



PK VIII TK 14.2020
(SK 10/20)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K. S. o stwierdzenie niezgodności art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 53 ze zm.) – z art. 65 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Spółecznych podział różnicuje w sposób niezgodny z Konstytucją RP sytuację prawną urodzonych przed i po dniu 31 grudnia 1948 roku, według kryterium naruszającego zasadę równości. Przepis powyższy zniweczył posiadaną przez ubezpieczonych ekspektatywę prawa do przejścia na emeryturę na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin po osiągnięciu 25 lat stażu pracy (w tym 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze), bez konieczności spełnienia warunków dodatkowych” (s. 2 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącego, wprowadzone przez art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. zróżnicowanie podmiotów podobnych jest niedopuszczalne, gdyż „podział ubezpieczonych dokonany został na podstawie sztucznego kryterium, irrelevantnego dla cech grupy, w której wyróżnikami mogłyby być cechy grupy (np. rodzaj i czas narażenia na czynniki szkodliwe). (...) Zróżnicowanie tej grupy ubezpieczonych nie posiada wystarczającego uzasadnienia merytorycznego mimo, że przyjęta regulacja dotyczy osób posiadających szczególną, słabszą pozycję. Cel jakim jest wygaszanie przywilejów emerytalnych nie może być realizowany kosztem osób o takiej słabszej pozycji” (s. 8, *ibidem*).

W związku z tym, w opinii Skarżącego, „rozwiązanie znajdujące wyraz w zaskarżonym przepisie prowadzi do dyskryminującego traktowania ubezpieczonych, należących do danej grupy w zabezpieczeniu społecznym” (*ibidem*).

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący nawiązał ponadto do art. 65 ust. 1 i art. 67 ust.1 Konstytucji. W przekonaniu Skarżącego, „[p]owiązany z art. 32 Konstytucji art. 65 ust. 1 gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Każdorazowe wydłużenie wieku emerytalnego (...) stanowi ograniczenie tej wolności, gdyż wprowadza konieczność pracy przez dodatkowy czas, jako warunek nabycia prawa do emerytury” (s. 4, *ibidem*). Zdaniem Skarżącego, określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego Konstytucja, w art. 67 ust. 1 zd. 2, powierza

wprawdzie ustawodawcy, jednak „nie przekonuje to o konstytucyjności kwestionowanego mechanizmu prawnego. Margines swobody ustawodawcy zwykłego nie oznacza bowiem dowolności i jest wyznaczony ramami m.in. art. 32 Konstytucji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa” (s. 8 *ibidem*).

Zarządzeniem z dnia 25 kwietnia 2019 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącego do usunięcia stwierdzonych braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez:

- 1) wyjaśnienie, czy wzorcami kontroli w niniejszej sprawie są powołane w uzasadnieniu skargi art. 65 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 2) dokładne uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 184 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej ze wskazanymi przez Skarżącego wzorcami konstytucyjnymi.

Nawiązując do tego zarządzenia, pełnomocnik Skarżącego nadesłał pismo z 31 maja 2019 r. (dalej: pismo uzupełniające), w którym wyjaśnił, że wzorcami kontroli kwestionowanego przepisu są także art. 65 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (*vide* – s. 3 pisma uzupełniającego).

W piśmie uzupełniającym Skarżący wskazał, że „[z]arzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 67 ust. 1 Konstytucji dotyczy sprzecznego z nim przekształcenia zasad nabycia praw emerytalnych, na niekorzyść uprawnionych, osób podlegających dotychczasowej regulacji, w sposób naruszający ich prawa nabyte oraz w sposób faktycznie polegający na zastosowaniu retroaktywności przepisu” (s. 4, *ibidem*).

Według Skarżącego, „[j]eżeli przyjmie się jako skutek zmiany przepisów, przedłużenie okresu aktywności zawodowej koniecznej dla osiągnięcia statusu prawnego i faktycznego sprzed zmiany, dla osób objętych tym skutkiem stanowi to formę podniesienia wieku emerytalnego powyżej poprzedniej granicy. (...) Szczególne uprawnienia pracowników zatrudnionych w warunkach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia (przy założeniu, że przysługują tylko osobom faktycznie pracującym w takich warunkach) nie powinny być traktowane

jako niezasłużone przywileje, lecz jako różnicowanie wyrównawcze, rekompensujące te szczególnie niekorzystne warunki. (...) Szczególnie krzywdzące jest właśnie zrównanie pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, osób takich jak skarżący, na równi ze wszystkimi ubezpieczonymi” (s. 6, *ibidem*).

W przekonaniu Skarżącego, „[z] art. 65 ust. 1 Konstytucji wynika zakaz stanowienia norm, które wprowadzie formalnie nie ograniczają korzystania z wolności pracy przez wyodrębnioną kategorię osób, lecz w praktyce uniemożliwiają je lub znacznie utrudniają. (...) Jeśli zatem dokonane zaskarżonym przepisem faktyczne różnicowanie wyodrębnionej kategorii osób w możliwości realnego korzystania z wolności pracy przez wyodrębnioną kategorię osób, właściwie w praktyce uniemożliwiają je lub znacznie utrudniają to dochodzi do naruszenia powyższego wzorca” (*ibidem*).

Zdaniem Skarżącego, „[p]rzyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie przede wszystkim ogranicza wolność wyboru i wykonywania zawodu (...) osób, które co prawda są w tym samym wieku jak pozostali obywatele, ale ich możliwości biologiczne i psychiczne są odmienne (cecha wspólna), wobec ponoszenia przez tą grupę skutków pracy w warunkach wpływających na ich stan zdrowia. (...) Przepis [art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. – przyp. wł.] wywiera skutek do określonego kręgu osób, które ze względu na wynikającą wyłącznie z przepisu konieczność podjęcia nowej pracy (wyboru nowego zawodu lub nowego pracodawcy), a osoby objęte przepisem są w odmiennej sytuacji prawnej od osób, które tej konieczności nie posiadają. Osoby te nie planując wykonywania pracy, zdecydowały się na przejście na emeryturę na zasadach dotychczasowych, przez co po zmianie przepisów są w gorszej sytuacji, niż osoby wyłączone spod działania przepisu, które w swoich planach mogły uwzględnić konieczność aktywności zawodowej na trudnym dla osób starszych rynku pracy, przygotować się do skutecznego poszukiwania pracy, lub nawet przekwalifikować. Istota wolności wyboru miejsca pracy nie jest zachowana, ponieważ dla osób objętych przepisem

wartością stał się nie wybór ale znalezienie w ogóle pracy. (...) Zmiana przepisów wpływa niekorzystnie, gdyż wstecz podważa zasadność decyzji o wyborze zawodu. Możliwe że znając nowe regulacje osoby te nie wybrałyby danego zawodu. (...) Art. 65 ust. 1 [Konstytucji – przyp. wł.] gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Każdorazowe wydłużenie wieku emerytalnego (...) stanowi ograniczenie tej wolności, gdyż wprowadza konieczność pracy przez dodatkowy czas, jako warunek nabycia prawa do emerytury” (s. 7, *ibidem*).

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem o sygn. Ts 81/18 z dnia 15 stycznia 2020 r., nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej K S.

Zaskarżony art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. stanowi:

„1. Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32, 33, 39 i 40, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli:

- 1) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat – dla kobiet i 65 lat – dla mężczyzn oraz
- 2) okres składkowy i nieskładkowy, o którym mowa w art. 27.”.

Przepis ten dotyczy emerytury w niższym wieku emerytalnym dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. (*vide m.in.* – K. Antonów, [w:] *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*, red. K. Antonów, wyd. I, Warszawa 2019, LEX/el, art. 184 i art. 32 oraz I. Jędrasik-Jankowska, *Komentarz do art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX/el).

Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa emerytalna nie przewiduje co do zasady prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechny, wynoszący obecnie co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn (art. 24

ust. 1 i art. 27 ust. 1 pkt 1 u.e.r.f.u.s.). Przewidzianą we wcześniejszych przepisach możliwość przejścia na emeryturę w wieku niższym niż powszechny zachowali ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., którzy mają prawo do emerytury wcześniejszej, bez względu na wiek (art. 29-31 u.e.r.f.u.s.), i emerytury w wieku obniżonym (art. 32-45 u.e.r.f.u.s.). W odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. przyjęto mechanizm wygaszania uprawnień, ustalając okres przejściowy, który zakończył się 31 grudnia 2008 r. Na mocy art. 46 u.e.r.f.u.s. osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. mogły przechodzić na wcześniejszą emeryturę lub emeryturę w niższym wieku emerytalnym, jeżeli warunki nabycia prawa do tych świadczeń spełniły do 31 grudnia 2008 r. Natomiast w art. 184 u.e.r.f.u.s. zagwarantowano prawo do emerytury w niższym wieku emerytalnym tym pracownikom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionym w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, którzy do dnia wejścia w życie ustawy emerytalnej (tj. do 1 stycznia 1999 r.) nie osiągnęli jeszcze wymaganego wieku (niższego niż powszechny), o którym stanowią art. 32, 33 39 i 40 u.e.r.f.u.s., lecz w całości spełnili do tej daty ustawowo określone wymagania stażowe. Osoby te mogą ukończyć wiek emerytalny (niższy niż powszechny) także po 2008 r.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącego, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego.

Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący [lub skarżący – przyp. wł.]. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej [lub skarżącego – przyp. wł.],

stanowią źródło naruszenia jej [lub jego – przyp. wł.] wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). Mając na względzie te przesłanki, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż „[f]ormułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r.,

seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że służy ona przede wszystkim ochronie wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo – organizacyjnych, które nie kreują praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że „[z]arzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32; *vide*

też – postanowienie z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7 oraz powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Jedną z konstytucyjnych przesłanek umożliwiających rozpoznanie skargi konstytucyjnej stanowi, jak już wcześniej wskazano, wykazanie przez skarżącego, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący (*vide* – m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 2 oraz z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44). Do spełnienia tego warunku nie wystarczy samo wskazanie konstytucyjnego prawa o charakterze podmiotowym, które – w ocenie skarżącego – zostało naruszone. „Przepisy u.o.t.p.TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia skargi konstytucyjnej szereg obowiązków, w tym wymóg wskazania, które prawo skarżącego i w jaki sposób, według skarżącego, zostało naruszone, oraz uzasadnienia postanowionego zarzutu, wraz z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3). Jak wskazywał Trybunał w swoim orzecznictwie, uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich

interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. SK 21/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 58; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie spośród powołanych w skardze konstytucyjnej i piśmie uzupełniającym wzorców kontroli jedynie z art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji wynikają konstytucyjne prawa przysługujące jednostce.

Przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.”

Treść normatywna art. 65 ust. 1 Konstytucji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że przepis ten gwarantuje trzy funkcjonalnie powiązane wolności, które składają się na wolność pracy, mianowicie wolność wyboru zawodu, wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a także upoważnia ustawodawcę do ich ograniczania (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49; *vide* również – powołane tam orzecznictwo), oraz podkreślał, że przepis ten nakazuje ustawodawcy „zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29).

Zestawienie zaskarżonego art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. (którego treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska) z powołanym jako wzorzec kontroli art. 65 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że pomiędzy tymi przepisami brak jest związku normatywnego. Zaskarżony przepis nie zawiera bowiem regulacji dotyczących wolności wyboru i wykonywania zawodu lub wyboru miejsca pracy, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego. Kwestionowany art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. nie tylko nie ingeruje w wolność wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji, ale w ogóle nie odnosi się do tej wolności.

Przepis art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. określa jedynie przesłanki nabycia prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. Nie można zatem podzielić poglądu Skarżącego, że przepis ten „wprowadza konieczność pracy przez dodatkowy czas, jako warunek nabycia prawa do emerytury” (s. 4 skargi konstytucyjnej i s. 7 pisma uzupełniającego) dla osób nieobjętych jego zakresem podmiotowym, które w poprzednim stanie prawnym mogły nabyć prawo do emerytury w wieku niższym niż powszechny. Kwestionowana regulacja nie tylko nie nakłada bowiem obowiązku pracy (o którym zresztą stanowi art. 65 ust. 2 Konstytucji, a nie powołany przez Skarżącego art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej), ale wymóg taki nie wynika również z pozostałych przepisów ustawy emerytalnej. Dla ubezpieczonych urodzonych – tak jak Skarżący – po dniu 31 grudnia 1948 r. przesłanką nabycia prawa do emerytury powszechnej jest jedynie osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego (art. 24 ust. 1 u.e.r.f.u.s.), niezależnie od łącznej długości okresów składkowych i nieskładkowych.

W związku z powyższym, skoro zakresy normowania zaskarżonego przepisu i art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej są rozłączne, nie jest możliwe przeprowadzenie badania hierarchicznej zgodności wynikających z nich norm. Należy zatem uznać, że wydanie wyroku w tym zakresie jest niedopuszczalne, gdyż art. 65 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s.

Dalsza analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że Skarżący nie uprawdopodobnił naruszenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, nie wskazał, w jaki sposób prawo to zostało naruszone, i nie uzasadnił zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Art. 67 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]bywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”, przy czym „[z]akres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, wskazał, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania. (...). Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny. (...) Zakres ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego pokrywa się – na gruncie art. 67 Konstytucji – z istotą tego prawa. Rozstrzygnięcia ustawodawcy wykraczające poza tę istotę podlegają ocenie z punktu widzenia pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulować, realizując treść art. 67 Konstytucji. Wspomniany przepis nie determinuje jednak zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie też podkreślał, że „[z] art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania.

Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego należy – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. (...) Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Definiując istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do świadczeń emerytalnych jako obowiązek zagwarantowania minimum poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że konstytucyjny standard jest w tym względzie wyznaczany przez powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy

preferencyjne, takie jak emerytury mundurowe lub emerytury w obniżonym wieku, które nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide* – m.in. – wyrok z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8 oraz postanowienie z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 322; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie podkreślano przy tym, iż „[ż]aden przepis ustawy zasadniczej nie kreuje (...) <bezwzględne> prawa do świadczeń emerytalnych, które stanowiłyby odstępstwo od regulacji powszechnych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. Ts 372/15, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 142, *vide* także – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, *op.cit.*; z dnia 28 listopada 2016 r., sygn. Ts 202/15, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 11 oraz z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. Ts 372/15, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 141).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „istnieją świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego, które zdają się ze swojej istoty przynależeć do minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, podlegającego konstytucyjnej ochronie. Takim świadczeniem niewątpliwie jest emerytura, która ma zagwarantować środki utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku (...), czy też prawo do waloryzacji świadczeń emerytalnych, które tradycyjnie uznawane jest za jeden z elementów prawa do zabezpieczenia społecznego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. Ts 266/09, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 306; *vide* też – powołane tam orzecznictwo, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 października 2008 r., sygn. Ts 152/06, OTK ZU nr 5/B/2008, poz. 196; z dnia 28 października 2013 r., sygn. Ts 106/12, OTK ZU nr 1/B/2014, poz. 24 oraz z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. Ts 197/12, OTK ZU nr 4/B/ 2014, poz. 273).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, iż „tylko nieprzyznanie świadczenia mieszczącego się w minimalnym zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającym konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma zagwarantować, może uzasadniać wniesienie skargi konstytucyjnej. (...) w sytuacji, w której przedmiotem rozstrzygnięcia jest prawo do świadczenia, które zasadniczo uznaje się za element gwarantowanego konstytucyjnie minimum prawa do zabezpieczenia społecznego, zbędnym staje się we wniesionej skardze wyjaśnianie, dlaczego nieprzyznanie tego świadczenia rozważać należy w kategoriach naruszenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (co nie wyklucza oczywiście konieczności określenia sposobu naruszenia tego prawa). Natomiast w sytuacji, w której nie można *prima facie* przyjąć (biorąc pod uwagę chociażby orzecznictwo TK), iż prawo do określonego, konkretnego świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego mieści się w chronionym konstytucyjnie zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, należy we wniesionej skardze dokładnie wskazać na przesłanki, jakie uzasadniają przyjęcie tezy, zgodnie z którą konkretne świadczenie nie należy tylko do sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa, ale mieści się w tej konstytucyjnie gwarantowanej sferze <minimum>. (...) Spełnienie tego wymogu stanowi warunek konieczny przyjęcia, iż skarżący określił sposób, w jaki zaskarżony przepis, stanowiący podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, narusza przysługujące mu prawo do zabezpieczenia społecznego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r., sygn. Ts 152/06, *op. cit.*; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 września 2010 r., sygn. Ts 251/08, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 290; z dnia 8 lipca 2011 r., sygn. Ts 266/09, *op. cit.* oraz z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. Ts 156/11, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 373).

Konstytucja nie wyznacza wieku emerytalnego. W związku z tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „[p]rawo

ustawodawcy do określania zakresu zabezpieczenia społecznego obejmuje w szczególności prawo do wyznaczenia wieku emerytalnego wewnątrz pewnego przedziału czasowego, którego granice wyznacza istota prawa do emerytury” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/99, poz.100), przy czym konstytucyjny standard ochrony prawa do emerytury przewidziany przez art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej „odnosi się (...) do świadczeń należnych po osiągnięciu <podstawowego> wieku emerytalnego” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50).

Kwestionowany art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. określa przesłanki nabycia prawa do emerytury w niższym niż powszechny wiek emerytalny, dotyczy więc świadczenia, które co do zasady nie pozostaje w chronionym konstytucyjnie zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Jak już bowiem wcześniej wskazano, emerytury przysługujące osobom, które nie osiągnęły powszechnego wieku emerytalnego, w tym emerytury w wieku obniżonym z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, są w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego traktowane jako szczególne uprawnienia emerytalne, które nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide m.in.* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, *op. cit.* oraz postanowienia z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. Ts 372/15, *op. cit.* i z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. Ts 372/15, *op. cit.*). Osoby, które nie nabyły prawa do emerytury w wieku niższym od powszechnego, mają bowiem, po spełnieniu ustawowo określonych warunków, prawo do emerytury w wieku powszechnym.

W niniejszej sprawie Skarżący nie uwzględnił szczególnego charakteru emerytury w obniżonym wieku i nie wykazał związku między art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. a naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na oznaczeniu (numerycznym) w *petitum* skargi postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub praw wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2016 r., sygn. Ts 380/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 280). „Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do

przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.*; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.* oraz 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że z obowiązku odpowiedniego przedstawienia naruszonych praw konstytucyjnych oraz sposobu tego naruszenia i przedstawienia adekwatnej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty „nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który orzekając – zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – jest związany granicami skargi konstytucyjnej (...). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK), co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze na etapie wstępnego rozpoznania albo umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przy rozpoznaniu merytorycznym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo

sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 59, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie – ani w skardze konstytucyjnej, ani w piśmie uzupełniającym – nie wskazano, jakie konkretne uprawnienia wynikają dla obywatela z art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, ani nie wyjaśniono, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy. Wiążąc naruszenie przysługującego Mu prawa, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, z odmową przyznania emerytury w obniżonym wieku na podstawie art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s., Skarżący nie powołał żadnych argumentów na poparcie tezy o konstytucyjnym charakterze prawa do tego świadczenia, mogących wskazywać, że nieprzyznanie emerytury w obniżonym wieku pozbawia Go prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji nie został też poparty adekwatną argumentacją. Bezpośrednie nawiązanie do treści tego przepisu ustawy zasadniczej sprowadza się do wymienienia w piśmie uzupełniającym rodzajów ryzyka objętych gwarancją z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz stwierdzenia, że prawo do zabezpieczenia społecznego zostało ukształtowane jako prawo podmiotowe przysługujące obywatelowi (*vide* – s. 4 pisma uzupełniającego).

Koncentrując się następnie na zarzucie naruszenia zasady ochrony praw nabytych, stanowiącej jedną z zasad pochodnych, wynikających z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego, oraz stwierdzając, że w Jego przypadku „ekspektatywa została ukształtowana maksymalnie” (s. 5, *ibidem*), Skarżący nie powołał żadnych argumentów lub dowodów potwierdzających ten pogląd.

Należy zatem stwierdzić, że, wprowadzie – wskazany jako jeden z wzorów kontroli – art. 67 ust. 1 Konstytucji wyraża konstytucyjne prawo podmiotowe, to jednak Skarżący nie zrealizował obowiązku wyjaśnienia sposobu naruszenia tego prawa ani nie uzasadnił zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z tym wzorcem.

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK, co czyni rozpoznanie skargi także w tej części niedopuszczalnym.

W tej sytuacji, jedynie na marginesie, należy zauważyć, że, zasada ochrony praw nabytych, zakazująca arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zapewnia między innymi poszanowanie praw do świadczeń emerytalnych. „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sferze praw emerytalno-rentowych zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w przypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1, poz. 1; *vide* – też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że osoby, które jeszcze nie spełniły przesłanek nabycia prawa do emerytury, „nie mogą powoływać się na ochronę wynikającą z poszanowania praw nabytych, skoro jeszcze nie nabyły prawa do świadczeń emerytalnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie Skarżący, do czasu wejścia w życie obowiązującej ustawy emerytalnej, nie spełnił wszystkich zasadniczych przesłanek nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku z tytułu pracy w szczególnych warunkach. Zgodnie z art. 26, obowiązującej wcześniej, ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. z 1982 r., Nr 40, poz. 267 ze zm.; dalej: u.z.e.p.), emerytura przysługiwała pracownikowi, który osiągnął wiek emerytalny, wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, oraz miał okres zatrudnienia wynoszący łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze art. 54 ust 1 pkt 1 u.z.e.p. przewidywał możliwość przyznania prawa do emerytury w wieku niższym niż określony w art. 26 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, przy czym określenie rodzajów prac lub stanowisk pracy oraz warunków, na podstawie których przysługiwało prawo do emerytury w obniżonym wieku, powierzono Radzie Ministrów (art. 55 u.z.e.p.). Pracownik, który wykonywał prace w szczególnych warunkach, nabywał prawo do emerytury, jeżeli osiągnął wiek emerytalny wynoszący: 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn oraz jednocześnie miał wymagany okres zatrudnienia, wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, liczony łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia, w tym co najmniej 15 lat pracy w szczególnych warunkach (§ 3 i § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, Dz. U. z 1983 r., Nr 8, poz. 43 ze zm.). Skarżący, na dzień 1 stycznia 1999 r., spełniał jedynie warunek stażu pracy w szczególnych warunkach. Nie miał natomiast wymaganego okresu zatrudnienia ani nie osiągnął wymaganego wieku 60 lat.

Zasada ochrony praw nabytych nie stanowi zatem w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonego art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. Tym samym, niezależnie od braku odpowiedniego uzasadnienia, również z tego względu

zarzut naruszenia tej zasady przy dokonywaniu zmiany przepisów emerytalnych, dotyczących osób pracujących w szczególnych warunkach, nie może być w niniejszej sprawie przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania zarzutów niezgodności zaskarżonego art. 184 ust. 1 u.e.r.f.u.s. z podstawowymi wzorcami kontroli wyrażającymi prawa podmiotowe, to jest z art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji, czyni bezprzedmiotowym badanie zgodności kwestionowanej regulacji z powołanymi związkowo art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej, które nie kreują w sposób samoistny praw podmiotowych lub wolności i w związku z tym nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną.

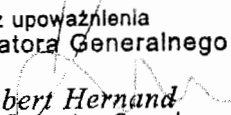
Analizując te przepisy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją <współstosowania> dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy,

domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni <konstytucyjnego> wymiaru” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano również, że „[r]ówność i zakaz dyskryminacji nie mają charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione być muszą do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). W związku z powyższym art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „[P]rawo do równego traktowania winno być ujmowane w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich, tj. niejako <samoistnie>. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw jednostki (podmiotu prawnego), prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być skutecznie chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). W przypadku skargi konstytucyjnej art. 32 Konstytucji może być zatem powołany jako wzorzec kontroli tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone kwestionowaną w skardze konstytucyjnej regulacją. „Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym”

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2015 r., sygn. Ts 234/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 616 i z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, *op. cit.* oraz powołane tam orzecznictwo).

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.


z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego