



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 25 lipca 2023 r.

Pozycja 63

POSTANOWIENIE z dnia 5 lipca 2023 r. Sygn. akt SK 10/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Mariusz Muszyński
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Bogdan Święczkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 lipca 2023 r., skargi konstytucyjnej K.S. o zbadanie zgodności:

art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.) z art. 65 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. K.S. (dalej: skarżący) wniósł skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach) albowiem, w jego ocenie, narusza on zasadę równości wobec prawa oraz prawo do równego traktowania wynikające z art. 32 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

W okresach od 28 lipca 1975 r. do 10 kwietnia 1979 r. oraz 2 maja 1979 r. do 31 maja 1993 r. skarżący był zatrudniony w warunkach szczególnych jako kopista. Następnie od 1 stycznia 1993 r. był zatrudniony na umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku dyrektora administracyjnego. Skarżący nie przystąpił do Otwartego Funduszu Emerytalnego.

Skarżący złożył do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Ł. (dalej: ZUS) wniosek o świadczenie emerytalne. Decyzją z 10 marca 2016 r. ZUS odmówił skarżącemu prawa do emerytury. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że skarżący do 1 stycznia 1999 r. nie udowodnił wymaganego przez ustawę o emeryturach i rentach ogólnego 25-letniego stażu składkowego i nieskładkowego. Organ uznał natomiast wymagany ustawą staż pracy w warunkach szczególnych.

Skarżący złożył odwołanie od decyzji ZUS. Wyrokiem z 28 listopada 2016 r. Sąd Okręgowy w Ł. oddalił odwołanie skarżącego od wskazanej wyżej decyzji ZUS. Uznał, że w sytuacji prawnej skarżącego nie można było jeszcze mówić o ukształtowanej ekspektatywie w postaci prawa do emerytury, ponieważ prawo to powstawało i podlegało realizacji dopiero po spełnieniu wszystkich przesłanek, które muszą w całości powstać pod rządem ustawy obowiązującej w dniu składania wniosku emerytalnego.

Skarżący złożył od powyższego wyroku apelację do Sądu Apelacyjnego w Ł. III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W wydanym 21 grudnia 2017 r. wyroku sąd ten apelację oddalił (sygn. akt [...]). Sąd apelacyjny podzielił argumentację sądu okręgowego. Podkreślił, że prawo do emerytury powstaje nie z dniem rozpoczęcia aktywności zawodowej, lecz z dniem spełnienia przesłanek: stażowej i osiągnięcia wieku emerytalnego. Warunki te nie ziściły się u skarżącego.

1.2. Skarżący wniósł o zbadanie zgodności art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, z art. 65 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

Wskazał, że wprowadzony w art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach podział „różnicuje w sposób niezgodny z Konstytucją RP sytuację prawną urodzonych przed i po dniu 31 grudnia 1948 roku, według kryterium naruszającego zasadę równości”. W jego ocenie, powyższy przepis „zniweczył posiadaną przez ubezpieczonych ekspektatywę prawa do przejścia na emeryturę na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin po osiągnięciu 25 lat stażu pracy (w tym 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze), bez konieczności spełnienia warunków dodatkowych” (s. 2 skargi konstytucyjnej).

Zdaniem skarżącego, dyskryminująca jest wynikająca z art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach cezura czasowa w postaci daty 1 stycznia 1999 r., różnicująca sytuację prawną ubezpieczonych. Takie różnicowanie podmiotów jest, w jego ocenie, niedopuszczalne.

1.3. Według skarżącego art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach narusza art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ wprowadzając obowiązek pracy przez dodatkowy czas jako warunek nabycia prawa do emerytury i stanowiąc tym samym wydłużenie wieku emerytalnego, ogranicza zagwarantowaną konstytucyjnie wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

Z kolei zarzut niezgodności art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z art. 67 ust. 1 Konstytucji dotyczy, w ocenie skarżącego, „sprzecznego z nim przekształcenia zasad nabycia praw emerytalnych, na niekorzyść uprawnionych, osób podlegających dotychczasowej regulacji, w sposób naruszający ich prawa nabyte oraz w sposób faktycznie polegający na zastosowaniu retroaktywności przepisu” (s. 4 pisma uzupełniającego). Za „szczególnie krzywdzące” skarżący uznał zrównanie pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze ze wszystkimi ubezpieczonymi.

2. W piśmie z 25 lutego 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 5 listopada 2020 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie, postępowanie winno zostać umorzone 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; dalej: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3.1. W ocenie Prokuratora, skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny. Wskazany przez skarżącego art. 65 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli, albowiem zakresy normowania zaskarżonego art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji są rozłączne. Zdaniem Prokuratora, kwestionowany przez skarżącego art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach nie tylko nie ingeruje w wolność wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji, ale w ogóle nie odnosi się do tej wolności. Nie jest zatem możliwe przeprowadzenie badania hierarchicznej zgodności wynikających z nich norm.

3.2. W ocenie Prokuratora, również w zakresie zarzutu niezgodności art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z art. 67 ust. 1 Konstytucji rozpoznanie skargi jest niedopuszczalne, albowiem złożona skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK. Wprawdzie, jak zauważył Prokurator, wskazany jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji wyraża konstytucyjne prawo podmiotowe, to jednak skarżący nie zrealizował obowiązku wyjaśnienia sposobu naruszenia tego prawa ani nie uzasadnił zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z tym wzorcem. Zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji nie został też poparty adekwatną argumentacją.

Skarżący nie uprawdopodobnił naruszenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie wskazał, w jaki sposób prawo to zostało naruszone i nie uzasadnił zarzutu niezgodności kwestionowanego art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Skarżący nie uwzględnił szczególnego charakteru emerytury w obniżonym wieku i nie wykazał związku między art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach a naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Nie powołał również żadnych argumentów na poparcie tezy o konstytucyjnym charakterze prawa do tego świadczenia, mogących wskazywać, że nieprzyznanie emerytury w obniżonym wieku pozbawia go prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

4. W piśmie z 29 kwietnia 2022 r. stanowisko zajął Sejm. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. W opinii Sejmu, skarga nie spełnia warunków formalnych warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie. Skarżący nie dopełnił spoczywających na nim ustawowych obowiązków wykazania, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw, których jest podmiotem.

Skarżący nie uzasadnił zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanego art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach ze wskazanymi wzorcami kontroli. W ocenie Sejmu, uzasadnienie skargi jest lakoniczne i nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Skarżący ograniczył się jedynie do przywołania wzorców konstytucyjnych i zakwestionowania unormowania. Nie wskazał ani cechy relewantnej uzasadniającej równe traktowanie podmiotów podobnych ani nie przeprowadził wywodów ilustrujących naruszenie zasady równego traktowania. Zdaniem Sejmu, argumentacja skarżącego „opiera się jedynie na jego odczuciach i wyobrażeniach, a powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem”.

4.2. W ocenie Sejmu, skarżący nie dostrzega też braku związku pomiędzy kwestionowanym art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach a art. 65 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem zaskarżona regulacja, jak zauważa Sejm, nie zawiera materii dotyczących wolności wyboru i wykonywania zawodu lub wyboru miejsca pracy, lecz określa przesłanki nabycia prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym przez osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

1.1. Zgodnie z dotychczasowym, utrwalonym stanowiskiem Trybunału, na każdym etapie postępowania Trybunał obowiązany jest badać, czy rozpoznawana skarga spełnia wymogi formalne (zob. m.in. wyrok z 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU A/2016, poz. 51; postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 18 listopada 2009 r., sygn. SK 12/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 158; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 14 listopada 2017 r., sygn. SK 4/16, OTK ZU A/2017, poz. 76; 9 kwietnia 2019 r., sygn. SK 7/19, OTK ZU A/2019, poz. 15).

Nadanie skardze dalszego biegu nie przesądza bowiem o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie, ani nie wiąże składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* (zob. wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz postanowienia z: 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42). Stąd też również na obecnym etapie postępowania Trybunał zobligowany był do oceny, czy rozpoznawana skarga konstytucyjna spełnia wszystkie warunki jej dopuszczalności.

1.2. W myśl 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”. Ponadto w myśl art. 53 ust. 1 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), skarga powinna zawierać:

„1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;

2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;

3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;

4) przedstawienie stanu faktycznego;

5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;

6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia”.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał przypomina, że na skarżącym ciąży nie tylko obowiązek wskazania konstytucyjnej wolności lub prawa, które, w jego ocenie zostały naruszone, ale również obowiązek wykazania, że jest ich podmiotem. A więc przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej jest tylko takie naruszenie Konstytucji, które dotyka przysługujących skarżącemu praw podmiotowych (zob. np. wyroki TK z: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81). Na skarżącym ciąży też obowiązek uprawdopodobnienia, że naruszenie wskazanych wolności lub praw wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego. Skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (zob. postanowienia TK z: 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU A/2016, poz. 48; 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU B/2018, poz. 32; 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU A/2018, poz. 7).

Obowiązkiem skarżącego jest odpowiednie udowodnienie podniesionych zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli, wykazanie bezpośredniego i konkretnego ich naruszenia (zob. np. postanowienia TK z: 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU A/2017, poz. 2).

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

2.1. Zaskarżony art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm., t.j. Dz. U. 2022 poz. 504; dalej: ustawa o emeryturach i rentach) stanowi:

„Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32, 33, 39 i 40, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli: 1) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat – dla kobiet i 65 lat – dla mężczyzn oraz 2) okres składkowy i nieskładkowy, o którym mowa w art. 27”.

W myśl zacytowanego przepisu, obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa o emeryturach i rentach nie przewiduje co do zasady prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechny, tj. co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. Zaskarżony przepis ma charakter wyjątkowy, jest regulacją odnoszącą się tylko do tych ubezpieczonych zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, którzy do dnia wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach (1 stycznia 1999 r.) nie osiągnęli jeszcze wymaganego wieku wskazanego przez art. 32, 33, 39 i 40 ustawy o emeryturach i rentach lecz spełnili do tej daty ustawowo określone wymagania w zakresie stażu pracy, czyli mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący dla mężczyzn 25 lat oraz okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach przewiduje zatem prawo do emerytury dla określonego, zamkniętego katalogu ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy do końca 1998 r. spełnili ustawowo określone wymogi stażowe. Zróżnicowanie możliwości przechodzenia na emeryturę w myśl zaskarżonego art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach zostało dokonane według dwu przesłanek: kryterium urodzenia oraz posiadania na dzień 1 stycznia 1999 r. wymaganego stażu zawodowego i ubezpieczeniowego.

2.1.1. Wskazany przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 65 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji stanowiący: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”, formułuje zasadę wolności pracy, w jej ujęciu pozytywnym, obejmując możliwość wyboru rodzaju pracy (zawodu), wolność wykonywania zawodu jak i decydowania o miejscu zatrudnienia. Do istoty wolności pracy należy też swoboda wyboru pracodawcy (zob. wyroki TK z: 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK- ZU nr 3/A/2002, poz. 32; 18 października 2011 r., sygn. SK 24/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 82; 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU A/2017, poz. 49).

2.1.2. Zestawiając treść zaskarżonego art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z powołanym jako wzorzec kontroli art. 65 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podzielił stanowisko Sejmu oraz Prokuratora Generalnego i uznał, że pomiędzy tymi przepisami brak jest związku normatywnego. Zaskarżony art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach nie zawiera regulacji dotyczących wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy ani nie ingeruje w wolność wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis określa przesłanki nabycia prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym przez osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. Z uwagi zatem na rozłączność zakresów normowania zaskarżonego art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z art. 65 ust. 1 Konstytucji Trybunał uznał, że wskazany przez skarżącego wzorzec kontroli nie jest adekwatny i nie jest możliwe przeprowadzenie badania hierarchicznej zgodności wynikających z nich norm, a w konsekwencji wydanie wyroku w tym zakresie jest niedopuszczalne.

2.2. Jako wzorzec kontroli skarżący wskazał też art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

W myśl 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. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Jak już wskazywał Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, art. 67 ust. 1 Konstytucji ujmuje zabezpieczenie społeczne w kategoriach prawa podmiotowego, którego treścią jest zagwarantowanie obywatelom świadczeń na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego, pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i nieposiadanie innych środków utrzymania. Konstytucja nie przesądziła jednocześnie o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określenia poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń, a także reformowania istniejącego systemu emerytalnego (zob. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Jej ograniczeniami są wynikający z art. 67 ust. 1 Konstytucji cel prawa do zabezpieczenia społecznego, zakaz naruszania istoty tego prawa oraz zakaz naruszania innych norm i zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa czy zasady ochrony praw nabytych (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Ponadto nałożony tu obowiązek urzeczywistniania gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń, ale jak dotychczas uznawał Trybunał, obowiązek ten należy rozumieć jako „nakaz

ureczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa” (wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; zob. także wyroki z: 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82; 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48; 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81).

Trybunał podtrzymuje wyrażone już w orzecznictwie stanowisko, że standard zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do świadczeń emerytalnych o którym mowa w art. 67 Konstytucji wyznacza powszechny system emerytalno-rentowy, a nie systemy preferencyjne, takie jak emerytura w obniżonym wieku. Konstytucja „nie kreuje «bezwzględno» prawa do świadczeń emerytalnych, które stanowiłyby odstępstwo od regulacji powszechnych” (postanowienie TK z 7 lutego 2017 r., sygn. Ts 372/15, OTK ZU B/2018, poz. 141).

Z art. 67 Konstytucji nie wynika prawo do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie (wyrok w pełnym składzie o sygn. K 9/12 wraz z przywołanym orzecznictwem). Kwestionowany art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, określający przesłanki nabycia prawa do emerytury w niższym niż powszechny wiek emerytalnym, dotyczy świadczenia, które jak przyjmuje w swoim orzecznictwie Trybunał, co do zasady nie pozostaje w chronionym konstytucyjnie zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju emerytury Trybunał traktuje jako szczególne uprawnienie emerytalne (zob. np. wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8), albowiem osoby, które nie nabyły prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechny, mają po spełnieniu ustawowo określonych warunków, prawo do emerytury w wieku powszechnym.

Ponadto Trybunał przypomina, że Konstytucja nie gwarantuje niezmienności zasad przyznawania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w szczególności – świadczeń przyznawanych w ramach odstępstwa od regulacji powszechnych (zob. postanowienie TK z 12 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 2/15, OTK ZU B/2016, poz. 322).

2.2.1. Jako wzorzec kontroli skarżący wskazał też powołany związkowo art. 32 Konstytucji stanowiący: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Znaczenie określonej tu zasady równości wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki z: 11 lipca 2000 r., sygn. K 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145; 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4), w tym, w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału zasada równości polega na tym, że „wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Konstytucyjna zasada równości oznacza zatem zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Oprócz tego zakłada także różne traktowanie podmiotów różnych, a więc nieposiadających wspólnej cechy istotnej (zob. m.in. wyroki TK z: 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145).

W zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego równość nie oznacza jednak konieczności jednakowego, czy nawet podobnego, traktowania potencjalnych świadczeniobiorców ze wszystkich – różniących się od siebie – systemów ubezpieczeniowych, albowiem, jak

uznał Trybunał „system ubezpieczeń społecznych nie może być oparty na zasadzie «absolutnej» równości” (wyrok z 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77). Różnicowanie systemów ubezpieczeniowych może być niekiedy nie tylko dopuszczalne, lecz czasami nawet konieczne, chociażby ze względu na zasadę sprawiedliwości społecznej. Istotne jest jednak, jak wskazywał już w swoim orzecznictwie Trybunał, „aby odmienne uregulowanie sytuacji prawnej ubezpieczonych należących do różnych systemów ubezpieczeniowych odnosiło się do specyfiki podmiotów, których ma ono dotyczyć” (wyrok z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 9/16, OTK ZU A/2021, poz. 1).

2.2.2. W niniejszej sprawie skarżący, podnosząc niezgodność art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji, ani w skardze, ani w piśmie uzupełniającym nie podał argumentów wskazujących na naruszenie przywołanego wzorca kontroli, zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy. Skarżący ograniczył się jedynie do przypomnienia, że uprawnienie wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji jest prawem podmiotowym przysługującym obywatelowi, przywołania treści przepisu oraz wskazania rodzajów ryzyka objętych gwarancją art. 67 ust. 1 Konstytucji (zob. s. 4 pisma uzupełniającego). Skarżący nie uwzględnił też szczególnego charakteru emerytury w obniżonym wieku i nie wykazał związku między art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach a naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Nie wykazał, że nieprzyznanie emerytury w obniżonym wieku pozbawiło go prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Również sformułowany przez skarżącego zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych nie został poparty żadnymi argumentami ani dowodami. W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie mogą powoływać się na ochronę wynikającą z poszanowania praw nabytych osoby, które jeszcze nie nabyły prawa do świadczeń emerytalnych (zob. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

W ocenie Trybunału, powołane przez skarżącego ogólne stwierdzenia dotyczące niezgodności art. 184 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie spełniły wymogu zawarcia w skardze stosownej argumentacji uprawniającej do uznania naruszenia prawa do zabezpieczenia. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie może być „traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Trybunał uznał zatem, że jakkolwiek skarżący wskazał w skardze wzorzec kontroli zawierający konstytucyjne prawo podmiotowe, to nie można uznać, że zrealizował wymóg z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, a to skutkuje, przy rozpoznaniu merytorycznym, umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.