



MINISTER
Rodziny i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 13 października 2020 r.

DUS.II.070.31.2020.CG

Dot.: sygn. akt SK 109/20

**Pani
Julia Przyłębska
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego**

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo z dnia 22 września br., dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej K. K. , sygn. akt SK 109/20, w której wniesiono o stwierdzenie, że § 31 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412)¹, w zakresie, w którym ten przepis powoduje zróżnicowanie prawa do świadczenia przedemerytalnego, w zależności od tego, czy okresy te są przerywane, czy też nieprzerywane, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W dniu września 2014 r. skarżący złożył wniosek o przyznanie mu prawa do świadczenia przedemerytalnego. Decyzją z dnia stycznia 2015 r. organ rentowy mu tego prawa odmówił z powodu nieudowodnienia jednego z wymogów ustawy dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1725)², tj. wskazanej w jej art. 2 ust. 1 pkt 5 przesłanki posiadania na dzień rozwiązania stosunku pracy z przyczyn

¹ Dalej powoływanego jako „rozporządzenie MPiPS z dnia 11 października 2011 r.”

² Dalej powoływanej jako ustawy o świadczeniach przedemerytalnych.

dotyczących zakładu pracy okresu uprawniającego do emerytury w wymiarze co najmniej 40 lat (za udowodnione organ rentowy uznał bowiem jedynie 39 lat 10 miesięcy i dni okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających).

Skarżący wniósł odwołanie od ww. decyzji. Sąd Okręgowy w W wyrokiem z dnia stycznia stycznia 2017 r., sygn. akt odwołanie to oddalił. Od powyższego orzeczenia K K wniósł apelację, która została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w W z dnia lutego 2019 r., sygn. akt

Zgodnie z § 31 rozporządzenia MPiPS z dnia 11 października 2011 r., przy obliczaniu okresu składkowego i nieskładkowego dodaje się, osobno dla każdego z tych okresów, poszczególne lata, miesiące i dni. Okresy niepełnych miesięcy oblicza się w dniach. Sumę dni zamienia się na miesiące, przyjmując za miesiąc 30 dni kalendarzowych; sumę miesięcy zamienia się na lata, przyjmując pełne 12 miesięcy za jeden rok. Jeżeli w zaświadczeniu stwierdzającym okresy zatrudnienia są podane dniówki robocze, a nie okresy zatrudnienia, sumę dni zamienia się na miesiące, przyjmując za miesiąc 22 dni robocze, a za okresy przed dniem 1 stycznia 1981 r. - 25 dni roboczych.

Zdaniem skarżącego ww. wyrok Sądu Apelacyjnego w W został oparty na niekonstytucyjnym przepisie z § 31 rozporządzenia MPiPS z dnia 11 października 2011 r., co spowodowało naruszenie jego „konstytucyjnych praw i wolności w postaci prawa do równego traktowania wobec prawa połączonego z zakazem dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).” Naruszenie to zaś polegało na tym, że *nieprzerwane okresy składkowe i nieskładkowe skarżącego były przeliczane na miesiące i lata mniej korzystnie, niż bardziej "rozcłonkowane" okresy dowolnej innej osoby*”, co z kolei skutkowało może „*sytuacją, w której przy identycznej liczbie dni okresów składkowych i nieskładkowych jedna osoba otrzymuje prawo do świadczenia przedemerytalnego, a inna – jak Skarżący – jest prawa tego pozbawiona.*”

Ze skargi konstytucyjnej wynika, że przepis § 31 rozporządzenia MPiPS z dnia 11 października 2011 r. powinien być stosowany w ten sposób, że przy obliczaniu okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających organ rentowy powinien najpierw obliczyć łączną sumę dni tych okresów, a następnie przeliczyć je na miesiące i lata przy

konsekwentnym przyjęciu, że miesiąc stanowi zawsze i tylko 30 dni, a rok 12 tak rozumianych miesięcy, co oznaczałoby, że skarżący spełnia warunek udokumentowania co najmniej 40 lat okresów składkowych i nieskładkowych, *gdyż „posiada 40 lat, 6 miesięcy i 21 dni okresów składkowych i nieskładkowych”*.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K K , wydał w dniu 26 czerwca 2020 r. postanowienie, którym odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności § 31 rozporządzenia MPiPS z dnia 11 października 2011 r. z art. 2 Konstytucji (z uwagi na brak wyjaśnienia przez skarżącego, w jaki sposób treść kwestionowanego przepisu wpłynęła na naruszenie jego konstytucyjnych praw i wolności) oraz nadał dalszy bieg skardze w zakresie dotyczącym naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wobec tego stanowisko Ministra Rodziny i Polityki Społecznej może się zatem ograniczyć do analizy przedstawionego przez skarżącego zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji.

Przedstawiając stanowisko w kwestii konstytucyjności § 31 rozporządzenia MRPiPS z dnia 11 października 2011 r. należy wskazać, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego podziela spostrzeżenie zawarte w uzasadnieniu ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w W z dnia lutego 2019 r. (s. 14 i n. uzasadnienia) dotyczące zasad, które legły u podstaw tworzenia ww. przepisu.

Istotnie więc prawodawca, kształtując sposób liczenia okresów składkowych i nieskładkowych w kwestionowanym przepisie odwołał się do metody obliczania terminów prawa prywatnego, ustanawianych ustawą, czynnością prawną lub orzeczeniem sądu, w których stosuje się wykształconą w tradycji rzymskiej metodę *computatio civilis*, zgodnie z którą najmniejszą jednostką obliczania czasu jest dzień kalendarzowy. Zastosowanie tej metody nie rozwiązuje jednakże wszystkich problemów rodzących się przy obliczaniu upływu terminów, szczególnie tych, które zostały oznaczone w miesiącach lub latach. Powstaje bowiem do rozstrzygnięcia kwestia, czy za miesiąc należy uważać okresy stałe, np. 30-dniowe, a za rok – 365-dniowe, czy też obliczać te okresy według kalendarza, dodając do początku terminu konkretne miesiące (lata) kalendarzowe, a więc w różnych wypadkach okresy o różnej długości.

W prawie prywatnym rozróżnia się terminy ciągłe (nieprzerwane) i terminy, które nie wymagają ciągłości. Należy podkreślić, że w przypadku tego drugiego rodzaju terminów oblicza się je metodą konwencjonalną, w której miesiąc zawsze liczy się za dni trzydzieści, a rok za dni trzysta sześćdziesiąt pięć (por. art. 114 k.c.). W przypadku natomiast terminów ciągłych stosuje się art. 112 k.c. Oznacza to, że - przykładowo - jeżeli termin miesięczny rozpoczął bieg w dniu 31 stycznia, to zakończy się w dniu 28 (29) lutego, a jeżeli miał początek w dniu 31 sierpnia, to ubiegnie w dniu 30 września.

Przekładając te uwagi teoretyczne, trafnie Sąd Apelacyjny w W wskazał, że w sprawie o przyznanie świadczenia przedemerytalnego skarżącemu, „do pełnych okresów składkowych i nieskładkowych zastosowano metodę jak do terminów ciągłych, czyli wynikającą z art. 112 k.c., natomiast do niepełnych okresów składkowych i nieskładkowych metodę konwencjonalną z art. 114 k.c.” Podkreślono przy tym ponadto, że takie same reguły mają zastosowanie także w postępowaniu karnym (art. 23 k.p.k.) oraz w postępowaniu administracyjnym (art. 57 k.p.a.). W takim razie więc – na mocy odesłań znajdujących się w przepisach ustawy o świadczeniach przedemerytalnych (art. 11) oraz ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³ (art. 124) – przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* (w tym również ww. art. 57) powinny być stosowane również w postępowaniu o przyznanie świadczenia przedemerytalnego.

W opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, zaprezentowana przez skarżącego w trakcie postępowania odwoławczego oraz w skardze konstytucyjnej metoda obliczania terminów, odbiega nie tylko od przyjętej i powszechnie akceptowanej metody obliczania terminów składkowych i nieskładkowych, ale także od zasady obliczania terminów prawnych w ogóle. Trafnie zauważono bowiem w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w W , że przy uwzględnieniu metody zaprezentowanej przez skarżącego każdy pełny rok składkowy lub nieskładkowy byłby liczony jako 1 rok i 7 dni, co z kolei prowadzi do wniosku, że jego intencją było zaproponowanie (w oparciu o przepis § 31 rozporządzenia MPiPS z dnia 11 października 2011 r.) „takiego liczenia okresów składkowych i nieskładkowych, aby uwzględnić tylko dodatkowe 7 dni w przypadku każdego pełnego roku składkowego i nieskładkowego bez uwzględniania problemu pojawiającego się przy niepełnych okresach”.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 53, z późn. zm.

W konsekwencji należy zatem stwierdzić, że metoda obliczania okresów składkowych i nieskładkowych zaproponowana przez skarżącego, niejako paradoksalnie, nie prowadzi wcale do uczynienia zadość zasadzie równości wynikającej z art. 32 Konstytucji, lecz do jej naruszenia. Przyjęcie takiej metody oznaczałoby bowiem w istocie „uprzywilejowanie” skarżącego. Okresy składkowe i nieskładkowe powinny być bowiem obliczane zgodnie z rzeczywistym okresem pozostawania w ubezpieczeniach społecznych (skoro ubezpieczony przepracował pełen rok (365 dni), to nie ma podstaw, aby traktować taki okres jako 1 rok i 7 dni, ponieważ okres składkowy lub nieskładkowy tej osoby wynosił 1 rok).

Biorąc to pod uwagę, uznać zatem należy, że sposób obliczania okresów składkowych i nieskładkowych, zaprezentowany przez skarżącego w skardze konstytucyjnej, nie tylko jest sprzeczny z zasadami obliczania terminów, mających charakter uniwersalny, które, jak wskazano wyżej, legły u podstaw regulacji znajdującej się w § 31 rozporządzenia MPiPS z dnia 11 października 2011 r., ale także mógłby rodzić „daleko idące problemy natury praktycznej, związane z odmiennym od rzeczywistego, obliczaniem tych okresów”.

Powyższe oznacza również, że przedstawiony przez skarżącego zarzut niezgodności przepisu § 31 rozporządzenia MPiPS z dnia 11 października 2011 r. z art. 32 Konstytucji, w opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, jest nieuzasadniony.

Z wyrazami szacunku



Stanisław Lisowski