



PK VIII TK 164.2020

(SK 109/20)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K. K. o stwierdzenie niezgodności § 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) „w zakresie, w którym przepis ten powoduje zróżnicowanie prawa do świadczenia przedemerytalnego w zależności od tego, czy okresy uprawniające do tego świadczenia są przerywane bądź nieprzerwane” – 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.

2) naruszenie § 31 rozporządzenia przez bezzasadne przyjęcie, że ubezpieczeni posiadający tę samą łączną liczbę dni okresów składkowych i nieskładkowych są traktowani w sposób zróżnicowany w zależności od tego, czy okresy te są przerywane bądź nieprzerwane, co nie ma oparcia w treści ww. przepisu.

Wyrokiem z dnia lutego 2019 r. Sąd Apelacyjny w W
Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację Skarżącego.

W dniu lipca 2019 r. Skarżący, reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł skargę konstytucyjną, w której zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 31 rozporządzenia, w opisanym wcześniej zakresie, z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącego, „wyrok Sądu Apelacyjnego w W z dnia lutego 2019 r. (...), w którym oparto się na w.w. niekonstytucyjnym przepisie spowodował naruszenie konstytucyjnych praw i wolności Skarżącego 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 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. Skutkowało to sytuacją, w której przy identycznej liczbie dni okresów składkowych i nieskładkowych [podkr. Skarżącego] jedna osoba otrzymuje prawo do świadczenia przedemerytalnego, a inna – jak Skarżący – jest prawa tego pozbawiona. Sytuacja ta nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia” (s. 1 skargi konstytucyjnej).

Według Skarżącego, „Sądy obu instancji nie zgodziły się ze stanowiskiem (...), iż powyższy przepis [tj. § 31 rozporządzenia – przyp. wł.] nie powinno się interpretować inaczej, niż w sposób wykluczający dyskryminację osób posiadających nieprzerwane okresy składkowe i nieskładkowe [podkr. Skarżącego]. Oczywiście dyskryminacją będzie bowiem traktowanie okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających w sposób odmienny

w zależności od tego, czy są one nieprzerwane czy <rozcłonkowane> w sposób premiujący ubezpieczonych posiadających te drugie. Nie ma bowiem żadnego powodu, by uważać, że 2 osoby posiadające tą samą łączną liczbę dni okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających mają różną liczbę lat/ miesięcy i dni, w zależności od tego czy ich okresy są nieprzerwane czy przerywane [podkr. Skarżącego]” (s. 2 *ibidem*).

W ocenie Skarżącego, „[z]róznicowanie takie prowadzić będzie do szczególnie rażącego pokrzywdzenia niektórych osób, takich jak K K(...). Przeliczenie jego okresów w sposób opisany w § 31 rozporządzenia prowadzi do pozbawienia go prawa do świadczenia przedemerytalnego z powodu braku wymaganego 40-lecia okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających. (...) Przeliczenie sumy dni na lata i miesiące, przy konsekwentnym przyjęciu, że miesiąc stanowi zawsze i tylko 30 dni, a rok 12 tak rozumianych miesięcy oznacza, że ubezpieczony posiada 40 lat, 6 miesięcy i dni okresów składkowych i nieskładkowych, co pozwoliłoby mu na przyznanie prawa do świadczenia przedemerytalnego. Przeliczenie w sposób opisany w § 31 powoduje natomiast pozbawienie tego prawa” (s. 2-3 *ibidem*).

Zarządzeniem z dnia 20 stycznia 2020 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącego do usunięcia stwierdzonych braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez m.in. sprecyzowanie, w jaki sposób § 31 rozporządzenia narusza wymienione w skardze konstytucyjnej wolności lub prawa Skarżącego wraz z uzasadnieniem.

Nawiązując do tego zarządzenia, pełnomocnik Skarżącego nadesłał pismo z 10 lutego 2020 r., w którym powtórzył, przytoczone powyżej, zawarte w skardze konstytucyjnej stwierdzenia, że naruszenie wynikających z art. 32 Konstytucji zasady równości i zakazu dyskryminacji przez kwestionowaną regulację „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” (s. 1 pisma z dnia 10 lutego

2020 r.; *vide* też – s. 1 skargi konstytucyjnej), że dyskryminacją jest „traktowanie okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających w sposób odmienny w zależności od tego, czy są one nieprzerwane czy <rozcłunkowane> w sposób premiujący ubezpieczonych posiadających te drugie” (s. 2 pisma z 10 lutego 2020 r.; *vide* również – s. 2 skargi konstytucyjnej), a także, że obliczenie okresu składkowego i nieskładkowego w sposób opisany w § 31 rozporządzenia spowodowało pozbawienie Skarżącego prawa do świadczenia przedemerytalnego (*vide* – s. 2 pisma z 10 lutego 2020 r. oraz s. 3 skargi konstytucyjnej).

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem o sygn. Ts 114/19 z dnia 26 czerwca 2020 r., postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności § 31 rozporządzenia z art. 2 Konstytucji oraz nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.

W związku z powyższym dalsza część uzasadnienia niniejszego stanowiska uwzględnia treść skargi konstytucyjnej wyłącznie w zakresie, w jakim nadany jej został dalszy bieg.

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).

Trybunał Konstytucyjny, analizując kwestię podstawy normatywnej orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego, wielokrotnie zwracał uwagę, że podstawa ta nierzadko wynika z wielu unormowań, których uwzględnienie jest konieczne dla zdefiniowania całokształtu sytuacji normatywnej skarżącego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. Ts 131/08, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 286 oraz z dnia 22 lutego 2010 r., sygn. Ts 103/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 438; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, stwierdzono, że „[p]odstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a jednocześnie także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego (przepisy ustrojowe)” (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wskazywano również, że „przedmiotem skargi konstytucyjnej może być unormowanie spełniające dwa warunki. Po pierwsze, musi ono stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Po drugie, w normatywnej treści uregulowań kwestionowanych w skardze konstytucyjnej powinna tkwić bezpośrednia przyczyna ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 13/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 54; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „Doprecyzowując tę przesłankę, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że może to być tylko przepis, który w taki sposób zdeterminował treść opartego na jego

podstawie rozstrzygnięcia, że doprowadziło ono do naruszenia wskazanych w skardze praw lub wolności. Uznanie zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny – wskutek orzeczenia Trybunału – ma bowiem prowadzić do jego wyeliminowania z systemu prawa, a przez ponowne rozpoznanie przez odpowiednie organy sprawy, w związku z którą wniesiono skargę, do usunięcia istniejącego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa 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).

Tymczasem w *petitum* skargi konstytucyjnej, jako wzorce kontroli, wskazano art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, 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).

W niniejszej sprawie Skarżący nie wskazał konstytucyjnego prawa podmiotowego, w zakresie którego doszło – jego zdaniem – do naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji. Analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że zarzuty naruszenia zasady równości oraz zakazu dyskryminacji Skarżący wiąże z nieprzyznaniem mu prawa do świadczenia przedemerytalnego. Z Konstytucji nie wynika jednak prawo do konkretnego świadczenia przedemerytalnego (*vide*

m.in. – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. Ts 152/06, OTK ZU nr 5/B/2008, poz. 195).

Zatem, skoro jako wzorce kontroli Skarżący powołał wyłącznie art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, z których żaden – zgodnie z przedstawionym powyżej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – nie wyraża samodzielnie konstytucyjnego prawa podmiotowego lub wolności, należy uznać, że skarga konstytucyjna nie spełnia podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanego w art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2019 r., sygn. Ts 106/19, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 221 i z dnia 15 października 2019 r., sygn. Ts 48/19, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 51).

Tego rodzaju brak formalny samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Dalsza analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że Skarżący nie wyjaśnił należycie sposobu naruszenia praw i wolności wynikających z powołanych wzorców kontroli ani nie powołał adekwatnych argumentów mogących uprawdopodobnić niezgodność zaskarżonej regulacji z tymi wzorcami.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, 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).

W niniejszej sprawie Skarżący, powołując jako wzorce kontroli art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, nawet nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania obu jednostek redakcyjnych tego artykułu ustawy zasadniczej. Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej wskazuje, że Skarżący utożsamia zakaz dyskryminacji, zawarty w art. 32 ust. 2 Konstytucji, z niekonstytucyjnym

odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, zawartego 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).

Również 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. Nieodzwonne 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 różnicował 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 różnicowanie 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 różnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie różnicowanie 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).

Nie można uznać za spełnienie powyższych wymogów lakonicznych stwierdzeń, zawartych w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej (i przytoczonych wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska), iż naruszenie wynikających z art. 32 Konstytucji zasady równości i zakazu dyskryminacji przez kwestionowaną regulację „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” (s. 1 pisma z dnia 10 lutego 2020 r.; *vide* też – s. 1 skargi konstytucyjnej) i że dyskryminacją jest „traktowanie okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających w sposób odmienny w zależności od tego, czy są one nieprzerwane czy <rozcłonkowane> w sposób premiujący ubezpieczonych posiadających te drugie” (s. 2 pisma z 10 lutego 2020 r.; *vide* również – s. 2 skargi konstytucyjnej).

Zatem również z tego powodu należy stwierdzić, że merytoryczne rozpoznanie podniesionych przez Skarżącego zarzutów byłoby niedopuszczalne, gdyż skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy otpTK.

Niezależnie od powyższego należy też zauważyć, że przyjęty w skardze konstytucyjnej sposób określenia przedmiotu kontroli nie odpowiada wymogom wynikającym z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy otpTK.

Skarżący zakwestionował § 31 rozporządzenia „w zakresie, w którym przepis ten powoduje zróżnicowanie prawa do świadczenia przedemerytalnego w zależności od tego, czy okresy uprawniające do tego świadczenia są przerywane bądź nieprzerwane” (s. 1 skargi konstytucyjnej). Zdaniem Skarżącego, zastosowanie tak określonej normy doprowadziło do „pozbawienia go prawa do świadczenia przedemerytalnego z powodu braku wymaganego 40-letniego okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających” (s. 3 *ibidem*).

Kwestionowany przepis nie dotyczy przesłanek nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego.

Zaskarżony § 31 rozporządzenia stanowi: „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.”.

Powyższy przepis wskazuje sposób obliczania okresów składkowych i nieskładkowych uwzględnianych przy ustalaniu świadczeń. Znaczenie normatywne § 31 rozporządzenia polega zatem na wiążącym określeniu metody przekształcenia informacji o okresach składkowych lub nieskładkowych określonych datami początkową i końcową na zapis obrazujący wymiar danego okresu (ujęty w latach, miesiącach i dniach) oraz sposobu sumowania tych okresów. Przepis ten, określający jedynie obowiązującą metodę ustalania wymiaru okresów uwzględnianych przy ustalaniu świadczeń, nie mógł natomiast

wywołać przypisywanego mu przez Skarżącego skutku w postaci pozbawienia Go prawa do świadczenia przedemerytalnego.

Analiza orzeczeń zapadłych w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną, wskazuje, że materialną podstawą uznania, iż Skarżący nie spełnia przesłanek uprawniających do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, był art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, zgodnie z którym „[p]rawo do świadczenia przedemerytalnego przysługuje osobie, która: (...) do dnia rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia, w którym była zatrudniona przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, posiada okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn”.

Stosownie do art. 2 ust. 2 u.ś.p., za okres uprawniający do emerytury, o którym mowa w ust. 1, uważa się okres ustalony zgodnie z przepisami art. 5-9, art. 10 ust. 1 oraz art. 11 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.; dalej: u.e.r.f.u.s.), które określają okresy uwzględniane przy ustalaniu prawa do świadczeń, rodzaje tych okresów i zasady uwzględniania. Z kolei sposób obliczania okresów uwzględnianych przy ustalaniu świadczeń określa § 31 rozporządzenia (wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 116 ust. 5 i art. 128a u.e.r.f.u.s.), który został uwzględniony przy obliczaniu łącznego wymiaru okresu składkowego i nieskładkowego posiadanego przez Skarżącego.

Należy zatem stwierdzić, że chociaż kwestionowany przepis miał istotne znaczenie dla ostatecznego orzeczenia w sprawie Skarżącego, to podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut nie dotyczy treści tego przepisu zaskarżonego samodzielnie, lecz normy określającej przesłanki nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego oraz sposób ustalania i obliczania jednej z tych przesłanek, dotyczącej stażu uprawniającego do emerytury.

Tym samym, skoro zaskarżony § 31 rozporządzenia nie stanowił samodzielnej podstawy normy, na podstawie której orzeczono ostatecznie o niespełnieniu przez Skarżącego warunków nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, to należy uznać, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy otpTK. Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, wadliwe jest zarówno zaskarżenie przepisów niebędących podstawą prawną tego orzeczenia, jak i niewskazanie wszystkich przepisów niezbędnych do dekodowania normy prawnej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2011 r., sygn. Ts 308/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 383), „skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, ma obowiązek zaskarżenia wszystkich przepisów, z których wynika kwestionowana norma prawna. Trybunał nie jest władny <dopisywać> ani <uzupełniać> przedmiotu zaskarżenia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. Ts 285/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 120; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2006 r., sygn. Ts 158/06, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 297; z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. Ts 320/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 106 oraz z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. Ts 34/17, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 86).

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego