



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 20 lutego 2013 r.

PG VIII TK 1/13  
SK 67/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	20. 02. 2013
L.dz. ....	L. zał. ....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A G o stwierdzenie niezgodności przepisu artykułu 7 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 roku, Nr 153, poz. 1227 ze zm.) z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 7 oraz odrębnie z art. 67 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1. art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 roku, Nr 153, poz. 1227 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 2. w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## Uzasadnienie

Skarżący A G zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ustawa o e.r. FUS) z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 7 oraz – odrębnie – z art. 67 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

A G , urodzony w dniu 1949 r., w okresie od dnia marca 1975 r. do dnia października 1982 r. i od grudnia 1989 r. do grudnia 2002 r. zatrudniony był w T S.A.

. W okresie zatrudnienia wykonywał pracę

W okresie od marca 1975 r. do września 1978 r. oraz od grudnia 1989 r. do września 1990 r. wykonywał pracę w wymiarze pół etatu. W pozostałym okresie pracował w wymiarze całego etatu.

W okresie od października 1982 r. do listopada 1989 r. pozostawał bez pracy. Od dnia grudnia 1989 r. został przywrócony do pracy zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. Nr 32, poz. 172 ze zm.; dalej: ustawa o przywróceniu praw pracowniczych).

Decyzją z dnia lipca 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w K odmówił A G przyznania prawa do emerytury argumentując, iż nie spełnia on warunków określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o e.r. FUS oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników

zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43).

W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, iż wnioskodawca nie udokumentował 15 lat pracy w szczególnym charakterze jako , wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy.

Organ rentowy, w oparciu o przedłożone dowody, uznał za udowodniony okres zatrudnienia na dzień 1 stycznia 1999 r. wynoszący łącznie: 26 lat, 3 miesiące i 18 dni, w tym okresów składkowych 25 lat i 23 dni, okresów nieskładkowych 1 rok, 2 miesiące i 25 dni i okresów pracy w szczególnym charakterze 11 lat i 18 dni.

Organ rentowy nie uznał okresów zatrudnienia na pół etatu jako pracy wykonywanej w szczególnym charakterze.

Rozpoznający odwołanie od tej decyzji Sąd Okręgowy w K , wyrokiem z dnia listopada 2009 r., sygn. , oddalił odwołanie. Zdaniem Sądu Okręgowego, odwołujący nie spełnia warunku 15 lat pracy w warunkach szczególnych, gdyż do takiej pracy nie są zaliczane okresy zatrudnienia na pół etatu oraz okres, w którym był pozbawiony pracy z przyczyn politycznych.

A G zaskarżył powyższe rozstrzygnięcie. Sąd Apelacyjny w K , wyrokiem z dnia lipca 2010 r., sygn. , oddalił apelację. W uzasadnieniu wyroku podniesiono przede wszystkim, że zarówno organ rentowy, jak i Sąd Okręgowy odmowę przyznania wnioskodawcy prawa do emerytury oparły na braku spełnienia przez niego wymogu udowodnienia 15 lat pracy , jako pracy w szczególnym charakterze. Wcześniej należało jednak ocenić spełnienie przez wnioskodawcę wymogu udowodnienia co najmniej 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r. W tym zakresie zarówno organ wydający decyzję, jak i sąd I instancji bezzasadnie uznały jako składkowy cały okres niewykonywania przez wnioskodawcę pracy od daty jego zwolnienia w dniu

października 1982 roku do dnia przywrócenia mu statusu pracownika z dniem listopada 1989 r. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych. Tymczasem, w ocenie Sądu Apelacyjnego, art. 11 ust. 2 cytowanej ustawy, na który powoływał się zarówno ZUS, jak i wnioskodawca, zgodnie z którym okresy pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy z osobą, o której mowa w art. 1, wlicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym również z ubezpieczenia społecznego, nie stanowi samodzielnej podstawy do wliczenia okresu pozostawania bez pracy w pełnym wymiarze jako okresu składkowego do stażu pracy pracownika przywróconego do pracy na podstawie przepisów tej ustawy. Regulacja przewidująca możliwość wliczenia okresu pozostawania bez pracy osobom prześladowanym za działalność związkową, samorządową lub przekonania polityczne i religijne miała stanowić pewien sposób rekompensaty dla pracowników pozbawionych pracy z przyczyn określonych w ustawie za czas, kiedy z tych przyczyn pracy nie mogli wykonywać, co nie oznacza, iż automatycznie cały okres pozostawania bez pracy pracownika, o jakim mowa w art. 1 ustawy, ma być obecnie zaliczony jako okres składkowy. Omawiany przepis, stanowiący ogólną zasadę doliczenia okresu pozostawania bez pracy do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, nie zawiera szczegółowej regulacji, co do sposobu wliczenia takiego okresu. W tym zakresie, w ocenie Sądu Apelacyjnego, należy odwołać się do przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o e.r. FUS, określającej warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, zasady ustalania wysokości świadczeń oraz zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń (art. 1). Art. 6 tej ustawy zawiera wyczerpujące wyszczególnienie okresów składkowych, a skoro przepis ten nie wymienia – jako składkowego – okresu, o jakim mowa w art. 11 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych, brak jest, w ocenie Sądu Apelacyjnego, podstaw, by, dokonując zaliczenia tego

okresu do stażu pracy wnioskodawcy, potraktować go, wbrew treści omawianego przepisu, jako składkowy. Treść art. 7 pkt 4 ustawy o e.r. FUS pozwala natomiast na zaliczenie do okresów nieskładkowych czasu niewykonywania pracy przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat. Przy zastosowaniu tych przepisów, suma okresów nieskładkowych i składkowych, z okresu zatrudnienia A G , nie przekracza 25 lat, co skutkuje przyjęciem, że nie spełnia on przesłanki stażu pracy określonego w art. 184 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 27 ustawy o e.r. FUS.

A G wniósł skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia, jednak wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia lipca 2011 r., sygn. , została ona oddalona.

Zdaniem Skarżącego, cały okres niewykonywania pracy przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych powinien być zaliczany do okresów składkowych. Dlatego przepis 7 pkt 4 ustawy o e.r. FUS, stanowiący o zaliczeniu jedynie 5-letniego okres niewykonywania pracy do okresów nieskładkowych, narusza:

1) wyrażoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasadę prawa do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy, pozostającą w związku z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji);

2) art. 67 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim zaskarżony przepis dookreśla art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 1989 roku o przywróceniu praw pracowniczych oraz uniemożliwia zaliczenie okresu pozostawania bez pracy do okresu składkowego;

3) art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim ustawa o e.r. FUS rozróżnia sytuację prawną osób wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 i art. 7 pkt 4 tej ustawy.

Uzasadniając przedstawione zarzuty, Skarżący podnosi, że celem ustawy o przywróceniu praw pracowniczych było nie tylko przywrócenie do pracy osób, które z szeroko rozumianych przyczyn politycznych ją utraciły, ale również doprowadzenie do tego, żeby osoby takie nie znalazły się w gorszej sytuacji niż pozostali pracownicy w zakresie uprawnień pracowniczych. W art. 11 ust. 2 tej ustawy nie zawarto żadnego ograniczenia co do okresu pozostawania bez pracy zaliczanego do uprawnień pracowniczych.

Art. 7 pkt 4 ustawy o e.r. FUS, zdaniem Skarżącego, w nieuzasadniony sposób ogranicza przywileje nadane pracownikom w związku z niesłusznym pozbawieniem ich zatrudnienia. Zaliczenie okresu pozostawania bez pracy do okresów nieskładkowych stawia tych pracowników w zdecydowanie gorszym położeniu, w porównaniu do sytuacji, gdyby w tym okresie mogli pracować. W konsekwencji, zniweczone są te działania ustawodawcy, które miały na celu zrekompensować pracownikom szkodę spowodowaną działaniem organów władzy publicznej. Tylko zaliczenie okresu pozostawania bez pracy na skutek represji politycznych do okresu składkowego zapewni zgodność przepisów emerytalnych z konstytucyjną zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji), zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), prawem do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz prawem do zabezpieczenia społecznego i emerytury (art. 67 Konstytucji).

Zdaniem Skarżącego, nie ulega wątpliwości, że to organy władzy publicznej były odpowiedzialne za jego zwolnienie z pracy i państwo „jako takie” powinno wynagrodzić w tym zakresie szkodę. Art. 7 pkt 4 ustawy o e.r. FUS jest niekonstytucyjny i pozostaje w sprzeczności z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, dlatego że prowadzi do pozbawienia władzy publicznej odpowiedzialności za jej bezprawne działanie.

W ostatnim akapicie uzasadnienia skargi Skarżący stara się wykazać, że zakwestionowany przepis narusza również zasadę równości, statuowaną w art.

32 ust. 1 Konstytucji. Skarżący wskazuje, że, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o e.r. FUS, do okresu składkowego zaliczany jest okres działalności kombatanckiej. Okres ten jest podobny do sytuacji uregulowanej w ustawie o przywróceniu praw pracowniczych, gdyż osoby objęte jej przepisami również były prześladowane i walczyły o niepodległość swojego państwa. Dokonane porównanie prowadzi Skarżącego do wniosku, że ustawodawca, różnicując sytuację obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji, naruszył zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu zasadne jest przytoczenie uregulowań prawnych istotnych przy ustalaniu prawa do emerytury dla Skarżącego, celem rozstrzygnięcia, czy zaskarżony przepis stanowił podstawę rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie.

W myśl art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o e.r. FUS, ubezpieczonym urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r., będącym pracownikami, o których mowa w ust. 2 – 3, zatrudnionymi w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przysługuje emerytura w wieku niższym niż określony w art. 27 pkt 1 (w przypadku mężczyzn – ukończone 60 lat i co najmniej 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, w tym 15 lat w warunkach szczególnych).

Zgodnie z art. 32 ust. 3 powyższej ustawy, dla celów ustalenia uprawnień, o których mowa w ust. 1, za pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze uważa się m.in. zatrudnionych w

Na mocy zawartego w art. 32 ust. 4 ustawy o e.r. FUS odesłania do przepisów dotychczasowych, wiek emerytalny, o którym mowa w ust. 1, rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki, na podstawie których osobom





wymogi stażowe, a co za tym idzie – ich uprawnienie emerytalne na podstawie dotychczasowych zasad znajdowało pokrycie w odprowadzonych do dnia 31 grudnia 1998 r. składkach na ubezpieczenie społeczne. Tacy ubezpieczeni mogą zatem realizować prawo do emerytury na „starych” zasadach, po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w art. 32 ustawy.

W ocenie Sądu Najwyższego, wyrażonej w uchwale z dnia 8 lutego 2007r., sygn. II UZP 14/06 (Prok. i Pr. z 2007 r., nr 11, poz. 42, s. 38), prawo do emerytury na podstawie art. 184 ustawy o e.r. FUS nabywa , który w dniu wejścia ustawy w życie spełnił określone w niej wymogi stażowe, a po tej dacie osiągnął wymagany wiek, niezależnie od tego, czy w chwili osiągnięcia tego wieku wykonywał pracę lub był pracownikiem wykonującym inną pracę, czy też pozostawał w zatrudnieniu na innej podstawie niż stosunek pracy bądź nie pozostawał w jakimkolwiek zatrudnieniu, z tym że w przypadku pozostawania w stosunku pracy emerytura uzależniona jest od jego rozwiązania.

Sąd Najwyższy wskazał również, że art. 184 ustawy odsyła w ust. 1 pkt 1 do przepisów dotychczasowych, tj. § rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, wyłącznie w zakresie szczególnego charakteru zatrudnienia wymaganego w tych przepisach do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat – dla kobiet i 65 lat – dla mężczyzn. Odesłanie to należy rozumieć w ten sposób, że prawo do emerytury na podstawie art. 184 ustawy o e.r. FUS może nabyć , który wykazał się wymaganym okresem pracy , zdefiniowanej w pierwszej części § rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Przy ustalaniu prawa do emerytury uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe, określone w art. 6 i 7 ustawy o e.r. FUS. W takim stanie

prawnym, art. 7 pkt 4 tej ustawy stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy Skarżącego i może stanowić przedmiot kontroli w trybie skargi konstytucyjnej.

Pierwszą grupę wzorców kontroli, wskazaną przez Skarżącego, stanowi art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji. Zaprezentowana przez Skarżącego teza sprowadza się do poglądu, zgodnie z którym, w sytuacji, gdy jego zwolnienie i pozostawanie bez pracy w okresie od 1982 r. do 1989 r. zostało spowodowane przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej, to, zgodnie z wyrażonym w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawem do wynagrodzenia szkody spowodowanej takim działaniem władzy publicznej oraz zasadą państwa prawnego i zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji), państwo powinno wynagrodzić wyrządzoną szkodę. Okres pozostawania bez pracy spowodowany represjami politycznymi powinien zostać zaliczony w całości do okresów składkowych, a nie do nieskładkowych, i to jedynie w wymiarze nieprzekraczającym 5 lat.

Ocena powyższego poglądu musi zostać poprzedzona krótkim omówieniem powołanych wzorców kontroli.

W art. 7 Konstytucji wyrażona jest zasada legalizmu. Legalizmem działania organów władzy publicznej nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi (por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 15; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 19).

Przez organy władzy publicznej, do których jest bezpośrednio zaadresowana zasada legalizmu, należy rozumieć organy dysponujące z mocy ustawy kompetencjami władczymi (*imperium*), będące czy to organami państwa, czy samorządu terytorialnego. W wyjątkowych przypadkach – jeśli ustawa przekáže im takie kompetencje – mogą to być także organy innych niż terytorialny samorządów bądź organizacji (zrzeszeń) obywatelskich lub związków wyznaniowych.

Adresatami są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację jako organów sprawujących władzę ustawodawczą, wykonawczą lub sądowniczą czy pozostawanie poza trójpodziałem, a także niezależnie od posiadania właściwości ogólnopaństwowej czy terytorialnie ograniczonej. Nie ma przy tym znaczenia, czy jest to organ jednoosobowy czy kolegialny (por. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 7, s. 7).

Rozważając konstytucyjny kontekst unormowania zawartego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, należy najpierw podkreślić jego bezpośredni związek z ideą państwa demokratycznego, tzn. państwa respektującego i chroniącego prawa człowieka. Jak zauważa się w doktrynie, „regulacja odpowiedzialności władzy publicznej stanowi wyznacznik praworządności danego państwa” (por. J. J. Skoczyła, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, Przegląd Sądowy 2004, nr 9, s. 21) i zaznacza związki istnienia tej odpowiedzialności z poszanowaniem godności człowieka, ale i z traktowaniem państwa jako dobra wspólnego (por. K. Swiderski, *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 6, s. 9 – 10).

Tym samym, w płaszczyźnie prawa materialnego art. 77 ust. 1 jest przede wszystkim związany z dwoma zasadami ustrojowymi: klauzulą demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz nakazem legalizmu działania organów władz publicznych (art. 7).

Wobec pierwszej z nich, art. 77 ust. 1 ma charakter normy implementacyjnej, bo stanowi on jeden z przejawów konkretnych treści, jakie z tej klauzuli wynikają (zob. ogólnie S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 2006, s. 106). Prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej jest „pochodną” klauzuli państwa prawnego (por. wyrok TK z dnia 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU z 2000 r., nr 4, poz. 110, s. 567). Wobec drugiej z nich art. 77 ust. 1 ma charakter gwarancyjny, bo nakaz legalizmu podbudowuje zasadą odpowiedzialności władz publicznych za działania nakaz ten naruszające.

Natura prawna art. 77 ust. 1 jest dwojaka. Z jednej strony, przepis ten wyraża zasadę działania władzy publicznej, akcentując nakaz jej działania w ramach i na podstawie przepisów prawa. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „art. 77 ust. 1 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego, ale i zawiera w sobie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji. (...) Art. 77 ust. 1 (...) musi być rozumiany nie tylko jako gwarancja prawa podmiotowego do odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej, ale także jako gwarancja poszanowania legalizmu” (wyrok z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3, s. 76).

Z drugiej strony (i to – w świetle systematyki konstytucyjnej – ma znaczenie podstawowe), przepis ten wyznacza jeden z elementów sytuacji prawnej jednostki wobec władzy publicznej. Innymi słowy, ustanawia on podmiotowe prawo do egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone bezprawnymi jej działaniami.

Zakres podmiotów, których działanie może zrodzić obowiązek wynagrodzenia szkody, został określony kategorią „organów władzy

publicznej". Jest to termin wielokrotnie użyty w tekście Konstytucji i – co wydaje się szczególnie istotne – nawiązujący do sformułowania jej art. 7.

„Organami władzy publicznej” są bez wątpienia te wszystkie organy, które tak zostały określone w Konstytucji. Są to więc, jak już wspomniano, wszystkie „organy państwowe”, niezależnie do której z konstytucyjnych „władz” przynależą i niezależnie od centralnego czy terenowego zakresu działania

Wykładnia terminu „organ władzy publicznej”, ustalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i zaaprobowana w doktrynie, jest jednak szersza, bo przyjmuje za podstawę także kryterium funkcjonalne. Innymi słowy, decydujące jest ustalenie, czy dany podmiot wykonuje funkcje władzy publicznej. Oznacza to, że kwalifikację organu władzy publicznej należy ustalać także ze względu na rodzaj wykonywanej działalności. „W pojęciu władzy publicznej mieszczą się także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej” (por. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU z 2001 r., nr 8, poz. 256, s. 1342).

Przyjęcie kryterium funkcjonalnego wyznacza przedmiotowy zakres odpowiedzialności organów władzy publicznej. Przyjmuje się że obejmuje on wszystkie te ich działania, które polegają na (wiążą się z) wykonywaniu władzy publicznej (por. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 77, s. 14).

Poprzednio obowiązująca konstytucja nie przewidywała odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych i brak w niej odpowiednika obecnego art. 77 ust. 1. Konstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władze publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Dlatego dochodzenie roszczeń

z tego tytułu, z powołaniem się na zasadę wyrażoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji, może dotyczyć tylko szkód powstałych po dacie wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76).

Przytoczone powyżej poglądy doktryny i spójne stanowisko zaprezentowane w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dają podstawę do przyjęcia, że powołana przez Skarżącego pierwsza grupa wzorców kontroli jest nieadekwatna w niniejszej sprawie.

Szkoda w postaci zwolnienia z pracy, wbrew twierdzeniom Skarżącego zawartym w uzasadnieniu skargi, nie została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Decyzja o zwolnieniu została podjęta przez jego ówczesnego pracodawcę – T w K . Mogła ona być podyktowana względami politycznymi i wynikać z panującego wówczas klimatu politycznego. Nie można jej jednak utożsamiać z działaniem organów władzy publicznej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, konstytucyjna gwarancja odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych za szkody wyrządzone działaniem niezgodnym z prawem nie odnosi się do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji.

Skoro nieadekwatny jest wzorzec kontroli wyrażony w art. 77 ust. 1, to identycznie należy odnieść się do powołanych przez Skarżącego związkowo wzorców określonych w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Tym bardziej że w skardze, oprócz przytoczenia tych artykułów Konstytucji jako przepisów związkowych, nie zawarto uzasadnienia odnośnie sposobu naruszenia zasad statuowanych w tych artykułach. Autor skargi ogranicza się do stwierdzenia, że zaskarżony przepis narusza zasadę wyrażoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji, pozostającą w związku z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Takie, jedynie ogólne odwołanie się do zasady państwa prawnego

i zasady legalizmu nie prowadzi do istotnego wzbogacenia argumentów świadczących o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w świetle zaproponowanego przez Skarżącego wzorca kontroli i nie zmienia oceny, że jest on w niniejszej sprawie nieadekwatny.

Analizę wzorców kontroli wskazanych przez Skarżącego w punkcie 2 i 3 *petitum* skargi należy rozpocząć od oceny dopuszczalności orzekania.

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego jej rozpoznania zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, należą m.in.: wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa oraz w jaki sposób zostały naruszone, a także uzasadnienie, w którym zostają uprawdopodobnione zarzuty postawione kwestionowanej regulacji. Obowiązek ten spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu (por. postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. SK 30/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 71).

Trybunał jest zarazem zobowiązany badać na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania w sprawie.

Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Uwzględnivszy konstytucyjne i ustawowe wymogi skargi konstytucyjnej, należy stwierdzić, że merytoryczne rozpoznanie skargi A G , w zakresie zgodności zaskarżonego przepisu z wzorcami powołanymi przez niego w punkcie 2 i 3 *petitum*, jest niedopuszczalne.

Uzasadnienie skargi nie zawiera żadnych argumentów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasad statuowanych w artykułach Konstytucji powołanych w punkcie 2 *petitum* skargi. Przeważająca część wywołu Skarżącego koncentruje się na wykazaniu, że na skutek niezgodnych z prawem działań organów władzy publicznej został on zwolniony z pracy i, zgodnie z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, państwo powinno wynagrodzić powstałą w ten sposób szkodę. W przedostatnim akapicie tej części uzasadnienia skargi, która odnosi się do powyższej tezy, Skarżący stwierdza, że brak uznania przez ustawodawcę okresu pozostawania bez pracy na skutek represji politycznych za okresy składkowe w rozumieniu przepisów emerytalnych, narusza, oprócz zasad wynikających z art. 77 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji, także prawo do zabezpieczenia społecznego oraz emerytury (art. 67) Konstytucji.

Skarżący ogranicza się jedynie do stwierdzenia naruszenia art. 67 Konstytucji – łącznie z innymi przepisami ustawy zasadniczej – lecz nie wyjaśnia, w jaki sposób zaskarżony przepis narusza jego prawo do emerytury. Nie przedstawia także żadnych argumentów świadczących o naruszeniu, powołanych związkowo w punkcie 2 *petitum* skargi, art. 2 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zauważyć w tym miejscu należy, że art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej, stanowiący o systemie źródeł prawa, jest przepisem o charakterze ustrojowym i nie kreuje żadnych praw podmiotowych jednostki.

Brak uzasadnienia i tym samym uprawdopodobnienia zarzutów stawianych kwestionowanej przez Skarżącego regulacji, w świetle wzorców powołanych przez niego w punkcie 2 *petitum* skargi, stanowi ujemną przesłankę procesową skutkującą niedopuszczalnością wydania wyroku.



Skarżący w punkcie 3 *petitum* skargi powołuje art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli. W ostatnim akapicie uzasadnienia skargi zawarto argumenty mające świadczyć o naruszeniu, wynikającej z tego artykułu, zasady równości. Prezentowane w tym zakresie przez Skarżącego poglądy przedstawiono w pierwszej części niniejszego stanowiska.

Dokonując oceny dopuszczalności orzekania w zakresie tej części skargi, należy przypomnieć, że, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną, a naruszenie zasady równości musi zostać powiązane z konstytucyjnym prawem podmiotowym (por. m.in. postanowienia z dnia: 30 grudnia 2004 r., sygn. Ts 179/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 87; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 24 października 2001 roku, sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40).

Skarżący wskazuje, że, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o e.r. FUS, do okresu składkowego zalicza się okres działalności kombatanckiej. Działalność taka jest podobna do tej, o której mówi ustawa o przywróceniu praw pracowniczych i różnicowanie przez ustawodawcę sytuacji prawnej obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej jest niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wobec powołania w punkcie 3 *petitum* skargi jako samodzielnego wzorca kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji – bez powiązania go z naruszeniem konstytucyjnego prawa podmiotowego – i ograniczenia uzasadnienia w tej części do tak sformułowanego poglądu, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prezentując powyższe stanowisko, Prokurator Generalny bierze pod uwagę, że, zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał

związany jest granicami skargi. Jednak interpretując ten przepis, wielokrotnie wskazywano, iż w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w tej materii ma istota sprawy, wyrażająca się w sformułowaniu zarzutu i poprowadzeniu rozumowania mającego wykazać jego istnienie, a nie wyłącznie formalne oznaczenie wzorca przez jego powołanie *expressis verbis* (zob. wśród wielu wyroki z dnia: z 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67, pkt IV; z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12, pkt III 2.). Wadliwy porządek przywołanych wzorców kontroli nie uzasadnia automatycznie umorzenia postępowania, jeżeli z argumentacji skarżącego wynika jednoznacznie, że zmierza on w istocie do – zgodnego z zasadami rządzącymi postępowaniem inicjowanym skargą konstytucyjną – zakwestionowania normy, na podstawie której rozstrzygnięto ostatecznie o jego prawach lub wolnościach (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, pkt III 3.5.).

Dlatego – na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu o istnieniu podstaw od umorzenia postępowania w zakresie wzorców kontroli wskazanych w punkcie 2 i 3 *petitum* skargi – poniżej przedstawiona zostanie ich merytoryczna ocena.

W pierwszej kolejności konieczne jest jednoznaczne wskazanie wzorców kontroli. W oparciu o zarzuty sformułowane w punkcie 2 i 3 *petitum* skargi oraz jej uzasadnienie – odnoszące się głównie do zarzutów wymienionych w punkcie 1 – można wywodzić, że skarżący kwestionuje zaliczenie, w przepisie art. 7 pkt 4 ustawy o e.r. FUS, okresu pozostawania bez pracy z powodu represji politycznych do okresów nieskładkowych. Regulacja taka, zdaniem Skarżącego, jest sprzeczna z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości w związku ze, statuowanym w art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawem do emerytury.

Odnosząc się do tak zrekonstruowanych wzorców kontroli, należy przedstawić istotę konstytucyjnych uregulowań dotyczących prawa do emerytury.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, „[o]bywatel 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”. Zdanie drugie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że ustawodawca zwykły ma prawo wytyczać podstawy systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego. *A maiori ad minus*, przepis ten nie zawiera także żadnych wprost wyrażonych wytycznych co do zasad przyznawania tych świadczeń i obliczania ich wysokości, a tym bardziej co do długości okresu pozostawania w ubezpieczeniu społecznym, który jest brany pod uwagę przy określaniu wymiaru emerytur (por. wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40).

Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Swoboda ustawodawcy w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego nie jest jednak nieograniczona (zob. wyrok z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

Ustawodawca nie dysponuje pełną swobodą ani podczas ustalania kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani podczas ustalania treści i wysokości świadczeń. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może bowiem naruszyć istoty tego prawa. Do istoty prawa do emerytury należy zapewnienie środków utrzymania

w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu takiego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej, by osoby te mogły zaspokoić co najmniej podstawowe potrzeby socjalne (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Swoboda ustawodawcy kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego jest ograniczona nie tylko przez zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, ale również przez inne zasady, normy i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, odpowiednio długiej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza też, że nałożony na ustawodawcę obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Gwarancje korzystania z konstytucyjnych praw socjalnych polegają na takim kształtowaniu rozwiązań ustawowych, które zapewnią będą dopuszczalne stanem budżetu optimum poszanowania tych praw. Jednocześnie, bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować zaspokajanie uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy zejść poniżej minimum, które wyznacza istota danego prawa (por.

wyrok z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107 oraz wyrok z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15).

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi zatem podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z wyważeniem innych zasad, norm i wartości konstytucyjnych (zob. wyrok w sprawie o sygn. SK 15/06).

Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się opłacanie składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Wiąż między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw (zob. wyrok z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, pkt III.3).

Przysługująca ustawodawcy swoboda kształtowania zabezpieczenia społecznego, wynikająca z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, legitymuje go do wyznaczenia w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia – opartego

na zasadzie: świadczenie w zamian za składkę – warunków, umożliwiających uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych również pewnym grupom osób, które albo w ogóle nie współtworzyły FUS, albo z różnych powodów nie opłacały w pewnych okresach swojego życia składek na ubezpieczenie społeczne. Do takiej grupy osób uprawnionych do świadczeń emerytalno – rentowych, które przez część okresu swojej aktywności zawodowej nie współtworzyły FUS, należą osoby pozbawione pracy z powodu represji politycznych.

Analizując stan prawny, odnoszący się do takich osób na gruncie zaopatrzenia emerytalno – rentowego, nie można pomijać tego, że z dniem 1 stycznia 1999 r. nastąpiła zasadnicza reforma systemu emerytalno – rentowego. Nowy system emerytalny, odmiennie niż poprzedni, oparty został na ścisłym powiązaniu prawa do świadczenia i jego wysokości ze składką opłacaną przez ubezpieczonego.

Ogólnie mówiąc, nowy system emerytalno – rentowy, zwłaszcza dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., odchodzi od elementów zaopatrzeniowych. W literaturze przedmiotu zauważa się, że w nowym systemie ubezpieczeń społecznych nastąpiło „zindywidualizowanie ochrony ubezpieczeniowej na starość, czego przejawem jest ściśle pojmowana zasada proporcjonalności składki i świadczenia, która wpływa na wymiar emerytury, uzależniając jej wysokość przede wszystkim od osobistego przebiegu ubezpieczenia (także takich przerw w ubezpieczeniu, jak np. choroba, brak pracy) oraz istotne ograniczenie solidarności wspólnoty ryzyka, czego konsekwencją jest brak możliwości podejmowania działań mających na celu dokonywanie wyrównania nierówności zarówno w zakresie przyczyniania się, jak i korzystania ze wspólnego funduszu kompensacji (socjalny aspekt ubezpieczeń społecznych). W związku z tym wypowiedane są poglądy, że reforma emerytalna tak dalece zmieniła konstrukcję prawa do emerytury, iż nie mamy dziś do czynienia z ubezpieczeniem (czy szerzej zabezpieczeniem) społecznym. Lecz

zabezpieczeniem emerytalnym, czy nawet oszczędzaniem na starość w prywatnych OFE, które stanowią obowiązkową część systemu emerytalnego dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r.” (K. Antonów, M. Bratnicki, B. Sucharski, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, wyd. III, ABC a Wolters Kluwer 2009 r., s. 33 – 34).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 1), wyraził pogląd, że przeprowadzana wówczas reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych, urzeczywistniając prawo do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Celem nowego systemu było stworzenie mechanizmu gromadzenia środków finansowych łagodzących w dalszej przyszłości zwiększenie wydatków związanych z postępującym procesem starzenia się ludności, przy ograniczeniu roli państwa. Uległa zmianie istota emerytury, lecz pozostała jej nazwa. Przekształciła się ona ze świadczenia ubezpieczenia społecznego, przysługującego na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku, w prawo żądania, w momencie osiągnięcia określonego wieku, wypłaty zgromadzonych na nowych zasadach oszczędności z tytułu opłacanych składek ubezpieczeniowych i wpłat na fundusz, w formie renty miesięcznej, skalkulowanej na podstawie rachunku ubezpieczeniowego (aktuarialnego).

W nowym systemie emerytalno – rentowym zasadą jest, że okresem składkowym jest okres, w którym składka została opłacona. Ustawodawca utrzymał jednocześnie zasadę zaliczania niektórych okresów bezskładkowych jako składkowych – tzw. fikcyjnych okresów składkowych. Okresy składkowe bez składki zostały wyodrębnione ze względu na dowartościowanie przez ustawodawcę przy ustalaniu prawa do świadczeń różnego rodzaju przerw w zatrudnieniu lub podleganiu ubezpieczeniu z uwagi na sytuacje społeczne, gospodarcze i polityczne. Do nich należą określone w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o e.r. FUS okresy działalności kombatanckiej i równorzędnej z nią. Nie zaliczono

natomiast do nich okresów pozostawania bez pracy przez osoby zwolnione z pracy na skutek represji politycznych.

Ustawodawca, korzystając ze swobody pozostawionej mu w art. 67 ust. 1 Konstytucji, jest uprawniony do wyboru rozwiązań systemu emerytalnego, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, iż ustawa o przywróceniu praw pracowniczych została uchwalona w czasie obowiązywania ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.; dalej: ustawa z 1982 r.), która nie regulowała kwestii zaliczania do uprawnień emerytalnych okresów pozostawania bez pracy, a na jej gruncie nie obowiązywała nomenklatura pojęciowa, wprowadzona wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.; dalej: ustawa z 1991 r.) i powtórzona w obowiązującej ustawie o e.r. FUS, w szczególności nie posługiwała się definicjami „okres nieskładkowy” czy też „okres składkowy”. Istotne jest przy tym, że ustawa z 1982 r. posługiwała się jedynie pojęciem „okresu zatrudnienia”, podobnie jak rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w którym mowa jest o „okresie pracy” (§ 2 ust. 1 rozporządzenia) i o „okresie zatrudnienia” (§ 3 rozporządzenia).

Ustawa z 1982 r. jako okresy równorzędne z okresami zatrudnienia traktowała okresy czasowego pozostawania bez pracy z powodu niemożności jej otrzymania (art. 11 ust. 2 pkt 14). Ustawa z 1991 r., wprowadzając pojęcie okresów składkowych, uważała za takie również okresy czasowego pozostawania bez pracy na obszarze Państwa Polskiego z powodu niemożności jej otrzymania (art. 2 ust. 2 pkt 6).



W takim stanie prawnym, okres pozostawania bez pracy, o którym stanowi art. 11 ust. 2 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych, mógł być zaliczany do okresów składkowych, pod warunkiem rozwiązania stosunku pracy w okolicznościach opisanych w art. 1 tej ustawy (por. K. Antonów, M. Bratnicki, B. Sucharski, *Ustawa o emeryturach ...*, s. 68).

Obowiązująca obecnie ustawa o e.r. FUS, z jednoznacznie brzmiącym art. 7 pkt 4, nie pozwala na zaliczenie takich okresów do składkowych, a daje jedynie podstawę do ich zaliczenia do okresów nieskładkowych w maksymalnym wymiarze 5 lat.

Dokonując oceny powyższej zmiany, pod kątem respektowania zasad konstytucyjnych, należy stwierdzić, że ustawodawca, wprowadzając nowy system emerytalno – rentowy, był uprawniony do modyfikacji okresów zaliczanych do składkowych i nieskładkowych. Zmiana ta nie narusza istoty konstytucyjnego prawa do emerytury.

Jak wcześniej wspomniano, nowy system emerytalny oparty jest na ścisłym powiązaniu prawa do świadczenia i jego wysokości ze składką opłacaną przez ubezpieczonego. Przy ustalaniu prawa do emerytury uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe, przy czym te ostatnie w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych. Ustawodawca, dowartościowując pewnego rodzaju działalność, zaliczył do okresów składkowych okres działalności kombatanckiej. Odmiennie natomiast potraktował osoby zwolnione z pracy na skutek represji politycznych. Okoliczności tej nie można jednak traktować jako naruszenie, chronionego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawa do zabezpieczenia społecznego.

Celem ustawy o przywróceniu praw pracowniczych było zrekompensowanie krzywd doznanych przez osoby, z którymi stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn, o których mowa w punkcie 1 ustawy. Okresy pozostawania bez pracy wlicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym również z ubezpieczenia społecznego.

Niewątpliwie sposób ustalania prawa do emerytury i obliczania jej wysokości, z uwzględnieniem okresów składkowych i nieskładkowych, pozostawiony jest do uregulowania w ustawie szczegółowej, jaką jest ustawa o e.r. FUS.

Art. 67 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje niezmienności przepisów regulujących uprawnienia emerytalno – rentowe. Ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody, jest legitymowany do wprowadzania zmian, w tym również mniej korzystnych dla osób uprawnionych.

Wprowadzonej zmiany nie można traktować jako niekonstytucyjnej również w świetle ochrony praw nabytych. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw. Trybunał Konstytucyjny sprecyzował bliżej zakres sytuacji prawnych objętych ochroną w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 93 i nast.). Stwierdził wówczas, że “zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Gdy idzie o ekspektatywy praw (...) – to Trybunał Konstytucyjny – mimo wszystkich trudności jakie tutaj powstają – stanął na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. (...) Dalej idące stanowisko utrudnić mogłoby (...)

zasadniczą reformę polskiego systemu ubezpieczeń społecznych stosownie do nowych zasad społeczno – gospodarczego ustroju państwa” (op. cit., s. 128). Zasada, że w prawie ubezpieczeń społecznych ochronie podlegają wyłącznie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, została potwierdzona w orzecznictwie Trybunału po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114, s. 627 – 628; z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999 r., poz. 100, s. 536 i wiele późniejszych orzeczeń, w tym wyrok z dnia 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53, s. 577).

Niewątpliwie sytuacja, w jakiej znajdował się Skarżący w momencie wprowadzania w życie ustawy o e.r. FUS, nie mieściła się w zakresie tak rozumianego pojęcia ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.

Niekonstytucyjność zakwestionowanego przepisu Skarżący uzasadnia dodatkowo naruszeniem zasady równości, ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że „równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całokształtu unormowania konstytucyjnego, jak i z całokształtu postanowień zawartych w rozdziale II. (...) Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny, znajdować ona więc powinna urzeczywistnienie nie tylko na tle, czy w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki, ale też samoistnie dla wyznaczenia ogólniejszego kontekstu funkcjonowania jednostki w społeczeństwie i sposobu zorganizowania tego społeczeństwa. (...) [w]ynika z tego pozytywny obowiązek ustawodawcy zwykłego (a także wszystkich innych władz i podmiotów stosujących Konstytucję) do podejmowania działań (uregulowań, orzeczeń, przedsięwzięć) mających na celu możliwie najszerszą realizację zasady równości.” (zob. Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe,

Warszawa 2003, tezy do art. 32, s. 11). „Zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania różnicowań o nieuzasadnionym, więc arbitralnym charakterze. (...) Uniwersalność zakazu dyskryminacji należy też rozumieć w ten sposób, że obejmuje on zakaz wprowadzania zarówno unormowań pogarszających sytuację określonych podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i unormowań polepszających sytuację określonej grupy podmiotów (uprzywilejowanie).” (op. cit., 17).

Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli konstytucyjności przepisów pod kątem zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wielokrotnie podkreślał, że nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa znajduje zastosowanie w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (por. wyrok z dnia 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary. Sprawiedliwość wymaga, aby różnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, podobnych należy traktować podobnie i nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka

sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione (por. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK w 1996 roku, cz. II, poz. 33.; por. też wyroki TK z dnia: 16 grudnia 1997 roku, sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 6/1997, poz. 502; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244 i 20 maja 2008 r., sygn. SK 9/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 60, s. 592).

Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest, wynikającym z zasady równości, nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Od tak określonej zasady – w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – możliwe są odstępstwa ograniczone następującymi warunkami: 1) wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; 2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; 3) regulacja prawna musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. cytowany już wyrok TK z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06).

Skarżący naruszenia zasady równości upatruje w odmiennym potraktowaniu, na gruncie ustawy o e.r. FUS, działalności kombatanckiej i okresu pozostawania bez pracy na skutek represji politycznych.

Dla oceny słuszności powyższego poglądu należy ustalić, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje „podobne” zostały przez

prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości.

Kombatantami są osoby, które brały udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodząc w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej. Ich sytuację prawną reguluje ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 400; dalej: ustawa o kombatantach). W preambule tej ustawy stwierdzono: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje szczególne zasługi dla Polski tych wszystkich obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość Ojczyzny, nie szcędząc życia i zdrowia na polach walki zbrojnej – w formacjach Wojska Polskiego, armii sojusznicznych, a także w podziemnych organizacjach niepodległościowych i w działalności cywilnej – z narażeniem na represje. (...)”

Kombatantom oraz ofiarom represji należy jest głęboki szacunek wszystkich rodaków oraz szczególna troska i opieka ze strony instytucji państwowych, samorządów terytorialnych i organizacji społecznych.”

Dając wyraz tym intencjom, przyznano kombatantom szereg uprawnień, w tym w zakresie ochrony stosunku pracy, zwiększenia urlopu, dodatkowych świadczeń pieniężnych, wcześniejszej emerytury, pierwszeństwa w dostępie do opieki zdrowotnej, zniżek w komunikacji, opłat za korzystanie z energii elektrycznej, gazowej i ciepłej (art. 9 – 20 ustawy o kombatantach).

Odzwierciedleniem tej szczególnej pozycji kombatantów są także uregulowania zawarte w ustawie o e.r. FUS. Zgodnie z jej art. 5 ust. 3 pkt 1, przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty okresy działalności kombatanckiej oraz równorzędnej z nią, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5, uwzględnia się w wymiarze podwójnym.

Powyższe regulacje jednoznacznie wskazują, że kombatantom przyznano szczególną pozycję nie tylko w zakresie uprawnień emerytalnych, ale również

innych, wymienionych w ustawie o kombatanach i przepisach wykonawczych. Pozycja ta jest całkowicie uzasadniona z uwagi na poświęcenie uprawnionych osób w sytuacji realnej groźby utraty życia.

Osoby dotknięte represjami politycznymi w postaci zwolnienia z pracy również zostały docenione przez ustawodawcę w postaci ustawy o przywróceniu praw pracowniczych. Celem zrekompensowania doznanych krzywd ustanowiono dla nich swoiste przywileje emerytalno – rentowe, stosując zasadę podziału według politycznych zasług (por. K. Antonów, M. Bratnicki, B. Sucharski, *Ustawa o emeryturach ...*, s. 69).

Cechą wspólną, łączącą kombatanów z grupą osób będących w sytuacji podobnej do Skarżącego, jest fakt poświęcenia lub narażenia pewnych dóbr osobistych dla szeroko rozumianego dobra kraju. W oparciu o tę cechę wspólną nie można jednak budować twierdzenia o prawie do identycznych przywilejów emerytalnych czy też w dostępie do innych świadczeń. Relewantną cechą różniącą obie grupy jest okres, z jakim wiąże się prawo do uzyskania uprawnień (okres wojny lub równorzędny), oraz stopień zagrożenia dla życia i innych fundamentalnych wartości. Utrata pracy, będąca wynikiem represji za działalność związkową, samorządową lub przekonania polityczne i religijne, nie stanowi takiej samej przesłanki do uzyskania dodatkowych uprawnień jak realne narażenie życia dla ojczyzny.

Dlatego, wobec braku relewantnej cechy wspólnej między podmiotami wyszczególnionymi w art. 6 ust. 1 pkt 5 i w art. 7 pkt 4 ustawy o e.r. FUS, odmienne zaliczanie okresów, w jakich nie odprowadzały one składek na ubezpieczenie społeczne, nie jest sprzeczne z wynikającą z art. 32 ust. 1 zasadą równości.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.