



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 53/13  
BAS-WPTK-2073/13

Warszawa, dnia 16 czerwca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	18. 06. 2014
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 R J z 18 lipca 2012 r. (sygn. akt SK 53/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 174 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy ubezpieczonych, którzy w okresie przed 1 stycznia 1999 r. odbywali obowiązkową zasadniczą służbę wojskową, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 65 ust. 1, ust. 2, ust. 4 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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

## Uzasadnienie

### **I. Analiza formalnoprawna i przedmiot kontroli**

1. Weryfikacja dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym skargą konstytucyjną ma miejsce w ramach jej kontroli wstępnej. Jednakże kontrola ta nie przesądza niedopuszczalności ponownej oceny skargi konstytucyjnej przez Trybunał na późniejszym etapie rozpatrywania sprawy, jeśli okaże się, że zachodzi jedna z ujemnych (negatywnych) przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00; 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

2. Na wstępie należy ocenić, czy skarga konstytucyjna jest dopuszczalna ze względu na dobór wzorców kontroli. W *petitum* skargi podstawę kontroli ujęto następująco: art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 65 ust. 1, ust. 2 i ust. 4, art. 67 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 85 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w piśmie skarżącego z 5 czerwca 2013 r. uzupełniającym braki formalne (dalej: pismo uzupełniające braki) jako wzorce kontroli zostały wskazane: art. 65 ust. 1, ust. 2, ust. 4 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 85 Konstytucji; art. 67 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 85 ust. Konstytucji; art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji; art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 85 Konstytucji. Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma uzupełniającego braki formalne, naruszonymi prawami podmiotowymi miałyby być: prawo do swobodnego wyboru wykonywanej pracy oraz prawo do dostępu do ubezpieczenia społecznego na równych i niedyskryminujących ze względu na wiek, płeć, czy wykonywany zawód zasadach.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego

obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przyjęty model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter środka konkretnego, subsydiarnego, a przede wszystkim chroniącego konstytucyjne wolności i prawa. Oznacza to, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Skarga konstytucyjna powinna zatem zawierać przede wszystkim wskazanie, które z określonych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określenie sposobu tego naruszenia (zob. np. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 23 listopada 2004 r., sygn. akt Ts 160/04; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt Ts 235/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06; 31 marca 2009 r., sygn. akt Ts 189/06; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 286/08; J. Trzeciński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 79, s. 3 i n.; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159 i n.).

Przyjęta w prawie polskim konstrukcja skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności, uzależnia wystąpienie z tym środkiem prawnym od zaistnienia naruszenia przysługującego skarżącemu konstytucyjnego prawa o charakterze podmiotowym lub konstytucyjnej wolności. W trybie skargi konstytucyjnej nie można zatem dochodzić zbadania zgodności z Konstytucją przepisów, którym zarzucić można wyłącznie naruszenie wynikających z ustawy zasadniczej zasad przedmiotowych, adresowanych przede wszystkim do ustawodawcy i wyznaczających sposób, w jaki normowane powinny być poszczególne dziedziny życia publicznego. Jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się do tych zasad może mieć znaczenie tylko w sytuacji, w której skarżący wskaże równocześnie wolność lub prawo podmiotowe mające swoje źródło w przepisie Konstytucji, które doznało uszczerbku na skutek naruszenia powyższych zasad (zob. postanowienia TK z: 12 grudnia 2000 r. i 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02). W szczególności jako podstawy kontroli w skardze konstytucyjnej nie można wskazywać regulacji konstytucyjnej w zakresie, w jakim nakłada jedynie obowiązki na obywateli. Biorąc pod uwagę poczynione

ustalenia, należy dokonać analizy wskazanych w niniejszej sprawie wzorców kontroli w kontekście zasadności merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej.

3. Zgodnie z art. 85 ust. 1 Konstytucji, „Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny”. Obowiązek ten ma charakter powszechny, choć może być wykonywany w różnych formach. Podstawową jest odbycie służby wojskowej, której zakres – według art. 85 ust. 2 Konstytucji – określa ustawa. Mimo że regulacja obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – co do zasady – znajduje się w ustawie, ustawodawca rozstrzygnął w art. 85 ust. 3 Konstytucji o możliwości odbywania zamiast służby wojskowej tzw. służby zastępczej. Zdaniem Sejmu, art. 85 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną ani jako wzorzec podstawowy, ani przywołany związkowo, gdyż nie wyraża konstytucyjnego prawa podmiotowego. Jego jedyną treścią jest ustanowienie powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny (por. postanowienie TK z 25 października 2001 r., sygn. akt Ts 65/01, o braku możliwości powoływania innego przepisu Konstytucji ustanawiającego obowiązek [art. 84], jako wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną zob. postanowienia TK z: 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06; 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 202/06 [pełnoskładowe]; 23 marca 2009 r., sygn. akt Ts 94/06; podkreślić jednak należy, że Trybunał niekiedy rozpatrywał również merytorycznie podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 84 Konstytucji, czy to jako przepisu związkowego [wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06], czy jako wzorca podstawowego [wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07]).

W związku z powyższym, w zakresie dotyczącym badania zgodności z art. 85 ust. 1 Konstytucji należy **umorzyć postępowanie** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W *petitum* skargi konstytucyjnej oraz w piśmie uzupełniającym jej braki formalne, jako samodzielne wzorce kontroli wymienione zostały art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji. W skardze konstytucyjnej wyjaśnia się, że zakwestionowane przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (skarga, s. 2 i 7). Natomiast w piśmie

uzupełniającym braki wskazano, że: „prawo do sprawiedliwości społecznej jest naruszone w ten sposób, że obciążenie obywatela [...] nie budzi zaufania do Rzeczypospolitej Polskiej jako do demokratycznego państwa prawnego” (pismo uzupełniające braki, s. 5).

Zarówno zasada sprawiedliwości społecznej, jak i zasada zaufania do państwa i prawa nie mają charakteru konstytucyjnych praw podmiotowych, ale stanowią zasady przedmiotowe, które samodzielnie, bez łącznego wskazania naruszonych konstytucyjnych praw lub wolności, nie podlegają ochronie w trybie skargi konstytucyjnej. Wynikające z art. 2 Konstytucji zasady ustrojowe, w tym zasada zaufania do państwa i prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej, mogą stanowić w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczy wzorzec kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo (zob. wyroki TK z: 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 36/03; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 24/09; postanowienie TK z 14 lutego 2012, sygn. akt Ts 221/11). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej, choć istotne, nie są źródłem prawa podmiotowego, którego ochrony skarżący mógłby się domagać w drodze skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że powołanie się wyłącznie na naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej nie spełnia przesłanek skargi konstytucyjnej, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a tym samym uniemożliwia wydanie wyroku w tym zakresie (zob. postanowienie TK z 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 210/08).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażone w art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli, w oderwaniu od innych praw i wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zgodnie z jego utrwaloną linią orzecniczą, prawo do równego traktowania, o którym stanowi art. 32 Konstytucji, winno być ujmowane w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich, tj. niejako „samoistnie”. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw jednostki (podmiotu prawnego), prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być skutecznie chronione za pomocą

skargi konstytucyjnej (zob. także wyrok TK z 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02).

Skarżący jako naruszone prawa podmiotowe wskazał prawo do ubezpieczenia społecznego oraz prawo do swobody wyboru wykonywanej pracy. W piśmie uzupełniającym braki formalne, oprócz uczynienia art. 2 i art. 32 Konstytucji samodzielną podstawą badania, wspomniane przepisy zostały także przedstawione jako wzorce dodatkowe (związkowe), obok (z) art. 65 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Z uwagi na powyższe, art. 2 oraz art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli. Dopuszczalną podstawę badania tworzą natomiast art. 65 ust. 1, ust. 2, ust. 4 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz art. 67 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

5. Istotą naruszenia art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji skarżący uczynił nierówne traktowanie w grupie podmiotów podobnych, które stanowić ma równocześnie dyskryminację ze względu na wykonywany zawód, płeć, wiek. Jednakże nie przedstawia osobnego, różnego od zarzutu nierównego traktowania, uzasadnienia dyskryminacji. Wobec powyższego, w dalszej części pisma zostanie dokonana ocena zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w zakresie oceny zgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Jak wspomniano, przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Skarga konstytucyjna winna zatem zawierać – zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK – przede wszystkim wskazanie, które z ujętych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określenie sposobu tego naruszenia, a także uzasadnienie skargi (por. wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; a także postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 24 lipca 2000 r., sygn. akt SK 26/99; 8 marca 2005 r., sygn. akt Ts 6/05 oraz 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06).

Prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07). W konsekwencji niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo podanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08). Prawidłowe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem jest także niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem; zob. także K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 14 i n.; P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 66 i n.). Zdaniem Sejmu, w zakresie kontroli zgodności art. 174 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.; dalej: u.e.r.), powyżej omówiony obowiązek uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie został wykonany. Artykuł 174 ust. 2 pkt 1 u.e.r. stanowi: „Przy ustalaniu kapitału początkowego przyjmuje się przebyte przed dniem wejścia w życie ustawy: 1) okresy składkowe, o których mowa w art. 6”. Jak wynika natomiast z analizy zakresu wskazanego w *petitum* skargi, jej uzasadnienia oraz pisma uzupełniającego braki, skarżący upatruje naruszenia standardu konstytucyjnego w wadliwym ukształtowaniu normy pozwalającej obliczyć podstawę wymiaru kapitału początkowego. A zatem uzasadnienie odnosi się do art. 174 ust. 3 u.e.r., natomiast

nie do art. 174 ust. 2 pkt 1 u.e.r. Skarżący nie kwestionuje zaliczenia czasu odbywania zasadniczej służby wojskowej jako okresów składkowych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK należy **umorzyć postępowanie**, w zakresie dotyczącym kontroli art. 174 ust. 2 pkt 1 u.e.r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Skarżący, jako podstawowy przedmiot kontroli wskazał art. 174 ust. 3 u.e.r. oraz związkowo art. 15, art. 16, art. 17 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 18 u.e.r., to jest przepisy do których odsyła art. 174 u.e.r. Ponadto, kontrola dotyczyć miałaby art. 6 ust. 1 pkt 4 u.e.r. także będącego przepisem przywołanym związkowo z art. 174 ust. 3 u.e.r. Kwestionowany w skardze art. 174 ust. 3 u.e.r. stanowi: „Podstawę wymiaru kapitału początkowego ustala się na zasadach określonych w art. 15, 16, 17 ust. 1 i 3 oraz art. 18, z tym że okres kolejnych 10 lat kalendarzowych ustala się z okresu przed dniem 1 stycznia 1999 r.”. Przepisy, do których odsyła art. 174 ust. 3 u.e.r. określają sposób wyliczenia podstawy wymiaru emerytur i rent. Oczywiście odesłanie odnosi się wyłącznie do sposobu wyliczenia świadczenia emerytalnego (ustalenie kapitału początkowego jest elementem ustalenia emerytury w systemie zdefiniowanej składki), a nie rentowego.

Problemem wstępnym jest właściwe ustalenie przedmiotu kontroli. Trybunał Konstytucyjny badał już przepisy wyznaczające kapitał początkowy w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną. W wyroku z 12 lutego 2008 r. (sygn. akt SK 82/06) ocenił konstytucyjność art. 173 ust. 1a u.e.r., to jest przepisu kształtującego sytuację prawną osób, dla których ustalany jest kapitał początkowy. Natomiast w wyroku z 11 grudnia 2006 r. (sygn. akt SK 15/06) Trybunał Konstytucyjny badał art. 15 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 174 ust. 3 u.e.r. Ocena art. 15 u.e.r. wynikała z faktu, iż ówczesna skarżąca zakwestionowała konstytucyjność wyłącznie art. 15 ust. 4 pkt 2 u.e.r. Natomiast sąd konstytucyjny uznał, że zaskarżona norma (nakaz obliczenia wartości wskaźników, niezbędnych do ustalenia wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego, za poszczególne lata kalendarzowe) wynika z art. 15 ust. 4 pkt 2 u.e.r., lecz ze względu na to, że dotyczy obliczenia kapitału początkowego, a nie podstawy emerytury, należy uwzględnić także art. 174 ust. 3 u.e.r.

Sejm stoi na stanowisku, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu winien zostać uczyniony wyłącznie art. 174 ust. 3 u.e.r. Określa on



bowiem sytuację skarżącego, co dostrzega także skarżący, który wskazał art. 174 ust. 3 u.e.r. jako podstawowy przedmiot kontroli. Także ta regulacja, w ocenie sądu oceniającego warunki ustalenia prawa skarżącego do kapitału początkowego, stała się podstawą rozstrzygnięcia (zob. wyrok z sierpnia 2011 r. Sądu Okręgowego w K Wydział III Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, sygn. akt ). Artykuł 174 ust. 3 u.e.r. odsyła do przepisów regulujących sposób ustalenia podstawy wymiaru emerytury, nie ma zatem potrzeby przywoływania ich związkowo (zwłaszcza, że skarżący wskazuje wszystkie przepisy, do których art. 174 ust. 3 odsyła). Ze względu na wskazanie w treści art. 174 ust. 3 u.e.r. przepisów ustalających sposób określenia podstawy wymiaru emerytury (art. 15-17 u.e.r.), zakwestionowana norma wynika wprost z tego pierwszego. Innymi słowy, nakaz ustalenia podstawy wymiaru kapitału początkowego, z uwzględnieniem czasu zasadniczej służby wojskowej, za który nie zostały opłacone składki, jako okresu składkowego, ale równocześnie z uwzględnieniem go jako okresu, za który ubezpieczony nie może wykazać żadnego przychodu, można wyinterpretować wprost z art. 174 ust. 3 u.e.r.

Ponadto, bez wątplenia nie wszystkie z przepisów, do których odsyła art. 174 ust. 3 u.e.r. (a które w piśmie Prokuratora Generalnego zostały wskazane jako podstawowy przedmiot zaskarżenia, zob. pismo PG z 28 marca 2014 r.), ukształtowały pozycję prawną skarżącego (stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia), co odrębnie przemawia za tym, że nie wszystkie mogą stanowić przedmiot kontroli. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 8 u.e.r.: „Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty przysługującej duchownym przyjmuje się przeciętną podstawę wymiaru składek z pełnych lat kalendarzowych ubezpieczenia przypadających po dniu 1 lipca 1989 r. do dnia, w którym zgłoszono wniosek o świadczenie, z tym że z okresu nie dłuższego niż określony w ust. 1; na wniosek ubezpieczonego podstawę wymiaru ustala się w myśl ust. 1”. Z dokumentacji przedstawionej Sejmowi nie wynika, aby skarżący, w okresie uwzględnianym do obliczenia kapitału początkowego, był duchownym. Wobec skarżącego nie znajdzie również zastosowania art. 15 ust. 2 u.e.r., gdyż regulacja ta określa sposób ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty osób, które pobierały przez więcej niż 10 lat zasiłek przedemerytalny. Skarżący nie pobierał takiego zasiłku (nie mógł go zresztą pobierać przed 1 stycznia 1999 r. ze względu na kryteria uzyskania tego świadczenia, to jest legitymowanie się 35-letnim okresem zatrudnienia [zob. art. 37]

ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu; t.j. Dz. U. z 2003 Nr 58, poz. 518 ze zm.] oraz moment wejścia w życie przepisu umożliwiającego uzyskanie zasiłku przedemerytalnego [został on dodany 1 stycznia 1997 r. ustawą z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 147, poz. 687]). Natomiast art. 15 ust. 2b u.e.r. odnosi się do repatriantów. Z dokumentacji przekazanej Sejmowi nie wynika, że skarżący jest repatriantem. Artykuł 17 ust. 1 u.e.r. stosuje się do osób, które 31 grudnia 1998 r. nie ukończyły więcej niż 30 lat (skarżący, urodzony 1957 r., w wymaganym dniu skończył 41 lat; zob. decyzja o ustaleniu kapitału początkowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych II Oddziału w P z lutego 2011 r., sygn. akt ), a art. 17 ust. 3 u.e.r. określa sytuację osób, które nie legitymują się 10 letnim okresem ubezpieczenia (jest on krótszy) ze względu na okoliczności wskazane w przepisie, w tym pełnienie służby wojskowej. Jak wskazuje się w literaturze: „[...]gdy ubezpieczony ma możliwość wyboru do ustalenia podstawy wymiaru kapitału początkowego okresu kolejnych 10 lat kalendarzowych, przepisy art. 17 ust. 1 i 3 nie mają zastosowania” (B. Suchacki [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, komentarz do art. 174, Lex 2009, nr 53464). Skarżący legitymuje się 16 letnim okresem ubezpieczenia (decyzja o ustaleniu kapitału początkowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych II Oddziału w P z lutego 2011 r., sygn. akt ), a zatem wobec niego nie mogą zostać zastosowane art. 17 ust. 1 i ust. 3 u.e.r. Tym samym art. 15 ust. 2, ust. 2b, ust. 8 oraz art. 17 ust. 1 i ust. 3 u.e.r. nie regulują sytuacji prawnej skarżącego, nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia sądu, nie mogą zatem być przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu.

8. Skarżący kwestionuje także zgodność art. 174 ust. 3 u.e.r. w zakresie, „w jakim dla okresu odbywania przez ubezpieczonego obowiązkowej służby wojskowej, przypadającej przed dniem 1 stycznia 1999 r., nie przewiduje przyjmowania za podstawę wymiaru składek kwoty obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, ewentualnie obowiązującej w tym okresie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób pełniących czynną służbę w Wojsku Polskim”. Wskazany zakres zaskarżenia może sugerować,

że celem skarżącego nie jest dokonanie kontroli konstytucyjności uregulowania, które zostało w sposób pozytywny ukształtowane w badanych przepisach, lecz określony brak regulacji.

W uzasadnieniu skargi nie zostały podniesione argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością art. 174 u.e.r. z powodu braku części regulacji odpowiadającej wskazanym w *petitum* zakresom zaskarżenia: konstytucyjną konieczność przyjęcia za podstawę wymiaru składek kwoty równej wysokości minimalnego wynagrodzenia pracowników obowiązującego w tym okresie albo obliczenia kapitału początkowego, uwzględniając podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób pełniących czynną służbę wojskową w Wojsku Polskim. Podkreślić należy, że skarżący wskazuje dwa zakresy, z których wynikają dwie różne regulacje, inaczej wpływające na sytuację skarżącego. Zarzut braku uzasadnienia odnosi się do obu zakresów. Zdaniem Sejmu, wyjaśnienie skarżącego: „Przyjęcie do wyliczeń kapitału początkowego, który służy do obliczania wysokości emerytury, chociażby kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę w miejsce wynagrodzenia zerowego skutkowałoby podwyższeniem kapitału początkowego [...]” (pismo uzupełniające braki, s. 5-6), nie można uznać za spełnienie wymagań wynikających z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Pamiętać należy, że w przypadku niemożności ustalenia podstawy wymiaru składek, nakaz przyjęcia dla okresu pozostawania w stosunku pracy kwoty obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników wynika z art. 15 ust. 2a u.e.r. Skarżący natomiast zakwestionował art. 174 ust. 3 u.e.r. wraz z wszystkimi regulacjami, do których on odsyła, a nie jedynie art. 15 ust. 2a w związku z art. 174 ust. 1 i ust. 3 u.e.r. w zakresie w jakim nie dotyczy osób, które przed 1 stycznia 1999 r. pełniły zasadniczą służbę wojskową. Ponadto w uzasadnieniu skargi przedstawiono jedynie wywód, zgodnie z którym kwestionowany przepis nie spełnia standardu konstytucyjnego, gdyż okres odbywania zasadniczej służby wojskowej przed 1 stycznia 1999 r. generalnie nie wpływa na podwyższenie wymiaru podstawy świadczenia, a poprzez to wysokości kapitału początkowego osób, które taką służbę pełniły.

Na marginesie Sejm zauważa, że wyznaczony przez skarżącego zakres badania art. 174 ust. 3 u.e.r. w rzeczywistości jest postulatem ustawodawczym wprowadzenia, obok zaskarżonych, nowych unormowań. Nawet uzasadnienie zarzutu nie mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której wyszczególniony przez skarżącego zakres zostałby zakwalifikowany jako pominięcie prawodawcze,

ewentualnie podlegające kontroli Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy standardów ustawy zasadniczej. We wskazanym zakresie skarżący określa hipotezę nowego przepisu (okresy odbywania przez ubezpieczonych obowiązkowej służby wojskowej przed 1 stycznia 1999 r.) oraz dwie całkowicie nowe dyspozycje żądanych unormowań (przyjęcie za podstawę wymiaru składek obowiązującej w ww. okresie kwoty minimalnego wynagrodzenia pracowników albo podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe osób pełniących czynną służbę w Wojsku Polskim). Uznanie niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu w zakresie wymienionym w skardze prowadziłoby do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania (zob. na ten temat w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem” (wyrok TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Rozpoznawanie zarzutów dotyczących braku regulacji wymaga więc daleko posuniętego rygoryzmu co do stwierdzenia jakościowej tożsamości (albo przynajmniej wyraźnego podobieństwa) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. „Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; zob. także postanowienie TK z 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 15/11 wraz z wskazanym tam orzecznictwem i literaturą). W żadnym wypadku kontrola „pominięcia ustawodawczego” nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykrczałoby to poza konstytucyjną rolę Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; zob. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 30 października 2001 r., sygn. akt



J                    kapitał początkowy na dzień 1 stycznia 1999 r. w wysokości                    zł. Okres odbywania służby wojskowej został uwzględniony jako okres składkowy, a dochód za ten czas został przyjęty jako 0 zł. Od powyższej decyzji skarżący złożył odwołanie, wnosząc o jej zmianę m.in. poprzez skorygowanie lub ponowne naliczenie wartości kapitału początkowego, w ten sposób, że czas służby wojskowej w roku 1980 winien zostać zakwalifikowany jako okres, w którym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe stanowić ma podstawa wymiaru składek osób pełniących czynną służbę wojskową w Wojsku Polskim. W tym zakresie odwołanie zostało oddalone przez Sąd Okręgowy w K III Wydział Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (wyrok z                    sierpnia 2011 r., sygn. akt                    ; wyrok zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że uwzględnił skarżącemu do ustalenia wartości kapitału początkowego okresy pracy w C                    od                    sierpnia 1982 r. do                    lipca 1984 r.). Sąd Apelacyjny oddalił apelację (wyrok z                    marca 2012 r., sygn. akt                    ), a Sąd Najwyższy odrzucił skargę kasacyjną skarżącego (postanowienie SN z                    lutego 2013 r., sygn. akt                    ).

2. Ustawodawca, wprowadzając reformę systemu emerytalnego z roku 1998, zmienił 1 stycznia 1999 r. mechanizm ustalania wymiaru emerytury. W nowym systemie zdefiniowanej składki wysokość emerytury została uzależniona od kwoty zgromadzonych w okresie aktywności zawodowej składek. Wymiar emerytury zależy m.in. od sumy składek, z uwzględnieniem ich waloryzacji, zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego do momentu wypłaty emerytury (tzw. I filar; dodatkowym elementem emerytury jest kwota środków odpowiadających wartości umorzonych przez Otwarty Fundusz Ubezpieczeniowy [dalej: OFE] jednostek rozrachunkowych w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego oraz środków zewidencjonowanych na subkoncie, które tworzą przekazaną ZUS część składki; tzw. II filar; skarga nie dotyczy tych aspektów obliczania emerytury). Nowy model emerytury ma zastosowanie wobec ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a zatem także do osób, które przed 1 stycznia 1999 r. nie gromadziły składek na swoim koncie, gdyż inny był system finansowania świadczeń emerytalnych. Za okres trwania ubezpieczenia przed tą datą nie ma możliwości wyliczenia sumy składek. Aby czas pozostawania w ubezpieczeniu przed 1 stycznia 1999 r. został uwzględniony przy wymiarze

emerytury, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do u.e.r. instytucji kapitału początkowego. Regulacja kapitału początkowego wynika w art. 173-175 u.e.r. Zgodnie z art. 173 ust. 1 u.e.r. „Dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek, ustala się kapitał początkowy”.

Kapitał początkowy ustala się dla potrzeb obliczenia nowej emerytury wypłacanej ze składek zgromadzonych, dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. podlegających ubezpieczeniu społecznemu przed 1 stycznia 1999 r. Ustala się go na zasadach określonych w art. 53 u.e.r., z uwzględnieniem modyfikacji wynikającej z regulacji art. 174 ust. 2-12 u.e.r. (art. 174 ust. 1 u.e.r.). Jak wyjaśnia się w literaturze przedmiotu: „Kapitał początkowy to iloczyn kwoty hipotetycznej emerytury ustalonej na 1 stycznia 1999 r. i wyrażonego w miesiącach średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku 62 lat [...] Biorąc po uwagę, że emerytura hipotetyczna to w zamyśle ustawy emerytura, jaką otrzymywałby ubezpieczony, gdyby założyć likwidację ubezpieczeń społecznych z dniem 1 stycznia 1999 r., wyliczenie emerytury hipotetycznej dokonuje się według formuły stosowanej w systemie zdefiniowanego świadczenia. Emerytura w tym systemie to suma kwoty stałej (C) i kwoty indywidualnej (Ki). Wobec tego jednak, że w formule wymiaru emerytury kwota stała (tj. 24% kwoty bazowej) jest przewidziana dla osoby, która osiągnęła wiek emerytalny (60/65 lat) i ma wymagany pełny staż ubezpieczeniowy, a kapitał początkowy ustala się dla osób, które nie osiągnęły tego wieku i stażu, przy ustalaniu emerytury hipotetycznej, kwota stała zostaje proporcjonalnie zmniejszona za pomocą współczynnika «p». Obliczone wartości tego współczynnika, ustalone w zależności od wieku oraz stażu ubezpieczeniowego przebytego do 31 grudnia 1998 r., znajdują się w tabeli stanowiącej załącznik do ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Emerytura hipotetyczna ustalana dla celów wyliczenia kapitału początkowego równa się sumie kwoty stałej zmniejszonej odpowiednim współczynnikiem i kwoty indywidualnej ustalonej na 31 grudnia 1998 r. [...] Do obliczenia podstawy wymiaru emerytury hipotetycznej okres kolejnych 10 lat kalendarzowych wybiera się z okresu od 1 stycznia 1980 r. do 31 grudnia 1998 r.” (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 117; zob. także B. Suchacki [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Lex 53464;

oraz wyroki TK z: 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; uchwała SN z 13 maja 2004 r., sygn. akt III UZP 11/03).

A zatem na wysokość kapitału początkowego wpływa kwota stała (socjalna) oraz kwota indywidualna. Kwota stała stanowi element mechanizmu wyliczania emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia i przysługuje każdemu ubezpieczonemu, który spełnił warunki otrzymania świadczenia. Nie jest powiązana z indywidualnym „wkładem” ubezpieczonego w tworzenie funduszu; modyfikuje zależność pomiędzy wysokością świadczenia a wysokością składki. Jak powyżej zaznaczono, przy ustalaniu emerytury hipotetycznej, ze względu na to, że kapitał początkowy wylicza się dla osób w różnym wieku i z różnymi okresami ubezpieczenia, kwota stała zostaje proporcjonalnie zmniejszona za pomocą współczynnika «p». Na jego wysokość oddziałuje staż ubezpieczeniowy, a tworzące go okresy składkowe i nieskładkowe w jednakowy sposób wpływają na współczynnik (art. 174 ust. 8 u.e.r.).

Natomiast kwota indywidualna stanowi wyraz więzi pomiędzy stanem opłaconych składek a wysokością emerytury/kapitału początkowego. Odzwierciedla ona indywidualny wkład ubezpieczonego w funkcjonowanie systemu emerytalnego, mierzony stażem pracy i wysokością zarobków, od których była pobierana składka. Kwota indywidualna świadczenia zależy od okresu ubezpieczeniowego oraz podstawy wymiaru. Okresy składkowe wpływają na wysokość kapitału początkowego w ten sposób, że każdy rok okresów składkowych zwiększa hipotetyczną emeryturę o 1,3% podstawy wymiaru. Natomiast okresy nieskładkowe podwyższają świadczenie o 0,7% podstawy wymiaru. Te ostatnie mogą zostać uwzględnione wyłącznie w rozmiarze równym bądź mniejszym niż 1/3 posiadanych okresów składkowych.

Podstawa wymiaru świadczenia uzależniona jest od zarobków uzyskiwanych w określonym przez ustawę czasie. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.e.r., podstawę wymiaru emerytury stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe lub społeczne w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok w którym zgłoszono wniosek o ustalenie emerytury. W przypadku kapitału początkowego prawo wyboru ogranicza się do 10 lat kalendarzowych z okresu 1980-1998 (art. 174 ust. 3 *in fine* u.e.r.: okres kolejnych 10 lat kalendarzowych ustala się z okresu przed 1 stycznia 1999 r.). Czas ten nie



może być ani dłuższy, ani krótszy niż 10 lat i nie mogą zostać wyłączone z niego żadne okresy, np. w których ubezpieczony nie podlegał ubezpieczeniu społecznemu i nie osiągał dochodów (wskazuje się 10 lat następujących po sobie; art. 16 u.e.r.). Osoby ubezpieczone przez okres dłuższy niż 20 lat mogą, wyłącznie na wniosek, obliczyć podstawę wymiaru hipotetycznej emerytury uwzględniając okres 20 lat przypadających przed rokiem złożenia wniosku (1 stycznia 1999 r.) wybranych z całego okresu ubezpieczenia (art. 15 ust. 6 u.e.r.).

Uwzględnienie zarobków z tak rozległego czasu wymaga znalezienia sposobu porównywania zarobków. Konieczne jest zatem ustalenie relacji (wskaźnika) rocznych zarobków indywidualnych do przeciętnego rocznego wynagrodzenia. A zatem, po pierwsze, oblicza się sumę kwot podstaw wymiaru składek (także kwot wskazanych w art. 15 ust. 3 u.e.r.) w okresie każdego roku z wybranych przez zainteresowanego lat kalendarzowych. W drugim kroku oblicza się stosunek każdej z tych sum kwot do rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonej za dany rok kalendarzowy, wyrażając go w procentach. W trzecim etapie, oblicza się średnią arytmetyczną tych procentów (sumuje się 10 kolejnych wskaźników i wyciąga się z nich średnią); stanowi ona wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury lub renty (nie może on być wyższy niż 250%). Na końcu mnoży się przez ten wskaźnik (WWPW) kwotę bazową (100 % przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenie społeczne). Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe stanowi przychód indywidualny ubezpieczonego. Jest on wyliczany na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (Dz. U. Nr 161, poz. 1106 ze zm.).

Podsumowując, na wymiar kapitału początkowego wpływ ma kwalifikacja danego okresu jako składkowego – wówczas powiększa on liczbę lat składkowych, którą mnoży się przez 1,3% podstawy wymiaru – oraz indywidualny przychód ubezpieczonego, który podwyższa podstawę wymiaru emerytury.

### **III. Zgodność przepisów**

#### **1. Zarzuty skarżącego**

Skarżący stoi na stanowisku, że okres zasadniczej służby wojskowej, którą odbył w roku 1980, musi, z konstytucyjnych powodów, wpływać zarówno na fakt uzyskania, jak i wysokość emerytury (kapitału początkowego). Skoro skarżący nie z własnej winy, lecz wykonując swój konstytucyjny obowiązek odbycia służby wojskowej, nie mógł płacić składek na ubezpieczenie emerytalne, to nie może ponosić negatywnych tego konsekwencji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Ponadto, skarżący wskazuje, że zakwestionowana regulacja stawia go w sytuacji mniej korzystnej niż osoby odbywające zasadniczą służbę wojskową po 31 grudnia 1998 r. (wobec tych osób państwo opłaca składki emerytalne), rolników, którzy odbywali służbę wojskową przed 1 stycznia 1999 r. (okres zasadniczej służby wojskowej ma korzystny wpływ na wysokość emerytury rolniczej), duchownych, którzy w okresie przed 1 stycznia 1999 r. przebywali na misjach (są oni zwolnieni z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, a przy obliczaniu kapitału początkowego przyjmuje się wynagrodzenie z okresu poprzedzającego wyjazd), innych pracowników, kobiety.

#### **2. Wzorce kontroli**

2.1. Skarżący czyni podstawą badania art. 67 ust. 1, art. 67 ust. 2 oraz art. 65 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji; każdy z artykułów rozpatrywany w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi: „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”. Wskazany przepis mówi ogólnie o zabezpieczeniu społecznym, które obejmuje całokształt świadczeń przyznawanych ze środków publicznych obywatelowi będącemu w potrzebie (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III,

Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3). Podmiotem tego prawa jest obywatel polski, z kolei adresatem władze publiczne. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji wskazuje podstawowe sytuacje, w których obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając tym samym ustawodawcy szczegółowe uregulowanie jego zakresu i form (mówi się w tym kontekście o znaczeniu odsyłającym przepisu; *ibidem*, s. 5).

Omawiany przepis był już wielokrotnie przedmiotem analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt SK 30/03) organ ten stwierdził, że: „[...] pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter. Ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się bowiem do prawa do zabezpieczenia społecznego [...]. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak również, że określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa [...]”, jak również uznał, iż „[...] z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów [...]”. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być natomiast przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie (zob. wyrok TK z 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09).

Sąd konstytucyjny podkreślał ponadto wielokrotnie, iż ze względu na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, ustawodawcy pozostawia się znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych, przy czym swoboda ta nie jest nieograniczona (por. wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Ustawodawca musi uwzględniać nie tylko istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, lecz także inne zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, sprawiedliwości społecznej, ochrony praw nabytych czy równości (por. wyroki TK z: 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11; 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09; zob. także L. Garlicki, *op. cit.*, s. 6).

Do uprawnień ustawodawcy, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej

służyły realizacji tych celów. Natomiast nie jest rolą Trybunału orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

2.3. Skarżący wskazuje jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, który formułuje zasadę równości: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”. Przyjmuje się powszechnie, że w ust. 1 art. 32 Konstytucji nastąpiło określenie ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.). Zasada równości wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny, istotą zasady równości jest „[...] nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. 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 [...]” (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; zob. także wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07). Konsekwencją zasady równości wobec prawa jest zakaz dyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn, to jest zakaz różnego traktowania takich samych (podobnych) podmiotów; zakaz wprowadzania zróżnicowań zarówno dyskryminujących (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i faworyzujących (uprzywilejowanie).

Równość wobec prawa nie ma charakteru absolutnego (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Nie każda zatem sytuacja, w której norma traktuje odmiennie adresatów odznaczających się określoną cechą wspólną, będzie odstępstwem (niedopuszczalnym wyjątkiem) od zasady równości. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć

„uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach” por. m.in.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01). Należy wówczas odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium, różnicujące sytuację podmiotów prawa, pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

2.4. Na treść wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej, uczynionej przez skarżącego wzorcem kontroli, składają się wartości konstytucyjne takie jak: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych, a także szczegółowe zasady prawne np. minimum bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Zasada sprawiedliwości pozostaje również w korelacji z zasadą równości. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że obie zasady są ściśle związane (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jednakże podkreślić należy, że: „Mimo bliskości treści, zasady (zasad) sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 59 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). „W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby” (*ibidem*). W dziedzinie ubezpieczeń społecznych Trybunał

wiązał zasadę sprawiedliwości społecznej także z postulatem zachowania słusznych (sprawiedliwych) proporcji między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (zob. wyroki TK z: 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05).

2.5. Artykuł 67 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. Zdaniem Sejmu, nie jest możliwe łączne powołanie się w skardze konstytucyjnej na prawo wynikające z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Z regulacji art. 67 ust. 2 Konstytucji wyraźnie wynika bowiem, że obywatel ma prawo do ochrony w przypadku, gdy nie posiada innych środków utrzymania, w tym prawa do świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Artykuł 67 ust. 2 i art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej posiadają rozłączne zakresy normowania. Skarżący kwestionuje regulację określającą sposób ustalenia kapitału początkowego, a zatem przepis kształtujący warunki i wymiar prawa do emerytury. Zaskarżone zostało unormowanie wyraźnie odnoszące się jedynie do prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

W związku z powyższym, Sejm wnosi o uznanie art. 67 ust. 2 Konstytucji za wzorzec nieadekwatny. Tym samym, stwierdzić trzeba, że art. 174 ust. 3 u.e.r. w zakresie wskazanym w *petitum* **nie jest niezgodny** z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.6. Podstawą badania uczyniono również „prawo do swobodnego wyboru wykonywanej pracy” (pismo uzupełniające braki, s. 2; skarga, s. 2), jako źródło tego prawa wskazując art. 65 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten posiada następujące brzmienie: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. A zatem, ustawa zasadnicza ustanawia prawo do wolnego wyboru i wykonywania zawodu oraz prawo do wyboru miejsca pracy, a nie wskazane przez skarżącego prawo do swobodnego wyboru pracy. Pomimo wezwania, skarżący nie doprecyzował, w sposób korespondujący z tekstem ustawy zasadniczej, stawianego zarzutu. Jeśli skarżący obstawałby przy

tezie o naruszeniu „prawa do swobodnego wyboru wykonywanej pracy”, jako prawa różnego niż wskazane w art. 65 ust. 1 Konstytucji, należałoby umorzyć postępowania w tym zakresie, gdyż nie zostałyby spełniona przesłanka, wynikająca z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej, naruszenia konstytucyjnego prawa albo wolności. Wydaje się jednak, że możliwe jest przyjęcie założenia, iż skarżący kwestionuje zgodność regulacji u.e.r. z prawem do swobodnego wyboru i wykonywania zawodu, ponieważ był on zmuszony do odbycia zasadniczej służby wojskowej.

Ponadto, art. 174 ust. 3 u.e.r. miałby być niezgodny z nakazem nałożenia obowiązku pracy wyłącznie przez ustawę (art. 65 ust. 2 Konstytucji) oraz obowiązku ustanowienia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę (art. 65 ust. 4 Konstytucji).

Zdaniem Sejmu, wszystkie powyżej omówione wzorce kontroli (art. 65 ust. 1, ust. 2, ust. 4 ustawy zasadniczej) są nieadekwatne. Zakwestionowany przepis kształtuje element mechanizmu ustalenia wysokości emerytury skarżącego. Nie odnosi się do swobody wyboru zawodu, albo obowiązku pracy. W związku z tym trzeba przyjąć, że art. 174 ust. 3 u.e.r. w zakresie wskazanym w *petitum* **nie jest niezgodny** z art. 65 ust. 1, ust. 2, ust. 4 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

### **3. Analiza zgodności**

3.1. Aby rozstrzygnąć problem konstytucyjny (zgodność zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami) trzeba ustalić, jaki wpływ na wysokość kapitału początkowego ma uwzględnienie w stażu ubezpieczeniowym czasu obywatela zasadniczej służby wojskowej, to jest okresów składkowych, za które nie była opłacona składka. Następnie należy ustalić, czy taki wpływ jest korzystniejszy w stosunku do podstawowej regulacji, aby ostatecznie porównać (jeśli to możliwe) sytuację prawną wskazanych przez skarżącego grup podmiotów z pozycją skarżącego.

3.2. Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. System ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza w obecnym jego kształcie, zakłada partycypację w okresie aktywności zawodowej w tworzeniu funduszu, z którego będzie wypłacane późniejsze świadczenie. 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 TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04). Okres ponoszenia ciężarów na rzecz polskiego funduszu emerytalnego jest zatem kluczowy dla wysokości świadczeń emerytalnych. A zatem konstytucyjne prawo do emerytury zależy od okresów zatrudnienia, z którymi powiązany byłoby obowiązek ponoszenia kosztów uczestniczenia w systemie zabezpieczenia społecznego; *a contrario* czas, w którym taki obowiązek nie jest spełniany, nie ma wpływu na kształt (konstytucyjnego) prawa do emerytury (nie musi być uwzględniony przy ustalaniu prawa do niej i jej wysokości). Norma konstytucyjna (art. 67 ust. 1) nie nakazuje korzystniejszego traktowania osób, które nie ponosiły kosztów tworzenia funduszu ubezpieczeń, niż pozostałych obywateli, którzy ponosili ciężary tworzenia funduszu ubezpieczeniowego.

Polski system ubezpieczenia społecznego od reformy w 1999 r. zakłada wyraźne powiązanie prawa do świadczeń oraz jego wymiaru z obciążającą ubezpieczonego składką. Do ustalenia prawa do emerytury konieczne jest zatem wykazanie tzw. okresów składkowych, to jest okresów zatrudnienia, w których składka na ubezpieczenie społeczne została opłacona. Czas wykonywania określonej działalności, za którą nie jest (była) odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne (na rzecz funduszu ubezpieczeniowego), zgodnie z logiką systemu opartego na jej zdefiniowaniu, nie powinien zostać uwzględniony jako okres składkowy. Od tej zasady ustawodawca zdecydował się odstąpić, przewidując tzw. fikcyjne okresy składkowe, to jest okresy, które zostały uznane za składkowe, choć składka nie została opłacona. Takim fikcyjnym okresem składkowym jest czas odbywania zasadniczej służby wojskowej, kwalifikowany jako okres czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.e.r.). To znaczy, że fikcyjny okres składkowy wpływa na prawo do emerytury w korzystny dla ubezpieczonego sposób, pomimo iż w tym czasie nie współtworzył on funduszu ubezpieczeniowego.

Wynikająca z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, przysługująca ustawodawcy swoboda kształtowania zabezpieczenia społecznego 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 swojej aktywności nie współtworzyły funduszu ubezpieczeń, należą osoby, które odbyły zasadniczą służbę wojskową. Jest konstytucyjnie możliwe uwzględnienie specyfiki wykonywanej działalności, z którą nie był powiązany obowiązek opłacania składki, i utworzenie ww. fikcyjnych okresów składkowych; postawienie obywatela, który nie opłacał składki, w sytuacji, tak jakby takie składki zostały opłacone. Uznanie okresów bez składki jako składkowe, np. czas zasadniczej służby wojskowej, stanowi zatem wyjątkowe (szczególne) uprawnienie, a wybór metody ich włączenia do systemu ubezpieczenia społecznego znajduje się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że prawotwórca nie ma konstytucyjnego obowiązku zrównania kwalifikacji fikcyjnych okresów składkowych z okresami, za które składka została faktycznie opłacona.

3.3. Jak wyjaśniono powyżej, lata uznane za okresy składkowe w sposób korzystny dla ubezpieczonego wpływają na wysokość kapitału początkowego. Czas kwalifikowany jako składkowy posiada wyższy współczynnik (1,3 %) niż okresy nieskładkowe (0,7 %) przy obliczaniu kwoty indywidualnej. W tym zakresie, fikcyjne okresy składkowe są tak samo traktowane przez ustawodawcę, jak czas za który składka została opłacona. Natomiast okresy składkowe bez składki, co do zasady nie podwyższają podstawy wymiaru emerytury (kapitału początkowego), gdyż, tak jak w przypadku odbywania zasadniczej służby wojskowej, do obliczenia podstawy wymiaru świadczenia przyjmowany jest oskładkowany przychód, a ten w przypadku fikcyjnych okresów składkowych wynosi 0 zł.

Podsumowując, stwierdzić zatem należy, że uznanie czasu zasadniczej służby wojskowej za okres składkowy ma wpływ na wysokość kapitału początkowego, choć nie w sposób zaspokajający oczekiwania skarżącego. Zakwalifikowanie okresu zasadniczej służby wojskowej jako okresu składkowego, pomimo, iż składki nie były opłacane, stanowi wyraz społecznego docenienia osób odbywających taką służbę. Są one zatem w korzystniejszej sytuacji niż osoby,

których działalność nie była powiązana z opłacaniem składki i jest traktowania albo jako okres nieskładkowy (np. okres opieki nad inwalidą wojennym, albo okres urlopu wychowawczego), albo w ogóle nie wpływa na wymiar emerytury (kapitału początkowego; np. urlop bezpłatny udzielony w innych okolicznościach niż wskazane w art. 7 pkt 5 oraz pkt 8 u.e.r.).

3.4. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi 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 regulacyjnej. 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 TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06).

Podkreślić należy, że zakwalifikowanie czasu zasadniczej służby wojskowej jako okresów składkowych stawia ubezpieczonego w korzystniejszej sytuacji, niż gdyby potraktować ten czas zgodnie z faktycznym stanem, jako okres za który nie opłacano składki. Zaskarżona regulacja nie narusza zatem istoty prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego. Jednakże z uwagi na to, że czas zasadniczej służby wojskowej wynosił w latach 1980-1998 maksymalnie 2 lata (zob. art. 86 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 11 lutego 1984 r., art. 91 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym od 11 lutego 1984 r. do 22 stycznia 1992 r. oraz art. 82 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym od 22 stycznia 1992 r. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; t.j. Dz. U. z 1979 r. Nr 18, poz. 111 ze zm.; dalej: u.p.o.o.), nawet negatywna ocena tej konstrukcji, z punktu widzenia kształtowania wysokości przyszłej emerytury ubezpieczonego, nie może prowadzić do wniosku o niezgodności badanej regulacji z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Nie determinuje ona bowiem w stopniu znaczącym ostatecznej wysokości świadczenia emerytalnego. Wysokość świadczenia emerytalnego zależeć będzie od innych czynników, w szczególności od działalności ubezpieczonego po odbyciu zasadniczej służby

wojskowej i jego wkładu w tworzenie funduszu ubezpieczeniowego (opłaconych składek). Tym samym, badana regulacja ze względu na nieznaczny wpływ na ostateczną wysokość emerytury nie może naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego.

3.5. Skarżący podnosi, że jego sytuacja prawna wobec grup podmiotów podobnych została ukształtowana w sposób mniej korzystny i przez to niekonstytucyjny.

Podmiotami podobnymi miałyby być osoby, które odbyły zasadniczą służbę wojskową przed 1 stycznia 1999 r. i po tej dacie. Skarżący, jako wspólną cechę istotną wskazuje odbycie zasadniczej służby wojskowej. Sejm pragnie zwrócić uwagę Trybunału Konstytucyjnego na inną cechę, która różnicuje te podmioty na dwie grupy, to jest fakt realnego opłacenia składki. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczenia społecznego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.; dalej: u.s.u.s.) żołnierze niezawodowi pełniący czynną służbę wojskową (z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę kandydacką) są objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym. W systemie „świadczenie za składkę” za czas służby wojskowej budżet państwa opłaca składkę. Podstawę wymiaru składek stanowi wynagrodzenie minimalne (zob. art. 18 ust. 5 u.s.u.s.; zob. także art. 16 ust. 5 u.s.u.s.). Pamiętać należy, że ze względu na charakter wykonywanych czynności dla osób, które odbyły zasadniczą służbę wojskową, czas służby kwalifikowany jest w jednakowy sposób, jako okres składkowy podwyższający wysokość emerytury. Różnica polega na przyjęciu, iż dla osób, którym w czasie przed 1 stycznia 1999 r. składki nie zostały opłacone, przy obliczaniu kapitału początkowego, a ściślej podstawy wymiaru świadczenia, ich przychód, zgodnie z rzeczywistością, przyjęty jest jako 0 zł. Natomiast ubezpieczeni, którzy po 1 stycznia 1999 r. pełnili służbę w wojsku jako niezawodowi żołnierze (za wyjątkiem służby kandydackiej) będą mogli uwzględnić w wysokości swojej emerytury realnie opłacone za ten czas składki.

Ze względu na fakt realnego opłacania składek tylko przez jedną grupę ubezpieczonych, obywatele, którzy odbyli służbę wojskową po 1 stycznia 1999 r. oraz osoby, które pełniły zasadniczą służbę wojskową w okresie 1980-1998 nie stanowią podmiotów podobnych.

3.6. Podmiotami podobnymi mają być pełniący przed dniem 1 stycznia 1999 r. zasadniczą służbę wojskową: ubezpieczeni przynależący do powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego oraz osoby objęte ubezpieczeniem społecznym rolników. Wobec powyższego, należy ustalić, czy oba systemy (uczestniczące w nich osoby) można traktować jako systemy podobne. Jak powyżej wyjaśniono, powszechny systemem ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza od 1 stycznia 1999 r., oparty jest na zasadzie „świadczenie za składkę”. Instytucja kapitału początkowego służyć ma realizacji tej zasady wobec ubezpieczonych, którzy przed 1 stycznia 1999 r. byli aktywni zawodowo, a emeryturę pobierać będą w nowym systemie. Ustalić należy, czy system ubezpieczenia społecznego rolników, również posiada taką samą cechę, to jest czy oparty jest na zasadzie wzajemności (ekwiwalentności) składki i świadczenia. Tylko bowiem pod takim warunkiem można mówić o podobieństwie ubezpieczonych.

System ubezpieczeń rolniczych przewiduje ustalenie i wypłatę emerytury rolniczej, uregulowanej w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.; dalej: u.u.s.r.). Zgodnie z art. 24 u.u.s.r., emerytura rolnicza składa się z części składkowej i części uzupełniającej (zob. także art. 25 i 26 u.u.s.r.). Istnienie części uzupełniającej zakłada, że system (emerytalny) ubezpieczeń rolniczych opiera się będzie na dalekiej partycypacji środków budżetowych w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych. Ponadto część składkowa emerytury rolniczej także wykazuje pewną specyfikę. Rolnicy opłacają bowiem na ubezpieczenie rolnicze składkę, której wysokość nie zależy od dochodów osiągniętych z gospodarstwa, a jest różnicowana ze względu na jego obszar, ale w liczbach bezwzględnych w niewielkim stopniu; wysokość składki waha się od 10% do 48% najniższej emerytury określonej w u.e.r. (zob. art. 17 u.u.s.r.). Część uzupełniająca emerytury rolniczej wynosi 95% emerytury podstawowej (kwota miesięcznej najniższej emerytury, przewidzianej w przepisach u.e.r.), jeżeli liczba lat przyjęta do ustalenia części składkowej, jest mniejsza od 20; przy każdym pełnym roku od 20 lat część uzupełniająca zmniejsza się o 0,5% emerytury podstawowej. Część uzupełniająca nie może wynosić mniej niż 85% emerytury podstawowej, a suma części uzupełniającej i części składkowej nie może być mniejsza od emerytury podstawowej (art. 26 u.u.s.r.). Część składkową ustala się, przyjmując po 1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Dolicza się również liczbę lat: odbywania

czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresy jej równorzędne albo zastępczych form tej służby, przypadających przed 1 stycznia 1999 r.

Można zatem stwierdzić, że w systemie ubezpieczenia rolniczego, w odróżnieniu od powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, świadczenie nie jest zasadniczo ekwiwalentne do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych (zob. również wyroki TK z: 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03 oraz 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Świadczenie emerytalne wskazane w u.u.s.r. nie jest (w pełni) oparte na zasadzie wzajemności. Konsekwencją tych założeń konstrukcyjnych jest zasadnicza z punktu widzenia niniejszej sprawy różnica między powszechnym systemem ubezpieczenia emerytalnego a ubezpieczeniem społecznym rolników, a mianowicie obecna jedynie w pierwszym z wymienionych instytucja kapitału początkowego.

W związku z powyższym, Sejm nie podziela poglądu skarżącego o dopuszczalności wyróżnienia grupy posiadającej wspólną cechę istotną, do której należałoby ubezpieczeni w powszechnym systemie emerytalno-rentowym oraz objęci ubezpieczeniem społecznym rolników.

Na marginesie należy wskazać, że konstrukcja mechanizmów uwzględniania okresów zasadniczej służby wojskowej przy obliczaniu wysokości emerytury w części składkowej emerytury rolniczej oraz określania kapitału początkowego jest zbliżona do siebie; każdy rok służby wojskowej podwyższa wysokość świadczenia (o 1% emerytury podstawowej w przypadku emerytury rolniczej; o 1,3% podstawy wymiaru w przypadku kapitału początkowego).

3.7. Podmiotami podobnymi w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji są natomiast, zdaniem Sejmu, osoby objęte powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, które przed 1 stycznia 1999 r. pełniły zasadniczą służbę wojskową (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.e.r.) lub pełniły posługę duchownego przebywając na misjach (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz pkt 16 u.e.r.). Wspólną cechą relewantną są: podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, zastosowanie wobec ubezpieczonych instytucji kapitału początkowego oraz wykonywanie przez nich działalności kwalifikowanej jako okres składkowy, za który składka nie została opłacona, przy założeniu jednakże, że ocenie zostaną poddane te same lata wykonywania ww. działalności.

Duchowni przed 1 lipca 1989 r. nie byli objęci obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Sytuacja prawna osób duchownych w zakresie ubezpieczenia emerytalnego została uregulowana dopiero w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych (Dz. U. Nr 29, poz. 156 ze zm.; dalej: u.u.s.d.), która wprowadziła od 1 lipca 1989 r. obowiązek takiego ubezpieczenia. Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d.; dla ustalenia prawa do emerytury przewidziano możliwość uwzględnienia okresu pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r., pod warunkiem opłacania składek za cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia (w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że warunek opłacenia składek za cały okres podlegania obowiązkowi ubezpieczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 u.u.s.d. interpretować należało jak obowiązek opłacenia składek za czas po wejściu w życie ustawy; zob. T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997, s. 149). Natomiast osoby duchowne, które przebywały na misjach, na podstawie art. 30 ust. 4 u.u.s.d., zostały zwolnione z opłacania składek na ubezpieczenie za ten okres. Ustawa 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 o rewaloryzacji) nie zmieniła powyższych reguł, utrzymując w mocy u.u.s.d. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rewaloryzacji, jako okresy składkowe uwzględniano okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne duchownych i okresy zaliczone do okresów tego ubezpieczenia, a zatem także czas, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 oraz art. 30 ust. 4 u.u.s.d. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS uchyliła przepisy emerytalne dotyczące duchownych zawarte w u.u.s.d. oraz ustawę o rewaloryzacji (art. 195 u.e.r.), regulując w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz pkt 16 u.e.r. sprawę uznania za okres składkowy przebywania duchownego na misji.

Kwestia obliczenia kapitału początkowego dla osób duchownych przebywających na misji budziła wątpliwości, które rozstrzygnął wyrok Sądu Najwyższego z 16 marca 2006 r. (sygn. akt III UK 21/06). Wyrok sądu zapadł w następującym stanie faktycznym. W okresie od 1 lipca 1989 r. do 30 czerwca 1990 r. duchowny pracował jako ksiądz diecezjalny i za ten czas zostały opłacone składki na ubezpieczenie społeczne. Od dnia 1 lipca 1990 r. ubezpieczony przebywał na misjach i za ten okres nie zostały uiszczone składki. Sąd Najwyższy stwierdził, że składkowe okresy ubezpieczenia duchownych, w których byli oni ustawowo

zwolnieni z obowiązku opłacania składek na podstawie art. 30 ust. 4 u.u.s.d., przypadające do dnia wejścia w życie u.e.r., należy traktować jak okresy, za które zostały opłacone składki przy ustaleniu wartości kapitału początkowego. Prawidłowa wykładnia art. 174 ust. 3 w związku z art. 15 ust. 8 u.e.r. powinna uwzględniać zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu duchownych obowiązujące nie tylko pod rządem u.e.r., ale także przed dniem jej wejścia w życie. Składkowe okresy ubezpieczenia duchownych, w których byli oni zwolnieni z obowiązku opłacania składek na to ubezpieczenie, podlegają zaliczeniu przy ustalaniu wartości kapitału początkowego z uwzględnieniem zryczałtowanych podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne duchownych, określone w art. 28 ust. 1 u.u.s.d. Podsumowując, w przypadku duchownych czas przebywania na misjach, pomimo że nie łączył się z opłacaniem składek, będzie korzystnie wpływał na obliczenie podstawy wymiaru hipotetycznej emerytury przy ustalaniu kapitału początkowego.

Możliwość korzystnego wpływania fikcyjnego okresu składkowego, to jest czasu za który składki nie zostały opłacone, na podstawę wymiaru emerytury, a przez to kapitał początkowy, to jest fikcyjne przyjęcie określonego przychodu, od którego fikcyjnie byłyby opłacane składki, należy traktować jako absolutny wyjątek. Stwierdzenie, że oprócz podwyższenia emerytury na skutek zakwalifikowania okresu bez składki jako składkowego, należy również przyjmować fikcyjny przychód ubezpieczonego, aby podwyższyć podstawę wymiaru emerytury, łamie podstawowe zasady systemu i stanowi naruszenie zasady równości wobec ubezpieczonych, którzy składki płacili oraz osób, które takich składek nie uiszczały, a czas ich aktywności został zakwalifikowany albo jako okres nieskładkowy, albo niewpływający na wysokość emerytury. Wykładnia art. 174 ust. 3 w związku z art. 15 ust. 8 u.e.r., uwzględniając wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2006 r., musi być zatem zawężająca, gdyż dotyczy wyjątku od ogólnej zasady ekwiwalentności. Sejm podziela pogląd Ministra Pracy i Polityki Społecznej wyrażony w piśmie z 29 stycznia 2014 r., że w przypadku okresów pozostawania duchownym przed 1 lipca 1989 r., tj. przed objęciem duchownych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, nie powinna być przyjmowana kwota podstawy wymiaru składek z okresu, w którym składki były opłacane w związku z wprowadzeniem takiego obowiązku (s. 17). Zdaniem Sejmu, należy zwrócić uwagę na następujące ustalenia. Dopiero od 1 lipca 1989 r. nastąpiło zwolnienie duchownych przebywających na misjach od opłacania składek za ten czas (art. 30 ust. 4 u.u.s.d.). Artykuł 15 ust. 8

u.e.r. pozwala na ustalenie podstawy wymiaru emerytury z pełnych lat kalendarzowych ubezpieczenia przypadającego po dniu 1 lipca 1989 r. A zatem, wykładnia art. 174 ust. 3 w związku z art. 15 ust. 8 u.e.r. może prowadzić do ustalenia, że za składkowe okresy ubezpieczenia duchownych, którzy przebywali na misjach, i które podlegają zaliczeniu przy ustalaniu wartości kapitału początkowego z uwzględnieniem zryczałtowanych podstaw wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne duchownych, określone w art. 28 ust. 1 u.u.s.d., może zostać uznany wyłącznie czas przebywania duchownego na misji po 1 lipca 1989 r. Natomiast dla okresu przebywania duchownego na misji przed 1 lipca 1989 r. dla ustalenia wysokości podstawy wymiaru emerytury trzeba przyjąć, zgodnie z realiami, przychód równy 0 zł (w sytuacji, gdy duchowny na własny wniosek wskazuje inny okres, niż przypadający po 1 lipca 1989 r., zob. art. 15 ust. 8 u.e.r. *in fine*). Uwzględniając powyższe, sytuacja prawna skarżącego odbywającego zasadniczą służbę wojskową w roku 1980, jak i duchownego przebywającego na misjach w tym samym czasie jest jednakowa. Czas tej działalności nie wpłynie korzystnie na podstawę wymiaru świadczenia.

Na marginesie wskazać należy, że zróżnicowanie pozycji prawnej duchownych przebywających na misjach oraz ubezpieczonych pełniących zasadniczą służbę wojskową w okresie od 1 lipca 1989 r. do 1 stycznia 1999 r. może wyphywać z zakładanej przez ustawodawcę długości okresu tych działalności. Zasadnicza służba wojskowa w tym okresie wynosiła odpowiednio: 24 miesiące od 1 lipca 1989 r. do 9 grudnia 1991 r. (art. 91 u.p.o.o.), a następnie 18 miesięcy do 1 stycznia 1999 r. (art. 82 u.p.o.o.). Czas ten, w porównaniu z wymaganym stażem ubezpieczeniowym nie może, jak wyżej zaznaczono, wpływać na istotę prawa do zabezpieczenia emerytalnego. Natomiast czas przebywania na misjach, który zostanie zakwalifikowany jako okres składkowy wpływający na podstawę wymiaru świadczenia, nie ma górnej granicy. Przy obliczaniu kapitału początkowego duchowny może zatem legitymować się wyłącznie takim okresem składkowym. Uznanie, zgodnie z realiami, że oskładkowany przychód za ten czas byłby równy 0 zł, mogłoby doprowadzić do sytuacji, że również kapitał początkowy byłby bliski 0 (podstawa wymiaru byłaby równa 0, co powodowałoby, że kwota indywidualna byłaby równa 0, a wymiar kapitału początkowego wynikałby jedynie z uwzględnienia kwoty stałej). Zakwalifikowanie tego czasu jako niewpływającego na podstawę wymiaru świadczenia w całym okresie przypadającym przed 1 stycznia 1999 r.



mogłoby naruszyć istotę prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego. Zdaniem Sejmu, omówiona powyżej przesłanka różnicująca pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej, jest relewantna i proporcjonalna.

Na koniec tych rozważań, trzeba także podkreślić, że ograniczanie wyjątków pozwalający na przyjmowanie fikcyjnych przychodów przy obliczaniu podstawy wymiaru emerytury jest logiczną konsekwencją założenia, iż w wyniku reformy ubezpieczeni mają otrzymywać świadczenie w zamian za zgromadzone w okresie aktywności zawodowej składki, a system ubezpieczeń społecznych ma być systemem samofinansującym się. Zacieśniające traktowanie wyjątków od tej zasady wynika z przyjętych założeń i koresponduje z rolą składki w systemie prawa ubezpieczeń społecznych. Rozszerzanie wyjątków, którego domaga się skarżący jest zatem konstytucyjnie niedopuszczalne także ze względu na zasadę równości ubezpieczonych.

3.8. Skarżący wskazuje, że do nierównego traktowania dochodzi ze względu na płeć. Nie można podzielić tego poglądu. Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.p.o.o. w brzmieniu obowiązującym do 11 lutego 1984 r. (tożsamy przepis po zmianie numeracji można było odnaleźć w art. 66 ust. 1 u.p.o.o. [w brzmieniu obowiązującym od 11 lutego 1984 r. do 22 stycznia 1992 r.] oraz art. 58 ust. 1 u.p.o.o. [w brzmieniu obowiązującym od 22 stycznia 1992 r.]): „Obowiązkowi służby wojskowej w zakresie określonym w niniejszej ustawie podlegają obywatele polscy: 1) mężczyźni począwszy od 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym kończą osiemnaście lat życia, do końca roku kalendarzowego, w którym kończą pięćdziesiąt, a posiadający stopień chorążego lub stopień oficerski – sześćdziesiąt lat życia, 2) kobiety posiadające kwalifikacje przydatne do tej służby począwszy od 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym kończą osiemnaście lat życia, do końca roku kalendarzowego, w którym kończą czterdzieści, a posiadające stopień chorążego lub stopień oficerski – pięćdziesiąt lat życia”. A zatem zasadniczą służbę wojskową przed 1 stycznia 1999 r. (zob. art. 62 u.p.o.o.) pełniły/li kobiety i mężczyźni. Zaskarżony przepis nie różnicuje sytuacji prawnej ubezpieczonego ze względu na płeć. Kwalifikacja okresu pełnienia zasadniczej służby wojskowej przed 1 stycznia 1999 r. przez kobietę i mężczyznę jest taka sama z punktu widzenia ustalania wysokości kapitału początkowego.

3.9. Nie można także zgodzić się ze skarżącym, gdy twierdzi on, że ustawodawca w niekonstytucyjny sposób zróżnicował sytuację prawną skarżącego oraz pracowników, do których zastosowanie ma art. 15 ust. 2a u.e.r. mający następujące brzmienie: „Jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy”. Podstawową cechą różnicującą skarżącego i ubezpieczonych, o których mowa w art. 15 ust. 2a u.e.r., jest fakt opłacenia składek. Jak już wielokrotnie wskazano, w przypadku osób pełniących zasadniczą służbę wojskową przed 1 stycznia 1999 r. składki na ubezpieczenie społeczne nie były opłacane. Natomiast warunkiem zastosowania art. 15 ust. 2a u.e.r. jest bezsporne pozostawanie w zatrudnieniu pracowniczym. A zatem sam fakt opłacania składek przez (za) pracownika nie mógł zostać podany w wątpliwość. Artykuł 15 ust. 2a u.e.r. znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie, ze względu na zaginięcie dokumentacji pracowniczej, wysokości wynagrodzenia, które stanowiło podstawę opłacania składek (zob. M. Bartnicki [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, komentarz do art. 15, Lex 2009 nr 53319). Skarżący oraz pracownicy, o których mowa w art. 15 ust. 2a u.e.r. są zatem podmiotami różnymi.

3.10. Sejm pragnie zaznaczyć, że obowiązek odbycia zasadniczej służby wojskowej stanowi realizację konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny. Nie można zatem podzielić tezy skarżącego, że wykonanie obowiązku obrony Ojczyzny nie może być podstawą do ponoszenia negatywnych konsekwencji. Otóż jest wręcz odwrotnie. Obywatele, wykonując konstytucyjny obowiązek, z istoty obowiązku muszą poświęcić swoje dobra indywidualne – czas, możliwość uzyskiwania innych dochodów, zdrowie, a nawet życie – na rzecz obrony dobra wspólnego – Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 Konstytucji).

3.11. Ponadto Sejm pragnie podkreślić, że stworzenie stabilnego systemu w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu

liczby świadczeniobiorców, przy jednoczesnym spadku osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne, jest konstytucyjnym zadaniem ustawodawcy. Reforma systemu ubezpieczeń społecznych wprowadzająca zasadę ekwiwalentności składki i świadczeń znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych, urzeczywistniając prawo do zabezpieczenia społecznego. „Zasadnicza trudność zmiany związanej z przejściem z wcześniejszego, repartycyjnego systemu finansowania na systemem kapitałowym łączyła się z okresem przejściowym, w którym zachodzi potrzeba w ciągu życia jednej generacji ludności równoległego finansowania dwóch systemów: dotychczasowego, istniejącego do czasu jego wygaśnięcia wskutek śmierci uprawnionych do jego świadczeń, oraz nowego, opartego na kapitale zgromadzonym wedle nowych zasad” (zob. wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06). Mnożenie odstępstw od podstawowej zasady wzajemności naruszałoby zasadę równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej. W związku z powyższym, uznanie, że okres zasadniczej służby wojskowej nie może wpływać na podstawę wymiaru świadczenia poprzez przyjęcie fikcyjnego przychodu, od którego miałyby być odprowadzana składka, nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej.

3.12. Tym samym stwierdzić trzeba, że art. 174 ust. 3 u.e.r. w zakresie wskazanym w *petitum* **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz