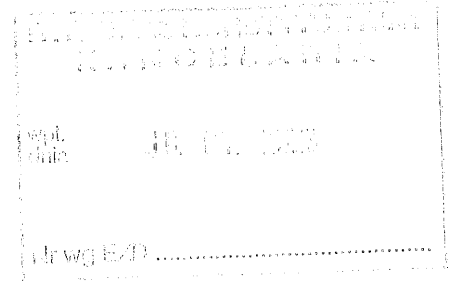




1001-8.TK.118.2022

(SK 76/22)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M K. o stwierdzenie, że „art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 637 z późn. zm.), w zakresie, w jakim dotyczy ubezpieczonej, która prawo do emerytury, o której stanowi art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nabyła przed dniem 1 stycznia 2013 r.”, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2, a także w związku z art. 67 ust. 1; art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 1 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.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

M K. (dalej: Skarżąca), urodzona r., miała przyznane prawo do wcześniejszej emerytury od dnia 1 marca 2009 r., przy czym w okresie pobierania tej emerytury pozostawała w stosunku pracy. Decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS lub organ rentowy) z marca 2013 r., na wniosek Skarżącej przyznano jej, od grudnia 2012 r., prawo do emerytury powszechnej, przysługującej po ukończeniu wieku emerytalnego, jednocześnie zawieszając wypłatę tego świadczenia, jako mniej korzystnego od pobieranej przez Skarżącą emerytury wcześniejszej. Wobec cofnięcia przez Skarżącą wniosku o emeryturę powszechną przed uprawomocnieniem się decyzji o przyznaniu emerytury powszechnej, decyzją ZUS z kwietnia 2013 r., umorzono postępowanie w tej sprawie. W dniu października 2017 r. Skarżąca złożyła wniosek o ponowne obliczenie emerytury. Rozpoznając ten wniosek, organ rentowy, decyzją z listopada 2017 r., przyznał Skarżącej prawo do emerytury powszechnej od października 2017 r., ustalając wysokość tego świadczenia z uwzględnieniem, przewidzianego w art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 504 ze zm.; dalej: ustawa emerytalna lub u.e.r.f.u.s.), pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury o sumę pobranych emerytur wcześniejszych. Z uwagi na to, że obliczona w ten sposób emerytura powszechna była niższa od dotychczas wypłacanej emerytury wcześniejszej, ZUS zawiesił jej wypłatę.

Sąd Okręgowy w K , wyrokiem z marca 2018 r., oddalił odwołanie wniesione przez Skarżącą od decyzji ZUS z dnia listopada 2017 r.

Wyrokiem z kwietnia 2021 r. Sąd Apelacyjny w K oddalił apelację Skarżącej od powyższego wyroku Sądu Okręgowego w K .

W dniu 22 lipca 2021 r. Skarżąca, reprezentowana przez adwokata, wniosła skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 637 ze zm.), w opisanym na wstępie zakresie, z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2, a także w związku z art. 67 ust. 1; art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącej, „[p]rawo do emerytury powszechnej w określonej wysokości ustalanej w zgodzie z postanowieniami art. 25 ustawy [emerytalnej – przyp. wł.] sprzed zmiany polegającej na dodaniu ust. 1b do tego przepisu – jest więc prawem chronionym konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych, skoro jest ono dostatecznie ukształtowane już w dacie nabycia zgodnie z art. 100 ust. 1 ustawy [emerytalnej – przyp. wł.]. W tej dacie istnieją bowiem wszystkie dane, które pozwalają ustalić wysokość emerytury powszechnej, zakładając złożenie wniosku choćby w tym samym dniu. W dacie nabycia tego prawa przez skarżącą nie było ono ograniczone poprzez regulację art. 25 ust. 1b ustawy. (...) Nie ma przy tym wątpliwości, że ustawodawca, wprowadzając nowe, mniej korzystne zasady po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury, naraził na nieprzewidziane skutki ubezpieczonych urodzonych przed 1953 r., bo gdyby w momencie podejmowania decyzji o przejściu na taką emeryturę (emeryturę wcześniejszą) osoby te wiedziały, jakie będą tego konsekwencje dla ustalania wysokości emerytury powszechnej, być może nie skorzystałyby z tego uprawnienia. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych we wskazany sposób powoduje w konsekwencji naruszenie konstytucyjnego prawa skarżącej do zabezpieczenia społecznego, jak i jej prawa własności i innych praw majątkowych, których istota w ten sposób doznaje niekonstytucyjnego ograniczenia” (s. 6-7 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącej, art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., w kwestionowanym zakresie, jest też niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa „w powiązaniu z przysługującym ubezpieczonej konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego i prawem do własności i innych praw majątkowych, które podlegają ochronie konstytucyjnej (art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji; art. 67 ust. 1 Konstytucji)” ((*ibidem*, s. 7). Uzasadniając ten zarzut Skarżąca podkreśliła, iż w czasie podjęcia przez nią decyzji o złożeniu wniosku o wcześniejszą emeryturę nie obowiązywał art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. i nie mogła przewidzieć, że pobieranie wcześniejszej emerytury pomniejszy podstawę obliczenia emerytury powszechnej. Według Skarżącej, jej sytuacja prawna jest w związku z tym taka sama, jak urodzonych w 1953 r. kobiet, w zakresie których Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16 (OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 11), uznał art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. za niezgodny z art. 2 ustawy zasadniczej i z tego względu „[u]wagi Trybunału zawarte w uzasadnieniu powyższego wyroku są adekwatne także do sytuacji skarżącej” (*ibidem*).

W przekonaniu Skarżącej, kwestionowana regulacja „narusza także jej konstytucyjne prawo własności i prawo do zabezpieczenia społecznego, również w kontekście zasady równości i zasady równej ochrony, gdyż nie tylko oba te prawa (przysługujące skarżącej zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz 67 ust. 1 Konstytucji RP) są naruszane, ale także inni ubezpieczeni – niczym w istocie się nieróżniący – są traktowani w odmienny, korzystniejszy sposób. Ubezpieczeni będący w tej samej sytuacji, jak ubezpieczona, którzy złożyli np. wniosek o emeryturę powszechną w ostatnich dniach grudnia 2012 r. nie są objęci art. 25 ust. 1b ustawy [emerytalnej – przyp. wł.], choć trudno tu doszukiwać się jakiegś rzeczywistej różnicy, skoro obie grupy pobierały emerytury wcześniejsze, a prawo do emerytury powszechnej nabyły przed dniem 1 stycznia 2013 r. (...) [O]bie grupy ubezpieczonych cechują się takimi samymi relewantnymi cechami i brak jest jednocześnie wynikających z konstytucyjnych wartości cech, które

można by uznać za istotne, umożliwiające wewnętrzne różnicowanie ubezpieczonych urodzonych w tym samym roku (w przypadku skarżącej w 1951) w zależności od daty złożenia wniosku o przyznanie emerytury powszechnej, a nie w zależności od daty nabycia uprawnienia. (...) Również w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, w tym prawa do zabezpieczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżąca powinna być równo traktowana jak inne ubezpieczone. Odnośnie do prawa własności oraz innych praw majątkowych należy wskazać, iż na tle Konstytucji RP szeroko traktuję się tenże przedmiot ochrony i niewątpliwie naruszeniem prawa własności i równego traktowania w tym zakresie jest kwestionowana norma prawna. Nie bez znaczenia pozostaje, że w art. 64 ust. 2 ustrojodawca podkreśla równą dla wszystkich ochronę prawa” (*ibidem*, s. 8-9). Zdaniem Skarżącej, konstytucyjne pojęcie prawa do własności „wychodzi poza znaczenie cywilnoprawne prawa własności. Dlatego też uszczuplenie majątkowe w zakresie wysokości emerytury dla podmiotów podobnych jest naruszeniem prawa własności, które podlega konstytucyjnej ochronie i to właśnie ze szczególnym podkreśleniem zasady równości” (*ibidem*, s. 9).

Zarządzeniem z dnia 22 lutego 2022 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącą do usunięcia stwierdzonych braków formalnych skargi konstytucyjnej, m.in. poprzez: wskazanie, które brzmienie zaskarżonego przepisu jest kwestionowane w skardze konstytucyjnej lub przywołanie jego treści; wyjaśnienie rozbieżności między brzmieniem *petitum* skargi konstytucyjnej a jej uzasadnieniem w zakresie sposobu powołania wzorców kontroli zaskarżonego przepisu; wskazanie, które konstytucyjne wolności i prawa Skarżącej, wyrażone w powołanych w skardze konstytucyjnej przepisach Konstytucji zostały naruszone przez zaskarżony przepis; dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zaskarżony przepis, w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej, narusza wolności lub prawa Skarżącej; uzasadnienie zarzutu niezgodności

zakwestionowanego w skardze przepisu z poszczególnymi konstytucyjnymi prawami i wolnościami Skarżącej, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Nawiązując do tego zarządzenia, Skarżąca nadesłała pismo z marca 2022 r. (dalej: pismo uzupełniające), w którym wskazała, że kwestionuje brzmienie art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. „obowiązujące w dacie rozstrzygnięcia o prawach skarżącej decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K z listopada 2017 r.” (s. 3 pisma uzupełniającego) oraz przytoczyła treść tego przepisu w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 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 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.), która weszła w życie z dniem 1 października 2017 r. (art. 31 ustawy zmieniającej z 2016 r.).

Jako przysługujące jej konstytucyjne wolności i prawa naruszone przez zaskarżoną regulację Skarżąca wskazała „[p]rawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) i prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), w kontekście wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych, zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady lojalności państwa względem obywateli, a nadto w kontekście wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa” (*ibidem*, s. 4).

Następnie Skarżąca powtórzyła w zmienionej kolejności wybrane fragmenty uzasadnienia skargi konstytucyjnej (*vide* m.in. – s. 4-5 pisma uzupełniającego i s. 6 skargi konstytucyjnej; s. 5 pisma uzupełniającego i s. 6-7 skargi konstytucyjnej; s. 6-7 pisma uzupełniającego oraz s. 2-3 skargi konstytucyjnej; s. 8 pisma uzupełniającego i s. 7 skargi konstytucyjnej), w tym jeden dwukrotnie (*vide* – s. 5-6 i s. 8-9 pisma uzupełniającego oraz s. 8 skargi konstytucyjnej).

Przepis art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. we wskazanym przez Skarżącą brzmieniu, nadanym ustawą zmieniającą z 2016 r., obowiązującym od 1 października 2017 r., stanowi:

„Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r. poz. 1379), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.”.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącą, 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; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8; 22 lipca 2021 r., sygn. SK 24/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 43 oraz 30 czerwca 2022 r., sygn. SK 65/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 48).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „[d]opuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (także wniosku czy pytania prawnego) zależy od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (...). Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (...), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (...),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,
- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi obowiązek umorzenia postępowania przez Trybunał” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

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. 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, stanowią źródło naruszenia jej 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. Ciężar na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia

przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

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

2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, *op. cit.*).

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

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

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu;
- 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 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). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na oznaczeniu (numerycznym) w *petitum* skargi postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub praw wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę (*vide* m.in. – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. SK 65/21, *op. cit.*). „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). „Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32).

W 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, *op. cit.*; 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 spośród wskazanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli jedynie z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej wynikają konstytucyjne prawa przysługujące jednostce. Powołując te przepisy związkowo z art. 2 i art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, Skarżąca nie sprecyzowała jednak treści norm konstytucyjnych wynikających z określonych w taki sposób (związkowy), poszczególnych wzorców kontroli. Ani w skardze konstytucyjnej, ani w piśmie uzupełniającym Skarżąca nie wskazała, jakie konkretne uprawnienia wynikają dla obywatela z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2, a także w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji; art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej oraz art. 32 ust. 1 w zw. z art. art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide* – s. 1 skargi konstytucyjnej

oraz s. 4 pisma uzupełniającego), ani nie wyjaśniła, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy.

Skarga konstytucyjna ani pismo uzupełniające nie zawierają też adekwatnych argumentów mogących uprawdopodobnić naruszenie przez zaskarżoną regulację praw wynikających z poszczególnych, powołanych związkowo, wzorców kontroli. Koncentrując się na niezgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., w kwestionowanym zakresie, z zasadami ochrony praw słuszenie nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, oraz zasadą równości, statuowaną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, Skarżąca nie odwołała się w odpowiednio umotywowany sposób do treści tych spośród powołanych wzorców kontroli, z których wynikają konstytucyjne prawa podmiotowe i nawet nie podjęła próby wykazania, że kwestionowana regulacja odnosi się do własności albo któregoś z pozostałych praw wymienionych w art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej lub do prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK. Związkowe powołanie, jako wzorców kontroli, kilku przepisów Konstytucji nie zwalnia bowiem z obowiązku wykazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa oraz powołania adekwatnych argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że „zarzuty postawione w kontekście <związkowo> powołanych wzorców wymagają odpowiedniego uzasadnienia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, *op. cit.*). „W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka

powiązanych przepisów Konstytucji)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. Ts 224/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 67). „Jeśli skarga wiąże ze sobą określone przepisy Konstytucji, to musi również zawierać dokładne wskazanie normy konstytucyjnej z nich wywiezionej. Oczywiście przepis powołany jako związkowy może być tylko normatywnym tłem dla prowadzonych w skardze wywodów, nie oznacza to jednak, że można je w skardze całkowicie pominąć” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. Ts 126/08, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 27).

Niezależnie od tego, nie można też nie zauważyć, że przepisy art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, stanowiące o własności, innych prawach majątkowych oraz prawie dziedziczenia, nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonego art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., dotyczącego obliczania podstawy emerytury powszechnej dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy na podstawie wymienionych tam przepisów pobierali emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, a następnie złożyli wniosek o emeryturę powszechną.

Przewidziane w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury powoduje zmniejszenie wysokości emerytury powszechnej dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., która stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy emerytalnej stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia w sposób określony w art. 25 tej ustawy przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Emerytura, o której mowa w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., jest świadczeniem pieniężnym wypłacanym za miesiące kalendarzowe w dniu ustalonym w decyzji organu rentowego jako termin płatności świadczeń (art. 130 ust. 1 u.e.r.f.u.s.) w wysokości ustalonej w decyzji organu rentowego. Kwoty stanowiące różnicę pomiędzy wysokością emerytury obliczonej bez zastosowania przewidzianego w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. pomniejszenia

podstawy a emeryturą w wysokości ustalonej w decyzji organu rentowego z zastosowaniem kwestionowanej regulacji nie są wypłacane i nie stanowią własności osoby uprawnionej do tej emerytury. Nie ulega również wątpliwości, że kwestionowana regulacja nie ma związku z przejściem praw lub obowiązków zmarłego na inne podmioty, a więc nie odnosi się do dziedziczenia. Prawo do emerytury nie należy też do praw majątkowych, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Prawo to ma wprawdzie wymiar majątkowy, jednak stanowi formę realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego przewidzianego w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, a zatem prawo socjalne, a nie prawo majątkowe (ekonomiczne) w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie bowiem wskazywano, że „w sytuacji gdy uprawnienia majątkowe są wyrazem prawa do zabezpieczenia społecznego bądź je konkretyzują, konstytucyjnym wzorcem kontroli przepisów ingerujących w te uprawnienia pozostaje art. 67 Konstytucji. Wynika to z dokonanego przez ustrojodawcę wyraźnego rozróżnienia pomiędzy prawem majątkowym (art. 64 ust. 2 Konstytucji) a prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. Ts 23/16, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 29; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 listopada 2012 r. i 13 marca 2013 r., sygn. Ts 43/12, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 205 i 206; 31 marca 2013 r. i 24 czerwca 2014 r., sygn. Ts 108/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 116 i 117; 12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 322; 8 czerwca 2017 r., sygn. Ts 24/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 170 oraz 22 lutego 2022 r., sygn. Ts 149/18, OTK ZU z 2022 r., seria B, poz. 67).

W związku z powyższym, skoro art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. nie wykazuje niezbędnego związku treściowego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, to brak jest płaszczyzny, na której mogłaby być dokonana ocena zgodności tych przepisów.

Zatem również z tego względu rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji należy uznać za niedopuszczalne.

Niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania zarzutów niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy zaopatrzeniowej z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, wyrażającymi konstytucyjne prawa podmiotowe przysługujące jednostce, czyni bezprzedmiotowym badanie zgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 i art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, które nie kreują w sposób samoistny praw podmiotowych lub wolności.

Artykuł 2 Konstytucji wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Adresatami tych zasad są władze publiczne, którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że „art. 2 Konstytucji gwarantuje określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. Ts 200/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 73, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym powołanie art. 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną, może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną przepis ten „może być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (...), albo wówczas, gdy pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 92; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2001 r., sygn.

SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1 oraz 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 19).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie wyprowadziła z art. 2 Konstytucji odrębnego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu ustawy zasadniczej. Powołane w skardze konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych nie są samodzielnym źródłem praw podmiotowych i nie mogą być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej (*vide m.in.* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2012 r., sygn. Ts 13/12, OTK ZU nr 2/IIB/2014, poz. 832 i z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. Ts 98/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 103).

Również art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną.

Analizując ten przepis, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „prawo 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 ust. 1 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).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że chociaż Skarżąca powołała wzorce kontroli wyrażające konstytucyjne prawa podmiotowe – w postaci art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, jednak nie przedstawiła sposobu ich naruszenia przez kwestionowaną regulację. Normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności Skarżąca nie wywiodła też z pozostałych wzorców powołanych w skardze w postaci art. 2 oraz art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty naruszenia zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz równego traktowania nie zostały w odpowiednio umotywowany sposób powiązane z normą wyrażającą prawa lub wolności konstytucyjne, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju brak formalny samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Herhand
Zastępca Prokuratora Generalnego

