



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 2 lipca 2020 r.

Pozycja 25

## POSTANOWIENIE z dnia 16 czerwca 2020 r. Sygn. akt SK 38/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący  
Krystyna Pawłowicz  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca  
Jakub Stelina  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 czerwca 2020 r., skargi konstytucyjnej F.M. o zbadanie zgodności:

art. 24a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.) w zakresie, w jakim przyznaje emeryturę, o której mowa w art. 24 tej ustawy, z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, z art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 23 października 2017 r. F.M. (dalej: skarżący) wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 24a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.; dalej: u.e.r.) w zakresie, w jakim przyznaje emeryturę, o której mowa w art. 24 tej ustawy, z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała

ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, jest niezgodny z art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarżący, urodzony 18 października 1949 r., osiągnął wiek uprawniający do emerytury 18 czerwca 2015 r. W 1993 r. została przyznana mu renta inwalidzka. W 2010 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) przyznał skarżącemu rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy, z kolei w 2011 r. – rentę z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy miała przysługiwać mu do 18 czerwca 2015 r.

3 czerwca 2015 r. skarżący złożył wniosek o przyznanie emerytury. 18 czerwca 2015 r. ZUS przyznał mu emeryturę od 18 czerwca 2015 r. Jednak 30 czerwca 2015 r. skarżący cofnął wniosek z 3 czerwca 2015 r. i wniósł o wypłatę renty za okres od 18 czerwca 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. 8 lipca 2015 r. ZUS umorzył postępowanie wszczęte wnioskiem z 3 czerwca 2015 r. Jednocześnie 13 lipca 2015 r. ZUS z urzędu przyznał skarżącemu emeryturę od 18 czerwca 2015 r.

24 lipca 2015 r. skarżący złożył ponowny wniosek o przyznanie emerytury od 1 lipca 2015 r. Na mocy decyzji z 12 listopada 2015 r. ZUS odmówił uwzględnienia wniosku z uwagi na okoliczność, że skarżącemu zostało już ustalone prawo do emerytury w decyzji z 13 lipca 2015 r.

W wyroku z 1 kwietnia 2016 r. sąd okręgowy oddalił odwołanie skarżącego od decyzji ZUS z 12 listopada 2015 r. Apelacja skarżącego została oddalona na mocy wyroku sądu apelacyjnego z 28 czerwca 2017 r. Sąd apelacyjny stwierdził m.in., że 18 czerwca 2015 r. skarżący – uprawniony do świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy – osiągnął wiek emerytalny, w związku z czym w świetle art. 24a ust. 1 u.e.r. konieczne stało się przyznanie mu, z urzędu, przez organ rentowy emerytury od dnia osiągnięcia wieku emerytalnego, bez możliwości ustalenia przez organ emerytury na inny dzień (w szczególności dzień wskazany przez skarżącego we wniosku z 24 lipca 2015 r.).

Na mocy postanowienia z 28 listopada 2018 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej skarżącego do rozpoznania. Zdaniem Sądu Najwyższego, wykładnia art. 24a u.e.r. nie nastęrczała trudności. Obowiązujące przepisy przewidują automatyzm przyznawania dotychczasowemu renciście świadczenia emerytalnego. Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę, że ustawodawca, ustanawiając art. 24a u.e.r. na mocy nowelizacji z 2005 r., miał na celu uporządkowanie systemu emerytalnego, albowiem świadczeniem zapewniającym dochody osób starszych jest emerytura spożytkowująca oszczędności zgromadzone w okresie aktywności zawodowej, natomiast renta jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego wypłacanym w wypadku wystąpienia ryzyka niezdolności do pracy osób w wieku przedemerytalnym. Cel ten jest realizowany przez zobowiązanie organu rentowego do wydawania z urzędu decyzji o przyznaniu emerytury zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego, art. 24a u.e.r. nie narusza wzorców konstytucyjnych.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący stwierdził, że zasadą przyznawania świadczeń emerytalnych jest zasada wnioskowości, wynikająca z art. 116 ust. 1 u.e.r. Głównym decydującym o chwili przyznania świadczenia – pod warunkiem spełnienia pozostałych przesłanek ustawowych – jest więc osoba zainteresowana jego uzyskaniem. Zasada wnioskowości pozwala zainteresowanemu na częściowo samodzielne kształtowanie jego prawa (w tym pośrednio na decydowanie o wysokości przyznawanej emerytury) przez złożenie wniosku w dogodnym dla niego czasie. Takiej możliwości zostały pozbawione osoby, którzy osiągnęły wiek emerytalny w czasie pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy. Ustawodawca przewidział bowiem w art. 24a u.e.r. obligatoryjną zamianę renty na emeryturę.

Ponadto postanowił, że emeryturę przyznaje się im od dnia osiągnięcia wieku uprawniającego do emerytury. Zdaniem skarżącego, takie rozwiązanie legislacyjne pozbawia objęte nim osoby możliwości decydowania o wysokości świadczenia, a w szczególności odbiera im prawo do uzyskania świadczenia na wyższym poziomie.

Skarżący stwierdził, że zróżnicowane traktowanie emerytów zależnie od daty ich urodzenia jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości. Rencista, któremu przyznaje się emeryturę z urzędu, nie ma żadnego wpływu na to, jakie zasady zostaną zastosowane podczas obliczania wysokości świadczenia. Tymczasem przejście na emeryturę w czerwcu jest dla ubezpieczonych niekorzystne, ponieważ składki i kapitał początkowy nie podlegają wówczas waloryzacji metodą kwartalną.

Zdaniem skarżącego, automatyzm zamiany renty na emeryturę, który wynika z art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r., narusza art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zróżnicowanie świadczeniobiorców, będące konsekwencją zastosowania tej regulacji, nie ma uzasadnienia konstytucyjnego. Za cechę istotną z punktu widzenia zasady równości skarżący przyjął datę urodzenia. W ramach grupy osób urodzonych w tym samym miesiącu tego samego roku osoby pobierające rentę z tytułu niezdolności do pracy zostały pozbawione prawa do samodzielnego kształtowania ich prawa na skutek automatyzmu przyznawania emerytury. Tymczasem osoby, które nie pobierają renty, po osiągnięciu wieku emerytalnego mogą złożyć wniosek o przyznanie emerytury w dowolnie wybranym przez nich, i dogodnym dla nich, terminie. Ich sytuacja jest więc korzystniejsza od sytuacji osób pobierających rentę.

2. W piśmie z 7 sierpnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 28 października 2019 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie niniejszego postępowania wobec niedopuszczalności wydania wyroku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

3.1. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że istotą podniesionego przez skarżącego problemu konstytucyjnego była zasadność zróżnicowania ubezpieczonych co do możliwości korzystniejszego kształtowania wysokości emerytury. Jednakże art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. nie dotyczy ustalania wysokości emerytury i nie tworzy samodzielnie mechanizmu będącego przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności. Wprowadza tylko obligatoryjną zamianę prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy na prawo do emerytury oraz określa dzień, od którego prawo do emerytury przysługuje (co do zasady – dzień osiągnięcia wieku emerytalnego). Tymczasem sposób ustalania wysokości emerytury ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. określa art. 26 ust. 1 u.e.r. Z kolei sposób ustalenia podstawy obliczenia emerytury wyznacza art. 25 u.e.r. Przepis ten określa również zasady rocznej waloryzacji składek. Uzupełnieniem waloryzacji rocznej jest waloryzacja kwartalna przeprowadzana na zasadach ustalonych w art. 25a u.e.r. Na analogicznych zasadach – zgodnie z art. 173 ust. 3-6 w związku z art. 25 ust. 3-10 i art. 25a u.e.r. – dokonuje się też waloryzacji kapitału początkowego.

Prokurator Generalny wyjaśnił, że zgodnie z przyjętą praktyką, w wypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacji kwartalnym, skoro została zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od 1 czerwca danego roku. Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych dominuje pogląd, że w sytuacji gdy obliczenie wysokości emerytury następuje w czerwcu, składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego podlegają tylko waloryzacji rocznej. W związku z tym emerytury, których wysokość ustalana jest w czerwcu danego roku, są zazwyczaj niższe niż emerytury przyznawane w pozostałych mie-

siącach tego samego roku kalendarzowego, albowiem suma wskaźników waloryzacji kwartalnej, którymi zostałyby objęte składki i kapitał początkowy, jest zazwyczaj wyższa od wskaźnika waloryzacji rocznej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut nie dotyczył jednak treści normatywnej art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r., lecz dotyczył możliwości uniknięcia negatywnych skutków przejścia na emeryturę w czerwcu danego roku, które wynikają z określonych w innych przepisach zasad waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego. Art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. był wprawdzie podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, to podniesiony jednak w skardze konstytucyjnej zarzut i powołane na jego poparcie argumenty nie odnosiły się do treści tego przepisu, który został zaskarżony samodzielnie. Jednocześnie Prokurator Generalny zaznaczył, że nie ma możliwości skorygowania przedmiotu zaskarżenia i uzupełnienia go o przepisy określające zasady waloryzacji, ponieważ sprawa, w związku z którą skarga konstytucyjna została wniesiona, nie dotyczyła wysokości świadczenia, lecz dotyczyła jedynie ustalenia dnia, od którego przyznano skarżącemu prawo do emerytury. W tych okolicznościach Prokurator Generalny zajął stanowisko, że rozpoznawana skarga nie spełniała wymagań wskazanych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK).

3.2. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w *petitum* skargi konstytucyjnej – jako samodzielny wzorzec kontroli – skarżący wskazał art. 32 Konstytucji, który nie wyraża wolności ani praw konstytucyjnych i który wobec tego nie może być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej. Co prawda w niniejszej sprawie możliwe byłoby uznanie – z powołaniem się na zasadę *falsa demonstratio non nocet* – że naruszenie zasady równości skarżący wiąże z naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa jest w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Jednakże skarżący błędnie utożsamiał zakaz dyskryminacji, wysłowiony w art. 32 ust. 2 Konstytucji, z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, który wynika z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem nieuzasadnionego różnicowania. Skarżący nie przedstawił odrębnej argumentacji na poparcie zarzutu naruszenia zakazu dyskryminacji. W ocenie Prokuratora Generalnego, podobnym brakiem było obarczone również uzasadnienie skargi odnoszące się do zarzutu niezgodności art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Skarżący nie przedstawił bowiem argumentacji, która mogłaby uprawdopodobnić tezę, że w kontekście zaskarżonego przepisu wszystkie osoby urodzone w tym samym miesiącu tego samego roku są podmiotami podobnymi. W szczególności skarżący nie odniósł się do odmienności między ubezpieczonymi, którzy bezpośrednio przed osiągnięciem wieku emerytalnego pobierali rentę z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, a ubezpieczonymi, którzy nie mieli prawa do tego rodzaju renty.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia przez art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. zasady równości i zakazu dyskryminacji w zakresie korzystania z prawa do zabezpieczenia społecznego nie spełniał wymagania określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

4. W piśmie z 20 grudnia 2019 r. Marszałek Sejmu zajął – w imieniu Sejmu – stanowisko w sprawie oraz wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. w zakresie, w jakim na jego podstawie przyznaje się emeryturę z urzędu, o której mowa w art. 24 u.e.r., zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do

emerytury, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejm wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Marszałek Sejmu, odnosząc się do formalnoprawnych przesłanek rozpoznania skargi konstytucyjnej co do meritum, zwrócił uwagę, że wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie skarżący uczynił cały art. 32 Konstytucji. Tymczasem z uzasadnienia skargi wynika, że niezgodność zakwestionowanej regulacji skarżący wiąże jedynie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w których została wysłowiona zasada równości. Nie formułuje zarzutów, które dałyby się powiązać z treścią normatywną art. 32 ust. 2 Konstytucji. Z tego względu postępowanie w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. W uzasadnieniu stanowiska Marszałek Sejmu przedstawił ustalenia Trybunału oraz przedstawicieli nauki prawa na temat treści normatywnej art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. Omówił również zasady przyznawania emerytury z urzędu oraz otoczenie normatywne zakwestionowanej regulacji, w szczególności reguły waloryzowania składek. Marszałek Sejmu przyznał, że na skutek zastosowania istniejącego mechanizmu waloryzacji świadczenie przysługujące osobom przechodzącym na emeryturę w czerwcu jest zazwyczaj niższe od świadczenia wyliczanego w pozostałych miesiącach. Dzieje się tak dlatego, że suma wskaźników waloryzacji kwartalnej, którymi zostałyby objęte składki emerytalne i kapitał początkowy w wypadku przejścia na emeryturę w kwietniu lub maju, jest z reguły wyższa od wskaźnika waloryzacji rocznej. Świadczenie byłoby wyższe też wówczas, gdyby osoba ubezpieczona przeszła na emeryturę w lipcu.

Marszałek Sejmu przyznał, że w wypadku rencistów objętych regulacją ujętą w art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r., rzeczywiście wyłączona została zasada przyznawania emerytury dopiero na wniosek zainteresowanego. Tym samym zaskarżone rozwiązanie legislacyjne ogranicza ubezpieczonym pobierającym rentę z tytułu niezdolności do pracy możliwość decydowania o momencie przechodzenia na emeryturę, a więc w efekcie także o wysokości uzyskanego świadczenia emerytalnego. Jednocześnie jednak Marszałek Sejmu wskazał, że ustawodawca przewidział pewne rozwiązania mające chronić interesy wskazanej klasy ubezpieczonych. Po pierwsze, wprowadzono gwarancję nieobniżania wysokości świadczenia z powodu przyznania emerytury z urzędu. Wysokość emerytury przyznanej z urzędu nie może być niższa niż wysokość pobieranej dotychczas renty z tytułu niezdolności do pracy – niezależnie od długości aktywności zawodowej rencisty i wysokości jego odprowadzonych składek. Jest to przywilej przysługujący wyłącznie w związku z przyznaniem z urzędu prawa do emerytury w miejsce renty z tytułu niezdolności do pracy. Nie obejmuje on tych osób, których emerytura ustalana jest na ich wniosek – w ich wypadku gwarancja minimalnej emerytury zależy od posiadanych okresów ubezpieczenia wymaganych do nabycia prawa do emerytury. Po drugie, prawo do emerytury z urzędu powinno odpowiadać warunkom ustalonym dla renty, z czego wynika, że pobieranie świadczenia emerytalnego przyznanego z urzędu nie jest uzależnione od rozwiązania stosunku pracy. Tymczasem prawo do emerytury przyznawanej na wniosek ubezpieczonego ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał ją bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonej w decyzji organu rentowego. Co więcej, jeśli ubezpieczony, który pobiera emeryturę przyznaną z urzędu w miejsce renty z tytułu niezdolności do pracy, decyduje się kontynuować aktywność zawodową (nawet u tego samego pracodawcy), może po pewnym czasie złożyć wniosek o ponowne ustalenie wysokości emerytury, co daje mu pewien wpływ na wysokość świadczenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżona w niniejszej sprawie regulacja prawna co prawda prowadzi do zróżnicowania ubezpieczonych w zakresie swobody decydowania o momencie przejścia na emeryturę, lecz jest ona racjonalnie uzasadniona. Ma ona bowiem na celu zapewnienie ciągłości wypłacania świadczeń służących utrzymaniu się osobie, co do której orzeczono niezdolność do pracy i z tego tytułu przyznano rentę do czasu osiągnięcia przez nią wieku emerytalnego. Kwestionowane rozwiązanie legislacyjne zostało dodatkowo obudowane gwarancją minimalnego poziomu emerytury ustalanej z urzędu i możliwością kontynuowania zatrudnienia bez konieczności przerywania zatrudnienia. Marszałek Sejmu zauważył przy tym, że porównywane przez skarżącego grupy ubezpieczonych w różnym stopniu przyczyniają się do finansowania systemu ubezpieczeń społecznych. Sposobem uniknięcia niekorzystnych skutków mechanizmu waloryzacji składek, które występują w wypadku osób przechodzących na emeryturę w czerwcu, powinno być, zdaniem skarżącego, przyznanie rencistom prawa do emerytury na wniosek. Rozwiązanie to nie jest jednak, w ocenie Marszałka Sejmu, jedynym możliwym rozwiązaniem, które pozwalałoby uniknąć różnic podczas obliczania wysokości świadczenia emerytalnego. Ponadto niedoskonałości mechanizmu waloryzacji składek nie mogą przesądzić o niekonstytucyjności przepisu, który w ogóle nie dotyczy zasad dokonywania takiej waloryzacji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej z 23 października 2017 r. F.M. (dalej: skarżący) uczynił art. 24a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.; dalej: u.e.r., ustawa emerytalna) w zakresie, w jakim przyznaje emeryturę, o której mowa jest w art. 24 u.e.r., z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury.

Zgodnie z art. 24a ust. 1 u.e.r., emeryturę, o której mowa w art. 24 u.e.r., przyznaje się z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek uprawniający do tej emerytury oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Z kolei art. 24a ust. 2 u.e.r. stanowi, że emeryturę przyznaje się od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, a w wypadku gdy wypłata renty z tytułu niezdolności do pracy była wstrzymana – od dnia, od którego podjęto jej wypłatę.

1.2. Zaskarżone rozwiązanie legislacyjne – dotyczące ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. – zostało dodane do ustawy emerytalnej na mocy art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 169, poz. 1412, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca). Jednocześnie wówczas dodany został również art. 101a u.e.r., który przewiduje, że prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy ustaje z dniem, od którego została przyznana emerytura zgodnie z art. 24a lub art. 27a u.e.r. Art. 27a u.e.r. zawiera rozwiązanie analogiczne do tego, które zostało przewidziane w art. 24a u.e.r., tyle tylko że dotyczące ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Stosownie do art. 27a u.e.r., emeryturę przyznaje się z urzędu zamiast pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy osobie,

która osiągnęła wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W takich wypadkach art. 24a ust. 2 u.e.r. stosuje się odpowiednio. Ponadto na mocy ustawy zmieniającej znowelizowany został też art. 108 ust. 1 i 2 u.e.r., który objął również sytuacje, o których mowa w art. 24a u.e.r. Zgodnie z art. 108 ust. 1 u.e.r., jeżeli po dniu, od którego przyznano emeryturę określoną w art. 24 lub art. 24a u.e.r., emeryt podlegał ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, wysokość świadczenia ulega ponownemu ustaleniu w sposób określony w ustępie 2 tego przepisu, mianowicie emerytury obliczone według zasad wskazanych w art. 26 u.e.r. powiększa się o kwotę wynikającą z podzielenia składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu ustalenia prawa do emerytury, o której mowa w art. 24 i art. 24a u.e.r., i zwaloryzowanych zgodnie z art. 25 u.e.r. przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia ustalone dla wieku danego ubezpieczonego w dniu złożenia wniosku o przeliczenie wysokości emerytury (z uwzględnieniem treści art. 108 ust. 4 i 5 u.e.r.).

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy zmieniającej projektodawca wyjaśnił, że rozwiązanie zaproponowane jako nowy art. 24a u.e.r. wprowadza zasadę, że „osoby pobierające renty z tytułu niezdolności do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego mają zagwarantowane prawo do emerytury przyznanej z urzędu w wysokości nie niższej niż dotychczas pobierana renta. Cel tego działania ma charakter porządkujący system ubezpieczeń społecznych. Świadczeniem zapewniającym dochody osób starszych jest emerytura spożytkowująca oszczędności zgromadzone w okresie aktywności zawodowej. Renta jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, wypłacanym w sytuacji wystąpienia ryzyka niezdolności do pracy osób w wieku przedemerytalnym, a osoby, które osiągnęły wiek emerytalny powinny otrzymywać emerytury. Proponowana w projekcie zasada będzie dotyczyć wyłącznie osób, które mają ukończony ustawowy wiek emerytalny, niezależnie od tego, czy osoby te spełniają warunki dotyczące stażu ubezpieczeniowego (wynoszącego 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn)” (druk sejmowy nr 3772/IV kadencja). Art. 24a ust. 6 u.e.r. wprost stanowi, że tzw. emerytura z urzędu, obliczona na zasadach określonych w art. 24a ust. 2-5 u.e.r., nie może być niższa od pobieranej dotychczas renty z tytułu niezdolności do pracy.

## 2. Istota zarzutów konstytucyjnych.

2.1. Zdaniem skarżącego, art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. – w zaskarżonym zakresie – narusza art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Art. 32 Konstytucji wysławia nakaz równego traktowania podmiotów podobnych (ustęp 1) oraz zakaz dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (ustęp 2). Z kolei zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, przy czym jednak zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Formalnie skarżący oznaczył oba przepisy Konstytucji jako dwa odrębne wzorce kontroli konstytucyjności zaskarżonego rozwiązania legislacyjnego. Jednakże w świetle treści uzasadnienia jego skargi nie budziło wątpliwości Trybunału, że podstawowy zarzut, jaki został sformułowany, dotyczył niedopuszczalnego, w opinii skarżącego, zróżnicowania ubezpieczonych w zakresie korzystania z prawa do zabezpieczenia społecznego. Taki zarzut – uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet* – należało rozpoznać w świetle art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Zdaniem skarżącego, przewidziany w art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. mechanizm ustalania tzw. emerytury z urzędu – przyznawanej w miejsce pobieranej dotychczas przez ubezpieczonego renty z tytułu niezdolności do pracy – w sposób odmienny (gorszy) traktuje rencistów

w stosunku do pozostałych ubezpieczonych. W ich wypadku Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: organ rentowy) ustala z urzędu emeryturę, przyznając ją od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury. Organ rentowy nie może uwzględnić innej daty początkowej, od której tzw. emerytura z urzędu przysługuje. Przede wszystkim jednak sam rencista nie może wpływać na termin początkowy ustalenia prawa do emerytury. Nie ma w jego wypadku zastosowania bowiem zasada przyznawania świadczeń emerytalnych na wnioski ubezpieczonego, wysłowiona w art. 116 ust. 1 u.e.r. Zamiana renty z tytułu niezdolności do pracy na emeryturę dokonywana jest „automatycznie”, nawet wbrew woli osoby zainteresowanej. Ponieważ rencista nie ma żadnego wpływu na to, kiedy przechodzi na emeryturę, to nie ma też możliwości wyboru momentu, w którym przejście na emeryturę będzie dla niego korzystniejsze z uwagi chociażby na przewidziane w ustawie emerytalnej reguły waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne. Tymczasem reguły te, zakładające sekwencję waloryzacji rocznej i waloryzacji kwartalnej składek, skutkują tym, że osoby, które przechodzą na emeryturę w czerwcu (a tak było w wypadku skarżącego), uzyskują w praktyce niższe świadczenia niż osoby, którym emerytury przyznawane są w pozostałych miesiącach drugiego kwartału albo od lipca.

Trybunał, rozpoznając niniejszą sprawę, musiał jednak uwzględnić to, że wskazany przez skarżącego zakres zaskarżenia nie obejmował samych reguł waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne. Skarżący skoncentrował treść swojej skargi na wynikającym z art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. obowiązku przyznania przez organ rentowy – w miejsce renty z tytułu niezdolności do pracy – emerytury, poczynając od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku uprawniającego do emerytury, zarzucając temu mechanizmowi nieuzasadnione odmienne (gorsze) traktowanie w zakresie prawa do emerytury rencistów w stosunku do pozostałych ubezpieczonych. Tak więc podstawowy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczył tego, czy z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równego traktowania podmiotów podobnych dopuszczalne było ustanowienie w ustawie emerytalnej rozwiązania legislacyjnego przewidującego obligatoryjne ustalenie przez organ rentowy emerytury – zastępującej rentę z tytułu niezdolności do pracy – poczynając od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku emerytalnego w sytuacji, gdy pozostali ubezpieczeni mają możliwość wyboru momentu przejścia na emeryturę i w efekcie wysokości świadczenia, składając wniosek, o którym mowa jest w art. 116 ust. 1 u.e.r.

2.3. W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący – jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie – wskazał cały art. 32 Konstytucji, a więc również ustęp 2 tego przepisu, który wyśłowia bezwzględny zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Trybunał wyjaśnił już, że zakaz dyskryminacji oznacza m.in. „niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych (*vide*: art. 233 ust. 2 Konstytucji)” – (wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 49). Tak więc zakaz dyskryminacji wysłowiony z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem konstytucyjnie nieuzasadnionego różnicowania sytuacji podmiotów podobnych, który wynika z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z proceduralnego punktu widzenia ma to takie znaczenie, iż „[t]wierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga (...) przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszano nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji, należy wykazać w szczególności, że a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (postanowienie z 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).



W niniejszej sprawie Trybunał podzielił stanowisko Sejmu i Prokuratora Generalnego, że skarżący – utożsamiając zakaz dyskryminacji z zakazem konstytucyjnie nieuzasadnionego różnicowania sytuacji podmiotów podobnych – w istocie nie przedstawił żadnych argumentów, które mogłyby uprawdopodobniać naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji postępowanie w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 2 Konstytucji, wobec niespełnienia wymogu formalnego skargi konstytucyjnej przewidzianego w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), musiało ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

### 3. Dopuszczalność rozpoznania zarzutu nierównego traktowania.

3.1. Trybunał ustalił już, że podstawowy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczył tego, czy z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równego traktowania podmiotów podobnych dopuszczalne było ustanowienie w ustawie emerytalnej rozwiązania legislacyjnego przewidującego obligatoryjne ustalenie przez organ rentowy emerytury – zastępującej rentę z tytułu niezdolności do pracy – począwszy od dnia osiągnięcia przez rencistę wieku emerytalnego w sytuacji, gdy pozostali ubezpieczeni mają możliwość wyboru momentu przejścia na emeryturę i w efekcie wysokości świadczenia, składając wniosek, o którym mowa w art. 116 ust. 1 u.e.r. Rozpoznanie sformułowanego w ten sposób problemu konstytucyjnego wymagałoby od Trybunału przeprowadzenia tzw. testu równości w celu ustalenia, czy istniało konstytucyjne uzasadnienie odmiennego potraktowania podmiotów podobnych. Jednakże warunkiem przeprowadzenia testu zgodności zaskarżonej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest ustalenie, że porównywane podmioty są w ogóle podmiotami „podobnymi”, a więc że mają wspólną cechę „istotną” (relewantną) z punktu widzenia celu i treści regulacji, która ma podlegać ocenie Trybunału.

To do podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem należy wykazanie, albo choćby uprawdopodobnienie, że podmioty, których odmiennie potraktowanie rodzi naruszenie konstytucyjnej zasady równości, muszą być uznane za podmioty „podobne” z punktu widzenia celu i treści kwestionowanej regulacji (zob. postanowienie z 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU A/2019, poz. 8). Trybunał zwracał już uwagę na to, że „[r]óżne traktowanie świadczeniobiorców, którzy nie mają wspólnej cechy relewantnej, nie narusza (...) zasady równości, a nawet nie pozwala na analizowanie ich sytuacji jako podobnej z punktu widzenia tej zasady” (wyrok z 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77).

Na każdym etapie postępowania Trybunał ma obowiązek ustalenia, czy merytoryczna ocena zarzutów sformułowanych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna. Skarga podlega wprawdzie wstępnemu rozpoznaniu, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna, niemniej zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza konieczności oceny warunków jej skutecznego wniesienia dokonywanej na kolejnym etapie postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał nie jest bowiem związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2, wraz ze wskazanymi tam judykatami).

3.2. W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że skarżący nie podjął nawet próby uprawdopodobnienia, że – w kontekście momentu ustalenia prawa do emerytury – osoby, którym przysługuje renta z tytułu niezdolności do pracy i pobierają to świadczenie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, są podmiotami „podobnymi” w porównaniu z osobami, które nie są uprawnione do renty z tytułu niezdolności do pracy. Tymczasem, w ocenie Trybunału, ich sytuacja jest odmienna.

Zgodnie z założeniem ustawodawcy, świadczeniem, które ma zapewnić ochronę osób w podeszłym wieku przed negatywnymi skutkami ograniczenia ich zdolności zarobkowych, jest świadczenie emerytalne, do którego osoby te mogą nabyć prawo dopiero po osiągnięciu wieku emerytalnego (z zastrzeżeniem posiadania również wymaganego stażu pracy). Jednakże prawo do świadczenia emerytalnego nie jest równoznaczne z obowiązkiem przejścia na emeryturę. W związku z tym organ rentowy nie ustala im „z urzędu” emerytury od dnia osiągnięcia wieku emerytalnego. Nawet po tym dniu osoby te mogą kontynuować zatrudnienie u tego samego pracodawcy, który nie może wypowiedzieć im stosunku pracy jedynie z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego (zob. uchwałę SN z 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II PZP 13/08, OSNP nr 19-20/2009, poz. 248). W okresie, w którym osoby kontynuują zatrudnienie po osiągnięciu wieku emerytalnego, nadal odprowadzają składki na ubezpieczenia społeczne, tym samym nie tylko powiększając swój kapitał odkładany na przyszłą emeryturę, ale także partycypując w finansowaniu systemu. Mogą one swobodnie wybrać moment, w którym złożą wniosek o przyznanie świadczenia emerytalnego i przejdą na emeryturę (z czym wiąże się konieczność przerwania ciągłości zatrudnienia), a więc również wybrać moment dla nich najkorzystniejszy z punktu widzenia wysokości świadczenia ustalonego z uwzględnieniem reguł waloryzacji.

Art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. wyłącza taką możliwość w wypadku rencistów, nakazując organowi rentowemu przyznać renciście tzw. emeryturę z urzędu zastępującą rentę z tytułu niezdolności do pracy – od dnia osiągnięcia przez niego wieku emerytalnego. Niemniej rencista nie jest w sytuacji „podobnej” w stosunku do osoby, która pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego pozostaje aktywna zawodowo i nie pobiera z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń emerytalnego ani rentowego. Renciści z tytułu niezdolności do pracy mają ograniczoną możliwość kontynuowania albo podejmowania pracy zarobkowej. Ochronę przed ryzykiem braku środków pozwalających im zapewnić sobie godziwe warunki bytowe ma gwarantować świadczenie rentowe. Wypłacane jest ono z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W założeniu ustawodawcy, renta z tytułu niezdolności do pracy ma być jednak świadczeniem osłonowym do czasu wystąpienia innego ryzyka ubezpieczeniowego, jakim jest osiągnięcie wieku emerytalnego. To z tego powodu ustawodawca przewidział, że od dnia osiągnięcia wieku emerytalnego renciście przyznaje się tzw. emeryturę z urzędu, której wysokość nie może być jednak niższa niż wysokość dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (o czym wprost stanowi art. 24a ust. 6 u.e.r.) – i jest tak niezależnie od liczby przepracowanych przez rencistę lat i wysokości jego wkładu do systemu w postaci odprowadzonych składek na ubezpieczenia społeczne. Art. 24a ust. 1 i 2 u.e.r. skutkuje tym, że od momentu osiągnięcia wieku emerytalnego przez rencistę świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacane są mu z części składającej się na fundusz emerytalny. Odciąża to fundusz rentowy, z którego wypłaca się środki osobom uprawnionym do renty z tytułu niezdolności do pracy, które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego. Po uzyskaniu tzw. emerytury z urzędu dawny rencista może podejmować zatrudnienie, jeśli pozwalają mu na to stan zdrowia i warunki pracy. Wówczas wysokość jego emerytury podlega – na jego wniosek – ponownemu ustaleniu („przeliczeniu”), o czym stanowi art. 108 u.e.r.

3.3. W uzasadnieniu swojej skargi konstytucyjnej skarżący w ogóle nie odniósł się do wskazanej odmienności sytuacji rencistów i osób kontynuujących zatrudnienie pomimo osią-

gnięcia wieku uprawniającego je do emerytury. Nie wyjaśnił, dlaczego mimo tych różnic obie grupy należy uznać za „podobne” i potraktować równo w zakresie prawa złożenia wniosku o ustalenie emerytury w wybranym przez ubezpieczonego momencie. Nie dochował więc – wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK – wymogu należytego uzasadnienia sformułowanego w skardze zarzutu naruszenia zasady równości w korzystaniu z prawa do zabezpieczenia społecznego (tj. art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji). W konsekwencji również w tym zakresie postępowanie musiało ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.