



Warszawa, 20 grudnia 2019 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 38/19
BAS-WAKU-1576/19

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej F M z 23 października 2017 r. (sygn. akt SK 38/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 24a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, ze zm.) w zakresie, w jakim na jego podstawie przyznaje się emeryturę z urzędu, o której mowa w art. 24 tejże ustawy, zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem skargi jest art. 24a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.; dalej: u.e.r.) w zakresie, „w jakim na jego podstawie przyznaje się emeryturę z urzędu, o której mowa w art. 24 tejże ustawy, zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury”.

2. Artykuł 24a ust. 1 i 2 u.e.r. ma następujące brzmienie:

„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”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. W 1993 r. F M (dalej: skarżący) została przyznana renta inwalidzka z tytułu częściowej, a następnie, w kolejnych latach, całkowitej niezdolności do pracy, którą skarżący miał pobierać do czerwca 2015 r., czyli do osiągnięcia wieku emerytalnego. Skarżący złożył czerwca 2015 r. wniosek o przyznanie prawa do emerytury w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P (dalej: zakład ubezpieczeń, ZUS), który przyznał mu świadczenie emerytalne w wysokości złotych od czerwca 2015 r. W dniu czerwca 2015 r. skarżący jednakże cofnął wniosek z czerwca 2015 r. o przyznanie emerytury, domagając się prawa do kontynuacji renty od do czerwca 2015 r. Decyzją z lipca 2015 r. ZUS umorzył postępowanie wszczęte wnioskiem z czerwca

2015 r. i w dalszej kolejności decyzją z lipca 2015 r., z urzędu przyznał skarżącemu emeryturę od czerwca 2015 r., zamieszczając w niej pouczenie, że w przypadku złożenia wniosku o emeryturę zostanie przyznana emerytura od miesiąca zgłoszenia wniosku. Skarżący złożył lipca 2015 r. kolejny wniosek o przyznanie mu emerytury od lipca 2015 r. Na podstawie art. 24a w związku z art. 24 u.e.r., ZUS decyzją z listopada 2015 r. () odmówił przyznania mu emerytury od lipca 2015 r. Od przedmiotowej decyzji skarżący odwołał się do Sądu Okręgowego w P (dalej: sąd pierwszej instancji), wnosząc o przyznanie mu prawa do emerytury od lipca 2015 r.

Wyrokiem z kwietnia 2016 r. (sygn. akt) Sąd Okręgowy w P oddalił odwołanie. W uzasadnieniu powyższego wyroku sąd wskazał, że w przypadku osoby pobierającej świadczenie rentowe z tytułu niezdolności do pracy świadczenie emerytalne przyznaje się z urzędu zamiast dotychczasowej renty i to z chwilą osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury. W niniejszej sprawie oznaczało to konieczność przyznania prawa do emerytury z urzędu od czerwca 2015 r., co skutkuje tym, że brak jest możliwości przyznania tego prawa od daty późniejszej, o co wnosił skarżący.

Stanowisko sądu pierwszej instancji podtrzymał Sąd Apelacyjny w P wyrokiem z czerwca 2017 r. (sygn. akt).

Orzeczenie to stało się podstawą do wniesienia przez F M skargi konstytucyjnej (dalej: skarga) z 23 października 2017 r. do Trybunału Konstytucyjnego (dalej także: TK albo Trybunał). Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2018 r. (sygn. akt Ts 203/17) postępowanie w sprawie skargi zostało zawieszono ze względu na wniesioną przez skarżącego skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego na wyrok Sądu Apelacyjnego w P z czerwca 2017 r. W jej wyniku Sąd Najwyższy postanowieniem z listopada 2018 r. (sygn. akt) odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania ze względu na brak uzasadnienia.

W związku z zakończeniem postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawie rozpoznania skargi kasacyjnej F M zawieszono postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wznowione, na podstawie postanowienia TK z 30 maja 2019 r. (sygn. akt Ts 203/17).

2. Zdaniem skarżącego kwestionowany przepis narusza art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, ponieważ prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania podmiotów. Skarżący podnosi, że co do zasady, przyznawanie świadczeń emerytalno-rentowych ma charakter wnioskowy, co wynika bezpośrednio z art. 116 ust. 1 u.e.r. O chwili złożenia wniosku w sprawie przyznania konkretnego świadczenia decyduje podmiot zainteresowany jego uzyskaniem, co ma istotne znaczenie przy ustalaniu wysokości tego świadczenia. Skarżący jako przykład podaje, że dla części ubezpieczonych przejście na emeryturę w czerwcu jest bardzo niekorzystne, ponieważ składki i kapitał początkowy nie podlegają wówczas waloryzacji metodą kwartalną, co w konsekwencji może prowadzić do tego, że świadczenia mogą być niższe nawet o 10% w stosunku do tych, które przyznawane są w innych miesiącach (zob. skarga, s. 3-4). Powyższej możliwości zostały pozbawione osoby, które osiągnęły wiek emerytalny w czasie pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy. Skarżący wskazuje, że w przypadku tych osób ustawodawca wprowadził obligatoryjne zastąpienie renty prawem do emerytury. Zgodnie bowiem z art. 24a ust. 1 u.e.r. emeryturę, o której mowa w art. 24 tej ustawy, przyznaje się z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo emerytalnemu i rentowemu.

Zdaniem skarżącego takie zróżnicowanie 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 zasady zostaną zastosowane do obliczania jego świadczenia. W przypadku osiągnięcia przez niego wymaganego wieku w czerwcu, co jest od niego całkowicie niezależne, ponieważ wynika wyłącznie z daty urodzenia, jego świadczenie emerytalne będzie niższe (zob. skarga, s. 4).

Wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest wskazana norma, nie jest, w przekonaniu skarżącego, racjonalnie uzasadnione (zob. skarga, s. 6). 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. Wskazuje też, że przysługuje mu świadczenie emerytalne, co oznacza, że jest on „podmiotem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego”. Nabywając to prawo,

powinien być traktowany z poszanowaniem konstytucyjnej zasady równości wpływającej z art. 32 Konstytucji.

III. Analiza formalnoprawna

1. W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć liczne wypowiedzi wskazujące na szczególny charakter skargi konstytucyjnej jako środka służącego wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji wyrażającymi wolności lub prawa. Dopuszczalność jej wniesienia i merytorycznego rozpoznania jest uzależniona od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji i z art. 77- 80 ustawy o TK. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej należy zatem rozważyć, czy w sprawie zostały spełnione wszystkie przesłanki warunkujące dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki. Przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). W analizowanym przypadku skarżąca dochodzi naruszenia art. 2 w związku z art. 84, 217 i 64 Konstytucji, które niewątpliwie stanowią źródło jej prawa własności.

3. Z kolei w myśl art. 77 ustawy o TK, skargę konstytucyjną wnosi się do Trybunału po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego rozstrzygnięcia. „Przez wyczerpanie drogi prawnej należy – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – rozumieć skorzystanie ze wszystkich środków prawnych przysługujących w toku instancji i umożliwiających

merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy" (zob. postanowienie TK z 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w aspekcie formalnym istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do stwierdzenia wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżania” (postanowienia TK z: 16 października 2002 r., sygn. akt SK 43/01 i 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 22/07). Oceniając spełnienie przesłanki „wyczerpania drogi prawnej”, TK uwzględnia także efektywność możliwych i dostępnych środków prawnych (wyroki TK z: 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08; 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 27/11; 6 października 2015 r., sygn. akt SK 19/14; postanowienie TK z 21 marca 2017 r., sygn. akt Ts 230/16).

W sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną F M przesłanka wyczerpania drogi prawnej została spełniona. Wyrok Sądu Apelacyjnego w P z czerwca 2017 r. (sygn. akt), w którym oddalono apelację skarżącego jako bezzasadną jest prawomocny i nie przysługują od niego zwyczajne środki zaskarżenia.

4. Ponadto należy zwrócić uwagę na wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem podjętym wobec skarżącego przesądzającą o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności. Nadaje ona skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych przywołanym przepisem – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające jej sytuację prawną w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). W powołanym wyżej postanowieniu Sądu Najwyższego z listopada 2018 r. (sygn. akt) rozstrzygnięto ostatecznie o prawach skarżącego, których ochrona została zagwarantowana w przywołanych w skardze wzorcach kontroli.

5. Przed przystąpieniem do analizy materialnej przedstawionych zarzutów wymaga rozważenia sposób określenia jednego z powołanych wzorców kontroli. Skarżący przywołuje w charakterze wzorca kontroli cały art. 32 Konstytucji, składający się z dwóch ustępów. Zgodnie z art. 32 ust 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Z kolei art. 32 ust. 2 Konstytucji obowiązuje w brzmieniu: „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. W ocenie skarżącego kwestionowany przepis pozbawia 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 wiek emerytalny. [...] Sytuacja osób, które [...] 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” (skarga, s. 7). Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżący odnosi niezgodność zakwestionowanego przepisu nie do całej treści przepisu art. 32 Konstytucji, ale jedynie do ustępu 1, w którym zadekretowana została zasada równości wobec prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że analiza zgodności będzie dotyczyła art. 32 ust. 1 powiązanego z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zrekonstruowany zakres kontroli został odzwierciedlony w *petitum* skargi, nie powodując w niniejszej sprawie zawężenia uzasadnionego problemu konstytucyjnego podlegającego rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Poczynione wyżej uwagi wiodą jednocześnie do konkluzji, iż postępowanie niniejsze w zakresie dotyczącym zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 2 Konstytucji, powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Wzorce kontroli

1. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa, jej treść i konsekwencje zostały obszernie omówione w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dla potrzeb analizowanej sprawy wystarczy tylko

przypomnienie najważniejszych ustaleń. W świetle ustabilizowanego poglądu sądu konstytucyjnego: „Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]”. Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, s. 64).

Równość wobec prawa to również zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np.

wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

2. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Przepis ten traktuje o „zabezpieczeniu społecznym”, czyli o całokształcie świadczeń, jakie ze środków publicznych są przyznawane obywatelowi będącemu w potrzebie. W taki sposób pojęcie zabezpieczenia społecznego jest definiowane również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. akt K 15/01; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03; 31 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/13). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (por. wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07; 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12). Nie jest ono tożsame z pojęciem pomocy społecznej, ponieważ obejmuje także ubezpieczenie oraz zaopatrzenie społeczne, w stosunku do których pomoc społeczna ma charakter uzupełniający. Zabezpieczenie społeczne zostało ujęte w kategoriach prawa podmiotowego (zob. wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12; por. także L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 67, s. 697).

Podmiotem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego jest „obywatel”, nie ma więc charakteru prawa przysługującego każdemu człowiekowi, a gwarancje przewidziane w art. 67 Konstytucji nie odnoszą się do sytuacji prawnej cudzoziemców (zob. J. Jończyk, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 30). Adresatem normy konstytucyjnej są władze publiczne, zobowiązane do ustanowienia systemu zabezpieczenia społecznego i określenia sposobu jego finansowania (zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 700). Do obowiązków tych zalicza się w szczególności: zorganizowanie systemu instytucji publicznych, stworzenie mechanizmów gromadzenia środków finansowych i zarządzania nimi oraz

finansowanie z nich różnego rodzaju świadczeń, zdefiniowanie przesłanek nabycia tego prawa, określenie treści świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni oraz ustalenie mechanizmu podtrzymywania wartości realnej świadczeń pieniężnych, a więc mechanizmu waloryzacji świadczeń (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 703). Nie może być on wykonywany w drodze jednorazowego działania ustawodawcy. Obowiązek nałożony art. 67 Konstytucji na ustawodawcę wymaga stałego monitorowania istniejącego systemu świadczeń, z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji społecznej i gospodarczej, w jakiej system funkcjonuje, tak, aby należycie pełnił funkcje zabezpieczenia społecznego.

Treść prawa do zabezpieczenia społecznego określona jest bardzo szeroko i obejmuje wszystkie podstawowe sytuacje, gdy obywatelowi potrzebne są świadczenia ze środków publicznych. Wyliczone w art. 67 Konstytucji okoliczności dotyczą wypadku: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo; osiągnięcia wieku emerytalnego; pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania. Jest to ujęcie enumeratywne, co oznacza, że art. 67 Konstytucji nie odnosi się do przypadków w nim niewymienionych. Powinien być postrzegany nie jako podstawa do sformułowania wyczerpującej definicji zabezpieczenia społecznego, ale jako gwarancja prawa do zabezpieczenia społecznego w razie wystąpienia wymienionych w tym przepisie ryzyk socjalnych (zob. M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 581).

Dla ustalenia treści art. 67 Konstytucji kluczowe znaczenie ma jego odsyłający charakter, gdyż zakres i forma zabezpieczenia społecznego mają zostać określone w ustawie. Odesłanie do ustawy, z jednej strony stanowi zastrzeżenie co do formy prawnej dla normowania kwestii zabezpieczenia społecznego, z drugiej, daje ustawodawcy daleko idącą swobodę regulacyjną. Z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia (zob. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01). Ustrojodawca nie zawarł w nim definicji „zabezpieczenia społecznego”, a treść artykułu nie pozwala na jej sformułowanie. Zgodnie z opinią doktryny, przepis ten nie powinien być traktowany jako określający treść obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. M. Zieleniecki, *op. cit.*, s. 581). Konstytucja nie gwarantuje ani stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, ani też nie nakłada na ustawodawcę obowiązku

maksymalnej rozbudowy tego systemu (zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.* s. 705). Zakres prawa do zabezpieczenia społecznego zależy od ustawowego zdefiniowania pojęć stanowiących przesłanki, po spełnieniu których możliwe będzie skorzystanie z prawa do zabezpieczenia społecznego (np. pojęcie niezdolności do pracy, choroby czy inwalidztwa). Z tego względu nie da się ściśle określić zakresu przedmiotowego prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. B. Wagner, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP [w:] Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 347).

Z kolei w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, regulacje ustawowe mają być kształtowane w taki sposób, aby uwzględniać zarówno istniejące potrzeby, jak i możliwości ich zaspokojenia. Granice swobody w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego wyznaczone są przez: 1) cel prawa do zabezpieczenia społecznego – zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy (zob. wyrok TK z 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12); 2) zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego; 3) zakaz naruszania innych norm i zasad konstytucyjnych, w tym zwłaszcza zasady sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, równości wobec prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz innych zasad prawidłowej legislacji (zob. wyroki TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11; 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13). Ograniczony charakter prawa do zabezpieczenia społecznego jest więc wpisany w jego treść. W tej sytuacji jednym z głównych kryteriów analizy normy art. 67 Konstytucji jest jej aspekt negatywny, czyli zakres dopuszczalnych lub wynikających z niej *explicite* ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego, które mogą być ustanawiane w przepisach ustawowych.

V. Analiza zgodności

1. Generalną zasadą postępowania emerytalno-rentowego jest zasada wnioskowości określona w art. 116 ust. 1 u.e.r., zgodnie z którym postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się na podstawie wniosku zainteresowanego.

W niektórych jednak sytuacjach ustawodawca nakazuje organowi rentowemu działanie z urzędu. Ma to miejsce między innymi w przypadku określonym w art. 116 ust. 1a u.e.r. Przepis ten wskazuje, iż postępowanie o emeryturę wszczyna się z urzędu, jeżeli wiek emerytalny dla uprawnionych do świadczenia przedemerytalnego (*in casu* renty) lub zasiłku przedemerytalnego wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. W czasie, kiedy została przyznana emerytura skarżącemu, obowiązujący stan prawny określał, że wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych od 1 października 1949 r. do 31 grudnia 1949 r. (tak, jak skarżący) wynosi co najmniej 65 lat i 8 miesięcy (art. 24 ust. 1b pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 748; dalej: u.e.r. z 2015 r.). Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zobowiązany do przyznania tzw. emerytury z urzędu jedynie osobom uprawnionym do konkretnie wskazanych w ustawie świadczeń lub zasiłków. Jednym z nich jest prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. Zgodnie z kwestionowanym przez skarżącego art. 24a ust. 1 i ust. 2 u.e.r., emeryturę przyznaje się z urzędu osobie, „która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym”, a więc ubezpieczonemu, który spełnia *in abstracto* przesłanki prawa do emerytury na podstawie art. 24 u.e.r. Emerytura z urzędu może być przyznana wyłącznie osobie mającej ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, finansowanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS), a więc na podstawie u.e.r. albo na podstawie przepisów wcześniejszych, obowiązujących przed 1 stycznia 1999 r. Zamiana na emeryturę dotyczy renty, do której prawo potwierdzone zostało decyzją organu rentowego. 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.).

Wysokość tej emerytury – co do zasady – ustalana jest na podstawie art. 26 u.e.r. (zwaloryzowana suma składek i zwaloryzowany kapitał początkowy podzielony przez liczbę miesięcy prognozowanej długości życia). W art. 24a ust. 6 u.e.r. wprowadzono gwarancję nieobniżenia świadczenia z powodu przyznania emerytury z urzędu. Oznacza to, że wysokość emerytury nie może być niższa niż wysokość pobieranej dotychczas renty z tytułu niezdolności do pracy. Przy czym gwarancja ta dotyczy tylko emerytury przyznanej przez ZUS z urzędu, a nie na wniosek

ubezpieczonego. Zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 u.e.r., podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 u.e.r., odnoszącej się do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury i zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175 u.e.r. oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 300), z zastrzeżeniem art. 25 ust. 1a i ust. 1b oraz art. 185 u.e.r. Z mocy art. 25 ust. 3 u.e.r., waloryzację składek przeprowadza się corocznie, od dnia 1 czerwca każdego roku, poczynając od waloryzacji za rok 2000, z uwzględnieniem art. 25a u.e.r. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji, stan konta nie może ulec obniżeniu. Stosownie do art. 25 ust. 4 u.e.r., waloryzacji podlega kwota składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja, powiększona o kwoty z tytułu przeprowadzonych waloryzacji. Na podstawie art. 25 ust. 5 u.e.r., waloryzacja składek polega na pomnożeniu zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego składek przez wskaźnik waloryzacji rocznej, zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Coroczna waloryzacja nie uwzględnia jednak wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz wzrostu realnego sumy przyrostu przypisu składek w ostatnich miesiącach przed przejściem na emeryturę. Dlatego składki i kapitał początkowy waloryzuje się dodatkowo za kwartały, których nie objęła ostatnio przeprowadzona waloryzacja coroczna. Stosownie do art. 25a ust. 1 u.e.r., przy ustalaniu wysokości emerytury kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację, o której mowa w art. 25, jest waloryzowana kwartalnie. Mechanizm waloryzacji uwzględnia zarówno zmianę poziomu inflacji, jaki reaguje na dynamikę wpływu składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wskaźniki waloryzacji, o których mowa w art. 25 ust. 6 i art. 25a ust. 5 u.e.r., są ustalane na podstawie faktycznego, a nie prognozowanego poziomu inflacji i przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. Rozstrzygnięcie o wysokości emerytury ubezpieczonego, a konkretnie sposobu waloryzacji składek jest

zeterminowane datą przyznania prawa do tego świadczenia. W przypadku ustalania wysokości emerytury:

- w pierwszym kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za trzeci kwartał poprzedniego roku;

- w drugim kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku;

- w trzecim kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za pierwszy kwartał danego roku;

- w czwartym kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za drugi kwartał danego roku (art. 25a ust. 2 u.e.r.)

Jeśli ustalanie emerytury następuje:

- w I lub II kwartale (ale w okresie kwiecień - maj), np. 2015 r., wówczas kwota składek poddana ostatniej rocznej waloryzacji (tj. kwota składek na dzień 31 stycznia 2013 r. zwaloryzowana za 2013 r.) powinna być włączona w cykl waloryzacji kwartalnych poczynając od waloryzacji za I kwartał 2014 r.;

- w II kwartale, ale w czerwcu, np. 2015 r., wówczas kwota składek poddana ostatniej rocznej waloryzacji (tj. kwota składek na dzień 31 stycznia 2014 r. zwaloryzowana za 2014 r.) nie podlega żadnej waloryzacji kwartalnej;

- w III lub IV kwartale, np. 2015 r., wówczas kwota składek poddana ostatniej rocznej waloryzacji (tj. kwota składek na dzień 31 stycznia 2014 r. zwaloryzowana za 2014 r.) powinna być włączona w cykl waloryzacji kwartalnych poczynając od waloryzacji za I kwartał 2015 r. (zob. postanowienie SN z 6 października 2015 r., sygn. akt III UZP 9/15).

Zatem w przypadku ustalania wysokości emerytury w miesiącu czerwcu 2015 r. na jej podstawę składa się - obok zwaloryzowanego kapitału początkowego – suma:

- 1) kwoty składek ustalonej po ostatniej rocznej waloryzacji przeprowadzonej 1 czerwca 2015 r. (czyli kwoty zwaloryzowanych składek należnych do końca 2014 r.);

- 2) nominalnej kwoty składek należnych za okres od 1 stycznia 2015 r. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty emerytury, gdyż te składki nie podlegają waloryzacji kwartalnej, a jednocześnie nie zostaną objęte kolejną waloryzacją roczną przypadającą w czerwcu 2016 r.

Z przedstawionego mechanizmu wynika, że jeżeli ustalenie emerytury następuje w kwietniu lub maju, a więc przed przeprowadzeniem corocznej waloryzacji 1 czerwca, to kwoty składek i kapitału początkowego są waloryzowane za poprzedni rok metodą kwartalną – zgodnie z art. 25a ust. 2 pkt 2 u.e.r. Jeśli natomiast ustalenie emerytury następuje w czerwcu, to kwoty składek i kapitału początkowego 1 czerwca zwaloryzowano za poprzedni rok w ujęciu rocznym. Dlatego nie mogą być waloryzowane za ten sam okres w ujęciu kwartalnym. Mimo iż nie było to w założeniu ustawodawcy, w praktyce świadczenie osoby przechodzącej na emeryturę w czerwcu jest zwykle niższe od świadczenia wyliczanego w pozostałych miesiącach. Dzieje się tak dlatego, że suma wskaźników waloryzacji kwartalnej, którymi zostałyby objęte składki emerytalne oraz kapitał początkowy przy przejściu na emeryturę w kwietniu lub maju, jest zazwyczaj wyższa od wskaźnika waloryzacji rocznej. Jest to spowodowane wysokim wskaźnikiem waloryzacji za I kwartał danego roku. W pierwszym kwartale roku wzrost przypisu składek w stosunku do czwartego kwartału poprzedniego roku jest bowiem wyższy niż w pozostałych kwartałach w związku z kumulacją okresowych wypłat wynagrodzeń w tym okresie. Im większa jest ta różnica, tym waloryzacja kwartalna składek za dany rok jest korzystniejsza od waloryzacji za ten sam okres w ujęciu rocznym. W konsekwencji, przejście na emeryturę w czerwcu może być mniej korzystne niż we wcześniejszych miesiącach II kwartału danego roku.

Ponadto ustawodawca przyznaje prawo do ponownego ustalenia wysokości emerytury. Zgodnie z art 108 u.e.r. jeżeli po dniu, od którego przyznano emeryturę określoną w art. 24 lub 24a u.e.r., emeryt podlegał ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu, wysokość świadczenia ulega ponownemu ustaleniu w sposób określony w ust. 2, tj. emerytury obliczone według zasad określonych w art. 26 u.e.r. powiększa się o kwotę wynikającą z podzielenia składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu ustalenia prawa do emerytury, o której mowa w art. 24 i 24a u.e.r., i zwaloryzowanych zgodnie z art. 25 u.e.r. przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia ustalone dla wieku danego ubezpieczonego w dniu złożenia wniosku o przeliczenie wysokości emerytury, z uwzględnieniem ust. 4 i 5.

Zasady obliczenia wysokości emerytury mają o tyle istotne znaczenie w analizowanej sprawie, gdyż przyznanie skarżącemu od czerwca 2015 r. świadczenia z urzędu w miejsce prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy

powoduje, że składki zaewidencjonowane na koncie skarżącego podlegają jedynie rocznej waloryzacji przeprowadzanej 1 czerwca 2015 r. (za rok 2014). Należne od 1 stycznia 2015 r. składki nie są już wówczas objęte żadną waloryzacją kwartalną w myśl art. 25a u.e.r. Składki należne od dnia 1 stycznia 2015 r. podlegają waloryzacji kwartalnej tylko przy tych emeryturach, których wysokość ustalana jest poczynając od trzeciego kwartału tego roku - art. 25a ust. 2 pkt 3 i 4 u.e.r. W wyniku tego skarżący otrzymał mniej korzystne świadczenie, niż gdyby mógł przejść na emeryturę od 1 lipca 2015 r. Wówczas bowiem podstawa obliczania wysokości emerytury obejmowałaby waloryzację składek według wskaźnika waloryzacji rocznej ustalonej na 2014 r. z uwzględnieniem cyklu waloryzacji kwartalnych poczynając od waloryzacji za I kwartał 2015 r. Warto zwrócić uwagę, że w sytuacji skarżącego różnica w wysokości emerytury może być znaczącą kwotą, wynoszącą około kilkuset złotych miesięcznie (do 10% wyliczonej emerytury), w zależności od porównywanego miesiąca (maj czy lipiec), w którym obliczana jest emerytura. Zarówno emerytura ustalana w miesiącu maju, jak i lipcu byłaby wyższa od liczonej w czerwcu.

Jednak swoboda w wyborze momentu przechodzenia na emeryturę osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy została przez ustawodawcę ograniczona. Zgodnie z art. 24 a u.e.r. emeryturę przyznaje się zamiast renty, co oznacza automatyczne ustanie prawa do renty i zastąpienie go prawem do emerytury. Wynika to z art. 101a u.e.r., który stanowi, że prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy ustaje z dniem, od którego została przyznana emerytura na podstawie art. 24a u.e.r. Emerytura z urzędu nie przysługuje obok uprzednio nabytej renty, w związku z czym nie występuje zbieg świadczeń uprawniający do wyboru świadczenia (art. 95 ust. 1 u.e.r.; zob. R. Spyt [w:] G. Gudowska, K. Ślebzak (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 24a, Legalis, teza nr 3). Przepis art. 24a u.e.r. nie przewiduje fakultatywności czy też dowolności w zakresie przechodzenia na emeryturę w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego przez ubezpieczonych, pobierających świadczenie rentowe. Ustawodawca posługuje się bowiem wyraźnie sformułowaniem, wskazującym na obligatoryjność działania: „emeryturę przyznaje się”, nadto dodatkowo wskazując na działanie pozwanego organu w tym zakresie z urzędu (na zasadzie wyjątku od reguły określonej w art. 129 ust. 1 u.e.r. wnioskowego charakteru postępowania). Bez znaczenia w tym kontekście pozostaje obiektywna wola samego ubezpieczonego, której realizacja oznaczałaby działanie

w sposób sprzeczny z regulacjami art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. Skoro ustawodawca w przepisach wyraźnie przewidział, iż świadczenie emerytalne przyznaje się z urzędu w konkretnych okolicznościach od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, to organ rentowy nie może przyznać tego prawa w sposób odmienny od uregulowania ustawowego. Nie ma tu podstaw do zastosowania, wynikającej ze wspomnianej powyżej regulacji art. 116 ust. 1 u.e.r., ogólnej reguły wnioskowości. Zatem nie znajduje zastosowania zasada przyznawania świadczenia od momentu i na skutek złożenia wniosku o prawo do świadczenia emerytalnego (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 26 czerwca 2017 r., sygn. akt III AUa 146/17).

Prawo do emerytury ubezpieczony pobierający rentę z tytułu niezdolności do pracy nabywa po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego z mocy prawa. Zakład ubezpieczeń ma obowiązek - wynikający z przepisu art. 24a u.e.r. - przyznać mu prawo do emerytury zamiast dotychczas pobieranej renty. W sytuacji opisanej powołanym przepisem zarówno prawo do świadczenia, jak i prawo do realizacji tego świadczenia powstaje w terminie w nim określonym, tj. w dacie osiągnięcia przez osobę uprawnioną powszechnego wieku emerytalnego. W konsekwencji, ZUS nie ma żadnej dowolności w ustalaniu daty przyznania świadczenia emerytalnego, o ile osoba uprawniona nie miała wstrzymanej wypłaty renty, musi emeryturę przyznać od daty osiągnięcia przez rencistę powszechnego wieku emerytalnego.

Złożenie wniosku zapowiadającego zamiar przejścia na emeryturę w dacie późniejszej niż z dniem osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (jak miało to miejsce w niniejszej sprawie) jest nieskuteczne, gdyż z upływem tej daty ubezpieczony (*in casu* skarżący) jest już uprawniony do emerytury z art. 24a u.e.r. (emerytura z urzędu). Uprawnienie to ubezpieczony nabywa z mocy prawa, bez względu na potwierdzenie tego prawa decyzją deklaratoryjną ZUS. Charakter deklaracyjny decyzji przyznającej świadczenie oznacza, iż jedynie potwierdza ona przyznanie uprawnień już istniejących z uwagi na spełnienie przez osobę uprawnioną przesłanek ustawowych do nabycia prawa.

Świadczenie z tytułu niezdolności do pracy rekompensuje skutki wystąpienia ryzyka niezdolności do pracy w sferze możliwości zarobkowych. Artykuł 24a u.e.r. stanowiąc o zmianie prawa do renty na prawo do emerytury realizuje ten sam cel. Emeryturę przyznaje się z urzędu w miejsce renty, zabezpieczając byt osoby niezdolnej do pracy. W tym przypadku mamy do czynienia z mechanizm przejścia

ze świadczenia rentowego na świadczenie emerytalne. Prawo do emerytury z urzędu odpowiadać powinno warunkom ustalonym dla renty, dlatego pobieranie świadczenia emerytalnego nie jest uzależnione od rozwiązania stosunku pracy.

Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 169, poz. 1412; druk sejmowy nr 329/VII kad.), która dodała do ustawy m.in. art. 24a, art. 27a i art. 101a u.e.r., wynika, że celem ustawodawcy było uporządkowanie systemu ubezpieczeń społecznych, albowiem świadczeniem zapewniającym dochody osób starszych jest emerytura spożytkowująca oszczędności zgromadzone w okresie aktywności zawodowej, zaś renta jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego wypłacanym w sytuacji wystąpienia ryzyka niezdolności do pracy osób w wieku przedemerytalnym. Cel ten jest realizowany poprzez zobowiązanie organu rentowego do wydawania z urzędu decyzji o przyznaniu emerytury zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy.

W literaturze przedmiotu, obligatoryjną (dokonywaną z urzędu przez organy rentowe) zamianę rent z tytułu niezdolności do pracy na emeryturę, co do zasady ocenia się pozytywnie, gdyż renta z tytułu niezdolności do pracy powinna być świadczeniem pobieranym z uwagi na utratę zdolności do zarabkowania przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Wypowiadane są nawet opinie, że w ten sposób usunięto systemowy błąd „dożywotniej renty z tytułu niezdolności do pracy” (J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006, s. 122; Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2009, wyd. III, komentarz do art. 24a, s. 223; D. E. Lach [w:] G. Gudowska, K. Ślebzak (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 101a, Legalis, teza nr 5).

2. Skarżący stawia zarzut nierównego traktowania w dostępie do zabezpieczenia społecznego ze względu na datę urodzenia, z uwagi na brak możliwości wyboru momentu przejścia na emeryturę, w przeciwieństwie do uprawnionych do emerytury na podstawie art. 24 u.e.r. Należy jednak zaznaczyć, że art. 24a u.e.r. odnosi się do obligatoryjnego przejścia na emeryturę, nie zaś do zasad waloryzacji tego świadczenia. Ustawodawca w kwestionowanym przepisie nie

różnicuje emerytów ze względu na datę urodzenia, gdyż warunkująca prawo nabycia emerytury przesłanka wieku (wynikająca z daty urodzenia) została określona jednakowo dla wszystkich i jest nią „osiągnięcie wieku emerytalnego”. Zasady waloryzacji uregulowane zostały w art. 25 u.e.r. i to z tego przepisu wynika niekorzystny sposób wyliczenia wysokości emerytury w miesiącu czerwcu. Zatem na gruncie art. 24a u.e.r. problemem konstytucyjnym jest obligatoryjność przejścia na emeryturę przez rencistów, natomiast przepis art. 25 u.e.r. tworzy jedynie otoczenie normatywne kwestionowanego przepisu.

Zarówno w przypadku emerytury z art. 24 u.e.r. (emerytura na wniosek), jak i z art. 24a u.e.r (emerytura z urzędu) prawo do emerytury powstaje według stanu prawnego obowiązującego na dzień spełnienia wszystkich warunków do nabycia tego prawa (art. 100 ust. 1 u.e.r.) i jest to związane z osiągnięciem określonego (powszechnego) wieku emerytalnego. Emerytura na wniosek i z urzędu obliczana jest według takich samych zasad, określonych w art. 24-26b u.e.r. Warto jednak wskazać, że w przypadku emerytury z art. 24 u.e.r. mamy do czynienia z ogólną zasadą prawa ubezpieczeń społecznych, polegającą na wypłacie świadczenia na wniosek zainteresowanego. Samo spełnienie warunków wymaganych do nabycia prawa do świadczenia nie rodzi po stronie organu rentowego zobowiązania z tytułu powstałego świadczenia, gdyż zależy to od złożenia przez zainteresowanego stosownego wniosku. Ustawa odróżnia moment powstania prawa (tj. spełnienie warunków - art. 100 u.e.r.) od momentu wypłaty świadczenia (tj. nie wcześniej niż od miesiąca zgłoszenia wniosku lub wydania decyzji z urzędu - art. 129 ust. 1 u.e.r.). Wypłata emerytury z art. 24 u.e.r. następuje poczynając od dnia powstania prawa do emerytury (tj. spełnienia ustawowych warunków), lecz nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o świadczenie. Co do zasady, istotna jest data wystąpienia z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia, co znajduje odzwierciedlenie także w art. 116 ust. 1 u.e.r., w myśl którego postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się na podstawie wniosku zainteresowanego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wysokość emerytury ustalana jest według wskaźników waloryzacji przewidzianych dla kwartału, w którym składany jest wniosek, a nie według daty nabycia prawa do świadczenia emerytalnego. W efekcie, ubezpieczony (osoba odprowadzająca składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe) może swobodnie wybrać taki moment przejścia na emeryturę, jaki uzna za najbardziej dla niego korzystny finansowo.

Zasada wnioskowości doznaje jednak wyjątku w art. 24a u.e.r (emerytura z urzędu) wskazując na automatyzm w przyznawaniu emerytury. W ten sposób ustawodawca różnicuje ubezpieczonych w zakresie swobody podjęcia decyzji o przejściu na emeryturę ze względu na podstawę nabycia tych uprawnień. Wynika to z tego, że uprawnieni do emerytury z art. 24 u.e.r. (na wniosek) przez wszystkie lata pracy, co do zasady, byli zobligowani do odprowadzania składek do FUS i w ten sposób ponosili oni ciężar ekonomiczny gromadzenia kapitału na swoją przyszłą emeryturę. Jej wysokość jest uzależniona od działań podejmowanych przez ubezpieczonego. Zasadniczo to jego aktywność ekonomiczna kształtuje wysokość świadczenia. Ubezpieczony wnosi składki i te zgromadzone składki stanowią kapitał, z którego następnie wypłacane jest świadczenie, a jego finalna wysokość jest w znacznej części pochodną wysokości zgromadzonego funduszu emerytalnego. Nie można również tracić z pola widzenia tego, że składki ubezpieczonych zasilają system ubezpieczenia społecznego, dzięki któremu realizowana jest gwarancja wypłaty świadczeń wszystkim ubezpieczonym w ZUS na zasadzie solidarności społecznej. Z tego względu uprawnieni do emerytury z art. 24 u.e.r. mogą swobodnie decydować, czy chcą otrzymywać świadczenie w momencie nabycia wieku emerytalnego, czy kontynuować aktywność zawodową i w konsekwencji zwiększać kwotę składek tworzących w przyszłości podstawę wyliczenia tego świadczenia. W przypadku rencistów uprawnionych do świadczenia z tytułu niezdolności do pracy mechanizm gromadzenia środków na przyszłą emeryturę doznaje ograniczenia. Rencista ponosi ciężar finansowy składek na FUS tylko jeśli podejmie zatrudnienie lub prowadzi działalność gospodarczą. Biorąc pod uwagę, że tytułem uprawniającym do świadczenia jest niezdolność do pracy, możliwości dodatkowego zarobkowania są znacznie utrudnione. Zasadniczo nie zwiększa się zatem ilość odprowadzanych składek na konto ubezpieczonego do FUS, a tym samym ani nie zwiększają się zasoby finansowe tego funduszu, ani nie wpływa to na zwiększenie podstawy obliczenia świadczenia emerytalnego. Waloryzowane są jedynie dotychczas wpłacone składki, pochodzące z okresów pracy zarobkowej. Skoro zatem renta wypłacana jest z FUS, a rencista nie przyczynia się do zwiększania zasobów funduszu emerytalnego, to ustawodawca uznał za właściwe zastąpienie jej emeryturą w momencie spełnienia warunków nabycia prawa do tego świadczenia, czyli osiągnięcia przez ubezpieczonego wieku emerytalnego. Przysługujące świadczenie wypłacane jest już nie z puli funduszu rentowego, a z funduszu

emerytalnego, co pozwala zmniejszyć obciążenie finansowe w stosunku do pierwszego z funduszy. W przypadku, gdyby jednak rencista, który przeszedł na emeryturę z urzędu uzyskiwał dodatkowe dochody i podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, wówczas może złożyć wniosek o ponowne ustalenie wysokości emerytury (art. 108 u.e.r.). W ten sposób ustawodawca daje możliwość wpływu przez skarżącego na wysokość jego świadczenia emerytalnego.

Ponadto, przy ustalaniu podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy bierze się pod uwagę między innymi okres składkowy ubezpieczonego (art. 62 u.e.r.). Oznacza to, że korzyści ze zgromadzonego przez niego funduszu rentowego konsumują się przy obliczaniu wysokości renty. Ma to z kolei przełożenie na wysokość emerytury. Jak zostało wspomniane, wysokość przyznanego świadczenia rentowego wyznacza dolną granicę poziomu emerytury, gdyż emerytura przyznawana w trybie art. 24a u.e.r. nie może być niższa od renty (art. 24a ust. 6 u.e.r.), bez względu na długość aktywności zawodowej rencisty i wysokości odprowadzonych składek. Rozwiązanie takie pozwala uwzględnić zarobki, które były brane pod uwagę przy wyliczaniu wysokości renty, a jednocześnie nie mogą one zostać przyjęte przez ZUS przy obliczaniu emerytury choćby z tego powodu, że wykraczają poza okres, z którego można ustalić podstawę wymiaru świadczenia. Jest to przywilej przysługujący jedynie przy obliczaniu emerytury przyznanej z urzędu, a nie na wniosek (gwarancja minimalnej emerytury przyznawanej na wniosek jest zależna od posiadanych okresów ubezpieczenia wymaganych przy nabyciu prawa do emerytury). Inną korzyścią przysługującą uprawnionym do emerytury z urzędu jest prawo do zachowania dotychczasowego zatrudnienia. Przyznanie emerytury z urzędu renciście pozostającemu w stosunku pracy nie powoduje konieczności zawieszenia świadczenia emerytalnego, jak to się dzieje w przypadku emerytury na wniosek. Zgodnie bowiem z art. 103a u.e.r., prawo do emerytury (przyznawanej na wniosek) ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Natomiast rencista przechodzący na emeryturę z urzędu może łączyć dalszą pracę z pobieraniem emerytury, bez ryzyka zmiany dotychczasowych warunków zatrudnienia.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał daleko idącą swobodę regulacyjną ustawodawcy w sferze kształtowania socjalnych praw podmiotowych obywateli. Do tej grupy należy prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Jak zauważa Trybunał w wyroku z 22 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 5/99), w art. 67 ust. 1 zd. 2 Konstytucji prawodawca pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Swoboda ustawodawcy do określania obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne świadczeń w ramach poszczególnych systemów ubezpieczenia, jest zatem dość szeroka, kwestia zaś celowości i słuszności określenia warunków ich dotyczących nie podlega ocenie sądów powszechnych rozpoznających sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru we wskazanym zakresie nie jest jednak nieograniczona. Trybunał jest powołany do zakwestionowania regulacji ustawowych, zaskarżonych przez uprawniony podmiot, w przypadkach, w których ustawodawca przekroczy zakres przysługującej mu swobody w sposób naruszający Konstytucję (zob. także wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 33/09). Należy zauważyć, że zasada równego traktowania w prawie socjalnym powinna być rozpatrywana w kontekście szczególnej funkcji prawa socjalnego, jaką jest realizowanie polityki społecznej państwa (zob. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014, Legalis). W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości sprowadza się do tego, iż wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą relewantną (istotną), mają być traktowani równo, według jednakowej miary, czyli bez różnicowań dyskryminujących albo faworyzujących. O uznaniu porównywanych podmiotów za odmienne albo podobne przesądza prawidłowe ustalenie owej cechy relewantnej, mające podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności określonej regulacji (zob. np. wyroki TK z:

22 marca 2011 r., sygn. akt SK 13/08; 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12; 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 20/18).

W analizowanej sytuacji ustawodawca wprowadził zróżnicował ubezpieczonych co do swobody podjęcia decyzji w zakresie skorzystania z prawa do emerytury, ale zostało to przez niego racjonalnie uzasadnione. Ma to na celu zapewnienie ciągłości wypłacania świadczeń służących utrzymaniu osobie, co do której orzeczono niezdolność do pracy i z tego tytułu przyznano rentę do czasu osiągnięcia przez nią wieku emerytalnego. Dodatkowo, regulacja ta została wzmocniona gwarancją minimalnego poziomu emerytury oraz możliwością kontynuacji zatrudnienia bez konieczności przerywania zatrudnienia. Należy również uwzględnić fakt, że porównywane grupy ubezpieczonych w różny sposób przyczyniają się do finansowania systemu ubezpieczeń społecznych, z których zasadniczo jedna ponosi większy ciężar ekonomiczny oraz samodzielnie przyczynia się pod względem finansowym do kształtowania wysokości świadczenia emerytalnego.

3. Należy również zwrócić uwagę na kwestię wyłaniającą się na marginesie prowadzonych rozważań, a która nie jest objęta zakresem normowania art. 24a u.e.r., dotycząca metod waloryzacji emerytury w kontekście emerytury z urzędu, zastępującej rentę z tytułu niezdolności do pracy. Jak wykazała wcześniejsza analiza zasad obliczania wysokości emerytury, niewątpliwie na gruncie przepisu art. 24a u.e.r. dochodzi do różnicowania tej grupy ubezpieczonych w zakresie skutków waloryzacji składek emerytalnych, co przekłada się na wysokość świadczenia emerytalnego. Ustalenie wysokości emerytury przez ZUS na podstawie art. 24a u.e.r. będzie najmniej korzystne dla rencisty w czerwcu w porównaniu do pozostałych miesięcy w roku. Wynika to ze schematu waloryzacji, zgodnie z którym w czerwcu, podstawa obliczania emerytury, podlega jedynie waloryzacji rocznej. W każdym innym miesiącu podstawa obliczania emerytury jest dodatkowo waloryzowana kwartalnie. Jako rencista ubezpieczony pozbawiony jest prawa wyboru miesiąca przejścia na emeryturę, a tym samym miesiąca, w którym następuje ustalenie podstawy obliczenia emerytury przez ZUS.

Nadmienienia wymaga, że od 1 października 2017 r. weszły w życie przepisy dotyczące obniżonego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Na ich podstawie rencista, który pobiera rentę z tytułu niezdolności do pracy może

zgłosić wniosek o emeryturę, jeśli tylko spełnia warunki niezbędne do otrzymania świadczenia emerytalnego. Zgodnie z art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38; dalej: ustawa nowelizująca) osoby, które przed 1 października 2017 r. miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, na podstawie przepisów u.e.r., przyznanej na okres do dnia osiągnięcia wieku emerytalnego określonego dla danej osoby zgodnie z przepisami obowiązującymi w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy nowelizującej lub na okres przypadający po dniu osiągnięcia tego wieku, a które nie mają ustalonego prawa do emerytury, mają możliwość zgłoszenia wniosku o emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Z kolei emerytura z urzędu jest przyznawana przez ZUS takim osobom dopiero po osiągnięciu podwyższonego wieku emerytalnego, ustalonego według zasad obowiązujących przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, o ile wcześniej osoba zainteresowana nie otrzymała emerytury na wniosek.

Zatem regulacja art. 24a u.e.r. nie pozbawia rencisty prawa do skutecznego ubiegania się o przyznanie mu świadczenia na wniosek (art. 116 ust. 1 u.e.r.), o ile taki wniosek złoży przed nabyciem prawa do emerytury z urzędu (przy zastrzeżeniu, że wybór nie dotyczy okresu po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego). Odnosi się to jednak tylko do tych rencistów, którzy osiągnęli wiek emerytalny (tzw. podwyższony wiek emerytalny zgodnie z treścią art. 24 ust. 1b pkt 4 u.e.r. z 2015 r.) uprawniający do emerytury z urzędu po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Wcześniej taka możliwość nie istniała. Wynika to z tego, że rencista, który pobiera rentę z tytułu niezdolności do pracy, może zgłosić wniosek o emeryturę, jeśli spełnia warunki niezbędne do otrzymania świadczenia emerytalnego (art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej; zob. także art. 100 ust. 1 u.e.r.). Jedynym warunkiem, jaki muszą spełnić mężczyźni urodzeni po 31 stycznia 1948 r., jest osiągnięcie minimalnego wieku emerytalnego. W czasie, kiedy skarżący przechodził na emeryturę, dla mężczyzn urodzonych między 1 października 1949 r. a 31 grudnia 1949 r. przepisy u.e.r. z 2015 r. wskazywały wiek emerytalny wynoszący 65 lat i 8 miesięcy (podwyższony wiek emerytalny). Stąd przepisy ustawy nowelizującej nie obejmują skarżącego, gdyż wiek uprawniający do przyznania tego świadczenia osiągnął on już czerwca 2015 r., czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Tym samym nie było możliwe złożenie wniosku, o którym mowa

w art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, przed datą czerwca 2015 r. (zob. także wyrok Sądu Okręgowego w Koninie z 3 marca 2015 r., sygn. akt III U 32/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 20 grudnia 2016 r., sygn. akt III AUa 214/16; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 13 lutego 2019 r., sygn. akt III AUa 801/18).

Wprawdzie przewidziany w przepisach u.e.r. mechanizm waloryzacji nie miał na celu spowodowania mniej korzystnego wyliczenia wysokości emerytur ustalanych w miesiącu czerwcu, to jednak na skutek oparcia go o dwie zmienne (faktyczny poziom inflacji oraz przypisanie składek do ZUS) prowadzi do zróżnicowania w grupie rencistów uprawnionych do emerytury z urzędu. Mimo iż nie da się jednoznacznie przewidzieć wysokości waloryzacji w poszczególnych kwartałach, a zatem prognozować, w którym kwartale danego roku najlepiej jest zaprzestać pracy zawodowej i przejść na emeryturę, to jednak prawidłowością jest najbardziej niekorzystne wyliczenie emerytury w miesiącu czerwcu. Rekompensatę negatywnych skutków braku waloryzacji kwartalnej w czerwcu skarżący dostrzega w przyznaniu prawa do emerytury na wniosek. Jednak nie jest to jedyne z możliwych rozwiązań, jakie ustawodawca może podjąć celem uchylenia faktycznych różnic w obliczaniu świadczenia emerytalnego. Niedoskonałości mechanizmu waloryzacji nie mogą przesądzać o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, poza zakresem normowania którego pozostaje kwestia sposobu waloryzacji składek emerytalnych.

6. Mając powyższe na uwadze, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 24a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.; dalej: u.e.r.) w zakresie, w jakim na jego podstawie przyznaje się emeryturę z urzędu, o której mowa w art. 24 tejże ustawy, zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, 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 względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek