



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 marca 2024 r.

Pozycja 25

WYROK

z dnia 13 grudnia 2023 r.

Sygn. akt SK 109/20*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący

Michał Warciński

Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 grudnia 2023 r., skargi konstytucyjnej K.K. o zbadanie zgodności:

§ 31 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412) „w zakresie, w którym przepis ten powoduje zróżnicowanie prawa do świadczenia przedemerytalnego w zależności od tego, czy okresy uprawniające do tego świadczenia są przerywane bądź nieprzerwane”, z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

§ 31 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412) jest niezgodny z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wskazany w części I traci moc obowiązującą po upływie 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 grudnia 2023 r. w Dz. U. poz. 2800.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej z 23 lipca 2019 r. (wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia – data nadania) K.K. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność § 31 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412; dalej: rozporządzenie z 2011 r.) „w zakresie, w którym przepis ten powoduje zróżnicowanie prawa do świadczenia przedemerytalnego w zależności od tego, czy okresy uprawniające do tego świadczenia są przerywane bądź nieprzerwane”, z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono w oparciu o następujący stan faktyczny:

W dniu 23 września 2014 r. skarżący złożył wniosek o świadczenie przedemerytalne. Do wniosku została załączona informacja dotycząca okresów składkowych i nieskładkowych wraz z załącznikami.

Po rozpoznaniu wniosku skarżącego Zakład Ubezpieczeń Społecznych – II Oddział w W. decyzją z 24 października 2014 r. odmówił mu prawa do świadczenia przedemerytalnego. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ rentowy wskazał, że odwołujący wykazał posiadanie stażu pracy w wymiarze trzydziestu dwóch lat, pięciu miesięcy i sześciu dni.

W dniu 19 listopada 2014 r. skarżący zwrócił się z ponownym wnioskiem o przyznanie mu świadczenia przedemerytalnego. Do wniosku załączył dodatkowe dokumenty na potwierdzenie stażu pracy.

Po ponownym rozpoznaniu wniosku skarżącego Zakład Ubezpieczeń Społecznych – II Oddział w W. wydał 30 stycznia 2015 r. decyzję (znak: [...]), na mocy której ponownie odmówił przyznania mu świadczenia. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ rentowy wyjaśnił, że rozpatrzył wniosek zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 170) i stwierdził, iż skarżący nie spełnia wymogów do uzyskania świadczenia przedemerytalnego, gdyż jego ogólny staż pracy wynosi trzydzieści dziewięć lat, dziesięć miesięcy i dwadzieścia osiem dni.

Od powyższej decyzji skarżący złożył odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, zarzucając organowi rentowemu nieprawidłowe wyliczenia odnośnie do jego stażu pracy.

Wyrokiem z 31 stycznia 2017 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w W. – VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie skarżącego, uznawszy prawidłowość zaskarżonej decyzji i sposobu obliczenia okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających przez organ rentowy.

Apelacja skarżącego od powyższego orzeczenia została oddalona w wyroku Sądu Apelacyjnego w W. – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 13 lutego 2019 r. (sygn. akt III [...]).

1.2. Zdaniem skarżącego § 31 rozporządzenia z 2011 r. narusza art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że „nie precyzuje jak należy rozumieć «miesiące» i «lata» w sytuacji, gdy chodzi o okresy nieprzerwane”, a „[o]czywistą dyskryminacją będzie bowiem

traktowanie okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających w sposób odmienny w zależności od tego, czy są one nieprzerwane czy «rozczłonkowane» w sposób premiujący ubezpieczonych posiadających te drugie. Nie ma bowiem ani jednego powodu, by uważać, że 2 osoby posiadające tę samą łączną liczbę dni okresów składkowych, nieskładkowych i uzupełniających mają różną liczbę lat/miesiący i dni, w zależności od tego czy ich okresy są nieprzerwane czy przerywane”. I dalej: „Przeliczenie sumy dni na lata i miesiące, przy konsekwentnym przyjęciu, że miesiąc stanowi zawsze i tylko 30 dni, a rok 12 tak rozumianych miesięcy oznacza, że ubezpieczony posiada 40 lat, 6 miesięcy i 21 dni okresów składkowych i nieskładkowych, co pozwoliłoby mu na przyznanie prawa do świadczenia przedemerytalnego. Przeliczenie w sposób opisany w § 31 [rozporządzenia z 2011 r.] powoduje natomiast pozbawienie go tego prawa”.

1.3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2020 r. wezwano skarżącego do usunięcia braków formalnych wniesionej skargi konstytucyjnej m.in. przez sprecyzowanie, w jaki sposób § 31 rozporządzenia z 2011 r. narusza wymienione w skardze konstytucyjnej wolności lub prawa skarżącego.

1.4. W sporządzonym przez radcę prawnego piśmie procesowym z 10 lutego 2020 r. skarżący wyjaśnił, że naruszenie jego praw i wolności przez § 31 rozporządzenia z 2011 r. wynika z tego, iż „nieprzerwane okresy składkowe i nieskładkowe (...) były przeliczane na miesiące i lata mniej korzystnie, niż bardziej «rozczłonkowane» okresy dowolnej innej osoby. Skutkowało to sytuacją, w której przy identycznej liczbie dni okresów składkowych i nieskładkowych jedna osoba otrzymuje prawo do świadczenia przedemerytalnego, a inna – jak Skarżący – jest tego prawa pozbawiona (...). Przepis ten nie precyzuje, jak należy rozumieć «miesiące» i «lata» w sytuacji, gdy chodzi o okresy nieprzerwane. Nie zawiera też w tej materii odesłania do kodeksu cywilnego”.

2. Postanowieniem z 26 czerwca 2020 r. o sygn. Ts 114/19 (OTK ZU B/2020, poz. 301) Trybunał Konstytucyjny:

- odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności § 31 rozporządzenia z 2011 r. z art. 2 Konstytucji (pkt 1);
- nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie (pkt 2).

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2020 r. skarga została zarejestrowana pod sygn. akt SK 109/20.

3. Pismem z 2 października 2020 r. (znak: III.7060.753.2020.LN) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W piśmie z 12 października 2020 r. (sygn. akt PK VIII TK 164.2020) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania 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 2016 r. poz. 2393) z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

5. W piśmie z 13 października 2020 r. (znak: DUS.II.070.31.2020.CG) stanowisko w sprawie zajął Minister Rodziny i Polityki Społecznej, który wniósł o orzeczenie, że § 31 rozporządzenia z 2011 r. jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych (np. w Niemczech). Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy (por. np. wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się wyraźnie za „publicznym” charakterem swoich rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, polegającym na *sui generis* „oderwaniu” przedmiotu rozstrzygnięcia od sprawy, która legła u podstaw rozpoznania skargi. W wyroku z 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85) Trybunał wskazał bowiem, że „rozpoznając skargę, rozstrzyga (...) o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie [jego] zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego”.

Z kolei w wyroku pełnego składu z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) Trybunał podkreślił, że „[z] uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności. (...) Stwierdzenie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny powinno prowadzić w możliwie szerokim zakresie do usunięcia niekonstytucyjności także w odniesieniu do opartych na niekonstytucyjnej normie rozstrzygnięć indywidualnych. Należy bowiem nie tylko dbać o to, aby w obrocie prawnym nie pozostawały nie-

konstytucyjne normy, ale także należy eliminować ich skutki. Nie zawsze jednak jest to możliwe. Niektóre zaszłości są nieodwracalne”.

2. Rozpatrywane zagadnienie prawne.

Niniejsza sprawa dotyczy przyjętej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 237, poz. 1412; dalej: rozporządzenie z 2011 r.) metody obliczania okresów składkowych i nieskładkowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

3. Kwestie formalne.

3.1. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem zaskarżenia uczyniono § 31 rozporządzenia z 2011 r., który ma następujące brzmienie:

„Przy obliczaniu okresu składkowego i nieskładkowego dodaje się, osobno dla każdego z tych okresów, poszczególne lata, miesiące i dni. Okresy niepełnych miesięcy oblicza się w dniach. Sumę dni zamienia się na miesiące, przyjmując za miesiąc 30 dni kalendarzowych; sumę miesięcy zamienia się na lata, przyjmując pełne 12 miesięcy za jeden rok. Jeżeli w zaświadczeniu stwierdzającym okresy zatrudnienia są podane dniówki robocze, a nie okresy zatrudnienia, sumę dni zamienia się na miesiące, przyjmując za miesiąc 22 dni robocze, a za okresy przed dniem 1 stycznia 1981 r. – 25 dni roboczych”.

Skarżący zakwestionował konstytucyjność § 31 rozporządzenia z 2011 r. „w zakresie, w którym przepis ten powoduje zróżnicowanie prawa do świadczenia przedemerytalnego w zależności od tego, czy okresy uprawniające do tego świadczenia są przerywane bądź nieprzerwane”.

3.2. Wniosek Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.2.1. W swoim stanowisku Prokurator Generalny podniósł, że:

– „Skarżący nie wskazał konstytucyjnego prawa podmiotowego, w zakresie którego doszło – jego zdaniem – do naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji”, a tym samym art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji nie może stanowić „samodzielnego” wzorca kontroli w niniejszej sprawie, gdyż nie spełnia on kryteriów z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej;

– „Skarżący, powołując jako wzorce kontroli art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, nawet nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania obu jednostek redakcyjnych tego artykułu ustawy zasadniczej”;

– uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełnia wymogów z 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK).

Powyższe – zdaniem tego uczestnika postępowania – uzasadnia zastosowanie w niniejszej sprawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.2.2. Trybunał uznaje argumentację Prokuratora Generalnego za niezasadną, co przekłada się na nieuwzględnienie wniosku tego uczestnika o umorzenie niniejszego postępowania.

Po pierwsze bowiem – należy przypomnieć że na gruncie art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), którego treść w nieco zmienionej formie stylistycznej powtarza art. 67 ust. 1 obowiązującej uotpTK, Trybunał wielokrotnie wskazywał – np. w wyroku z 29 paź-

dziennika 2002 r. o sygn. P 19/01 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67) – iż w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w tej materii ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. także wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50). Podobne stanowisko TK zajął też w wyroku pełnego składu z 19 lutego 2003 r. o sygn. P 11/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12), stwierdziwszy że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę pytania prawnego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum* pytania prawnego, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu do niego; rzeczoną zasadę Trybunał zwykł stosować również w sprawach wszczętych skargami konstytucyjnymi oraz wnioskami. W wyrokach m.in. z: 8 lipca 2002 r. o sygn. SK 41/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51), 6 marca 2007 r. o sygn. SK 54/06 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23), 24 lutego 2009 r. o sygn. SK 34/07 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10) i 29 lipca 2013 r. o sygn. SK 12/12 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 87) oraz 13 marca 2007 r. o sygn. K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26) podkreślono, że zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie zarówno do przedmiotu, jak i – co należy podkreślić – do wzorca kontroli. Na gruncie obowiązującej uotpTK stanowisko to zostało podtrzymane m.in. w wyrokach z: 20 grudnia 2017 r. o sygn. SK 37/15 (OTK ZU A/2017, poz. 90), 23 maja 2018 r. o sygn. SK 15/15 (OTK ZU A/2018, poz. 35) oraz 15 maja 2019 r. o sygn. SK 31/17 (OTK ZU A/2019, poz. 21).

Zdaniem Trybunału w obecnym składzie przywołane wyżej poglądy znajdują zastosowanie także w niniejszej sprawie. Z uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej (s. 3) wynika bowiem bezspornie, że art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji został przywołany w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, o czym świadczy poniższy wywód skarżącego:

„Przeliczenie sumy dni na lata i miesiące, przy konsekwentnym przyjęciu, że miesiąc stanowi zawsze i tylko 30 dni, a rok 12 tak rozumianych miesięcy oznacza, że ubezpieczony posiada 40 lat, 6 miesięcy i 21 dni okresów składkowych i nieskładkowych, co pozwoliłoby mu na przyznanie prawa do świadczenia przedemerytalnego. Przeliczenie w sposób opisany w § 31 [rozporządzenia z 2011 r.] powoduje natomiast pozbawienie go tego prawa”.

Podsumowując, w niniejszej sprawie skarżący w istocie wniósł o kontrolę zaskarżonego unormowania z prawem podmiotowym, wywodzonym z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie – w art. 32 Konstytucji ustrojodawca zagwarantował jednostkom dwa prawa podmiotowe: prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1) oraz ochronę przed dyskryminacją z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił już w swoim orzecznictwie, że konstytucyjny zakaz dyskryminacji jest konsekwencją zasady równości – jej doprecyzowaniem (zob. wyrok pełnego składu z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) czy wręcz kwalifikowaną postacią zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok pełnego składu z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60). Oba ustępy art. 32 ustawy zasadniczej, ujmowane łącznie, wyrażają uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym, jak i gospodarczym, a także określają bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa (por. wyrok pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01) – w tym na gruncie prawa do zabezpieczenia społecznego. Tym samym skarżący – co do zasady – prawidłowo wywiódł konstytucyjny punkt odniesienia dla zaskarżonej regulacji.

Po trzecie – analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej z 23 lipca 2019 r. oraz uzupełniającego ją pisma procesowego z 10 lutego 2020 r. zawiera jednoznacznie wskazanie praw konstytucyjnych, których naruszenie zarzuca skarżący, oraz argumentację w tym przedmiocie (zob. s. 1-3 skargi oraz s. 1-2 pisma procesowego). Ponadto należy przypomnieć, że w wyro-

ku z 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 Trybunał wyjaśnił, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”; stanowisko to zostało podtrzymane w wyroku z 22 czerwca 2022 r. o sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46).

3.3. Konkluzja.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że będzie rozpatrywać problem zgodności z Konstytucją § 31 rozporządzenia z 2011 r.

4. Charakterystyka zaskarżonej regulacji.

4.1. Trybunał zwraca uwagę, że przy obliczaniu okresu składkowego i nieskładkowego odnośnie do badania uprawnień do przyznania świadczeń wypłacanych przez organ rentowy – tj. w szczególności: emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego – wedle § 31 rozporządzenia z 2011 r. dodaje się, osobno dla każdego z tych okresów, poszczególne lata, miesiące i dni. Okresy niepełnych miesięcy oblicza się w dniach. Sumę dni niepełnych miesięcy zamienia się na miesiące, przyjmując za miesiąc trzydzieści dni kalendarzowych. Sumę miesięcy zamienia się na lata, przyjmując pełne dwanaście miesięcy za jeden rok.

4.2. Regulując w badanym przepisie sposób liczenia okresów składkowych i nieskładkowych, normodawca – *nota bene* powtarzając dosłownie § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz. U. Nr 10, poz. 49, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1983 r.) – odwołał się do metody obliczania terminów prawa prywatnego, ustanawianych ustawą, czynnością prawną lub orzeczeniem sądu, w których stosuje się wykształconą w tradycji rzymskiej metodę *computatio civilis*, polegającą na przyjęciu dnia kalendarzowego jako najmniejszej jednostki obliczania czasu. Zastosowanie tej metody nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów rodzących się przy obliczaniu upływu terminów, zwłaszcza tych, które zostały oznaczone w miesiącach lub latach. Pozostaje bowiem problem, czy za miesiąc uważać okresy stałe, np. trzydziestodniowe, a za rok – obejmujące trzysta sześćdziesiąt pięć dni, czy też obliczać te okresy według kalendarza, dodając do początku terminu konkretne miesiące (lata) kalendarzowe, a więc w różnych wypadkach okresy o różnej długości.

4.3. W prawie prywatnym rozróżnia się terminy ciągłe (nieprzerwane) i terminy, które nie wymagają ciągłości.

4.3.1. W odniesieniu do terminów ciągłych w prawie polskim odpowiednie regulacje zostały zawarte w następujących przepisach:

– art. 112 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1610; dalej: k.c.), obowiązującym od 1 stycznia 1965 r.:

„Termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca”;

– art. 101 § 1 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311; dalej: p.o.p.c.), obowiązującym od 1 października 1950 r. do 31 grudnia 1964 r.:

„Terminy, określone w tygodniach, miesiącach lub latach, kończą się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca”;

– art. 196 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598, ze zm.; dalej: k.z.), obowiązującym od 1 lipca 1934 r. do 30 września 1950 r.:

„Terminy, oznaczone na tygodnie, miesiące lub lata, kończą się w dniu, odpowiadającym nazwą lub datą początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było, w ostatnim dniu tegoż miesiąca”.

4.3.2. W odniesieniu do terminów, które nie wymagają ciągłości, w prawie polskim odpowiednie regulacje zostały zawarte w następujących przepisach:

– art. 114 k.c., obowiązującym od 1 stycznia 1965 r.:

„Jeżeli termin jest oznaczony w miesiącach lub latach, a ciągłość terminu nie jest wymagana, miesiąc liczy się za dni trzydzieści, a rok za dni trzysta sześćdziesiąt pięć”;

– art. 103 p.o.p.c., obowiązującym od 1 października 1950 r. do 31 grudnia 1964 r.:

„Jeżeli termin jest określony w miesiącach lub latach, a ciągłość terminu nie jest wymagana, miesiąc liczy się za dni trzydzieści, a rok za dni trzysta sześćdziesiąt pięć”;

– art. 198 k.z., obowiązującym od 1 lipca 1934 r. do 30 września 1950 r.:

„Jeżeli termin jest określony na miesiące lub lata, a ciągłość terminu nie jest wymagana, miesiąc liczy się za pełnych dni trzydzieści, rok za pełnych dni trzysta sześćdziesiąt pięć”.

4.3.3. Także w prawodawstwach części państw rozbiorowych, obowiązujących na ziemiach polskich przed unifikacją polskiego prawa cywilnego, zawarto analogiczne regulacje. I tak, w odniesieniu do terminów ciągłych § 188 ust. 2 i 3 niemieckiego Kodeksu cywilnego z dnia 18 sierpnia 1896 r. (Dz. U. Rzeszy Nr 21, s. 195; niem. *Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, RGBl. Nr. 21, S. 195*; dalej: BGB) – obowiązujący w byłym zaborze pruskim do 30 czerwca 1934 r. oraz nadal obowiązujący w Niemczech – stanowi, co następuje:

„(2) Okres, oznaczony w tygodniach, miesiącach lub okres obejmujący więcej miesięcy – rok, pół roku, kwartał – kończy się w przypadku § 187 ust. 1 z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu lub ostatnim miesiącu, który nazwą albo liczbą odpowiada dniowi, w którym zdarzenie lub chwila zaszły, w przypadku zaś § 187 ust. 2 z upływem tego dnia w ostatnim tygodniu lub ostatnim miesiącu, który poprzedza dzień, odpowiadający nazwą lub liczbą dniowi, który jest początkiem okresu.

(3) Jeżeli w ostatnim miesiącu okresu, oznaczonego podług miesięcy, brakuje dnia, rozstrzygającego o zakończeniu okresu, wówczas kończy się on z upływem ostatniego dnia tegoż miesiąca” (tłum. polskie na podstawie: *Niemiecki kodeks cywilny wraz z ustawą wprowadczą*, tłum. H. Damm, K. Gerschel, cz. 1, Bydgoszcz 1922, s. 42).

Z kolei § 902 ust. 2 Powszechnej Księgi Ustaw Cywilnych dla Wszystkich Krajów Dziedzicznych Niemieckich Monarchii Austriackiej z dnia 1 czerwca 1811 r. (Trzeci Zbiór Praw i Konstytucji w Materii Sprawiedliwości za panowania Jego Cesarskiej Mości Franciszka obejmujący okres od 1804 do 1811 r., Nr 946, s. 275; niem. *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie vom 1^{ten} Junius 1811, Dritte Fortsetzung der Gesetze und Verfassungen im Justiz-Fache unter Seiner jetzt regierenden Majestät Kaiser Franz von dem Jahre 1804 bis 1811, Nr. 946, S. 275*; dalej: ABGB) w brzmieniu nadanym przez art. I § 98 rozporządzenia cesarskiego z dnia 19 marca

1916 r. w przedmiocie trzeciej częściowej zmiany Powszechnej Księgi Ustaw Cywilnych (Dz. Pr. Państwa dla Królestw i Ziemi reprezentowanych w Radzie Państwa Nr 69, s. 135; niem. *Keiserliche Verordnung vom 19. März 1916 über die dritte Teilnovelle zum allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch, RGBl. für die im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder Nr. 69, S. 135*; dalej: III Nowela do ABGB) – obowiązujący w byłym zaborze austriackim do 30 czerwca 1934 r. oraz obowiązujący nadal w Austrii – przewiduje następująco:

„Przy terminie oznaczonym według tygodni, miesięcy lub lat koniec przypada na ten dzień ostatniego tygodnia lub ostatniego miesiąca, który swą nazwą lub liczbą odpowiada dacie zdarzenia, od którego zaczyna się bieg terminu, jeżeli zaś w ostatnim miesiącu takiego dnia nie ma, na ostatni dzień tego miesiąca” (tłum. polskie na podstawie: E. Till, *Druga i trzecia nowela do austriackiego kodeksu cywilnego z objaśnieniami na podstawie materyałów*, Lwów 1916, s. 49).

W odniesieniu zaś do terminów, które nie wymagają ciągłości, § 191 BGB – obowiązujący w byłym zaborze pruskim do 30 czerwca 1934 r. oraz obowiązujący nadal w Niemczech – stanowi, co następuje:

„Jeżeli okres oznaczono w miesiącach lub latach w tym znaczeniu, że nie musi biec nieprzerwanie, wówczas liczy się jako miesiąc 30 dni, jako rok 365 dni” (tłum. polskie na podstawie: *Niemiecki kodeks cywilny...*, s. 43).

4.3.4. Terminy niewymagające ciągłości (*tempus utile*), w przeciwieństwie do terminów nieprzerwanych (*tempus continuum*), oblicza się metodą konwencjonalną, w której miesiąc zawsze liczy się za dni trzydzieści, a rok za dni trzysta sześćdziesiąt pięć (por.: art. 114 k.c.; art. 103 p.o.p.c.; art. 198 k.z.; § 191 BGB), podczas gdy do terminów ciągłych stosuje się regułę, wedle której termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca (por.: art. 112 zdanie pierwsze k.c.; art. 101 § 1 p.o.p.c.; art. 196 k.z.; § 188 ust. 2 i 3 BGB; § 902 ust. 2 ABGB w brzmieniu nadanym przez III Nowelę do ABGB). Oznacza to, że jeżeli – na przykład – termin miesięczny rozpoczął swój bieg 20 stycznia, to zakończy się 20 lutego, a jeżeli rozpoczął się 31 marca, to zakończy się 30 kwietnia.

5. Ocena zgodności zaskarżonej regulacji z Konstytucją.

5.1. Jak zostało to wskazane w punkcie 3.2 tej części niniejszego uzasadnienia, z całości kształtu rozpatrywanej skargi konstytucyjnej wynika, że wzorcem kontroli dla zaskarżonego przepisu uczyniony został art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52) oraz w literaturze (zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 139-143) wyjaśniono, iż Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania jest uprawniony do kontroli konstytucyjności badanego aktu normatywnego (przepisu) w aspekcie proceduralnym lub kompetencyjnym, nawet jeżeli treść zarzutu podmiotu inicjującego postępowanie ogranicza się do niekonstytucyjności materialnej. Podstawą dla takiego stanowiska był art. 42 ustawy o TK z 1997 r. w brzmieniu następującym:

„Orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”.

Regulację tę powtórzyły dosłownie kolejno: art. 43 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) oraz art. 68 obowiązującej uotpTK.

Uprawnienie przyznane w art. 42 ustawy o TK z 1997 r., art. 43 ustawy o TK z 2016 r. oraz art. 68 uotpTK umożliwiało i umożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu modyfikację wzorca kontroli, tj. ograniczenie się do odnośnej (związanej z aspektem formalnym badanego przepisu) części powołanego przez inicjatora postępowania konstytucyjnego punktu odniesienia, jak również sięgnięcie po inny, ale adekwatny dla dostrzeżonego problemu formalnego przedmiotu zaskarżenia przepis ustawy zasadniczej. Tytułem przykładu:

– w powołanym wcześniej wyroku z 8 lipca 2002 r. o sygn. SK 41/01 – rozpatrując skargę konstytucyjną, w której zarzucono niezgodność § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 8, poz. 50), w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1990 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 24, poz. 139), z art. 7, art. 8, art. 65 ust. 1, art. 83, art. 92 ust. 2, art. 146 ust. 4 pkt 1 obowiązującej Konstytucji oraz z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214, ze zm.) – Trybunał orzekł, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 41 pkt 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.) oraz z art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.), a także z art. 65 ust. 1 obowiązującej Konstytucji; zmiana wzorców polegała na skonfrontowaniu przez Trybunał badanej regulacji z dwoma (z poprzednich ustaw konstytucyjnych) niepowołanymi przez skarżącego przepisami kompetencyjnymi do wydawania aktów podustawowych;

– w wyroku z 19 września 2008 r. o sygn. K 5/07 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124) – rozpatrując wniosek, w którym zarzucono niezgodność art. 112 pkt 1a oraz art. 132a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), dodanych ustawą z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592), z art. 54 ust. 1 i art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 7 i art. 121 ust. 2 Konstytucji – Trybunał orzekł, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 7 oraz art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji; zmiana wzorców polegała na uzupełnieniu konstytucyjnego punktu odniesienia o dodatkowy przepis ustawy zasadniczej (art. 118 ust. 1).

5.3. Rozporządzenie z 2011 r. zostało wydane na podstawie dwóch przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, ze zm.; dalej: ustawa emerytalno-rentowa), a mianowicie: art. 116 ust. 5 oraz art. 128a (dodanego z dniem 1 maja 2011 r. przez art. 8 pkt 6 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 75, poz. 398, ze zm.).

Wskazane przepisy ustawy emerytalno-rentowej mają następujące brzmienie:

– art. 116 ust. 5:

„Do wniosku w sprawie przyznania świadczeń powinny być dołączone dowody uzasadniające prawo do świadczeń i ich wysokości, określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego”;

– art. 128a:

„Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) zakres obowiązków informacyjnych organów rentowych,
- 2) warunki i tryb wszczęcia postępowania w sprawach świadczeń,
- 3) sposób ustalania daty zgłoszenia wniosku o świadczenie lub o ustalenie jego wysokości, jeżeli wniosek nie został złożony w organie rentowym,
- 4) rodzaje dowodów uzasadniających prawo do świadczeń lub ich wysokość, w przypadku gdy konto ubezpieczonego nie zawiera tych danych,
- 5) zakres danych, które mogą być udowodnione w drodze zeznań świadków lub oświadczeń ubezpieczonych, wraz ze wskazaniem formy tych zeznań lub oświadczeń,
- 6) sposób obliczania świadczeń i okresów uwzględnianych przy ustalaniu świadczeń,
- 7) elementy, jakie powinna zawierać decyzja organu rentowego oraz jej uzasadnienie, a także zakres informacji, które powinny być zawarte w pouczeniu do tej decyzji,
- 8) formę prowadzenia akt sprawy i ich przechowywania oraz okres przechowywania akt sprawy prowadzonych w formie elektronicznej,
- 9) tryb postępowania oraz rodzaje dowodów niezbędnych do przyznania przez Prezesa Zakładu świadczeń w drodze wyjątku

– uwzględniając konieczność zapewnienia sprawnego i terminowego ustalania prawa i wysokości świadczeń przewidzianych w ustawie”.

Nie budzi wątpliwości, że ustawodawca wzorował się w tym zakresie na przepisach poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa z 1982 r.), w wykonaniu której wydane zostało rozporządzenie z 1983 r., a mianowicie na:

– art. 89 ust. 3 w brzmieniu:

„Do wniosku w sprawie przyznania świadczeń powinny być dołączone dowody uzasadniające prawo do świadczeń i ich wysokości, określone w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów”;

– art. 94 w brzmieniu:

„Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa szczegółowy tryb postępowania w sprawach ustalania prawa do świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie”.

Co warte odnotowania, ustawa z 1982 r. oraz rozporządzenie z 1983 r. wydane zostały w zupełnie innej rzeczywistości konstytucyjnej.

5.4. Podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności § 31 rozporządzenia z 2011 r. ma w wywiedzionym w rozpatrywanej skardze wzorcu kontroli w postaci art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji ten ostatni element składowy. Artykuł 67 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi bowiem, co następuje:

„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”.

Istotę tego przepisu objaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku pełnego składu z 25 września 2019 r. o sygn. SK 31/16 (OTK ZU A/2019, poz. 53), w którym wskazał, co następuje:

„Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz urzeczywistnienia przez regulacje ustawowe treści konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby – z jednej strony – uwzględniać istniejące potrzeby społeczne, z drugiej zaś – możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, które mogą w pewnym zakresie pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych zmierzających do maksymalizacji gwarancji socjalnych (zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r.,

sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Niemniej jednak, określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca zwykły nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość (por. wyroki pełnego składu TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; zob. także zdanie odrębne sędziego TK Teresy Liszcz do postanowienia TK z 25 lipca 2013 r., sygn. Ts 199/10, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 300). Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą regulacyjną. O ile bowiem w odniesieniu do praw i wolności wyraźnie wymienionych w art. 81 Konstytucji ustalenie zawartości i treści poszczególnych praw jest pozostawione swobodzie ustawodawcy, o tyle w przypadku drugiej kategorii, treść praw w ich zasadniczych elementach oraz ich granice są bezpośrednio kształtowane przez normę konstytucyjną, choćby konkretyzacja czy sposób realizacji tych gwarancji uzależnione zostały od regulacji ustawowych (tak TK w wyroku z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (zob. wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy zaś z całą pewnością ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62)”.

Z kolei w wyroku z 7 września 2004 r. o sygn. SK 30/03 Trybunał zwrócił uwagę na to, że „prawo do zabezpieczenia społecznego zależy od spełnienia warunków określonych w ustawie (...). Niespełnienie ustawowych wymogów dotyczących ubezpieczenia wyklucza skorzystanie ze świadczeń”.

5.5. Trybunał zwracał już wielokrotnie uwagę, że rozporządzenie, które samodzielnie kreuje przedmiot regulacji, traci związek z ustawą, wkraczając w kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla ustawodawcy. Niedopuszczalne jest wydawanie rozporządzeń, które samodzielnie regulowałyby zagadnienia, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź wskazówek (por. m.in. wyroki TK z: 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 3; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13 oraz 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20). Tym bardziej niedopuszczalne jest regulowanie w rozporządzeniu materii (niezależnie od tego, czy jest to wyłącznie samodzielna inicjatywa organu wydającego, czy też bazowanie na delegacji ustawowej), które z woli ustrojodawcy objęte mają być regulacją ustawową. Rozporządzenie w tym zakresie przestaje być aktem wykonawczym do ustawy, a staje się aktem o charakterze samoistnym. Nie służy bowiem wykonaniu ustawy, ale samodzielnie reguluje materie, co do których brak jakichkolwiek dyrektyw w ustawie, a także wykracza przeciwko przepisowi Konstytucji, który zastrzega daną materię uregulowaniu wyłącznie na poziomie ustawodawczym. Wydawanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia oznacza, że zadaniem rozporządzenia jest wyłącznie konkretyzacja norm ustawowych. Natomiast nakaz zamieszczenia wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli (por. np. wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32).

5.6. W świetle powyższych uwag treść § 31 rozporządzenia z 2011 r. oraz art. 128a (a w szczególności jego punktu 6) ustawy emerytalno-rentowej wskazuje ewidentnie na naru-

szenie przez prawodawcę art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W ślad za wyrokiem z 7 września 2004 r. o sygn. SK 30/03 w wyroku z 13 lutego 2007 r. o sygn. K 46/05 (OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji „nie pozostawia wątpliwości co do intencji ustrojodawcy, by sprawy zakresu i formy realizacji tego prawa konstytucyjnego pozostawić ustawodawcy”. Tym samym niezgodność § 31 rozporządzenia z 2011 r. z Konstytucją polega na tym, że prawodawca sposób obliczania okresów uwzględnianych przy ustalaniu świadczeń (a więc elementów konstrukcyjnych, od spełnienia których zależy przyznanie świadczenia określonego w ustawie) uregulował nie – jak powinien był – w ustawie, a w akcie rangi podustawowej; do tego jeszcze na podstawie upoważnienia *stricte* blankietowego, z którego nie da się zrekonstruować wytycznych co do metody obliczania odnośnych okresów. Podustawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla ustaw, przy równoczesnym zachowaniu warunków i wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Mogą zatem zawierać wyłącznie regulacje uzupełniające tylko to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nieprzesądającym o istotnych elementach konstrukcji danej instytucji (*in casu*: sposobu obliczania okresów składkowych i nieskładkowych niezbędnych do przyznania odnośnego świadczenia).

5.7. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że § 31 rozporządzenia z 2011 r. jest niezgodny z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przez to, że reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy.

6. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Orzeczona niezgodność § 31 rozporządzenia z 2011 r. z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przekłada się na zbędność orzekania odnośnie do badania zgodności kwestionowanej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli. Tym samym niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

7. Uwagi o skutkach niniejszego wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest utrata mocy obowiązującej § 31 rozporządzenia z 2011 r. (w całości). Ze względu jednak na to, że Trybunał Konstytucyjny – zgodnie z wolą ustrojodawcy – pełni rolę sądu prawa i nie ma kompetencji prawotwórczych, skład orzekający w niniejszej sprawie uznał za celowe odroczyć termin utraty mocy obowiązującej wskazanego przepisu, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, aby nie doprowadzić do powstania luki w prawie. Dwunastomiesięczny, maksymalny okres odroczenia jest – w przekonaniu Trybunału – dostatecznie długi dla Sejmu oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, aby dokonali oni stosownych zmian w prawie, które będą uwzględniać niniejszy wyrok, jak też relewantne standardy wynikające z Konstytucji.

8. Uwaga końcowa.

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreśla, że w niniejszej sprawie nie rozstrzygał o metodzie (sposobie) obliczania okresów składkowych i nieskładkowych, a jedynie o tym, iż materia ta – jako immanentnie związana z formami i zakresem zabezpieczenia społecznego, będących w wyłącznej kompetencji ustawodawcy – nie może być regulowana w akcie normatywnym rangi podustawowej. Trybunał jednocześnie nie przesądza, jaka metoda obliczania okresów jest optymalna; niemniej jednak ustawodawca powinien mieć na uwadze zasadę równości i zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) przy konstruowaniu stosownych przepisów.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.