



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 67/12  
BAS-WPTK-4/13

Warszawa, dnia 6 września 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	06. 09. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 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.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A G z 15 listopada 2010 r. (sygn. akt SK 67/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że 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 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy**

1. Jako przedmiot kontroli w skardze konstytucyjnej z 15 listopada 2010 r. (dalej: skarga), złożonej przez A G (dalej: skarżący), wskazano 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 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm., dalej: u.e.r. albo ustawa emerytalna), który stanowi, że: „Okresami nieskładkowymi są następujące okresy [...] niewykonywania pracy w okresie przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat”.

2. Ustosunkowanie się do tak określonego przedmiotu kontroli wymaga przedstawienia tła faktycznego sprawy. Skarżący był zatrudnionym w T – Oddział w K od marca 1975 r. do grudnia 2002 r. W dniu września 1982 r. skarżący został pozbawiony pracy ze względu na swoje przekonania polityczne i powrócił do niej dopiero grudnia 1989 r., na mocy ustawy 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 albo u.p.).

Decyzją z lipca 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) odmówił skarżącemu przyznania prawa do emerytury, argumentując, że nie spełnia on warunków określonych w ustawie emerytalnej 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, dalej: rozporządzenie w sprawie wieku emerytalnego), gdyż nie udokumentował 15 lat pracy w charakterze (§ rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego). ZUS ustalił bowiem, że skarżący pracował na pół etatu, zaś okres, gdy pozostawał bez pracy, nie może być wliczony do czasu pracy w charakterze , ponieważ skarżący nie wykazał, że gdyby nie rozwiązanie stosunku pracy, to pracowałby na pełny etat. Subsumpcję dokonaną przez ZUS potwierdził Sąd Okręgowy w K w wyroku z listopada 2009 r.

(sygn. akt , dalej: wyrok SO), oddalając odwołanie A G od decyzji ZUS-u.

Sąd Apelacyjny w K z lipca 2010 r. (sygn. akt , dalej: wyrok SA) podkreślił, że przedmiotem rozważań ZUS i sądu okręgowego w pierwszej kolejności powinno być rozstrzygnięcie, czy skarżący ma udowodnione co najmniej 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych. Odnosząc się do tego problemu, sąd apelacyjny zwrócił uwagę, że okres, w którym skarżący pozostawał bez pracy wskutek represji politycznych, nie może być wliczony do czasu pracy, gdyż art. 11 ust. 2 u.p. „nie stanowi samodzielnej podstawy do wliczenia w pełnym wymiarze jako okresu składkowego do stażu pracy pozostawania bez pracy pracownika przywróconego do pracy na podstawie przepisów tej ustawy [...]. Omawiany przepis, stanowiący ogólną zasadę doliczenia okresu pozostawania bez pracy do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, nie zawiera szczególnej regulacji co do sposobu wliczania takiego okresu”. W tym zakresie w ocenie sądu apelacyjnego należy zatem odwoływać się do przepisów ustawy emerytalnej, która jednoznacznie wskazuje, że okres pozostawania bez pracy na skutek represji politycznych jest okresem, który może być zaliczony do okresów nieskładkowych w wymiarze maksymalnie 5 lat (por. także wyrok SN z 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II UK 180/05 oraz uchwała SN z 8 lutego 2007 r., sygn. akt II UZP 13/06). Powyższe stanowisko doprowadziło sąd apelacyjny do konkluzji, że: „Otrzymana suma okresów nieskładkowych, wynosząca 6 lat miesiące i dni, dodana do udowodnionych okresów składkowych wnioskodawcy, nie przekracza 25 lat, co w konsekwencji skutkuje przyjęciem, iż A G nie spełnia przesłanki stażu pracy określonego w art. 184 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 27 [ustawy emerytalnej]”.

Sąd Najwyższy, rozpatrując skargę kasacyjną skarżącego, stwierdził, że wyrok sądu apelacyjnego odpowiada prawu (wyrok SN z lipca 2011 r., sygn. akt ).

## **II. Zarzuty skarżącego**

Osią wywodów skarżącego jest spostrzeżenie, że ustawa o przywróceniu gwarantowała, iż okres pozostawania bez pracy osób, które straciły pracę na skutek represji politycznych (dalej: osoby represjonowane), będzie wliczony do stażu pracy,

od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym również uprawnienia z zakresu ubezpieczeń społecznych (skarga, s. 3; por. art. 11 ust. 2 u.p.). Równocześnie skarżący stwierdza, że ustawa o przywróceniu miała charakter ogólny i nie wprowadzała żadnych szczegółowych rozwiązań w tej kwestii, a konieczność zaliczenia okresu pozostawania bez pracy wskutek zastosowania represji politycznych jako okresu nieskładkowego (w wymiarze maksymalnie 5 lat) pojawiła się w systemie prawa dopiero wraz z wejściem w życie ustawy emerytalnej. Na tej podstawie skarżący zarzuca niekonsekwencję ustawodawcy, który raz bierze na siebie odpowiedzialność za skutki działań władzy publicznej, a potem ją ogranicza (skarga, s. 3).

Równocześnie autor skargi podnosi, że art. 7 pkt 4 u.e.r. narusza art. 77 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji przez to, że „niezawinione przez skarżącego pozostawanie bez pracy w okresie pomiędzy 1981 a 1989 r. pozostaje bez wpływu na ilość okresów składkowych, a w konsekwencji na możliwość uzyskania przez skarżącego prawa do emerytury, pomimo iż do zwolnienia skarżącego z pracy doszło na skutek bezprawnego działania organu władzy publicznej” (skarga, s. 1-2). W uzasadnieniu skargi wskazuje się także na sprzeczność kwestionowanego przepisu z art. 67 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji przez to, że okres pozostawania bez pracy wskutek represji politycznych jest zaliczony do okresów nieskładkowych (skarga, s. 2). Wreszcie skarżący dowodzi, że omawiany przepis jest niezgodny z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), gdyż różnicuje status prawny kombatantów i osób represjonowanych po wojnie (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.e.r.) oraz osób, które straciły pracę na skutek represji politycznych (skarga, s. 2).

Skarżący podkreśla także, że: „[...] ma pełną świadomość, iż nie można w każdym wypadku niejako z automatu wszystkim, którzy skorzystali z prawa wskazanego w art. 11 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne, nadać uprawnienia, aby okres ten był okresem składkowym w rozumieniu przepisów emerytalnych. Mogło się bowiem zdarzyć tak, iż osoba represjonowana nie chciała czy też nie mogła z jakiś innych powodów niż swoje przekonania polityczne czy też religijne świadczyć pracy. Oznacza to jednak jedynie tyle, iż ustawodawca winien wprowadzić do przepisu ustawy zapis, z którego wynikałoby, iż okres pozostawania w takim wypadku bez

pracy jest okresem składkowym pod warunkiem wykazania, iż osoba taka pozostawała gotowa do zatrudnienia, a świadczyć pracy nie mogła ze względu na swoją działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne” (skarga, s. 4).

### III. Analiza formalnoprawna

1. Na wstępie należy zauważyć, że wywody skargi są nie tylko bardzo lakoniczne, ale i wewnętrznie niespójne w odniesieniu do wzorców kontroli konstytucyjności, co utrudnia rekonstrukcję rzeczywistego (odpowiadającego intencjom skarżącego) zakresu kontroli. W *petitum* skarżący kwestionuje zgodność art. 7 pkt 4 u.e.r. z „art. 2 i art. 7 Konstytucji, a także z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 87 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji”. Z kolei w części rozwijającej *petitum* a poprzedzającej uzasadnienie skargi wskazano, że zaskarżony przepis narusza: „zasadę prawa do wynagradzania szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, wyrażoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji, pozostającą w związku z zasadami: państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji)”; art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu zaś odwołuje się do traktowanych samodzielnie: art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 67 (całego) oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji (skarga, s. 4) lub do: art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji (skarga, s. 5).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), po stronie skarżącego istnieje szereg obowiązków, stanowiących warunek merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi. Jednym z nich jest konieczność przełamania domniemania konstytucyjności zakwestionowanego przepisu przez sformułowanie zarzutów i odpowiedniego ich uzasadnienia (zob. art. 47 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK). Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm stwierdza, że skarżący nie wypełnił ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia niezgodności art. 7 pkt 4 u.e.r. z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu skargi (niezależnie od potraktowania art. 87 ust. 1 Konstytucji samodzielnie czy związkowo) nie sformułowano bowiem ani zarzutu, ani nie określono sposobu

naruszenia omawianego przepisu przez art. 7 pkt 4 u.e.r. Z tego powodu Sejm uznaje, że postępowanie w tym zakresie **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W świetle przywołanego wyżej art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK obowiązkiem skarżącego jest sprecyzowanie prawa lub wolności, która doznała uszczerbku, oraz opisanie mechanizmu naruszenia. W tym kontekście należy stwierdzić, że w uzasadnieniu skargi nie wskazano prawa podmiotowego, wynikającego z art. 7 Konstytucji ani nie określono sposobu, w jaki zakwestionowany przepis godzi w zasadę legalizmu, wyrażoną w przywołanym wzorcu kontroli. Równocześnie w piśmie procesowym inicjującym postępowanie skarżący niekonsekwentnie odwołuje się do art. 7 Konstytucji, raz wskazując go jako samodzielny wzorzec kontroli (skarga, *petitum*), innym razem jako przepis związkowy (skarga, s. 5). W konsekwencji, Sejm stoi na stanowisku, że uzasadnienie skargi w tym zakresie uchybia wymogom formalnym, określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

W związku z tym, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 7 pkt 4 u.e.r. z art. 7 Konstytucji **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W skardze, jako samodzielny wzorzec kontroli, przywołano art. 32 ust. 1 Konstytucji. W kontekście tego przepisu należy przypomnieć, że w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę, iż zasady wywiedzione z art. 32 Konstytucji nie są bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych. Oznacza to, że „odwołanie się do nich musi być poprzedzone określeniem przysługującego skarżącemu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którymi zasady te zostały naruszone” (postanowienie TK z 1 października 2003 r., sygn. akt SK 29/02; zob. także podstawowe w tej materii postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). W konsekwencji, art. 32 ust. 1 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, doznaje ograniczenia z naruszeniem zasady równości wobec prawa (por. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; zob. także postanowienia

TK z: 10 października 2006 r., sygn. akt Ts 8/06; 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 137/07; 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 106/09).

W rozpatrywanej sprawie skarżący nie powiązał konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi przy tym wyłącznie o sposób sformułowania *petitum* pisma procesowego (pkt I.3 skargi, s. 2), ale także o uzasadnienie skargi, w którym argumenty na rzecz naruszenia samodzielnie ujmowanej zasady równości nie nawiązują do żadnego prawa lub wolności konstytucyjnej (skarga, s. 5). Równocześnie należy zauważyć, że w skardze wskazano dwa przepisy statuujące prawa podmiotowe (tj. art. 77 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji), które można było potencjalnie powiązać z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tym niemniej, skarżący tego nie uczynił. Z uwagi na to uchybienie, postępowanie dotyczące art. 32 ust. 1 Konstytucji **powinno zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od wniosku formalnego postawionego w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji, w związku z zakresową formułą zaskarżenia zastosowaną na tle tego przepisu, Sejm uznaje za celowe zwrócić uwagę na oczywistą bezzasadność zarzutu niekonstytucyjności u.e.r. w zakresie, w jakim rozróżnia ona sytuację prawną osób wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 oraz art. 7 pkt 4 tej ustawy. Niewykonywanie pracy w okresie przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych (o którym mowa w stanowiącym przedmiot kontroli art. 7 pkt 4 u.e.r.) jest sytuacją, która według żadnych istotnych kryteriów nie może zostać uznana za podobną do tej, jaka wedle odesłania w art. 6 ust. 1 pkt 5 u.e.r. mieści się w definicji „działalności kombatanckiej, działalności równorzędnej z tą działalnością” bądź tej, jaka miała miejsce w „okresach zaliczanych do okresów tej działalności oraz okresach podlegania represjom wojennym i okresu powojennego”. Zgodnie z relewantną na mocy wspomnianego odesłania ustawą 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) chodzi tu bowiem albo o udział w powstaniach narodowych, walkach, działaniach wojennych czy pełnienie służby wojskowej, albo o przebywanie w niewoli lub obozach internowanych, obozach NKWD, hitlerowskich więzieniach, obozach zagłady, ośrodkach zagłady, poprawczych zakładach pracy oraz poprawczych koloniach pracy podległych NKWD, innych miejscach odosobnienia, w których warunki pobytu nie różniły się od

warunków w obozach koncentracyjnych lub w których pobyt dzieci do lat 14 miał charakter eksterminacyjny, albo na przymusowych zesłaniach i deportacji w ZSRR.

5. Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną rozbieżność dotyczącą wzorców kontroli. Skarżący w *petium* pisma procesowego odwołuje się do art. 67 ust. 1 Konstytucji, zaś w jego uzasadnieniu do art. 67 Konstytucji, bez wskazania poszczególnych ustępów tego artykułu. Ponieważ równocześnie w uzasadnieniu skargi nie ma jakiegokolwiek argumentacji odnoszącej się do art. 67 ust. 2 ustawy zasadniczej, a przepis ten dotyczy irrelevantnego w sprawie skarżącego ryzyka pozostawania bez pracy nie z własnej woli przy jednoczesnym braku innych środków utrzymania, kontrola konstytucyjności art. 7 pkt 4 u.e.r. zostanie przeprowadzona wyłącznie w odniesieniu do art. 67 ust. 1 Konstytucji.

6. W rezultacie powyższych rozważań i z uwzględnieniem podniesionych wniosków formalnych, zakres kontroli został ograniczony do badania zgodności art. 7 pkt 4 u.e.r. z art. 67 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

1. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Jak wskazuje L. Garlicki: „Art. 67 mówi więc ogólnie o «zabezpieczeniu społecznym», co – zgodnie z ustabilizowaną terminologią – obejmuje całokształt świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi będącemu w potrzebie” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3; por. także wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01).

Już wstępna analiza językowa treści art. 67 Konstytucji dowodzi, że dokonane w tym przepisie wyliczenie sytuacji, w których obywatel ma konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest enumeratywne. Komentowany artykuł ustawy zasadniczej wprowadza obowiązek takiego ukształtowania systemu zabezpieczenia społecznego, który będzie przyznawał pewne świadczenia (nieokreślone co do formy



– por. wyrok TK z 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02) w sytuacji: niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, inwalidztwem lub osiągnięciem wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1) oraz w sytuacji pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2). Przesłanką świadczeń określonych w art. 67 ust. 1 Konstytucji jest osiągnięcie wieku emerytalnego, a także takie inwalidztwo lub choroba, które skutkują niezdolnością do pracy. Przesądza to zatem, że art. 67 nie jest adekwatnym wzorcem w stosunku do sytuacji w nim nie wymienionych (por. L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 67, s. 4; por. także wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99).

Sposób ujęcia obu ustępów art. 67 wskazuje, że poza sprecyzowaniem sytuacji, gdy obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego uregulowanie pozostałych spraw z tym związanych zostało powierzone ustawodawcy zwykłemu („zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”).

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji wskazując na podstawowe sytuacje, w których obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawił ustawodawcy swobodę szczegółowego określenia jego zakresu i formy. Trybunał podkreślał to wielokrotnie w swym orzecznictwie: „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesadziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zostawiając ustawodawcy szeroki margines swobody regulacyjnej przy wyborze właściwych rozwiązań prawnych w celu realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, Trybunał nie kontroluje jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności, lecz jedynie to, czy parlament przestrzega norm i zasad określonych w Konstytucji. Z tego wynika: „[...] nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 49/12; zob. także wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do tego zagadnienia podkreślano:

- brak kompetencji Trybunału do oceny celowości i zasadności rozstrzygnięć przyjętych przez ustawodawcę w zakresie treści i formy prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00);
- brak obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń i dopuszczalność zmniejszania zakresu i wymiaru świadczeń (zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99);
- brak możliwości wywiedzenia z art. 67 Konstytucji prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02);
- brak bezwzględnego zakazu takiego racjonalizowania systemu zabezpieczenia społecznego, który wiązałby się z ograniczeniem zakresu podmiotowego świadczeń, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości (zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99);
- zakaz ustanawiania takich regulacji, które realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego kształtowałyby poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99);
- zależność stopnia pokrycia potrzeb osób uprawnionych od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych (zob. wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03; por. także P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 91).

W analizowanym zakresie nie można jednak mówić o całkowitej swobodzie (dowolności) ustawodawcy, bowiem jest on zawsze związany normami Konstytucji o charakterze ogólnym, takimi, jak np. zasada równości, zasada sprawiedliwości społecznej, czy zasady prawidłowej legislacji (por. wyrok pełnego składu TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01; a także wcześniejsze orzeczenia sądu konstytucyjnego z: 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94 oraz 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95) oraz zakazem tworzenia uprawnień pozornych (por. wyroki TK z: 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02;

15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału: „Tworzenie ram prawnych określonych instytucji nie może całkowicie abstrahować od okoliczności faktycznych oraz realiów gospodarczych, w jakich funkcjonować będą tworzone instytucje prawne. Ustawodawca nie może więc, co do zasady, doprowadzić do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego «nudum ius», prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej” (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02).

2. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. W doktrynie prawa podkreśla się związek art. 77 ust. 1 Konstytucji z podstawowymi zasadami ustrojowymi, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz nakazem legalizmu działania organów władzy publicznej (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 4). Równocześnie w piśmiennictwie wskazuje się na wynikające z omawianego przepisu determinanty odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, do których zalicza się: a) wystąpienie szkody, b) wykonywanie funkcji władzy publicznej, c) wyrządzenie szkody działaniem lub zaniechaniem organu władzy publicznej, d) niezgodność ww. działania lub zaniechania z prawem (M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji* [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000, s. 11 i n.).

Pojęcie „szkody”, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie ma autonomicznego znaczenia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy przypisywać mu takie znaczenie, jakie zostało ustalone na gruncie prawa cywilnego (wyrok TK z 14 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 20 i n.).

Szkoda, za którą należy się odszkodowanie, musi być spowodowana przez „działanie” władzy publicznej. W piśmiennictwie i orzecznictwie przeważnie uznaje się, że zachowanie może być czynne lub bierne. Zachowaniem czynnym będzie

każde działanie podjęte przez organ władzy publicznej, które wywołało zmianę w sytuacji prawnej jednostki. Zachowanie bierne przejawia się w postaci zaniechania działań, do których organ jest prawnie zobowiązany. Obowiązek działania nie musi *expressis verbis* wynikać z ustawy; jego źródłem mogą być także ogólne normy kompetencyjne adresowane do organu władzy publicznej (por. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; wyrok SN z 24 września 2003 r., sygn. akt I CK 143/03). Pojęciem „działania” objęte są szkody wynikające z jednostkowych działań faktycznych (czynności materialno-technicznych), czynności konwencjonalnych, w tym wydawania aktów indywidualnych (orzeczeń sądowych, decyzji i innych aktów administracyjnych), nienormatywnych aktów generalnych, a także aktów normatywnych, z ustawami włącznie (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja...*, t. V, s. 15; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku TK*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6, s. 40).

Pod sformułowaniem „organ władzy publicznej”, o którym mowa w tym przepisie, w doktrynie i orzecznictwie rozumie się każdy podmiot, który wykonuje zadania publiczne. Tym samym, organem władzy publicznej są nie tylko instytucje państwowe czy samorządowe (co wynika z art. 163 Konstytucji), lecz także wszystkie te, którym instytucje państwowe lub samorządowe powierzają wykonywanie zadań publicznych (I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, nr 1–2, s. 100; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 13; wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Pojęcie to obejmuje swoim zakresem władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską; władzę publiczną sprawują również instytucje samorządowe, które wykonują zadania publiczne i posiadają zdolność władczego kształtowania sytuacji jednostki. Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji stosuje się więc do odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy podmiotów prawa publicznego wykonujących działania o charakterze władczym.

„Niezgoda z prawem”, o której stanowi art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma znaczenie autonomiczne i nie można jej utożsamiać z wypracowanym przez prawo cywilne pojęciem „bezprawności”, które obejmuje również naruszenie zasady współżycia społecznego i dobrych obyczajów (zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 20; tym niemniej, sąd konstytucyjny w cytowanym już wyroku w sprawie o sygn. akt SK 18/00 zaznaczył, iż nie ma przeszkód, aby ustawodawca zwykły rozszerzał zakres odpowiedzialności organów władzy publicznej na zachowania naruszające

powyższe klauzule). W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się także, że: „Niezgoda z prawem według art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza sprzeczność między zakresem kompetencji organu, sposobem postępowania i treścią rozstrzygnięcia wynikającymi z wzorca ustawowego a jego działaniem rzeczywistym” (wyrok SN z 6 lutego 2002 r., sygn. akt V CKN 1248/00). Istota niezgodności z prawem polega więc na stwierdzeniu, że działanie organu władzy publicznej koliduje z normą zawartą w jakimkolwiek akcie powszechnie obowiązującego prawa (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 17 oraz wyrok TK o sygn. akt SK 18/00).

Podsumowując, art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga takiego ukształtowania systemu prawnego, aby została zapewniona możliwość faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie może natomiast stanowić bezpośredniej i samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego (zob. podsumowanie dyskusji doktrynalnej: Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej* [w:] *System prawa prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 750 i n.; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 171 i n.; J. Kremis, *Skutki...*, s. 38). W praktyce konieczna jest operacjonalizacja zasady konstytucyjnej w przepisach ustaw zwykłych, istota unormowania zawartego w art. 77 ust. 1 Konstytucji polega bowiem na treściowym zdeterminowaniu pewnych elementów (przesłanek) odpowiedzialności odszkodowawczej, które muszą być uwzględnione przez podmioty stanowiące bądź stosujące prawo (por. wyroki TK z: 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03 oraz 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; zob. także wyroki SN z: 17 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00 i 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 483/06, postanowienie SN z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03 czy też uchwała SN z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05).

## **V. Analiza zgodności**

1. Ocena zgodności art. 7 pkt 4 u.e.r. z art. 67 ust. 1 Konstytucji wymaga przybliżenia podstaw obecnego systemu emerytalnego. Punktem wyjścia musi być stwierdzenie, że przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu emerytalnego polegała na tym, iż wprowadzono szeroko określony obowiązek ubezpieczenia emerytalnego,

obejmując nim większość osób fizycznych, podejmujących jakąkolwiek aktywność zawodową na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), oraz przewidziano możliwość dobrowolnego ubezpieczenia się przez osoby, które nie spełniają warunków do objęcia ubezpieczeniem obowiązkowym (art. 7 ww. ustawy). Równocześnie wszystkich ubezpieczonych podzielono według kryterium daty urodzenia. I tak, w obecnym stanie prawnym, można wyróżnić dwa równoległe systemy emerytalne:

– dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., którzy otrzymają emeryturę, jeżeli spełnią łącznie dwa warunki: osiągnęli wiek emerytalny oraz mają okres składkowy i nieskładkowy, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 27 ust. 1-3 u.e.r.). Emerytura tych osób jest ustalana w oparciu o tzw. metodę zdefiniowanego świadczenia. Metoda ta polega na tym, że kwotę należnej emerytury wylicza się według z góry ustalonego wzoru, uwzględniającego staż i dochód ubezpieczonego, od których to elementów zależy część indywidualna emerytury, oraz od kwoty stałej, wynoszącej 24% kwoty bazowej (art. 53 u.e.r.; por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia społeczne tom 2. Ubezpieczenie rentowe. Ubezpieczenie emerytalne*, Warszawa 2003, s. 132-153).

– dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy otrzymają emeryturę, jeżeli osiągną wiek emerytalny (art. 24 ust. 1 u.e.r.). Należy też dodać, że ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. mają obowiązek zapisania się do otwartego funduszu emerytalnego i odprowadzania nań części składki emerytalnej. Emerytura tych osób w części wypłacanej przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 u.e.r. (podstawę tę stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego) przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego (art. 26 ust. 1 u.e.r.) (por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia...*, s. 132-153).

Od powyższych zasad ustawodawca przewidział szereg wyjątków, odnoszących się do różnych grup osób: ubezpieczonych urodzonych pomiędzy 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. (art. 46 i n. u.e.r.), górników (art. 50a i n. u.e.r.), a także ubezpieczonych, urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy pracowali w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze i spełniają inne wymogi prawne (art. 184 ust. 1-2 u.e.r.). Jak wskazywał kilkakrotnie w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, uzasadnieniem dla uprzywilejowania emerytalnego niektórych grup adresatów (np. górników czy funkcjonariuszy służb mundurowych) jest szczególny rodzaj pracy, którą dana grupa wykonuje. Sąd konstytucyjny przyjmuje, że ustawodawca może ustanawiać korzystniejsze zasady emerytalne, jeżeli praca danej grupy wymaga: dyspozycyjności w znacznie szerszym zakresie niż inne prace, ogranicza życie prywatne, ogranicza możliwości dodatkowego zarobkowania, ogranicza prawo udziału w życiu politycznym, wymaga wysokiej sprawności fizyczno-psychicznej, jest związana z zagrożeniem dla zdrowia, a nawet życia (zob. wyroki TK z: 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96; 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09 oraz wyrok pełnego składu TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).

2. Na tle stanu faktycznego znajdującego się u podstaw skargi, można bezspornie stwierdzić, że skarżący domagał się emerytury w trybie art. 184 ust. 1 u.e.r. (uwagi odnoszą się do stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 637; ponadto, dalsze rozważania, ze względu na realia sprawy, zostaną zawężone tylko do mężczyzn). W myśl tego przepisu, ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, określonego na podstawie art. 32 u.e.r., jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy:

- 1) osiągnęli okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 65 lat;
- 2) mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat (art. 184 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 1 pkt 2 u.e.r.); należy jednak pamiętać, że okresy nieskładkowe przy ustalaniu prawa do emerytury oraz obliczaniu jej

wysokości uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych (art. 5 ust. 2 u.e.r.) oraz

3) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na dochody budżetu państwa (art. 184 ust. 2 u.e.r.).

Analiza art. 184 u.e.r. prowadzi do wniosku, że przepis ten umożliwi pewnej grupie ubezpieczonych (pracujących w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze) zrealizowanie prawa do emerytury na starych zasadach, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy emerytalnej (tj. 1 stycznia 1999 r.) nie osiągnęli jeszcze wymaganego wieku emerytalnego, lecz spełnili już wszystkie wymogi stażowe – zarówno w odniesieniu do stażu ogólnego, jak i szczególnego (por. K. Antonów, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Lex 2013, komentarz do art. 184). Innymi słowy, art. 184 u.e.r. stanowi samoistną podstawę nabycia prawa do emerytury na starych zasadach w oderwaniu od daty osiągnięcia wieku emerytalnego (por. uchwała 3 osobowego składu SN z 8 lutego 2007 r., sygn. akt II UZP 14/06; wyrok SN z 18 lipca 2007 r., sygn. akt I UK 62/07; wyrok SN z 14 czerwca 2012 r., sygn. akt I UK 1/12).

Tym samym, nie ulega wątpliwości, że skarżący mógłby uzyskać emeryturę na podstawie art. 184 u.e.r., gdyby kumulatywnie spełnił następujące warunki: *primo*, urodził się po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r.; *secundo*, do 1 stycznia 1999 r. miał ogólny staż pracy, uprawniający do emerytury, wynoszący 25 lat; *tertio*, do 1 stycznia 1999 r. miał udokumentowane 15 lat pracy w pełnym wymiarze czasu pracy (por. wyroki SN z: 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II UK 313/09; 14 czerwca 2012 r., sygn. akt I UK 1/12). W toku sprawy, rozstrzygniętej najpierw wyrokiem SO, a potem wyrokiem SA, ustalono bezspornie, że skarżący:

- urodził się      sierpnia 1949 r.;
- pracował w szczególnym charakterze, gdyż za pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze uważa się m.in. [REDACTED]

Tym niemniej, sądy zakwestionowały spełnienie przez skarżącego wymogu 15 lat pracy w charakterze      (wyrok SO), o którym mowa



w § rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego, oraz legitymowania się 25-letnim ogólnym stażem pracy (wyrok SA). Z tych przyczyn sądy oddaliły odwołanie skarżącego od decyzji ZUS.

3. W związku z powyższym, należy zauważyć, że argumenty dotyczące sprzeczności art. 7 pkt 4 u.e.r. z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie zasługują na uwzględnienie z kilku powodów.

Po pierwsze, w obecnym stanie prawnym skarżący nie został pozbawiony prawa do emerytury *in genere*, lecz jedynie wykluczono go z kręgu osób uprawnionych do emerytury w trybie art. 184 ust. 1 u.e.r. Nie jest więc tak, że skarżący nie może otrzymać emerytury; otrzyma ją, ale na warunkach określonych w art. 24 ust. 1 u.e.r. („Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w ust. 1a i 1b, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184”). Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny – „O naruszeniu normy konstytucyjnej [z art. 67 ust. 1 u.e.r. – uwaga własna] można by mówić, w szczególności gdyby ustawodawca wydał ustawę wyłączającą prawa do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej” (wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; por. także wyrok TK z 12 czerwca 2006 r., sygn. akt K 38/05 oraz wyrok TK z 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05).

Skądinąd należy zauważyć, że skarżący nie wykazał bezpośredniego związku między zakwestionowaną w kontekście art. 67 Konstytucji normą art. 7 pkt 4 u.e.r. (nieskładkowy charakter okresów pozostawania bez pracy) a naruszeniem jego konstytucyjnych praw, w szczególności nie powołał żadnych dowodów, że to właśnie zaskarżony przepis jest główną przeszkodą dla uzyskania przez niego przywileju wcześniejszej emerytury. Analiza orzeczeń sądowych dotyczących sprawy skarżącego wskazuje, że podstawową przyczyną nieprzyznania mu świadczenia były inne, niezaskarżone przepisy ustawy emerytalnej, w szczególności zaś art. 184 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 1 pkt 2 u.e.r. (wymagany okres składkowy i nieskładkowy) oraz art. 32 ust. 3 w związku z § rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego (określony staż pracy o szczególnym charakterze). Innymi słowy, skarżący nie udowodnił, że zaliczenie okresu pozostawania bez pracy na skutek represji politycznych do okresów składkowych spowodowałoby, że uzyska wymagany okres składkowy i nieskładkowy oraz określony prawem staż pracy w szczególnym charakterze (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 9/11). Warto

w tym kontekście odwołać się do wyroku TK z 7 września 2004 r. (sygn. akt SK 30/03), w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „[...] prawo do zabezpieczenia społecznego zależy od spełnienia warunków określonych w ustawie; prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest związane z systemem składek ubezpieczeniowych i odpowiednim okresem ubezpieczenia. Niespełnienie ustawowych wymogów dotyczących ubezpieczenia wyklucza skorzystanie ze świadczeń. Stanowi to o istocie instytucji ubezpieczenia i pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej ze względu na współzależność między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia”.

Po drugie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić żadnego wzorca systemu emerytalnego ani – tym bardziej – rozwiązań szczegółowych (zob. np. wyroki TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01 oraz 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12). Oznacza to, że ustawodawca posiada szeroką swobodę tworzenia systemu zabezpieczenia społecznego i zasad nim rządzących. Może on ukształtować ten system w każdy sposób, który zapewnia wsparcie państwa dla obywatela w sytuacji ziszczenia się jednego z ryzyk, o których mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; 10 lipca 2008 r., sygn. akt K 33/06; 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Z powyższego wynika, że system emerytalny nie musi w ogóle przewidywać okresów składkowych i nieskładkowych, w przypadku zaś gdy je przewiduje, ich określenie jest wyłączną domeną ustawodawcy, który za swoją decyzję ponosi odpowiedzialność polityczną. Z tego powodu oczekiwanie skarżącego aby dany okres został zakwalifikowany jako składkowy musi być postrzegany jedynie jako postulat *de lege ferenda*.

Po trzecie, brak możliwości przyznania skarżącemu emerytury w trybie art. 184 ust. 1 u.e.r. wynika ze skonstruowania polskiego systemu ubezpieczeń społecznych na zasadzie wzajemności, zgodnie z którą „wysokość świadczenia emerytalnego (rentowego) zależy od udziału ubezpieczonego w jego tworzeniu” (wyrok SN z 29 marca 2006 r., sygn. akt II UK 115/05). Zasada ta nie ma oczywiście charakteru absolutnego, ponieważ jest korygowana innymi zasadami, np. zasadą solidarności międzypokoleniowej (por. wyrok pełnego składu TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). Niemniej, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, przy tworzeniu

przepisów ze sfery zabezpieczenia społecznego: „[...] ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznym, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem «zasłużonym» a rozmiarami «zasługi» wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; por. także wyroki TK z: 6 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 33/04; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06 oraz 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06). W świetle powyższego domaganie się przez skarżącego, aby przyznać mu korzystniejsze świadczenie emerytalne (mimo braku odpowiedniego wkładu w budowę funduszu ubezpieczeniowego), należy ocenić jako żądanie wprowadzenia wyjątku od podstawowych zasad polskiego systemu ubezpieczeniowego (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 9/11).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że art. 7 pkt 4 u.e.r. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3. Odnośnie do zarzutu niezgodności art. 7 pkt 4 u.e.r. z art. 77 ust. 1 Konstytucji argumentacja skarżącego bazuje na apriorycznym założeniu, iż zakwestionowany przepis reguluje tę samą materię, co przywołany wzorzec kontroli. Wniosek ten potwierdza analiza skargi, w której istotę niekonstytucyjności art. 7 pkt 4 u.e.r. upatruje się w tym, że „niezawinione przez skarżącego pozostawianie bez pracy w okresie pomiędzy 1981 [wg ustaleń sądów od 6 października 1982 r. – uwaga własna] do 1989 r. pozostaje bez wpływu na ilość okresów składkowych, a w konsekwencji na możliwość uzyskania przez skarżącego prawa do emerytury, pomimo iż do zwolnienia skarżącego z pracy doszło na skutek bezprawnego działania organu władzy publicznej” (skarga, *petitum*). Z takiego sformułowania skargi *explicite* wynika, że dla skarżącego zaliczenie czasu pozostawania bez pracy jako okresu składkowego byłoby formą odszkodowania, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem za przyjęciem takiego stanowiska nie przemawia ani materia ustawy, w której zamieszczono kwestionowany przepis, ani jego treść. Zarówno analiza językowa, jak i systemowa omawianego przepisu prowadzą do wniosku, że określa on wyłącznie kwalifikację prawną danego okresu, dokonaną z punktu widzenia ustalania prawa do świadczeń emerytalnych. Bezspornie,

wykładnia przepisu i jego miejsce w systemie prawa lokują go poza zagadnieniami związanym z odszkodowaniem za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Należy bowiem podkreślić, że do tej materii nie odnosi się w żaden sposób regulacja zawarta w art. 7 pkt 4 u.e.r. bez względu na to, czy chodzi o obecną treść przepisu, czy o tę postulowaną przez skarżącego. Innymi słowy, art. 7 pkt 4 u.e.r. nie znosi, nie ogranicza, a także nie modyfikuje odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Tezę o braku związku pomiędzy wzorcem kontroli a jej przedmiotem potwierdza także obowiązywanie innych aktów prawnych, które wprowadzają różnego rodzaju rekompensaty dla osób i instytucji pokrzywdzonych w stanie wojennym. Przykładowo, można wskazać powoływaną już ustawę kombatantką oraz ustawę z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149 ze zm.), zgodnie z którą osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji (art. 8 ust. 1 ww. ustawy). W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców.

Nie ulegają zatem wątpliwości dwie okoliczności: *primo*, państwo polskie wprowadziło przepisy umożliwiające uzyskanie rekompensaty za bezprawne działania organów władzy publicznej w latach 1945-1989; *secundo*, zagadnienie kwalifikacji okresu pozostawania bez pracy z przyczyn represji politycznych w latach 1981-1989 w świetle uprawnień emerytalnych nie jest materią regulowaną przez art. 77 ust. 1 Konstytucji.

4. Nieadekwatność przywołanego wzorca kontroli ujawnia się także w tym, na co słusznie zwraca uwagę Prokurator Generalny, że: „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 Oddział 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” (stanowisko Prokuratora Generalnego z 20 lutego 2013 r., s. 14).

Rozwijając tę myśl należy zauważyć, że T była przed 1992 r. państwową jednostką organizacyjną, a więc swego rodzaju przedsiębiorstwem państwowym. Tymczasem odpowiedzialność z art. 77 ust. 1 Konstytucji jest związana ze statusem „organu władzy publicznej”. Jak wskazywano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, organem władzy publicznej jest każda instytucja, struktura organizacyjna i jednostka władzy publicznej, z której działalnością władczą wiąże się wyrządzenie szkody (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Należy zatem podkreślić, że wyrządzenie szkody w rozumieniu omawianego wzorca kontroli jest możliwe tylko w przypadku relacji władza (wykonawcza, ustawodawcza lub sądownicza) – obywatel (por. wyrok TK z 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08). W tym kontekście należy wskazać, że T Oddział w K nie występowała w stosunku do skarżącego jako organ władzy publicznej, lecz jako pracodawca. Do zwolnienia skarżącego z pracy nie doszło bowiem w drodze decyzji władczej, lecz w drodze środków prawnych, przysługujących pracodawcy z mocy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 141 ze zm.).

5. Powyższe ustalenia wykluczają także bezprawność działania pracodawcy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Pojęcie «działanie niezgodne z prawem» ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. «Niezgodność z prawem» w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem «zasad współżycia społecznego» lub «dobrych obyczajów». Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego” (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Skoro zatem w niniejszej sprawie pracodawca skorzystał ze środków prawnych przewidzianych

w ustawie, to – abstrahując od motywów, którymi się kierował – trzeba powiedzieć, że jego działania mogłyby co najwyżej bezzasadne, jednakże nie bezprawne (pozbawione podstawy prawnej). Tym samym nie została spełniona przesłanka „bezprawności”, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

6. Dodatkowo należy zasygnalizować wątpliwości związane z tym, co w ujęciu skarżącego jest „szkodą”. Analiza skargi nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. W zależności od przyjętej perspektywy, szkodą może być: po pierwsze, zwolnienie z pracy (tak zdaje się przyjmować Prokurator Generalny – zob. stanowisko PG z 20 lutego 2013 r., s. 14); po drugie, brak możliwości zaliczenia okresu pozostawania bez pracy jako okresu składkowego oraz – po trzecie – brak możliwości wcześniejszego nabycia emerytury związany ze zwolnieniem z pracy i nieopłacaniem składek.

Jeżeli uznać, że szkodą jest zwolnienie z pracy, to należy wskazać na wątpliwości związane z temporalnym zakresem zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, przepis ten nie obejmuje bezprawnych działań organów władzy publicznej, dokonanych przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Problem czasowego zakresu zastosowania konstytucyjnych gwarancji odpowiedzialności za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w kilku orzeczeniach, przede wszystkim zaś w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02). W uzasadnieniu do tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „Konstytucjonalizacja prawa do reparacji szkód wyrządzonych bezprawnie przez władze publiczną nastąpiła z datą wejścia w życie Konstytucji. Dlatego też dotyczyć ona musi tylko szkód powstałych od tej daty, w sytuacjach ujętych w hipotezach przepisów uznanych za niekonstytucyjne” (por. także wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00 oraz uchwała 7 sędziów SN z 19 maja 2009 r., sygn. akt III CZP 139/08). Z wyroku tego wynika zatem, że zdarzenie, które nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji, nie może być podstawą zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Stanowisko to podtrzymał Trybunał Konstytucyjny także w wyroku z 22 stycznia 2013 r. (sygn. akt P 46/09), w którym podkreślił, że: „Panuje pełna zgodność co do braku podstaw do obejmowania tego okresu [tj. przedkonstytucyjnego – uwaga własna] standardami wynikającymi z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Gwarancja płynąca

z tego przepisu znajduje zastosowanie do szkód powstałych od 17 października 1997 r., czyli od dnia wejścia w życie Konstytucji, kiedy to nastąpiła konstytucjonalizacja prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej” (por. postanowienie pełnego składu TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09 oraz postanowienie TK z 16 listopada 2010 r., sygn. akt Ts 308/08). Warto dodać, że pogląd, iż skutki wejścia w życie art. 77 Konstytucji nie rozciągają się na okres sprzed 17 października 1997 r. jest powszechnie przyjmowany również w doktrynie prawa (por. np. Z. Radwański, *Zmiany w kodeksie cywilnym dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, „Monitor Prawniczy” nr 2004, nr 21, s. 971; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 312; R. Trzaskowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie normatywne*, „Przełęcz Sądowy” 2008, nr 1, s. 29).

W świetle powyższych ustaleń można stwierdzić, że skoro z orzeczeń sądowych oraz uzasadnienia skargi bezspornie wynika, iż zwolnienie skarżącego z pracy wskutek represji politycznych (oraz wyrządzona przez nie ewentualna szkoda) nastąpiło 5 października 1982 r. i trwało do 1 grudnia 1989 r., to okres ewentualnej szkody zawiera się pomiędzy tymi datami. Tym samym, odwołując się do użytej przez Trybunał Konstytucyjny formuły „momentu powstania szkody”, należy uznać, że szkoda ta powstała przed wejściem w życie Konstytucji, a więc nie podlega reżimowi prawnemu z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Jeżeli zaś przyjąć, że za szkodę skarżący uznaje brak możliwości zaliczenia okresu pozostawania bez pracy jako okresu składkowego albo brak możliwości wcześniejszego nabycia emerytury związany ze zwolnieniem z pracy i nieopłacaniem składek, to należy zauważyć, iż obie te sytuacje nie są szkodą w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, przez pojęcie „szkody”, w której mowa w omawianym przepisie, należy rozumieć uszczerbek w dobrach poszkodowanego, polegającego na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie (por. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 165 i n. oraz cyt. tam literatura, a także Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 30 i n.; por. także wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02).

W tym kontekście można stwierdzić, że kwalifikacja prawna okresu, w którym składki *de facto* nie były odprowadzane, jako składkowego lub nieskładkowego

częściowo określa sytuację prawną danej osoby na przyszłość, nie powodując wszakże żadnego uszczerbku na dobrach tej osoby. Podobnie należy spojrzeć na brak możliwości wcześniejszego nabycia emerytury. Nie jest on związany z apriorycznym wykluczeniem pewnej grupy osób spośród tych, które mogą wcześniej nabyć uprawnienia emerytalne, lecz z przyjęciem rozwiązań prawnych, które nie preferują tej grupy.

Podsumowując, zdaniem Sejmu, nie jest szkodą w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji sytuacja, w której ustawodawca – korzystając ze swojej swobody legislacyjnej – wybiera to rozwiązanie prawne, które nie jest najkorzystniejsze dla pewnej grupy adresatów prawa.

7. Konkludując, art. 7 pkt 4 u.e.r. **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

## **VI. Dodatkowe uwagi**

W dniu 25 marca 2013 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk sejmowy nr 1270/VII kad.), obecnie znajdujący się przed I czytaniem. Projekt ten zakłada uchylenie obecnego art. 7 pkt 4 u.e.r. oraz dodanie do art. 6 ust. 2 punktu 6a o treści „niewykonywania pracy w okresie po dniu 31 grudnia 1956 r. a przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych”. Tym samym okres pozostawania bez pracy pomiędzy 31 grudnia 1956 r. a 4 czerwca 1989 r. z przyczyn represji politycznych byłby traktowany jako okres składkowy. Jak z tego wynika, proponowana zmiana zmierza w kierunku dowartościowania tego okresu niepozostawania w zatrudnieniu, zaliczając go do kategorii okresów składkowych bez opłaconej składki (por. druk sejmowy nr 1270/VII kad., uzasadnienie, s. 4).

Propozycja zmiany kwalifikacji prawnej okresu pozostawania bez pracy w związku z represjami politycznymi znajduje uzasadnienie w szerokiej swobodzie ustawodawcy w zakresie kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego i jego zasad. Jak bowiem zwracano uwagę w orzecznictwie, „[...] w przypadku regulacji spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego ustawodawca legitymuje się szerokim marginesem swobody w kształtowaniu form i zakresu zabezpieczenia społecznego”

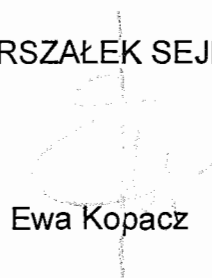


(wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; por. także wyrok TK z 20 listopada 2006 r., sygn. akt SK 66/06). Tym samym, bezsporne jest, że kolejne ustawy zwykle mogą modyfikować lub ograniczać dotychczasowe ustawy emerytalne w sposób korzystny albo niekorzystny dla adresatów (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2001, komentarz do art. 67, s. 6).

Powyższe potwierdza jednak zasadnicze stanowisko Sejmu, że postulowane przez skarżącego i przewidziane w przywołanym projekcie rozwiązanie prawne nie jest kwestią odszkodowania dla osób pozbawionych pracy na skutek represji politycznych. Jak wynika bowiem wprost z treści uzasadnienia druku sejmowego nr 1270/VII kad., projektodawcy kierują się potrzebą „uhonorowania działaczy opozycji demokratycznej”, a nie przyznania im *sui generis* odszkodowania (druk sejmowy nr 1270/VII kad., uzasadnienie, s. 1).

Zważywszy poparcie, jakie omawianej inicjatywie ustawodawczej udzieliła Rada Ministrów (zob. *Stanowisko Rady Ministrów wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 1270)* z 16 sierpnia 2013 r., sygn. DSPA-140-85(4)/13), należy także podkreślić, że ewentualne uchwalenie ustawy zmieniającej ustawę emerytalną w brzmieniu proponowanym przez wnioskodawcę pozwoli skarżącemu nabyć uprawnienia, których domaga się on za pomocą skargi konstytucyjnej.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz