



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 października 2024 r.

Pozycja 220

POSTANOWIENIE z dnia 19 stycznia 2023 r. Sygn. akt Ts 207/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.D. o zbadanie zgodności:

art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270) „w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości uznania za okres składkowy albo nie składkowy czasu, w którym osoba pobierająca emeryturę otrzymywała wynagrodzenie za sprawowanie opieki nad całkowicie ubezwłasnowolnionym lub taką osobą się opiekowała bez wynagrodzenia”, z art. 2, art. 24 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 19 lipca 2021 r. (data nadania) J.D. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z urzędu, wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia na tle następującego stanu faktycznego:

1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P. (dalej: ZUS), po rozpatrzeniu wniosku skarżącego z 24 lipca 2019 r., decyzją z 17 października 2019 r. (znak: [...]), na podstawie art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270; dalej: ustawa emerytalna) odmówił wnioskodawcy prawa do ponownego ustalenia wysokości emerytury.

2. Sąd Okręgowy w P. VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Okręgowy) wyrokiem z 16 czerwca 2020 r. (sygn. akt [...]) oddalił odwołanie skarżącego od decyzji ZUS z 17 października 2019 r. W uzasadnieniu wyroku wyjaśnił, że wysokość emerytury skarżącego, która została ustalona w oparciu o art. 53 ustawy emerytalnej, zależy od dwóch elementów: części stałej (socjalnej) świadczenia, tj. 24% kwoty bazowej oraz części indywidualnej, zależnej od lat okresów ubezpieczenia (składkowych i nieskładkowych) i wy-

sokości przychodów uzyskiwanych w przyjętym okresie ubezpieczenia (podstawa wymiaru). Okresy składkowe wymienione są w art. 6 ustawy emerytalnej, natomiast okresy nieskładkowe w art. 7 tej ustawy. Podkreślił, że „[k]atalogi okresów składkowych (art. 6) i nieskładkowych (art. 7) są zamknięte. Oznacza to, że nie uwzględnia się w stażu ubezpieczeniowym innych okresów niż wymienione w tych przepisach, nawet jeżeli z mocy przepisów szczególnych są zaliczane do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze” (s. 4 uzasadnienia wyroku). Wskazał, że „[o]dwołujący domagał się doliczenia okresu sprawowania opieki nad byłą żoną (...), dla której został ustanowiony opiekunem prawnym i otrzymywał z tego tytułu wynagrodzenie wypłacane ze środków Gminy Miasto P. (...) Od 18 maja 2011 r. ubezpieczony pobiera emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Brak jest podstaw do zaliczenia okresu sprawowania opieki, tj. okresu od 20 października 2016 r. do 30 kwietnia 2019 r. jako okresu nieskładkowego” (s. 5 i 6 uzasadnienia wyroku).

3. Skarżący wniósł apelację od powołanego wyżej orzeczenia, którą Sąd Apelacyjny w Ł. III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 26 stycznia 2021 r. (sygn. akt [...]) oddalił.

4. W skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że wnosi „skargę konstytucyjną na art. 6 i 7 ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych zarzucając, że są one niezgodne z art. 2, 24 i 32 Konstytucji RP” (s. 1 skargi). W uzasadnieniu skargi podniósł, że jego przypadek „nie jest uwzględniony w art. 6 i 7 ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych, co stanowi o dyskryminowaniu osób, które pobierając emeryturę otrzymywały wynagrodzenie za sprawowanie opieki nad całkowicie ubezwłasnowolnionym lub taką osobą się opiekowały bez wynagrodzenia, a tym samym narusza podstawowe prawa obywatela zapisane w Konstytucji RP, a przede wszystkim zasadę równości obywatela wobec prawa, tj. art. 32 Konstytucji RP” (s. 2 skargi).

5. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 31 sierpnia 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 15 września 2021 r.), na podstawie art. 57 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), skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie orzeczenia potwierdzającego wycożerpanie drogi prawnej, tj. decyzji ZUS z 17 października 2019 r., wraz z czterema kopiami, odpisów lub poświadczonych za zgodność z oryginałem wszystkich załączników złożonych wraz ze skargą konstytucyjną; udokumentowanie dat doręczenia skarżącemu orzeczenia wskazanego jako ostateczne, tj. wyroku Sądu Apelacyjnego w Ł. z 26 stycznia 2021 r. (sygn. akt [...]) wraz z czterema kopiami oraz złożenia przez skarżącego wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do wniesienia skargi konstytucyjnej wraz z czterema kopiami.

W odpowiedzi na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego skarżący przesłał, w załączeniu do pisma z 22 września 2021 r. (data nadania), wymagane dokumenty.

6. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 17 listopada 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 22 listopada 2021 r.) wezwał skarżącego, na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK, do usunięcia, w przepisany terminie, braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie potwierdzonej za zgodność z oryginałem koperty, na której jako nadawcę podano Okręgową Radę Adwokacką w P. (koperta stanowiąca załącznik skargi konstytucyjnej nie została przesłana w ramach wykonywanego punktu 1 lit. b zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 31 sierpnia 2021 r.); przytoczenie – stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK – brzmienia zaskarżonego w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 6 i art. 7 ustawy emerytalnej wraz z podaniem Dziennika Ustaw, w którym powołane przepisy

zostały ogłoszone; wyjaśnienie, które konstytucyjne wolności lub prawa wynikające z art. 2, art. 24 i art. 32 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone przez zaskarżone w skardze konstytucyjnej przepisy ustawy emerytalnej wraz z uzasadnieniem sformułowanego zarzutu niezgodności.

Pismem z 29 listopada 2021 r. (data nadania) skarżący wykonał powyższe zarządzenie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 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 konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania.

2. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, którego merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane zostało spełnieniem przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w przepisach u.o.t.p.TK. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK skarżący musi wskazać, która konstytucyjna wolność lub prawo i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone wskutek zastosowania kwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego. W świetle powyższych unormowań konstytucyjnych i ustawowych warunkiem koniecznym prawidłowego wniesienia skargi konstytucyjnej jest wskazanie przez skarżącego przepisu Konstytucji wyrażającego w swej treści wolności lub prawa o charakterze podmiotowym. Oznacza to, że samoistnym wzorcem kontroli w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej mogą być tylko konstytucyjne przepisy wyrażające wolności lub prawa konstytucyjne, a zatem takie, które statuują prawa podmiotowe w Konstytucji (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU A/2019, poz. 31). Przepisy, z których wynikają zasady konstytucyjne, tylko wyjątkowo mogą stanowić podstawę kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną. Może to mieć miejsce wówczas, gdy skarżący z zasad tych wywodzi prawa lub wolności, które nie zostały ujęte w innym przepisie ustawy zasadniczej, bądź wówczas, gdy przywołuje zasady ustrojowe w związku z przepisem statuującym prawa lub wolności konstytucyjne celem wzmocnienia o dodatkowe argumenty zarzutu naruszenia tych ostatnich (zob. wyrok TK z 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52). Ograniczenie wskazania wzorców kontroli jedynie do przepisów Konstytucji zawierających zasady ogólne, bez wskazania praw lub wolności przyjmujących normatywną postać praw podmiotowych skarżącego, nie wyczerpuje dyspozycji art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 30 października 2019 r., sygn. Ts 109/18, OTK ZU B/2020, poz. 264).

W *petitum* rozpoznawanej skargi konstytucyjnej skarżący wskazał art. 2, art. 24 i art. 32 Konstytucji jako samoistne wzorce kontroli.

Wskazany w skardze art. 2 Konstytucji wyraża zasady ustrojowe, które nie stanowią podstawy konstytucyjnej wolności lub prawa podmiotowego, a co za tym idzie nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych jednostki. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego możliwość powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej ma charakter wyjątkowy i subsydiarny oraz pojawia się

jedynie w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten będzie samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji będzie pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok TK z 25 marca 2014 r., sygn. SK 25/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 33). Zgodnie z powyższym wywodzone z tego przepisu zasady, w tym zasada sprawiedliwości społecznej, nie mogą stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej. Zasady te nie mają bowiem charakteru konstytucyjnej wolności lub prawa podmiotowego, których naruszenie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Trybunał podkreśla, że zasady wynikające z art. 2 Konstytucji mogą być w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczym wzorcem kontroli, pod warunkiem, że skarżący jednocześnie wskaże inną naruszoną normę konstytucyjną statuującą wolność lub prawo (zob. postanowienia TK z: 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155, 5 września 2013 r., sygn. Ts 133/13, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 612).

Skarżący w piśmie procesowym z 29 listopada 2021 r. przesłanym w odpowiedzi na wezwanie zawarte w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego wskazał jedynie, że kwestionowany w skardze art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270; dalej: ustawa emerytalna) są niezgodne z art. 24 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej zawartą w art. 2 Konstytucji, ponieważ „uregulowanie sytuacji prawnej osób sprawujących opiekę bez wynagrodzenia (które nabyły prawo do emerytury) (...) nie gwarantuje właściwej ochrony pracy, która pomimo jej nieodpłatności nadal jest pracą i powinna być zaliczana do okresu składkowego (art. 24 Konstytucji). Wreszcie przepisy te, przez to, że w ogóle nie uznają za pracę sprawowania (po nabyciu prawa do emerytury) bez wynagrodzenia opieki nad inną osobą, a nawet nie zaliczają takiego okresu do okresu nieskładkowego powoduje, że są one niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)” (s. 6 i 7 pisma procesowego). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w postanowieniu z 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08 (OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155) jeśli – jak w niniejszej skardze – skarżący ogranicza się tylko do wskazania, że w jego ocenie doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, brak jest podstaw do przyjęcia, iż zostało wskazane prawo, którego ochrony można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej. Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej, na którą powołuje się skarżący, nie może stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej.

Samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym nie może być także art. 24 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym przepis ten wyznacza kierunek polityki państwa w zakresie stosunków pracowniczych, „deklaruje ochronę pracy oraz traktuje o obowiązku nadzoru państwa nad warunkami wykonywania pracy, ale treść [tego przepisu] sama przez się nie formułuje jeszcze praw i wolności konstytucyjnych” (zob. postanowienie TK z 17 stycznia 2011 r., sygn. Ts 225/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 260).

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału, art. 32 Konstytucji nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa. Wynikające z tego przepisu Konstytucji zasada równości oraz zakaz dyskryminacji stanowią samodzielnie jedynie zasady ogólne, mające charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie”. Z zasad tych traktowanych samoistnie nie wynikają konstytucyjne prawa podmiotowe. Oznacza to, że wynikające z art. 32 Konstytucji zasada równości oraz zakaz dyskryminacji wyrażają zasady ogólne,

znajdujące zastosowanie tylko w związku z konkretnymi prawami lub wolnościami wyrażonymi w Konstytucji, ponieważ zasady te nie tworzą praw ani wolności „samoistnie”, tj. w oderwaniu od konstytucyjnie uregulowanych (zob. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2, 14 grudnia 2010 r., sygn. U 7/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 135, wyrok TK z 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40).

W związku z powyższym art. 32 Konstytucji w postępowaniu skargowym może stanowić wzorzec kontroli tylko wtedy, gdy jest powołany wraz z innym przepisem, statuującym prawo lub wolność konstytucyjną (zob. postanowienie TK z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2). W uzasadnieniu skargi oraz pisma procesowego złożonego w związku z zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego skarżący zarzucił niezgodność kwestionowanego art. 6 i art. 7 ustawy emerytalnej z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zakazem dyskryminacji, o którym mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji. W piśmie procesowym wskazał, że „uregulowanie sytuacji prawnej osób sprawujących opiekę bez wynagrodzenia (które nabyły prawo do emerytury) jest sprzeczne z zasadą równego traktowania obywateli (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) – inaczej traktowane są osoby, które nabyły prawo do emerytury, a inaczej osoby, które sprawują opiekę przed nabyciem tego prawa, narusza zakaz dyskryminacji osób wykonujących taką samą pracę, w zakresie, w jakim nie pozwala na doliczenie czasu sprawowania opieki, po nabyciu prawa do emerytury, do okresów składkowych lub nieskładkowych (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP)” (s. 6 pisma procesowego). W związku z tym w rozpatrywanej sprawie powyższy warunek nie został spełniony, ponieważ w *petitum* skargi konstytucyjnej oraz w jej uzasadnieniu, jak również w powołanym piśmie procesowym, art. 32 Konstytucji nie był przywoływany związkowo z innym przepisem Konstytucji wyrażającym wolność lub prawo o charakterze podmiotowym. Skarżący nie powiązał zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji z konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki.

3. Trybunał stwierdza, że skarga konstytucyjna nie spełnia przesłanki wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ponieważ skarżący nie wskazał naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego. Okoliczność ta stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK, postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.