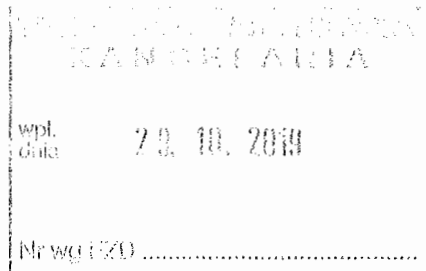




PK VIII TK 72.2019

(SK 38/19)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną F M. o stwierdzenie niezgodności:

art. 24a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.) – „z art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie w jakim przepis ustawy przyznaje emeryturę, o której mowa w art. 24 z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury”

– 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 (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

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 (Dz. U., poz. 2072 ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

F M. (dalej: Skarżący), urodzony w dniu października 1949 r., miał od dnia sierpnia 1993 r. przyznane prawo do renty inwalidzkiej III grupy. Następnie, kolejnymi decyzjami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS lub organ rentowy), przyznano Skarżącemu prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, a w okresie od kwietnia 2011 r. do czerwca 2015 r. – prawo do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

W dniu czerwca 2015 r. Skarżący złożył wniosek o przyznanie emerytury.

W dniu czerwca 2015 r. ZUS przyznał F M. prawo do emerytury od dnia czerwca 2015 r., ustalając jej wysokość na kwotę zł.

W dniu czerwca 2015 r. Skarżący cofnął wniosek z czerwca 2015 r., domagając się kontynuacji renty w okresie od dnia czerwca 2015 r. do dnia czerwca 2015 r.

Decyzją z dnia lipca 2015 r. organ rentowy umorzył postępowanie zainicjowane wnioskiem Skarżącego z dnia czerwca 2015 r., a w dniu lipca 2015 r. z urzędu przyznał F M. emeryturę od dnia czerwca 2015 r., w wysokości zł.

W dniu lipca 2015 r. Skarżący złożył wniosek o przyznanie emerytury od dnia lipca 2015 r.

Decyzją z dnia listopada 2015 r. ZUS, po rozpoznaniu powyższego wniosku z lipca 2015 r., odmówił F M. ponownego przyznania emerytury, wskazując w uzasadnieniu, że wcześniejszą decyzją z dnia lipca 2015 r. ustalono już Skarżącemu prawo do emerytury od dnia czerwca 2015 r., czyli od osiągnięcia wieku emerytalnego.

Od decyzji tej odwołał się Skarżący.

Sąd Okręgowy w P , wyrokiem z dnia kwietnia 2016 r., sygn. , oddalił odwołanie. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd wskazał, że, stosownie do art. 24a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS lub u.e.r.f.u.s.), emeryturę, o której mowa w art. 24 u.e.r.f.u.s., przyznaje się z urzędu, zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy, osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym. W związku z tym, w ocenie Sądu Okręgowego w P , organ rentowy słusznie przyznał Skarżącemu prawo do emerytury od dnia osiągnięcia wieku emerytalnego, to jest od czerwca 2015 r. Sąd podkreślił przy tym, że zaskarżoną decyzją z dnia listopada 2015 r. ZUS odmówił ponownego przyznania Skarżącemu emerytury i że decyzja ta nie stanowiła o wysokości świadczenia, a sam Skarżący żądał jedynie emerytury od dnia lipca 2015 r., wobec czego wysokość świadczenia nie była przedmiotem postępowania sądu rozpoznającego odwołanie.

Sąd Apelacyjny w P , wyrokiem z dnia czerwca 2017 r., sygn. , oddalił apelację wniesioną przez Skarżącego od wyroku Sądu Okręgowego w P Sąd Apelacyjny uznał, że „Sąd I instancji prawidłowo określił istotę sprawy – wyznaczoną treścią zaskarżonej decyzji organu rentowego – a sprowadzającą się do ustalenia dnia, od którego

odwołującemu powinno przysługiwać prawo do emerytury” (s. 4 wyroku Sądu Apelacyjnego w P z dnia czerwca 2017 r., sygn.), i prawidłowo wskazał przepisy prawa materialnego regulujące materię wymaganą do wydania rozstrzygnięcia. Sąd Apelacyjny stwierdził, iż Skarżący „jako uprawniony do świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy czerwca 2015 r. osiągnął wiek emerytalny, a tym samym konieczne stało się w świetle (...) art. 24a ust. 1 u.e.r. przyznanie mu przez organ rentowy z urzędu prawa do emerytury i to od dnia osiągnięcia stosownego wieku, bez możliwości ustalenia przez organ rentowy prawa do emerytury na inny dzień, w szczególności dzień wskazany przez niego we wniosku o przyznanie emerytury złożonym lipca 2015 r.” (*ibidem*).

Postanowieniem z dnia listopada 2018 r., sygn. , Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej wniesionej przez Skarżącego od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w P

W skardze konstytucyjnej Skarżący zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r.f.u.s., „w zakresie w jakim przepis ustawy przyznaje emeryturę, o której mowa w art. 24. z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury” – z art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący podniósł, że z art. 116 ust. 1 u.e.r.f.u.s. wynika zasada wnioskowości przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych, zgodnie z którą osobą decydującą o chwili przyznania danego świadczenia jest ubezpieczony.

Zdaniem Skarżącego, „[z]asada wnioskowości pozwala (...) stronie na częściowo samodzielne ukształtowanie swojego prawa. W praktyce sprowadza

się to do umożliwienia decydowania bezpośrednio samej stronie (ubezpieczonemu) o wysokości przyznawanej emerytury. Osoba, która osiągnęła powszechny wiek emerytalny może bowiem złożyć wniosek w dogodnym dla siebie czasie, co z kolei może przełożyć się na wysokość uzyskiwanego świadczenia” (s. 3 skargi konstytucyjnej). Możliwości tej zostały – w ocenie Skarżącego – „całkowicie pozbawione osoby, które osiągnęły wiek emerytalny w czasie pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy. W ich przypadku ustawodawca wprowadził obligatoryjne zastąpienie renty prawem do emerytury. [...] Ponadto, i co wydaje się być najistotniejsze, emeryturę przyznaje się od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, a w przypadku gdy wypłata renty z tytułu niezdolności do pracy była wstrzymana – od dnia, od którego podjęto jej wypłatę (art. 24a ust. 2 u.e.r.). Poprzez takie uregulowanie osoby te są pozbawione możliwości decydowania o wysokości ustalanego świadczenia, a w szczególności odbiera im się prawo do uzyskiwania świadczeń na wyższym poziomie” (s. 4 skargi konstytucyjnej).

W przekonaniu Skarżącego, „[z]różnicowanie w traktowaniu emerytów jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości ze względu na wiek, a konkretnie datę urodzenia. Rencista, któremu przyznaje się emeryturę z urzędu nie ma żadnego wpływu na to, jakie zostaną zastosowane zasady do obliczania jego świadczenia. W przypadku osiągnięcia takowego wieku w miesiącu czerwcu, co jest od niego całkowicie niezależne, bowiem wynika wyłącznie z daty urodzenia, jego świadczenie emerytalne będzie niższe” (*ibidem*), gdyż w takim przypadku kapitał początkowy i składki podlegają jedynie waloryzacji rocznej, bez dodatkowych waloryzacji kwartalnych.

Następnie, powołując się na pogląd sformułowany w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 10 lutego 2017 r., sygn. III AUa 1615/16 (System Informacji Prawnej LEX nr 2272099), zgodnie z którym art. 24a ust. 1 u.e.r.f.u.s. rodzi obowiązek automatycznego przyznania renciście prawa do emerytury od dnia osiągnięcia wieku emerytalnego, Skarżący stwierdził, że „taki

automatyzm działania ustawy narusza art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania podmiotów” (s. 5 skargi konstytucyjnej).

Według Skarżącego, „regulacja zawarta w art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. nie znajduje żadnych podstaw, które uzasadniałyby odstępianie od konstytucyjnej zasady równości – nakazania jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną. Tymczasem cechą istotną jest data urodzenia. Sytuacja osób urodzonych w tym samym miesiącu tego samego roku wobec zawartego uregulowania w art. 24a ust. 1 i 2 prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania podmiotów. Świadczeniobiorcy renty z tytułu niezdolności do pracy zostali pozbawieni prawa do samodzielnego kształtowania swojego prawa poprzez wprowadzenie automatyzmu przyznawania emerytury. W przypadku osób takich jak Skarżący jest to szczególnie dotkliwe, albowiem osiągnął wiek emerytalny w miesiącu czerwcu, który jest wyjątkowo niekorzystny dla świadczeniobiorców z uwagi na brak waloryzacji. To z kolei przekłada się bezpośrednio na wysokość uzyskiwanego świadczenia, która jest niższa aniżeli gdyby uprawnienie zostało by mu przyznane w miesiącu maju lub lipcu. Skarżący nie ma żadnego wpływu na ukształtowanie jego prawa, albowiem jest ono uzależnione wyłącznie od jego daty urodzenia. Wprowadzone przez prawodawcę różnicowanie, w przekonaniu Skarżącego, nie jest racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest wskazana norma” (s. 6-7 skargi konstytucyjnej).

Odwołując się do art. 103 ust. 3 u.e.r.f.u.s., stanowiącego, że prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej, do której uprawniona jest jedna osoba, może ulec zawieszeniu również na wniosek emeryta lub rencisty, Skarżący podniósł, iż „nie jest rozstrzygnięte ani przez ustawodawcę ani przez orzecznictwo jaki jest stosunek art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. do art. 103 ust. 3 u.e.r., a konkretnie czy przepis art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy strona na swój wniosek, tj. na podstawie art. 103 ust. 3 u.e.r.

zawiesiła prawo do renty. Przy ściśle literalnej wykładni przepisu art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. pozbawia on ubezpieczonego możliwości samodzielnego kształtowania swojego świadczenia w przeciwieństwie do osób, które nie korzystając z takowego mogą złożyć wniosek o przyznanie prawa do emerytury w dowolnie wybranym przez siebie czasie oczywiście przy założeniu, że osiągnęły już powszechny wiek emerytalny. W przypadku uznania, że wobec zawieszania przez rencistę prawa do renty (w oparciu o art. 103 ust. 3 u.e.r.) przepis art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. nie znajdzie zastosowania, to należałoby uznać, że sytuacja osób, które tego nie uczyniły i nie mają możliwości złożenia wniosku o przyznanie emerytury w późniejszym terminie, a przyznano im emeryturę od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, jest zdecydowanie mniej korzystna, a tym samym naruszająca art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Skarżący stoi na stanowisku, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które są naruszane w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. W ocenie Skarżącego regulacja zawarta w art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. nie znajduje podstaw w zasadach konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (s. 7 skargi konstytucyjnej).

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 rozpoznania 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 skarżąca [lub skarżący]. 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], stanowią

źródło naruszenia jej [lub jego] 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).

„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, 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31, 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).

Skarga konstytucyjna musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa oTK), 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.

„Zarzuty 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).

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

Jako przedmiot zaskarżenia Skarżący wskazał art. 24a ust. 1 i ust. 2 u.e.r.f.u.s., „w zakresie w jakim przepis ustawy przyznaje emeryturę, o której mowa w art. 24 z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury”.

Kwestionowane przepisy art. 24a ust. 1 i ust. 2 u.e.r.f.u.s. stanowią:

„1. Emeryturę, o której mowa w art. 24, przyznaje się z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

2. Emeryturę przyznaje się od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, a w przypadku gdy wypłata renty z tytułu niezdolności do pracy była wstrzymana – od dnia, od którego podjęto jej wypłatę.”.

Zdaniem Skarżącego, art. 24a ust. 1 i ust. 2 u.e.r.f.u.s., we wskazanym wcześniej zakresie, są niezgodne z art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż przyznanie z urzędu emerytury zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury nie pozwala ubezpieczonemu uniknąć negatywnych skutków przejścia na emeryturę w czerwcu danego roku, pozbawiając go tym samym możliwości korzystniejszego ukształtowania wysokości świadczenia, z uwzględnieniem dodatkowej kwartalnej waloryzacji składek i kapitału początkowego.

Taki sposób sformułowania zarzutu wskazuje, że istotą podniesionego przez Skarżącego problemu konstytucyjnego jest zasadność zróżnicowania ubezpieczonych co do możliwości korzystniejszego kształtowania wysokości emerytury.

Przepisy art. 24a ust 1 i ust. 2 u.e.r.f.u.s. nie dotyczą jednak ustalania wysokości emerytury i nie tworzą samodzielnie mechanizmu będącego przedmiotem zarzutu Wnioskodawcy.

Kwestionowane przepisy, których treść przytoczono wyżej, wprowadzają jedynie obligatoryjną zamianę prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy na prawo do emerytury (art. 24a ust. 1 u.e.r.f.u.s.), przyznawane od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku emerytalnego, a w przypadku gdy wypłata renty była wstrzymana – od dnia, od którego podjęto jej wypłatę (art. 24a ust. 2 u.e.r.f.u.s.).

Sposób ustalania wysokości emerytury dla ubezpieczonych urodzonych – tak jak Skarżący – po dniu 31 grudnia 1948 r. określa natomiast art. 26 ust. 1 u.e.r.f.u.s., zgodnie z którym emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 u.e.r.f.u.s. przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Na mocy art. 25 ust. 1 u.e.r.f.u.s., „[p]odstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175 oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185.”

Składki na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego są corocznie waloryzowane, od dnia 1 czerwca każdego roku (art. 25 ust. 3 u.e.r.f.u.s.). Waloryzacji podlega kwota składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia roku, za który przeprowadzana jest waloryzacja, powiększona o kwoty z tytułu przeprowadzonych waloryzacji (art. 25 ust. 4 u.e.r.f.u.s.). Uzupełnieniem waloryzacji rocznej jest waloryzacja kwartalna dotycząca składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację, o której mowa w art. 25 u.e.r.f.u.s. (art. 25a ust. 1 u.e.r.f.u.s.). Waloryzacji kwartalnej podlega kwota składek zewidencjonowanych na ostatni dzień pierwszego miesiąca kwartału, za który przeprowadzana jest waloryzacja, powiększona o kwoty uzyskane w wyniku poprzednich waloryzacji kwartalnych (art. 25a ust. 3 u.e.r.f.u.s.). Analogiczne zasady stosuje się przy waloryzacji kapitału początkowego (art. 173 ust. 3-6 w związku z art. 25 ust. 3-10 i art. 25a u.e.r.f.u.s.). Formuła obliczania wskaźnika

waloryzacji składek, zarówno rocznej, jak i kwartalnej, oparta jest na wzroście przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne (art. 25 ust. 6-8 oraz art. 25a ust. 5- 7 u.e.r.f.u.s.).

Zgodnie z przyjętą praktyką organów rentowych, w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacom kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od dnia 1 czerwca danego roku (*vide* – K. Antonów. *Art. 25. [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*, wyd. I. System Informacji Prawnej LEX, 2019). Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych dominuje pogląd, iż w przypadku, gdy obliczenie wysokości emerytury następuje w czerwcu, składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego podlegają jedynie rocznej waloryzacji. Wskazuje się przy tym, że waloryzacja roczna, przeprowadzona w dniu 1 czerwca danego roku, dotyczy składek wpłaconych do końca poprzedniego roku i zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia danego roku. „Składki te nie podlegają już ponownej waloryzacji kwartalnej z art. 25a ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, skoro nie są składkami zewidencjonowanymi na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2015 r., sygn. III UZP 9/15, System Informacji Prawnej LEX nr 1923849; *vide* również – wyroki: Sądu Apelacyjnego w Łodzi – z dnia 26 lutego 2016 r., sygn. III AUa 267/15, System Informacji Prawnej LEX nr 2017738, Sądu Apelacyjnego w Katowicach – z dnia 3 marca 2016 r., sygn. III AUa 981/15, System Informacji Prawnej LEX nr 2031100 i Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. III AUa 2560/15, System Informacji Prawnej LEX nr 2196215).

W związku z tym emerytury, których wysokość ustalana jest w czerwcu danego roku, są zazwyczaj niższe niż emerytury przyznane w pozostałych miesiącach tego samego roku kalendarzowego, gdyż suma wskaźników waloryzacji kwartalnej, którymi zostałyby objęte składki i kapitał początkowy, jest zazwyczaj wyższa od wskaźnika waloryzacji rocznej. Wynika to z wysokości wskaźnika waloryzacji za pierwszy kwartał danego roku, gdy wzrost przypisu składek w stosunku do czwartego kwartału poprzedniego roku jest wyższy niż w pozostałych kwartałach, w związku z kumulacją periodycznych wypłat wynagrodzeń w pierwszym kwartale roku (*vide* – odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 32310 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, a także odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich: z dnia 11 października 2017 r., nr DUS.II.071.12.2017.MJ oraz z dnia 18 kwietnia 2019 r., nr DUS.II.071.62019.MJ, zamieszczone na stronie internetowej RPO).

Sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut nie dotyczy więc w istocie treści normatywnej art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r.f.u.s. – jako takiej – lecz możliwości uniknięcia negatywnych skutków przejścia na emeryturę w czerwcu danego roku, wynikających z opisanych powyżej zasad waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, od których zależy wysokość świadczenia.

Należy zatem stwierdzić, że chociaż art. 24a ust. 1 i ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS były podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie Skarżącego, to podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut i powołane na jego poparcie argumenty nie odnoszą się do treści tych przepisów zaskarżonych samodzielnie.

Nie jest przy tym dopuszczalne skorygowanie przedmiotu zaskarżenia i uzupełnienie o przepisy określające zasady waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, gdyż sprawa, w związku z którą skierowano skargę konstytucyjną, nie dotyczyła wysokości świadczenia,

lecz jedynie ustalenia dnia, od którego przyznano Skarżącemu prawo do emerytury.

Tym samym, skoro zarzuty, ani powołane na ich poparcie argumenty, nie dotyczą zaskarżonych samodzielnie art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r.f.u.s. i brak jest podstaw do rozszerzenia przedmiotu zaskarżenia o przepisy określające zasady waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, należy uznać, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK, co samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

Niezależnie od powyższego należy też zauważyć, że w *petitum* skargi konstytucyjnej powołano, jako jeden z samodzielnych wzorców kontroli, art. 32 Konstytucji, który nie wyraża praw lub wolności o charakterze podmiotowym i, z tego względu, nie może stanowić samodzielnej podstawy kontroli norm prawnych w trybie skargi konstytucyjnej (*vide* – wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 listopada 2018 r., sygn. Ts 34/18, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 36; 6 grudnia 2018 r., sygn. Ts 224/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 67 oraz z 12 czerwca 2019 r., sygn. Ts 141/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 164).

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część skargi (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 407/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 320 oraz powołane tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie analiza skargi wskazuje, że chociaż w *petitum* Skarżący powołał art. 32 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli,

to z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że naruszenie wynikających z tego wzorca zasad Skarżący wiąże z naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe ustalenie nie przesądza jednak o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutu.

Powołując, jako jeden z wzorów kontroli, art. 32 Konstytucji, Skarżący ani w *petitum* skargi konstytucyjnej, ani w uzasadnieniu nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania obu jednostek redakcyjnych tego przepisu konstytucyjnego. Analiza przytoczonego wcześniej uzasadnienia tego zarzutu wskazuje, że Skarżący utożsamia zakaz dyskryminacji, zawarty w art. 32 ust. 2 Konstytucji, z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, zawartym w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Tymczasem przewidziany w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49 i z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 77 oraz powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że:

a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz

b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

W niniejszej sprawie Skarżący nie przedstawił odrębnej argumentacji na poparcie zarzutu naruszenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji.

Podobnymi brakami obarczone jest też uzasadnienie skargi konstytucyjnej odnoszące się do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości była wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że z zasady tej „<wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących>” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 52; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, iż „charakter normy określonej w art. 32 Konstytucji polega na tym, że stwierdzenie jej naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie <prostego> zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzowne jest uwzględnienie norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji” (postanowienie z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. Ts 211/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 99). „Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga

przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada kryteriom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 75/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 96; *vide* także – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 38).

W niniejszej sprawie Skarżący nie przedstawił argumentacji, która mogłaby uprawdopodobnić jego tezę, że w kontekście kwestionowanych przepisów art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r.f.u.s. wszystkie osoby urodzone w tym samym miesiącu tego samego roku są podmiotami podobnymi i że wprowadzone zróżnicowanie nie znajduje usprawiedliwienia w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Poprzestając na przytoczonych wcześniej ogólnych stwierdzeniach, że zróżnicowanie „nie jest racjonalnie uzasadnione”, a „waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które są naruszane”, Skarżący nie tylko nie przeprowadził testu równości, ale nawet nie ustalił kryterium, na podstawie którego ustawodawca zróżnicował podmioty, które – jego zdaniem – posiadają tę samą cechę relewantną, i nie odniósł się do odmienności pomiędzy ubezpieczonymi, którzy bezpośrednio przed osiągnięciem wieku emerytalnego pobierali rentę z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, a ubezpieczonymi, którzy nie mieli prawa do tego rodzaju renty.

W związku z tym należy stwierdzić, że podniesiony w skardze zarzut naruszenia przez art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r.f.u.s. zasady równości i zakazu dyskryminacji w korzystaniu z prawa do zabezpieczenia społecznego nie spełnia wymogu wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy otpTK.

Zatem również z tego powodu merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej należy uznać za niedopuszczalne.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego