywistnienie prawa zabezpieczenia społecznego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych i, uwzględniając aktualną sytuację gospodarczą, stworzenie efektywnego systemu emerytalno rentowego opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych. Zgodnie z orzecznictwem sądu konstytucyjnego, założenia tej reformy znajdują wsparcie w wartościach i normach konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r.; sygn. akt K 18/99). Jak wspomniano, uzależnienie uznania za okres składkowy czasu, w którym dana osoba nie partycypowała w ponoszeniu ciężarów związanych z uczestnictwem w systemie ubezpieczeń społecznych od opłacania składki przez określony czas, np. następujący po fikcyjnym okresie składkowym, realizuje założenia reformy z 1999 r. Pozostaje zatem w zgodzie z aksjologią konstytucyjną, co potwierdza także doktryna prawa: „W sposób pośredni z art. 67 Konstytucji

wynikają [...] istotne obowiązki i ciężary nałożone na podmioty prywatne, bo bez tego zabezpieczenie społeczne – jako instytucja – nie mogłoby istnieć” (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 67, s. 4). Natomiast w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdza się, że: „[U]stawa ubezpieczeniowa zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej i powiązaną z nią zasadą równości wobec prawa stanowi, iż uprawnienie do renty inwalidzkiej z tytułu niezdolności do pracy oraz do emerytury zależy od posiadanego okresu objęcia ubezpieczeniem” (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03; zob. także wyroki TK z: 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06).

9. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że przed wprowadzeniem reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r. odprowadzane składki na ZUS obciążały pracodawcę, stanowiąc swego rodzaju podatek celowy od zatrudnienia. Ich wysokość i pobór nie wpływał na obniżenie bieżących dochodów pracownika, ani też nie tworzył jego indywidualnego funduszu emerytalnego. Środki ze składek były wykorzystywane przez budżet państwa i ZUS na bieżące finansowanie emerytur tych osób, które wcześniej nabyły prawo do emerytury (wyroki TK z: 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09).

Powyższa konstatacja nie dezaktualizuje tezy Sejmu o dopuszczalności uzależnienia uznania za okresy składkowe czasu aktywności ludzkiej, z którą nie był związany obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych na rzecz funduszu emerytalnego, od konieczności opłacania składki w późniejszym okresie. Jak bowiem wykazano powyżej, przed wprowadzeniem reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r., grupy niepracownicze, w tym duchowni, samodzielnie ponosili, choćby w części, koszty składki, a zatem teza sądu konstytucyjnego odnosi się generalnie do osób zatrudnionych. Ponadto także w przypadku pracowników, z faktem ich zatrudnienia związane były obciążenia na rzecz funduszu emerytalnego, pośrednio zatem przyczyniali się oni do jego tworzenia. Podtrzymać zatem należy twierdzenie o zgodności z konstytucyjną aksjologią wymogu uznania fikcyjnego okresu składkowego, pod warunkiem przyczyniania się, choćby w minimalnym zakresie, do powiększenia funduszu ubezpieczeniowego.

10. Następnie należy ocenić, czy zaskarżony przepis nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Artykuł 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. uzależnia uznanie czasu pozostawania duchownym za okres składkowy od możliwego do spełnienia warunku. Jego spełnienie pozwalało wliczyć czas pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. do stażu ubezpieczeniowego, a co za tym idzie mogło wpłynąć korzystnie na sytuację prawną osoby zainteresowanej. Osoby duchowne czy związki wyznaniowe, w których posługę duchową te osoby sprawowały, samodzielnie musiały podjąć decyzję, czy zamierzają spełnić te warunki. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 31 u.u.s.d. część obciążeń związanych z uczestnictwem w systemie ubezpieczeń społecznych finansowana była ze środków publicznych za pośrednictwem Funduszu Kościelnego.

Skarżąca nie podnosi zarzutu, że legalizacja działalności związku wyznaniowego Świadków Jehowy nastąpiła dopiero po 1 lipca 1989 r. (wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych nastąpił 31 stycznia 1990 r. pod numerem 32; [http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/92/9108/Koscioly\\_i\\_zwiazki\\_wyznaniowe\\_wpisane\\_do\\_rejestru\\_kosciolow\\_i\\_innych\\_zwiazkow\\_wy.html](http://www.mswia.gov.pl/porta1/pl/92/9108/Koscioly_i_zwiazki_wyznaniowe_wpisane_do_rejestru_kosciolow_i_innych_zwiazkow_wy.html)), a w związku z tym zgłoszenie duchownego do ubezpieczenia społecznego duchownych przez związek wyznaniowy i następnie opłacenia składki od 1 lipca 1989 r. (art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d.) było niemożliwe. Z analizy stanu faktycznego wynika, że skarżąca przestała pełnić posługę duchową przed 1 lipca 1989 r. Rozważania te należy zatem pozostawić poza zakresem badania. Jedynie na marginesie warto wskazać, że – zdaniem Sejmu – gdy związek wyznaniowy działał przed datą rejestracji, a jego rejestracja nastąpiła po 1 lipca 1989 r., okres, za który musi zostać opłacona składka w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r., powinien być liczony od momentu rejestracji związku wyznaniowego.

W realiach analizowanej sprawy regulacja odmawiająca kwalifikacji pewnego typu aktywności ludzkiej za okres składkowy nie może samodzielnie naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W zależności bowiem od długości niezakwalifikownego jako okresy składkowe czasu, jakim legitymuje się dana osoba, okoliczność ta może wpływać negatywnie na sytuację prawną danej osoby w sposób znikomy albo znaczny. Istotne jest także, jakim innym typem aktywności legitymuje się owa osoba, a w szczególności czy są wśród nich okresy składkowe innego rodzaju. Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej, zależne od decyzji życiowych a nie regulacji prawnej, jest także widoczne u B. M. oraz skarżącej J. K. Pomimo zastosowania względem nich tego samego przepisu, jedno

z nich uzyskało prawo do emerytury (także na podstawie pierwotnej decyzji rentowej z kwietnia 2008 r.), drugie zaś nie. A zatem nie norma definiująca okres składkowy, lecz spłot okoliczności faktycznych rozstrzygać będzie *in casu* o ewentualnym naruszeniu istoty prawa do emerytury. Należy także podkreślić, że przedmiotowy typ aktywności odnosi się do czasu sprzed 1 lipca 1989 r. (ewentualnie do dnia rejestracji związku wyznaniowego Świadków Jehowy). Od tego momentu minął wystarczająco długi okres, aby – zakładając bieg rzeczy związany z typowym nabywaniem prawa do świadczeń emerytalnych (to jest podjęciem stosownego zatrudnienia) – w przypadku decyzji o rezygnacji z możliwości zaliczenia całego okresu pozostawania duchownych do okresu składkowego, uzyskać wymagany staż ubezpieczeniowy w inny, przewidziany ówczesnym prawem sposób.

Za konstytucyjnością art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. przemawia także fakt, że w systemie „zdefiniowanego świadczenia”, do którego należy skarżąca (jako osoba urodzona przed 1 stycznia 1949 r.), dolegliwość wyłączenia określonej aktywności ludzkiej z okresów składkowych nie jest tak intensywna, jak nieopłacanie ciężaru publicznego w systemie „zdefiniowanej składki”. Ten pierwszy nie opiera się bowiem w pełni na zasadzie ekwiwalentności składki do świadczenia (zob. art. 53 u.e.r.), a wysokość emerytury składa się m.in. z części stałej (socjalnej) wynoszącej 24% kwoty bazowej. Czynniki ten łagodzi negatywne skutki niezakwalifikowania do okresów składkowych czasu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. Podkreślić należy, że również niektórzy urodzeni po 31 grudnia 1948 r., zainteresowani odpowiednią kwalifikacją czasu świadczenia posługi duchowej przed 1 lipca 1989 r., mogą skorzystać z prawa ubiegania się o emeryturę w systemie „zdefiniowanego świadczenia” (art. 46 u.e.r.).

Zdaniem Sejmu, argumenty te przemawiają za stwierdzeniem, że badana regulacja nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

11. W związku z powyższym art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. w zakresie, w jakim przy ustalaniu prawa do emerytury i obliczaniu jej wysokości wyłącza możliwość uznania za okres składkowy okresu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r., w sytuacji nieopłacenia składek na ubezpieczenie społeczne duchownych po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu społecznemu duchownych, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

12. Kolejny zarzut dotyczy zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Należy zgodzić się z Trybunałem Konstytucyjnym, który w swoim orzecznictwie podkreśla, że ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Sąd konstytucyjny może zatem uznać kwestionowany przepis za niezgodny z Konstytucją wyłącznie, gdy naruszenie nie budzi wątpliwości (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Jak zaznaczono wcześniej, wynikający z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. warunek opłacania składek za cały okres ubezpieczenia społecznego musi być rozumiany jako okres podlegania wyłącznie ubezpieczeniu społecznemu duchownych. Innymi słowy, aby uzyskać uznanie przedmiotowego fikcyjnego okresu składkowego należało po tej dacie pozostać duchownym i opłacać składki z tytułu podlegania ubezpieczeniu społecznemu duchownych. Trzeba również zauważyć, że, aby czas pełnienia posługi duchowej przed 1 lipca 1989 r. mógł zostać uznany za okres składkowy, należało pozostawać duchownym w dniu 1 lipca 1989 r. Opuszczenie stanu duchownego po tej dacie nie wpływało niekorzystnie na prawo do zaliczenia czasu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. do okresów składkowych. Zarzut skarżącej, że uznanie czasu pozostawania duchownym na potrzeby zabezpieczenia społecznego jest niemożliwe w sytuacji przerwania posługi w tym charakterze także po 30 czerwca 1989 r. (zob. skarga s. 3-4, pismo uzupełniające z 22 września 2010 r., s. 2) oparty jest zatem na nieporozumieniu.

Odnosząc się do zarzutu niesprawiedliwości i nieracjonalności przesłanki pozostawania duchownym po 30 czerwca 1989 r., jako warunku uznania czasu pełnienia posługi duchowej przed 1 lipca 1989 r. za okresy składkowe, należy zwrócić uwagę, że jej istotą jest przede wszystkim rozpoczęcie opłacania składek na fundusz ubezpieczeniowy. Kluczowe jest zatem stwierdzenie, że wymóg uczestniczenia w tworzeniu finansowych zasobów funduszu jest jak najbardziej zgodny z aksjologią konstytucyjną (zob. wywód w pkt IV.3.8 pisma). Duchowni, którzy nie partycypowali choćby w minimalnym zakresie w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, gdyż nie legitymują się rzeczywistymi okresami opłaconych składek, nie mogą zasadnie oczekiwać, że czas pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. zostanie uznany za okres składkowy. Ponadto ustawodawca posiada

swobodę regulacyjną w zakresie kwalifikacji, z punktu widzenia przesłanek uzyskania prawa do emerytury, czasu aktywności ludzkiej, z którym nie był związany wymóg ponoszenia ciężarów publicznych na rzecz funduszu ubezpieczeniowego. Może on zatem, uwzględniając cele polityki społeczno-gospodarczej oraz stan finansów państwa, uznać dany okres za fikcyjne okresy składkowe bez żadnych warunków, oczywiście o ile nie zagrozi to realności wypłaty świadczeń emerytalnych w momencie podejmowania tej decyzji oraz w przyszłości. Jednakże z zasady sprawiedliwości społecznej i zasady lojalności taki nakaz nie wynika.

A zatem sam warunek legitymowania się okresem rzeczywistego opłacania składek, aby można było uznać czas pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. za okres składkowy, pozostaje w zgodzie z aksjologią konstytucyjną, w tym z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wymóg ten nie jest bowiem arbitralną (przypadkową) przesłanką, lecz wynika z logiki przyjętego systemu emerytalnego opartego na zasadzie wzajemności.

13. Tym samym art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. w zakresie, w jakim przy ustalaniu praw do emerytury i obliczaniu jej wysokości wyłącza możliwość uznania za okres składkowy okresu pozostawania duchownym przed dniem 1 lipca 1989 r., w sytuacji nieopłacania składek na ubezpieczenie społeczne duchownych po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu społecznemu duchownych, **jest zgodny** z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Przyjęcie przesłanki legitymowania się rzeczywistymi okresami składkowymi wyłącznie po 1 lipca 1989 r. wynika z zakresu zaskarżenia. Skarżąca wskazuje bowiem w *petitum* swojego pisma, że kwestionuje art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. wyłącznie w zakresie, w którym wyłącza możliwość uznania wymienionych tam okresów w sytuacji nieopłacenia składki na ubezpieczenie społeczne duchownych po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu. Poza zakresem zaskarżenia znajduje się zatem zagadnienie, czy legitymowanie się rzeczywistym okresem składkowym przed 1 lipca 1989 r. może uzasadniać uznanie za okres składkowy czasu pozostawania duchownym przed tą datą.

## **V. Zasada równości wobec prawa (art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji)**

### **1. Zarzuty skarżące**

Skarżąca wskazuje, że adresatem zaskarżonej normy są osoby, które pozostawały duchownymi przed 1 lipca 1989 r. Tworzą oni – jej zdaniem – grupę podmiotów podobnych, a zatem ich sytuacja prawna nie może zostać zróżnicowana.

Inicjatorka postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie znajduje uzasadnienia dla innego uregulowania statusu prawnego osób, które – jak skarżąca – nie były już duchownymi w dniu wejścia w życie u.u.s.d., a takimi osobami, które nadal pełniły tę posługę. „W grę nie może wchodzić kwestia wpływów na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek po dniu 1 lipca 1989 r., gdyż w przeważającej mierze były i są one finansowane z Funduszu Kościelnego [...]. Poza tym, okres płacenia składek po dniu 1 lipca 1989 r. nie ma wpływa [pisownia oryginalna – uwaga własna] w żaden sposób na zaliczenie do okresu składkowego pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. Tak więc duchowny, który po 1 lipca 1989 r. podlegałby ubezpieczeniu przynajmniej «przez jeden dzień» i z tego tytułu opłacił składkę staje się automatycznie beneficjentem regulacji z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych” (skarga J. K. , s. 7-8).

### **2. Wzorce konstytucyjne**

Skarżąca dostrzega możliwość naruszenia przez przepis stanowiący przedmiot kontroli z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wzorzec kontroli stanowi zatem prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w kontekście zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (dalej także jako zasada równości).

Zasada równości 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. Konsekwencją zasady równości wobec prawa jest zakaz dyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn, to jest zakaz różnego traktowania takich samych (podobnych) podmiotów; zakaz wprowadzania



zróżnicowań zarówno dyskryminujących (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i faworyzujących (uprzywilejowanie).

Trybunał stoi na stanowisku, że: „[R]óżne 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 zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; teza ta została podtrzymana po wejściu w życie obecnej Konstytucji, por. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki, *op. cit.*, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7 i 17).

Równość wobec prawa nie ma charakteru absolutnego (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np. orzeczenia TK z: 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

### **3. Analiza zgodności**

1. Nie można zgodzić się ze skarżącą, że grupę podmiotów podobnych tworzą wszyscy, którzy pozostawali duchownymi przed 1 lipca 1989 r., bez znaczenia, czy po tej dacie pełnili posługę duchową, czy też nie. Tak zakreślony krąg osób jest zbyt szeroki. Zdaniem Sejmu, wspólną cechą istotną jest fakt ponoszenia

ciężarów na rzecz funduszu ubezpieczeniowego. A zatem do grupy podmiotów podobnych należą osoby, które pozostawały duchownymi przed 1 lipca 1989 r. i legitymują się rzeczywistymi okresami składkowymi po tej dacie.

2. Osoby, które pozostawały duchownymi przed 1 lipca 1989 r. i nie legitymują się żadnym okresem rzeczywistego opłacania składki, oraz duchowni albo ex-duchowni, którzy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne duchownych, nie są – zdaniem Sejmu – podmiotami podobnymi w rozumieniu art. 32 Konstytucji. Cechą różnicującą jest fakt uczestnictwa we współtworzeniu zasobów finansowych funduszu ubezpieczeniowego. Podkreślić należy, że zobowiązanie do opłacania składek obejmuje cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego duchownych. A zatem nie jest dopuszczalne skorzystanie z uprawnienia wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. i rezygnacja z partycypacji w funduszu ubezpieczeniowym, przy jednoczesnym dalszym pełnieniu posługi duchowej. Tak długo jak osoba zainteresowana była objęta ubezpieczeniem społecznym duchownych musiała płacić składki, aby stać się beneficjentem zaskarżonej regulacji.

Nie jest konstytucyjnie konieczne wyznaczenie przez ustawodawcę terminu (np. dwóch, trzech, pięciu lat) podlegania ubezpieczeniu społecznemu duchownych, dopiero po upływie którego czas pozostawania osobą duchowną przed 1 lipca 1989 r. mógłby zostać zaliczony do okresów składkowych. W rzeczywistość wprowadzenie takiego kolejnego i – jak się wydaje – postulowanego przez skarżącą warunku skorzystania z kontrolowanej regulacji (zob. skarga, s. 8) ograniczałoby liczbę jej beneficjentów, nadal jednak pozostawiając poza jej granicami skarżącą. Jak podkreślano już powyżej, określenie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego należy do swobody regulacyjnej ustawodawcy. Może on zatem, między innymi w imię zapewnienia powszechności systemu ubezpieczeń społecznych, zrezygnować z wprowadzania wymogu rzeczywistego opłacania składek przez określony czas. Jest także uprawniony, w celu zapewnienia realności świadczeń, oprzeć system emerytalny o zasadę wzajemności i wymagać, aby zaliczenie fikcyjnych okresów składkowych obwarowane było legitymowaniem się choćby minimalnym rzeczywistym okresem składkowym.

W związku z powyższym art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. w zakresie, w jakim przy ustalaniu praw do emerytury i obliczaniu jej wysokości wyłącza możliwość uznania za okres składkowy okresu pozostawania duchownym przed dniem 1 lipca

1989 r., w sytuacji nieopłacania składek na ubezpieczenie społeczne duchownych po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu społecznemu duchownych, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

## **VI. Zasada poprawnej legislacji, zasada ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych (art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji)**

### **1. Zarzuty skarżące**

Skarżąca zarzuca kontrolowanemu przepisowi, że nie wyraża wprost warunku ciągłości posługi, a co za tym idzie opłacania składek. Ich zdaniem, niezrozumiałą jest wymóg opłacania składek za cały okres ubezpieczenia, przez co w innych, wskazanych w piśmie skarżącej sprawach, sądy wymagały opłacenia składki za cały czas posługi, w tym również za okres przed 1 lipca 1989 r.

Osoby pozostające duchownymi przed 1 lipca 1989 r., w ocenie skarżącej, posiadają ekspektatywę dotyczącą świadczeń przysługujących zainteresowanym za okres przed wejściem w życie u.u.s.d. Wynika ona z przepisów ustawy o przejściu, a także z regulacji u.u.s.d.

### **2. Wzorce konstytucyjne**

1. Wzorcem konstytucyjnym wskazanym przez skarżącą jest również wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada poprawnej legislacji (zob. *petitum* skargi J. K. , s. 5-6). Sejm ustalił, że z uzasadnienia skargi konstytucyjnej (skarga J. K. , s. 4-5, 9), wynika, iż naruszenie wspomnianych przepisów skarżąca sytuuje w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. pkt I.5 pisma). Tym samym wzorcem kontroli pozostaje wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada poprawnej legislacji w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Z zasady poprawnej legislacji wynikają: nakaz stanowienia prawa jasnego i precyzyjnego oraz dochowania trybu prawodawczego (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47-48). Zasada poprawnej legislacji obejmuje m.in. wymaganie określoności przepisów prawa, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż: „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. także wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 28 maja 2003 r., sygn. akt. K 44/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02).

Należy wskazać, że stopień określoności przepisu należy oceniać uwzględniając gałąź prawa, do której on należy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż przepisy prawa karnego oraz przepisy z zakresu należności publicznoprawnych muszą spełniać najwyższe standardy określoności z uwagi na to, że dotyczą praw i wolności człowieka (wyroki TK z: 13 lutego 2001 r., sygn. akt K 19/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Ponadto, zgodnie z poglądem wyrażonym w literaturze: „Zasada (zasady) poprawnej legislacji odnosi się także do formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem. Zasady te «stanowią podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu» (K 28/02 z 24 II 2003, OTK w 2003, cz. I, poz. 8, s. 176)” (*ibidem*).

2. Wymieniona przez skarżącą, jako uzupełniająca podstawowy wzorzec kontroli, zasada ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych jest także jednym z elementów składowych zasady lojalności (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze, treścią omawianej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Po drugie, przedmiotem gwarancji jest

przysługujące już określonej osobie uprawnienie. Po trzecie, z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. Po czwarte, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego (por. np. wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; a także W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 37; M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 94-105 i cytowana tam literatura).

### **3. Analiza zgodności**

1. Nie można zgodzić się z zarzutem skarżącej, że art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. nie wyraża warunku konieczności opłacenia składek i ciągłości postugi, z którą związany jest fakt podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego duchownych. Obowiązek opłacania składek za pozostały okres ubezpieczenia jest bowiem wyrażony *expressis verbis* w badanym przepisie.

Odnosząc się natomiast do warunku ciągłości postugi, już analiza językowa art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. prowadzi do wniosku, że wyłącznie opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne za cały okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu duchownych uprawnia do zaliczenia czasu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r. za okres składkowy. Zwrócić należy uwagę, że art. 6 ust. 1 pkt 3 u.e.r. wyraźnie rozstrzyga, że okresami składkowym są okresy zaliczone do okresów ubezpieczenia społecznego duchownych. Rzeczywiste opłacanie składki na ubezpieczenie społeczne, ale z innego tytułu ubezpieczenia (np. zatrudnienia), nie może zostać uznane za spełnienie warunku. Ponadto sformułowania: „opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne” oraz „za cały okres podleganiu temu ubezpieczeniu” odnoszą się właśnie do ubezpieczenia społecznego duchownych, o których mowa w pkt 3 art. 6 ust. 1 u.e.r. Tak też rozstrzygnął Sąd Najwyższy w cytowanej wielokrotnie uchwale z 2 września 2009 r. (sygn. akt II UZP 5/09).

Uznać zatem należy, że warunek opłacania składki oraz podlegania ubezpieczeniu społecznemu duchownych od 1 lipca 1989 r. wynika w sposób wyraźny z brzmienia badanego przepisu. Spełnia on zatem wymogi określoności.

Natomiast pewne wątpliwości mogło budzić użycie formuły: „pod warunkiem opłacania składek [...] za cały okres podlegania temu ubezpieczeniu”. Wątpliwości te rozwiła jednak wspomniana uchwała Sądu Najwyższego.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. w zakresie, w jakim przy ustalaniu praw do emerytury i obliczaniu jej wysokości wyłącza możliwość uznania za okres składkowy okresu pozostawania duchownym przed dniem 1 lipca 1989 r., w sytuacji nieopłacenia składek na ubezpieczenie społeczne po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu społecznemu, **jest zgodny** z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2. Nie można także zgodzić się z tezą skarżącej dotyczącą naruszenia zasady ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

Zdaniem Sejmu, nie sposób zasadnie twierdzić, że ze wskazanych przez skarżącą aktów prawnych wynikają ekspektawy maksymalnie ukształtowane, to jest prawnie relewantne oczekiwanie zaliczenia do okresów składkowych czasu pozostawania duchownymi przed 1 lipca 1989 r. Artykuł 9 ustawy o przejęciu w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 1999 r. zapowiadał jedynie, że Fundusz Kościelny świadczyć będzie na specjalne zaopatrzenie emerytalne społecznie zasłużonych duchownych. Już z wykładni językowej wynika, że ustawodawca nie zamierzał objąć ubezpieczeniem wszystkich duchownych, a jedynie „społecznie zasłużonych”, przyszłym rozstrzygnięciem pozostawiając doprecyzowanie tej formuły. A zatem duchowni z takim samym prawdopodobieństwem mogli oczekiwać, że zostaną objęci zaopatrzeniem emerytalnym, jak i że znajdą się poza jego zakresem. Warto wspomnieć, że u.u.s.d. nie różnicowała statusu duchownych na „społecznie zasłużonych” i nie spełniających tej przesłanki. W porównaniu do ustawowej zapowiedzi ich sytuacja prawna stała się korzystniejsza. Ponadto z art. 9 ustawy o przejęciu nie wynikają żadne konkretne wytyczne dla uregulowania sytuacji ubezpieczeniowej duchownych, a zwłaszcza gwarancja, że czas niepłacenia składek na ubezpieczenie społeczne lub ponoszenia innych ciężarów związanych z uczestnictwem w systemie emerytalnym miałby zostać zakwalifikowany do okresu korzystnie wpływającego na prawo do emerytury lub jej wysokość (zob. wywód dotyczący zapowiedzi wprowadzenia emerytur pomostowych w wyroku TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Przepis ten nie ustanawia okresu za jaki

Fundusz Kościelny miałyby uczestniczyć w finansowaniu zaopatrzenia duchownych. Można zatem uznać, że spełnieniem zapowiedzi ustawodawcy było uchwalenie u.u.s.d. Jak zauważyła skarżąca, nawiązuje ona w swojej preambule do ustawy o przejęciu. Ponadto regulacje u.u.s.d. zakładają partycypację Funduszu Kościelnego w opłacaniu składek duchownych (nawet do 100%; zob. art. 31 u.u.s.d.).

Istotne jest też podkreślenie, że w okresie pozostawania duchownym przez skarżącą nie podlegała ona obowiązkowi ubezpieczenia społecznego duchownych, gdyż taki nie istniał. Trudno zatem przyjąć, że ekspektatywę konstytucyjnie chronioną kreują regulacje u.u.s.d. Artykuł 21 ust 2 pkt 1 u.u.s.d. wprowadzał bowiem taki sam warunek, jak przyjęty przez zaskarżony przepis.

Tym samym art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.e.r. w zakresie, w jakim przy ustalaniu praw do emerytury i obliczaniu jej wysokości wyłącza możliwość uznania za okres składkowy okresu pozostawania duchownym przed dniem 1 lipca 1989 r., w sytuacji nieopłacania składek na ubezpieczenie społeczne duchownych po tej dacie z uwagi na niepodleganie ubezpieczeniu społecznemu duchownych, **jest zgodny** z zasadą ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych wynikającą z art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz