



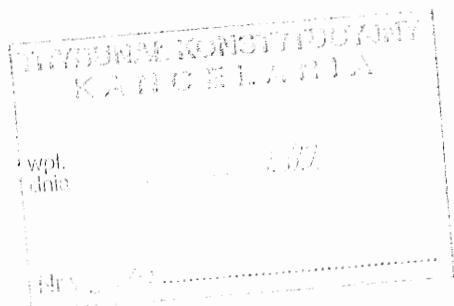
SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 11 listopada 2022 r.

BSA III.4011.2.2022



Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z art. 14 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1904, ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że

- 1) art. 100 § 6 i § 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (j.t.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2072, ze zm.) są niezgodne z:
 - art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji i wywodzoną z nich zasadą sprawiedliwości rozdzielczej;
 - art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji i wywodzoną z nich zasadą ochrony praw nabytych;
 - art. 31 ust. 3 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji;
 - art. 32 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji,

a w razie orzeczenia, że art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. są zgodne ze wskazanymi wyżej wzorcami kontroli, o stwierdzenie, że:

- 2) art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (j.t.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1009) w zw. z art. 100 § 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (j.t.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2072, ze zm.) – w zakresie, w jakim obejmują obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy, mimo pozbawienia ich możliwości realizacji prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – są niezgodne z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z nich zasadą wzajemności.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 47 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393), uzasadnienie

wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji powinno zawierać przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią (zob. pkt I), przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią (zob. pkt II), określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie stawianego zarzutu (zob. pkt III).

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli inicjowanym niniejszym wnioskiem Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uczynił dwie grupy przepisów formułując na tym tle dwa rodzaje zarzutów ujętych warunkowo. Wyjściowy zarzut odnosi się do unormowań wskazanych w pkt 1 *petitum* wniosku (zob. niżej pkt 1- 2). Oprócz tego wnioskodawca sformułował również zarzut dotyczący regulacji ujętych w pkt 2 *petitum* wniosku, którego rozpoznanie uwarunkowane będzie dokonaniem przez Trybunał oceny zgodności z Konstytucją unormowań ujętych w pkt 1 *petitum* (zob. niżej pkt 3-4).

1. W pierwszej kolejności, wątpliwości konstytucyjne dotyczą art. 100 § 6 i § 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (j.t.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm., dalej: p.u.s.p.), a więc do unormowań które wyłączają w całości (art. 100 § 6 p.u.s.p.) bądź w części (art. 100 § 7 p.u.s.p.) możliwość realizacji nabytego prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w razie uzyskania przez sędziego prawa do uposażenia związanego z przejściem w stan spoczynku.

Zaskarżone regulacje dotyczą sędziów sądów powszechnych, a także - przez odpowiednie odesłania w innych aktach prawnych - sędziów sądów administracyjnych, sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy poza pełnieniem służby na stanowisku sędziego (sprawowaniem urzędu sędziowskiego) podejmują dozwoloną prawem aktywność zawodową na podstawie stosunku pracy lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (dalej umowy te będą określane zbiorczą nazwą „zlecenia” a osoby wykonujące na ich podstawie pracę „zleceniobiorcami”). Sędziowie ci obejmowani są jednocześnie dwoma odmiennymi systemami zabezpieczenia społecznego. Z racji pozostawania w sędziowskim stosunku służbowym są objęci systemem zaopatrzenia społecznego; natomiast w związku z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy albo zlecenia podlegają systemowi powszechnych ubezpieczeń społecznych.

Objęcie tej grupy zawodowej dwoma różnymi systemami zabezpieczenia społecznego wywołuje problemy związane zarówno z równoległym im podleganiem, jak również z możliwością nabywania i realizacji z nich świadczeń z tytułu ziszczenia się tego samego lub podobnego ryzyka socjalnego. Niniejszym wnioskiem objęto dwa ryzyka socjalne, a mianowicie ryzyko dożycia wieku przejścia w stan spoczynku (dożycia wieku emerytalnego) oraz niezdolności do pełnienia służby (wykonywania pracy).

Kwestionowane przepisy p.u.s.p., z jednej strony, potwierdzają normatywny nakaz jednoczesnego podlegania wymienionym systemom zabezpieczenia społecznego, z czym

wiąże się obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne oraz rentowe z tytułu podlegania systemowi ubezpieczeń społecznych. Z drugiej jednak strony, pozbawiają one sędziów możliwości realizowania prawa do jakichkolwiek świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w sytuacji, w której orzekali oni w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 100 § 6 p.u.s.p.), bądź istotnie taką możliwość ograniczają wówczas, gdy orzekali w niepełnym wymiarze czasu pracy (art. 100 § 7 p.u.s.p.).

Zaprezentowany stan normatywny prowadzi do sytuacji, w której mimo bycia objętym dwoma systemami zabezpieczenia społecznego (tj. systemem zaopatrzeniowym i ubezpieczeniowym), osoba, która nabyła prawo do dwóch świadczeń z dwóch różnych systemów jest uprawniona do realizacji tylko jednego z nich.

2. Należy w tym miejscu zauważyć, że wynikające z kwestionowanych unormowań wyłączenie możliwości realizowania prawa do świadczeń nie istniało przed 1 października 1998 r., ponieważ przed tą datą sędziowie podlegali – w zakresie ubezpieczenia emerytalnego oraz rentowego (także chorobowego i wypadkowego) – powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że byli uprawnieni, podobnie jak większość osób pracujących zawodowo, tylko do świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczenia Społecznego. Sytuacja uległa istotnej zmianie po wejściu w życie Konstytucji RP, czego konsekwencją było dodanie, na mocy ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1997 r. Nr 124, poz. 782 ze zm.), nowego przepisu - art. 71¹ ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25). W jego § 6 unormowano, że przejście w stan spoczynku powoduje utratę prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego.

Z dniem 1 października 2001 r. weszła w życie obowiązująca ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, która odmiennie unormowała kwestię relacji uposażenia w stanie spoczynku do emerytury lub renty. W zaskarżonym art. 100 § 6 p.u.s.p. stanowi się bowiem, że w razie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się wyłącznie uposażenie. Jeżeli zbieg praw, o którym mowa w § 6, dotyczy sędziego w stanie spoczynku, który do chwili przejścia w stan spoczynku był zatrudniony na podstawie powołania na stanowisko sędziowskie w niepełnym wymiarze czasu pracy stosownie do art. 62 p.u.s.p., wypłaca się emeryturę oraz uposażenie, z tym jednak, że wypłatę uposażenia ogranicza się w taki sposób, aby suma emerytury i uposażenia nie przekraczała wysokości całego uposażenia sędziego w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany w połowie wymiaru czasu pracy (art. 100 § 7 p.u.s.p.).

Powyższa zmiana ma istotny charakter jakościowy. Przede wszystkim potwierdza, że sędzia może nabyć zarówno prawo do uposażenia w stanie spoczynku, jak i prawo do emerytury i renty. Rozstrzyga przy tym, że uprawniony do tych świadczeń nie może ich jednocześnie pobierać (realizować), poza wyjątkiem wynikającym z art. 100 § 7 p.u.s.p., który *de facto* wyznacza maksymalną (górną, co do kwoty) granicę obu świadczeń. Suma emerytury i uposażenia nie może przekraczać wysokości całego uposażenia sędziego w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany do pełnienia urzędu w niepełnym wymiarze czasu pracy.

3. Druga grupa przepisów kwestionowanych we wniosku odnosi się do unormowań nakładających obowiązek podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu oraz rentowemu na sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy, mimo pozbawienia ich prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, j.t.: Dz. U z 2022 r., poz. 1009 ze zm., dalej: u.s.u.s.).

Należy zauważyć, że obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa nakłada – na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. – na pracowników i zleceniobiorców obowiązek podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu oraz rentowemu. Skutkiem tego, jest – zgodnie z art. 18 ust. 1 oraz ust. 3 u.s.u.s. – obowiązek zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne, w tym ubezpieczenia emerytalne i rentowe (dotyczy to bezwzględnie przypadków istnienia stosunku pracy lub gdy zlecenie jest jedynym tytułem do ubezpieczeń społecznych).

Wskazane w *petitum* wniosku art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. uczyniono przedmiotem kontroli w tym zakresie, w jakim wynikający z nich obowiązek podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu oraz rentowemu, rozciągający się w pewnych sytuacjach również na sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy, nie gwarantuje tym osobom możliwości realizacji prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W efekcie dochodzi do istnienia obowiązku składkowego w systemie ubezpieczeń społecznych, który mimo jego realizacji, nie stwarza możliwości realizacji prawa nabytego. Postrzegając to zagadnienie z tej perspektywy mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której nie ma możliwości realizacji prawa nabytego, mimo uprzedniej realizacji obowiązku składkowego.

4. Należy w tym miejscu krótko wyjaśnić, dlaczego unormowania ujęte w pkt 2) *petitum* wniosku, zostały zakwestionowane warunkowo. Wynika to z aksjologicznych oraz konstrukcyjnych założeń ubezpieczenia społecznego jako techniki realizacji zabezpieczenia społecznego, a szerzej konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Związane jest to również z postrzeganiem relacji pomiędzy podleganiem ubezpieczeniom społecznym, obowiązkiem składkowym a nabyciem i realizacją świadczeń.

Wnioskodawca w pierwszej kolejności (pkt 1 *petitum* wniosku) domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją regulacji, które wyłączają możliwość pobierania emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w sytuacji nabycia prawa do uposażenia w związku z przejściem w stan spoczynku. W ocenie wnioskodawcy niekonstytucyjność tej regulacji wynika z braku pozbawienia doniosłości prawnej faktu podlegania ubezpieczeniom oraz odprowadzania składki, co powoduje, że dochodzi do naruszenia przepisów ustawy zasadniczej wskazanych w pkt 1 *petitum* wniosku.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując wniosek sformułowany w pkt 1 *petitum* wniosku orzekłby o niezgodności powołanych w nim przepisów ze wskazywanymi wzorcami kontroli, to skutkiem tego byłaby możliwość jednoczesnego pobierania emerytury oraz uposażenia w stanie spoczynku. Oznaczałoby to, że zbędne stawałoby się badanie zgodności z ustawą zasadniczą obowiązku podlegania ubezpieczeniom emerytalnym oraz opłacania składki emerytalnej (pkt 2 *petitum* wniosku). Z zasady wzajemności leżącej u podstaw systemu

ubezpieczeń społecznych wynika bowiem, że prawo do emerytury zależy od wysokości składek odprowadzonych na ubezpieczenie emerytalne, tak więc możliwość realizacji prawa do emerytury z systemu powszechnego byłaby naturalną konsekwencją wykonywania obowiązku składkowego.

Tylko zatem, gdyby Trybunał uznał, iż przepisy zaskarżone w pkt 1 *petitum* wniosku są zgodne z Konstytucją konieczne byłoby poddanie kontroli konstytucyjności unormowań wskazanych w pkt 2 *petitum* wniosku. Dotyczą one bowiem obowiązku podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, czego konsekwencją jest przymus odprowadzania składki na ten rodzaj ubezpieczenia społecznego. W ocenie wnioskodawcy, w świetle zasady wzajemności, nie ma podstaw do domagania się realizacji obowiązku składkowego, skoro osoba nim obciążona (w tym wypadku sędzia w stanie czynnym pełniący służbę w pełnym wymiarze czasu pracy) jest pozbawiona możliwości realizacji prawa do świadczenia.

II. Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli wnioskodawca, w odniesieniu do wszystkich zaskarżonych przepisów wskazał art. 2, art. 32 oraz art. 64 ust. 2, art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

A. Zasada sprawiedliwości społecznej i wywodzona z niej zasada sprawiedliwości rozdzielczej (art. 2 w zw. art. 67 ust. 1 Konstytucji)

Przed przystąpieniem do zrekonstruowania wzorców kontroli konstytucyjnej, należy stwierdzić, że przedmiotem zainteresowania są ustrojowe zasady sprawiedliwości społecznej, w zakresie mającym znaczenie dla realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Z tego powodu wyjściowym wzorcem kontroli uczyniono art. 2 Konstytucji, który nie tylko stanowi jedno z ogólniejszych uzasadnień prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), ale także określa sposób jego odpowiedniej wykładni uwzględniającej niezbędny kontekst konstytucyjny.

Unormowanie ujęte w art. 2 Konstytucji, z racji niezwykle szerokiego zakresu, ale także istotnego znaczenia ustrojowego, stanowiło przedmiot wielokrotnych wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego, jak i licznego grona przedstawicieli doktryny. Pomijając zatem rozbudowaną analizę należy jedynie podkreślić, że zasada ujęta w art. 2 Konstytucji definiuje państwo w perspektywie jego trzech równoważnych i powiązanych ze sobą komponentów. W efekcie chodzi o państwo demokratyczne, państwo prawne i państwo, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. W kontekście przedmiotu zaskarżenia ujętego we wniosku oraz formułowanych niżej zarzutów niekonstytucyjności, istotnym punktem odniesienia w perspektywie art. 2 Konstytucji ma być ów trzeci element.

Posłużenie się w art. 2 Konstytucji liczbą mnogą, pozwala na sformułowanie tezy, że z przedmiotowej regulacji możliwe jest wywodzenie różnych zasad sprawiedliwości społecznej, w szczególności, jeśli dotyczą one realizacji określonych praw i wolności konstytucyjnych. Oznacza to, że w przypadku realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego

(art. 67 ust. 1 Konstytucji), konieczne jest zrekonstruowanie tych zasad sprawiedliwości społecznej, które są kluczowe dla ustawowego ukształtowania tego prawa, w tym zwłaszcza w zakresie odnoszącym się dla tworzenia systemów ochrony na wypadek zajścia określonych ryzyk socjalnych. O ile bowiem określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego powierzono ustawodawcy, to jednak nie dysponuje on w tym zakresie całkowitą swobodą regulacyjną. Musi uwzględniać przede wszystkim to, że sam fakt przyznania w Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego wiąże się z określonym modelem państwa, które - jak wspomniano - ma urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej.

Obowiązek poszanowania zasad sprawiedliwości społecznej ma niewątpliwie ścisły związek z aksjologicznym imperatywem stanowienia prawa sprawiedliwego, a szerzej sprawiedliwości jako takiej. Z konstytucyjnego punktu widzenia zasada państwa sprawiedliwego określa cel, jaki urzeczywistniać ma demokratyczne państwo prawne. Nie spełnia ono kryteriów konstytucyjnych jeżeli nie realizuje idei sprawiedliwości pojmowanej m.in. jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od tworzenia nieusprawiedliwionych i niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (por. m.in. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136, cz. III, pkt 6.5.3).

Z tych względów w orzecznictwie TK sprawiedliwość społeczna bardzo często analizowana jest w kontekście innych wartości, zwłaszcza jeśli dochodzi do konfliktu nakazującego rozstrzygnięcie o pierwszeństwie realizacji jednej z nich bądź też gdy inne wartości immanentnie związane są z rozumieniem zasady sprawiedliwości. Tego typu odniesienia dotyczą w przeważającej mierze zasady solidarności społecznej (por. S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003; A. Bielska-Brodziak, I. Bogucka, *Solidarność jako termin prawny i jego funkcjonowanie w praktyce orzeczniczej* [w:] *Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki*, red. A. Łabno, Warszawa 2012, s. 223-226), co potwierdza zresztą dość bogate orzecznictwo TK. Wynika z niego, że relacja dwóch wartości, jakie stanowią: solidarność – sprawiedliwość, była wprawdzie ujmowana różnie, niemniej możliwe jest wskazanie czterech tendencji, w których:

- 1) solidaryzm społeczny wspomaga sprawiedliwość (por. wyrok TK z 30 października 2010 r., P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 11);
- 2) zasada solidaryzmu wynika ze sprawiedliwości społecznej (wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 4);
- 3) solidarność jest podstawą sprawiedliwości (wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK nr 1/2001, poz. 4);
- 4) solidarność jest po prostu związana ze sprawiedliwością (wyrok TK z 22 czerwca 2010 r., K 5/99, OTK nr 5/1999, poz. 100).

W kontekście realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), na szczególną uwagę zasługują jednak te wypowiedzi TK, w których kwestia sprawiedliwości społecznej, powiązanej *notabene* z solidarnością, związana była z uzasadnieniem konieczności ponoszenia określonych kosztów czy uzyskiwania świadczeń (por.

A. Bielska-Brodziak, I. Bogucka, *Solidarność...*, s. 225). Chodzi zatem o ten aspekt rozumienia „sprawiedliwości społecznej”, który wiąże się ze sprawiedliwym obciążaniem składkami, jak i ten, który pozwala na uzyskanie i realizację prawa do świadczeń. Dlatego sprawiedliwość społeczna, zwłaszcza postrzegana w kontekście solidarności, wymaga stosowania określonych reguł, zarówno po to, aby była akceptowana przez ogół społeczeństwa, jak i przez samych ubezpieczonych. Mowa więc przykładowo o regule: wyrównanego wkładu, sprawiedliwej kompensacji oraz zachowania określonej proporcji pomiędzy składką i świadczeniem.

Z punktu widzenia przedmiotu zaskarżenia, kluczowe znaczenie ma zasada sprawiedliwej kompensacji, nazywana sprawiedliwością rozdzielczą lub dystrybutywną, czy też zasadą sprawiedliwości rozdzielczej albo zasadą sprawiedliwości dystrybutywnej. Zasada ta wynika z ogólnego rozumienia idei sprawiedliwości, jak również szczegółowego jej urzeczywistniania w stanowieniu norm z dziedziny zabezpieczenia społecznego. Ma więc – jak podkreślono – kluczowe i decydujące znaczenie dla wyznaczenia sposobu realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, które powierzono ustawodawcy (art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Nie ulega wątpliwości, że sprawiedliwa kompensacja była (i nadal jest) jedną z wiodących idei ubezpieczeń społecznych, realizowaną za pomocą różnych „zasad” zwanych formułami sprawiedliwości (zob. T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa-Kraków 1994, s. 20). Znajduje ona niewątpliwie swoje źródło w arystotelowskiej koncepcji równości i sprawiedliwości, w której rozróżniano sprawiedliwość zamienną (*iustitia commutativa*) oraz sprawiedliwość rozdzielczą (*iustitia distributiva*) (zob. A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 14-15; Por. także: Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996). W ocenie A. Domańskiej, mimo że największe trudności w analizie terminu sprawiedliwość sprawia określenie jej przedmiotu, to istnieje jednak zasadnicza zgoda, że współcześnie do aktualnych „reguł” sprawiedliwości zaliczyć należy zasady: „1) każdemu to samo, 2) każdemu według jego zasług, 3) każdemu według jego dzieł (wkładu pracy – wtręt wnioskodawcy), 4) każdemu według jego potrzeb, 5) każdemu według jego pozycji oraz 6) każdemu według tego, co przyznaje mu prawo” (zob. A. Domańska, *Zasady...*, s. 50-51). Kwestię tę obszernie przedstawił również w literaturze K. Ślęzak (*Zasady prawa ubezpieczeń społecznych (w:) System prawa ubezpieczeń społecznych*, Tom I, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020 r., s. 498-544).

W kontekście prawa ubezpieczeń społecznych, przyjęcie określonej formuły sprawiedliwości determinowane jest w dużej mierze charakterem określonego ryzyka socjalnego. Najwyraźniej ilustruje to przykład ochrony na wypadek choroby czy macierzyństwa, kiedy to z jednej strony można byłoby przyjmować, że właściwą formułą powinna być reguła każdemu według potrzeb, ponieważ ta gałąź ubezpieczenia z zasady ma na celu realizację szczególnych potrzeb powstałych w wyniku tych zdarzeń (por. T. Zieliński, *Ubezpieczenie...*, s. 21), chociaż z drugiej strony zasady ustalania wysokości świadczenia nawiązują do formuły każdemu według pracy, służącej zastąpieniu utraconego dochodu. Z kolei w przypadku ubezpieczeń emerytalno-rentowych podstawową formułą sprawiedliwości jest reguła każdemu według pracy (por. K. Ślęzak, *Zasady...*, s. 515-516). Nie powinno to dziwić, biorąc pod uwagę

fakt, że podstawowym sposobem uzyskiwania źródeł utrzymania jest, w ustroju pracy ukształtowanym od czasów rewolucji przemysłowej, właśnie praca. Stąd też w oparciu o to kryterium (a dokładniej osiągnięty przychód) ustalana jest zarówno wysokość obciążeń w związku z uczestnictwem w określonej grupie ryzyka, jak również wysokość świadczenia w razie ziszczenia się ryzyka dożycia wieku emerytalnego czy niezdolności do wykonywania pracy. Z jednej bowiem strony przychód stanowi punkt odniesienia dla określenia wysokości składki, z drugiej natomiast do określenia wysokości realizowanego świadczenia.

Oznacza to, że immanentną treścią zasad sprawiedliwości społecznej w kontekście ryzyka starości jest powiązanie wysokości świadczenia od wcześniejszej aktywności zawodowej, co w praktyce sprowadza się do tego, że prawo do świadczenia na wypadek starości, nabywane jest w związku z posiadaniem odpowiedniego stażu oraz odprowadzania składki. Od faktu podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, a w szczególności odprowadzania składki, uzależnia się zatem nabycie i realizację prawa do świadczeń.

W tym kontekście warto też zwrócić uwagę, że przewidziane na gruncie konstytucyjnym prawo do zabezpieczenia społecznego powiązane jest w pierwszej kolejności z faktem wykonywania pracy. Dopiero brak możliwości podejmowania aktywności zawodowej i samodzielnego uzyskiwania środków utrzymania stanowi konstytucyjne uzasadnienie przyznania zabezpieczenia realizowanego w granicach określonych przez ustawodawcę. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że dana osoba może liczyć na wsparcie współobywateli, jeśli sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia jej samej oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi to wyraz solidaryzmu członków całego społeczeństwa względem siebie (por. wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13, OTK ZU 9/A/2014, poz. 104, cz. III, pkt 2.1). Wiąże się przy tym z obiektywnym brakiem możliwości samodzielnego uzyskiwania niezbędnych środków materialnych w drodze aktywności zawodowej. Możliwość wykonywania pracy jest więc nie tylko istotną wartością konstytucyjną podlegającą wszechstronnej ochronie (art. 24 Konstytucji), ale także tą formą aktywności, która – w rozumieniu konstytucyjnym – stanowić ma dla jednostki naturalny sposób funkcjonowania i zaspokajania potrzeb. Oznacza to, że punktem odniesienia dla kształtowania zabezpieczenia społecznego jest aktywność zawodowa, praca w ujęciu art. 24 Konstytucji, która stanowi wartość konstytucyjnie chronioną.

Na tym tle należy stwierdzić, że konstytucyjny obowiązek urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej w zakresie ustawowego kształtowania ubezpieczenia emerytalnego jako formy realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji), nakazuje takie normatywne określenie relacji pomiędzy obowiązkiem składkowym a prawem do świadczenia, który wyraża zasadę sprawiedliwości rozdzielczej opartej na formule „każdemu według pracy”. To z kolei pozwala na zrekonstruowanie treści wspomnianej zasady, która wyraża zarówno nakaz uzależnienia wysokości składki od przychodu uzyskiwanego z tytułu wykonywanej pracy, jak również powstanie i realizację prawa do świadczenia jako bezpośredni skutek podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz opłacania składki, czyli aktywności zawodowej i wykonywania pracy. Innymi słowy, podleganie ubezpieczeniom

społecznym oraz opłacanie składek jest warunkiem możliwości nabycia i realizacji prawa do świadczenia.

B. Zasada wzajemności (art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji)

Rekonstrukcja treści wzorca konstytucyjnego opartego na art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji nawiązuje do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego poczynionych w wyroku z 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170). W ocenie TK przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca musi bowiem uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym”, a rozmiarami „zasługi” wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności. Dlatego też w uzasadnieniu powoływanego rozstrzygnięcia wyraźnie stwierdzono, że zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 w tym aspekcie powinien być rozpatrywany w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, w klasycznym ubezpieczeniu społecznym występuje ścisła zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności). Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana.

Już na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie określonym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, niezwiązane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki; przewidziana jest także górna granica świadczenia, jakie można otrzymać. W polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy więc nie była pojmowana w sposób absolutny (por. wyroki TK z: 30 maja 2000 r., K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 27 stycznia 2010 r., SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5; 25 czerwca 2013 r., P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62 oraz cytowane uprzednio wyroki TK z: 11 grudnia 2006 r., SK 15/06 oraz 19 grudnia 2012 r., K 9/12). Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc - z konstytucyjnego punktu widzenia - jako nieprawidłowość należy traktować brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki (zob. wyrok TK z 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112, podobnie cytowany wyrok z 11 grudnia 2006 r., SK 15/06).

Oznacza to, że kwestia konieczności przestrzegania zasady wzajemności musi zostać każdorazowo oceniana przez pryzmat treści ryzyka socjalnego chronionego w ramach określonego rodzaju ubezpieczenia społecznego, uwzględniając jednocześnie generalną zasadę, że powiązanie obowiązku składkowego ze świadczeniem, niezależnie od stopnia intensywności tego związku, oparte jest każdorazowo na paradygmacie, że skutkiem realizacji obowiązku zapłaty składki jest możliwość realizacji prawa do świadczenia. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do tzw. ryzyk socjalnych o charakterze długoterminowym, w przypadku których zajście ryzyka socjalnego poprzedza wiele, a nawet kilkadziesiąt lat podlegania ubezpieczeniom społecznym i odprowadzania składek. Najlepszym przykładem jest właśnie ryzyko dożycia wieku emerytalnego, w którym ustawodawca – realizując prawo do zabezpieczenia społecznego w systemie powszechnym – bezpośrednio uzależnił wysokość emerytury od sumy składek zwaloryzowanych na koncie oraz subkoncie ubezpieczonego.

C. Zasada ochrony praw nabytych (art. 2 w zw. art. 67 ust. 1 Konstytucji)

Jako kolejny wzorzec konstytucyjny wnioskodawca wskazuje zasadę ochrony praw nabytych, którą w odniesieniu do prawa do emerytury należy wywodzić z art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

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. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. W celu realizacji tego uprawnienia, ustawodawca zdecydował o ukształtowaniu ochrony na wypadek dożycia wieku emerytalnego zarówno w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, obejmującego m.in. pracowników oraz zleceniobiorców, jak i w ramach innych systemów zabezpieczenia społecznego (np. zaopatrzenia emerytalnego czy systemu ubezpieczenia społecznego rolników). W odniesieniu do mechanizmu nabywania prawa do emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, ustawodawca przesądził, że nabycie i realizacja prawa do emerytury zależy od podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, odprowadzania składek, odpowiednio długiego stażu oraz ziszczenia się ryzyka socjalnego dożycia wieku emerytalnego. Oznacza to, że osoby, które spełniły określone warunki prawa nabywają z mocy prawa do świadczenia. Znajduje to wyraz w szeregu regulacji, w tym zwłaszcza w art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 504, dalej: u.e.r.f.u.s.), który stanowi, że prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. W ten sposób zostało zatem ukształtowane nabycie prawa do emerytury w systemie ubezpieczeń społecznych, co powoduje, że determinuje ono treść konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Jak każde prawo i wolność konstytucyjna podlega ono również ochronie, w tym w szczególności w świetle zasady ochrony praw nabytych wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie

podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (...). Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 163).

Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniego *vacatio legis*. Uogólniając i precyzując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ochrony praw nabytych, należy stwierdzić, że ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych;
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Natomiast przy okazji badania konstytucyjności przepisów z zakresu prawa emerytalnego w orzecznictwie TK stwierdzono, iż na poziomie najbardziej ogólnym „zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym” (por. m.in. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK nr 5/1999 poz. 100; 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK nr 1/2000, poz. 1; por. także M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008 oraz Tenże, *Ekspertyza jako przedmiot ochrony konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” z. 11/2007, s. 93-101; R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 64 i nast.; K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 66-73).

Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, ochrona praw nabytych dotyczy praw podmiotowych lub maksymalnie ekspektatyw tych praw, tzn. pod warunkiem, że uprawniony do uzyskania prawa spełnił wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne. W sferze praw emerytalnych są to – jak zaznaczono – przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego/nieskładkowego, stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego. Należy przy tym dodać, że w istotnej z punktu widzenia przedmiotu wniosku sferze praw emerytalnych i rentowych, ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych

decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (zasada ta nie jest więc uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnień). Jakkolwiek ochrona wynikająca z omawianej zasady nie ma charakteru absolutnego, to jednak pozbawienie prawa do zabezpieczenia społecznego może być uzasadnione wyłącznie przez odwołanie się do szczególnych okoliczności wynikających z poszanowania takich wartości konstytucyjnych, jak równowaga finansowa państwa, kryzys gospodarczy czy niekorzystne trendy demograficzne.

Ochrona praw nabytych nie może – z oczywistych względów – być zapewniona w sytuacji, w której ustawodawca, co prawda, określa warunki uzyskania danego prawa, ale jednocześnie tak kształtuje system prawny, że jego realizacja – z założenia – nie jest możliwa. W takim wypadku naruszona jest również ogólniejsza zasada wywodzona z art. 2 Konstytucji, jaką jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wyklucza ona stanowienie prawa, które tworzy uprawnienia pozorne, czyli posługiwanie się rozwiązaniami, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, także w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym (zob. m.in. wyroki TK z: 10 stycznia 2012 r., P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2, cz. III, pkt 5.1.5; 8 stycznia 2013 r., K 18/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 2, cz. III, pkt 3.1).

D. Zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 w zw. art. 67 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przepis ten dotyczy zatem dopuszczalności ograniczenia art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W opinii doktryny, reguła proporcjonalności zamieszczona w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nakazem zachowania (osiągnięcia) określonej proporcji pomiędzy skutkami pewnego zachowania się a jakimiś innymi przedmiotami, zjawiskami lub wartościami, względnie też jest nakazem wskazującym sposób (metodę) osiągnięcia zdefiniowanej uprzednio proporcji pomiędzy wskazanymi wyżej kategoriami. Reguła proporcjonalności z art. 31 ust. 3 nakazuje więc, co do zasady, osiągnięcie określonej proporcji pomiędzy skutkami zachowania ograniczającego konstytucyjne prawa i wolności jednostek a wartościami w postaci samych tych konstytucyjnych praw i wolności (por. M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, teza 111 [w:] *Konstytucja RP. Tom I Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016).

Zasada proporcjonalności, zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby naruszenie praw i wolności można było uznać za konstytucyjne: 1) wkroczenie musi być niezbędne (konieczne) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów, które jedynie są władne uzasadnić

naruszenie praw i wolności jednostki, 2) dana regulacja musi być ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków), 3) wkroczenie musi być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia. Niemniej istotne jest również zbadanie, czy w trakcie przebiegu prac legislacyjnych został przeprowadzony test proporcjonalności (por. m.in. wyrok TK z 5 grudnia 2018 r., K 6/17, OTK ZU A/2019, poz. 1).

E. Zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji)

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wyznacza z jednej strony obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (zob. m.in. wyroki TK z: 5 września 2006 r., K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 5 lipca 2010 r., P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57; 13 maja 2014 r., SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52).

Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę oraz podmiotom, które jej nie mają. Nie można bowiem przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych (zob. m.in. wyroki TK z: 23 listopada 2010 r., K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106; 19 kwietnia 2011 r., P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; 12 lipca 2012 r., P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to - mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego - niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że samo odstępstwo od zasady równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania kontrolowanych przepisów za niekonstytucyjne. Konieczna jest bowiem ocena kryterium zróżnicowania, na podstawie którego dokonano odstępstwa. Przyczyny zróżnicowania muszą: „1) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony; nie wolno ich dokonywać według dowolnego kryterium; 2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych." (zob. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 89-90 oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

III. Problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności

1. Precyzyjne określenie problemu konstytucyjnego, a następnie sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności jest niezbędne dla skutecznego zainicjowania kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Wyjaśnia bowiem, w jaki sposób – zdaniem podmiotu występującego z wnioskiem – unormowania wskazane jako przedmiot kontroli budzą wątpliwości z perspektywy wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych. Na tym tle stawia się następnie zarzut hierarchicznej niezgodności kontrolowanych norm domagając się od Trybunału Konstytucyjnego ich wyeliminowania z systemu prawa z uwagi na moc prawną Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) oraz powierzoną Trybunałowi kompetencję do orzekania w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji).

2. Przedmiotem kontroli wskazanym we wniosku uczyniono art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. (pkt 1 *petitum*) zarzucając, że unormowania zawarte w tych przepisach naruszają – w pierwszej kolejności – zasady sprawiedliwości społecznej i wywodzonej z niej zasady sprawiedliwości rozdzielczej (art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji)

Istota tego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia, że sędzia w stanie spoczynku, który uprzednio sprawując urząd (w pełnym wymiarze czasu) podlegał – poza „sędziowskim” systemem zaopatrzenia społecznego – powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, odprowadzając należne składki na ubezpieczenia społeczne, w tym emerytalne, mimo nabycia prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie posiada prawnej możliwości pobierania tego świadczenia. Odpowiednio dotyczy to sędziego, który orzekał w niepełnym wymiarze czasu pracy, przez co jego emerytura ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu do wysokości uposażenia w stanie spoczynku. Wyłączenie przewidziane przez ustawodawcę w art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. sprawia, że w odniesieniu do pewnej grupy podmiotów – sędziów, okoliczność wykonywania pracy i odprowadzania wymaganych prawem składek nie jest traktowana jako mająca uzasadniać przyznanie świadczenia ubezpieczeniowego. Konstrukcja ta jest więc niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej, bowiem w sposób arbitralny, a przy tym całkowity, zaprzecza idei sprawiedliwości rozdzielczej przewidującej przyznanie świadczenia z zabezpieczenia społecznego na podstawie kryterium pracy. W opisywanym wypadku praca podejmowana przez sędziego, mimo, że podlega określonym obowiązkom składkowym, nie stanowi takiego kryterium.

Kwestionowane uregulowanie ma szczególne znaczenie w odniesieniu do systemu emerytalnego wprowadzonego od 1 stycznia 1999 r., który dla osób urodzonych po 1 stycznia 1948 r. istotnie zmienił zasady ustalania wysokości emerytury. Przede wszystkim należy podkreślić, że wysokość emerytury z systemu powszechnego nie znajduje żadnych ograniczeń odnoszących się do wysokości świadczenia. Wynika to wprost z art. 26 ust. 1 u.e.r.f.u.s., zgodnie z którym emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 u.e.r.f.u.s. przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Dla ustalenia wysokości świadczenia znaczenie mają zatem wyłącznie dwa czynniki. Po pierwsze, kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175 u.e.r.f.u.s. i kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie. Po drugie, średnia długość trwania życia.

Określając powyższe założenia systemowe ustawodawca kierował się zasadą, zgodnie z którą czym dłuższa aktywność zawodowa przekładająca się na większą sumę odprowadzonych składek emerytalnych, tym wyższa kwota emerytury. Potwierdzają to powszechnie dostępne dane, z których wynika, że kwota najwyższej emerytury wypłaconej w marcu 2021 r. wynosiła 35 tys. zł (por. <https://www.prawo.pl/kadry/ile-wynosi-najwyzsza-emerytura-w-polsce-i-kto-ja-otrzymuje-zus,507245.html>). Taka wysokość świadczenia wynikała z długiego stażu pracy oraz późnego przejścia na emeryturę. Ważne jest jednak spostrzeżenie, że algorytm ustalania wysokości emerytury został oparty na tym rozumieniu zasady sprawiedliwości społecznej, które – jako podstawę – przyjmuje kryterium pracy. Uznaje więc, że świadczenie sprawiedliwe to takie, które realizuje w praktyce zasadę „każdemu według pracy”. W efekcie, tak ujęty system emerytalny motywuje do podejmowania zatrudnienia, odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne oraz aktywności zawodowej, wykraczającej czasowo poza granicę ustawowego wieku emerytalnego. Podejmowanie takich działań skutkuje – jak wskazano – brakiem ograniczeń w zakresie wysokości emerytury. Innymi słowy za sprawiedliwie społecznie uznano, że przyznanie świadczenia emerytalnego (i jego wysokość) odzwierciedlać ma wysiłek każdego uprawnionego, który ma w tym zakresie możliwość decydowania o tym, w jakim wymiarze pragnie podejmować pracę zawodową.

Taki model ustawy nawiązuje bezpośrednio do podstawowych wartości konstytucyjnych. Urzeczywistnia zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), która wyraża oczekiwanie i przekonanie, że każdy powinien samodzielnie przyczynić się do uzyskiwania środków materialnych dzięki swojej pracy zarobkowej. W ten sposób potwierdza znaczenie pracy, jako jednej z istotnych wartości konstytucyjnych. Wyrazem tego jest zarówno zasada ochrony pracy ujęta już w I rozdziale Konstytucji (art. 24 zd. 1 Konstytucji), jak również takie ukształtowanie konstytucyjnych przesłanek uzyskiwania prawa do zabezpieczenia społecznego, które uzasadnia przyznanie tego prawa wyłącznie w sytuacji braku możliwości wykonywania pracy z obiektywnych przyczyn (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Kwestionowane art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. zaprzeczają wspomnianym zasadom konstytucyjnym, co sprawia, że – jako rozwiązania ustawowe niezgodne z Konstytucją – powinny zostać wyeliminowane z systemu prawa. Przepisy te zaprzeczają zasadzie sprawiedliwości społecznej, bowiem pozbawiają sędziego, a więc osobę wykonującą dozwoloną aktywność zawodową i odprowadzającą z tego tytułu obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne, możliwości realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po spełnieniu obiektywnej przesłanki osiągnięcia wieku uprawniającego do otrzymania świadczenia. Rozwiązania wynikające z przepisów kwestionowanych we wniosku abstrahują od okoliczności wykonywania pracy, mimo, że opisywane wyżej uwarunkowania konstytucyjne wynikające z art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 oraz art. 24 Konstytucji wyrażają zasadę sprawiedliwości społecznej przewidującej przyznawanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego zgodnie z regułą „każdemu według pracy”.

Uzupełniając poczynione uwagi należy też dodać, że pozbawienie możliwości realizowania prawa do ubezpieczenia społecznego dotyczącego innej aktywności zawodowej sędziego niż ta związana z jego funkcją urzędową, nie może być – na gruncie konstytucyjnym – uzasadniana objęciem sędziów systemem zaopatrzeniowym. Konstytucyjny standard sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do podstaw zabezpieczenia społecznego wyraźnie powiązany jest z wykonywaniem pracy. W tym kontekście ochronie konstytucyjnej powinno podlegać podejmowanie aktywności zawodowej motywowanej nie tylko zabezpieczeniem aktualnych podstaw własnej egzystencji, ale także poprawą swojej sytuacji w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Założenie to nie jest – nawet w niewielkim wymiarze – realizowane w odniesieniu do sędziów objętych wyłączeniem przewidzianym w kwestionowanych unormowaniach. Sankcjonują one bowiem wysiłek związany z aktywnością zawodową sędziego, która może wynikać – z uprawionej z konstytucyjnego punktu widzenia – chęci otrzymywania w przyszłości większego (wyższego) świadczenia, aniżeli uposażenie wypłacane z systemu zaopatrzenia społecznego (emerytalnego) w stanie spoczynku. Okoliczność, że uposażenie w stanie spoczynku jest przeciętnie kwotowo relatywnie wysokie w porównaniu z przeciętnymi emeryturami z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie ma tutaj znaczenia. *De lege lata* nie dość bowiem, że przychód z aktywności zawodowej poza stosunkiem służbowym, podlega oskładkowaniu na takich samych zasadach, jak przychód wszystkich osób objętych systemem ubezpieczeń społecznych, to jednocześnie nie ma to żadnego wpływu dla nabycia prawa do świadczeń.

Powyższe wywołuje również zastrzeżenia z tego powodu, że o ile sędziemu, który zostałby pozbawiony prawa do stanu spoczynku, zostałaby doliczona do podstawy wymiaru emerytury zwaloryzowana kwota składek za okres trwania sędziowskiego stosunku służbowego, co realnie istotnie powiększyłoby wysokość jego emerytury z systemu powszechnego, o tyle możliwości doliczenia stażu emerytalnego w systemie powszechnym (bądź wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne) nie ma w sytuacji, w której jedynym świadczeniem jest uposażenie w stanie spoczynku (poza ograniczoną możliwością doliczenia wysokości świadczenia na podstawie art. 100 § 7 p.u.s.p.). Poza tym, co jest niemniej ważne, przy odpowiednio długim stażu, emerytura powszechna może być wyższa, aniżeli uposażenie

w stanie spoczynku, co w praktyce oznacza, że sędzia, który poza stosunkiem służbowym pozostawał w stosunku pracy i po przejściu w stan spoczynku nadal kontynuuje zatrudnienie, może być zainteresowany rezygnacją ze stanu spoczynku ze względu na okoliczność, że jego emerytura z systemu powszechnego będzie wyższa.

Nie ulega więc wątpliwości, że kwestionowane regulacje pozbawiają prawnego znaczenia faktu pracy wykonywanej przez sędziego poza stosunkiem służbowym w sferze ubezpieczenia emerytalnego, mimo odprowadzania na ten cel składek.

W ocenie wnioskodawcy wskazane okoliczności uzasadniają zarzut niezgodności kwestionowanych art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. z art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3. Zarzut niekonstytucyjności art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. dotyczy także naruszenia zasady ochrony praw nabytych w odniesieniu do możliwości realizowania przez sędziego prawa do zabezpieczenia społecznego. Akcentuje zatem inny aspekt formułowanego problemu konstytucyjnego, chociaż odnosi go do tych samych wzorców kontroli w postaci art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Należy podkreślić, że art. 100 § 6 p.u.s.p. w sposób całkowity, zaś art. 100 § 7 p.u.s.p. w sposób proporcjonalny (częściowy), wyklucza po stronie sędziego możliwość pobierania świadczenia emerytalnego. Nawiązując tu wprost do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można zatem powiedzieć, że przepisy te arbitralnie znoszą (art. 100 § 6 p.u.s.p.) bądź ograniczają (art. 100 § 7 p.u.s.p.) uprawnienie przysługujące jednostce mimo, że ma ono charakter prawa podmiotowego, zostało nabyte z mocy prawa i podlega konkretyzacji w drodze decyzji organu rentowego, a przy tym zostało nabyte słusznie w związku z wykonywaniem własnej pracy i odprowadzaniem składek ubezpieczeniowych (por. przywoływane wyżej wyroki TK z: 4 stycznia 2000 r., K 18/99, cz. III, pkt 2; 19 grudnia 2012 r., K 9/12, cz. III, pkt 6.3.1 oraz 6.4.1).

W ocenie wnioskodawcy nie istnieją żadne szczególne okoliczności, zarówno z uwagi na wartości konstytucyjne, jak i inne względy społeczno-gospodarcze, które mogłyby w jakimkolwiek stopniu uzasadniać tak kategoryczne pozbawienie bądź ograniczenie uprawnienia, jak to wynikające z art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. Odebranie możliwości wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego nie może być motywowane zasadą sprawiedliwości społecznej, bowiem – jak wykazano wyżej – nakazuje ona stworzenie takiego mechanizmu ustawowego, który osobom wykonującym pracę stworzy realne warunki uzyskania świadczenia w związku ze spełnieniem jednego z ryzyk ubezpieczeniowych, w tym wypadku dożycia określonego wieku. Kwestionowanej ingerencji nie można również usprawiedliwić w kontekście solidarności społecznej, która – mimo że często powoływana jest wspólnie z zasadą sprawiedliwości społecznej – na poziomie konstytucyjnym nie została wyodrębniona jako samodzielna wartość w jednostkach redakcyjnych tego aktu prawnego (poza preambułą). W najbardziej ogólnym rozumieniu, solidaryzm społeczny opiera się na założeniu, że wspólny interes wszystkich ludzi jest ważniejszy od indywidualnych celów jednostki. Przy takim ujęciu uwzględnienia solidarności społecznej, konieczne byłoby więc wykazanie, że pozbawienie sędziów możliwości realizacji prawa do emerytury z systemu powszechnego, mimo nabycia uprawnienia do tego świadczenia, musi ustąpić wspólnemu interesowi pozostałych grup

społecznych. Podstawowy problem sprowadza się jednak do tego, że trudno taki wspólny interes wskazać w kontekście zaskarżonej regulacji. Również prawodawca, na żadnym etapie procesu legislacyjnego, nie wymienił przyczyn, jakie mogłyby uzasadniać przyjęcie kwestionowanej regulacji. O czym była mowa, nie można uznać za takową możliwości pobierania wysokiego świadczenia, skoro podobnie wysokie świadczenia mogłyby być pobierane wyłącznie z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Tym samym okoliczność związana z posiadaniem statusu sędziowskiego oraz pobieraniem uposażenia w stanie spoczynku nie może zostać uznana za wystarczającą dla uzasadnienia przedmiotowego zróżnicowania.

Niezależnie od tego trzeba także wskazać, że przedmiotowej ingerencji nie uzasadnia również dbałość o finanse publiczne. O ile bowiem zaopatrzenie emerytalne oraz świadczenia z tego systemu finansowane są ze środków budżetowych, o tyle świadczenia z ubezpieczenia społecznego finansowe są głównie ze składek ubezpieczonych, z pomocniczą rolą państwa w zakresie dotyczącym ewentualnych dotacji budżetowych istniejących w związku z ustawową gwarancją wypłacalności świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to istotna różnica, która dowodzi istnienia solidaryzmu jako elementu solidarności społecznej wyłącznie w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. W jego bowiem przypadku sprowadza się on do dwóch aspektów: 1) solidarnego finansowania świadczeń ze składek pochodzących od ubezpieczonych i płatników składek oraz 2) możliwości nabycia prawa do świadczenia tylko w przypadku tych osób, u których ziściło się ryzyko socjalne. W tym drugim aspekcie solidarność sprowadza się więc do tego, że wszyscy ubezpieczeni (a więc potencjalnie zainteresowani nabyciem świadczenia) zobowiązani są do zapłaty składki, natomiast świadczenia nabywają tylko ci, którzy dożyli wieku emerytalnego. Osoby, u których ryzyko się nie ziściło, prawa do świadczeń nie nabywają, a składka emerytalna nie jest przedmiotem dziedziczenia.

Reasumując stwierdzić więc trzeba, że zasada sprawiedliwości społecznej wymaga ustanowienia regulacji nakazujących realizację prawa nabytego. W przeciwnym razie zaskarżona regulacja ma charakter demotywuujący do podejmowania aktywności zawodowej i odprowadzania składki, co ma wpływ na zdolność do finansowania świadczeń. Uzasadnieniem dla naruszenia zasady praw nabytych nie może być również solidarność społeczna, gdy ta realizowana jest na płaszczyźnie obowiązku składkowego oraz braku prawa do jakichkolwiek świadczeń w przypadku nieziszczenia się ryzyka socjalnego, tj. niedożycia wieku emerytalnego.

Należy w tym kontekście dodać, że rozwiązanie wynikające z art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. nie tylko nie gwarantuje możliwości realizowania prawa nabytego, ale *de facto* całkowicie je znosi. Sprawia, że wynikające z faktu wykonywania pracy i odprowadzania składek ubezpieczeniowych prawo do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma – w tym wypadku – charakter jedynie pozorny, ponieważ – z uwagi na obowiązywanie kwestionowanych przepisów p.u.s.p. – jest ono niewykonalne. Można stwierdzić, że stanowi złudzenie prawa ponieważ z założenia przewiduje istnienie sytuacji, w której podleganie ubezpieczeniu społecznemu nie wiąże się z możliwością realizowania związanego z tym uprawnienia. Nawijając ponownie do przywoływanych wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego można powiedzieć, że

kwestionowane art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. prowadzą w istocie „do powstania swoistego *nudum ius*, które, wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym” (por. wyżej cz. II, C).

4. Formułowany w pkt 1 *petitum* wniosku zarzut dotyczy też niezgodności kwestionowanych art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W tym wypadku ograniczonym prawem jest emerytura przysługująca z systemu ubezpieczeń społecznych, będąca wyrazem realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek dożycia wieku emerytalnego. Ograniczenie przedmiotowego uprawnienia polega na pozbawieniu (art. 100 § 6 p.u.s.p.) albo ograniczeniu (art. 100 § 7 p.u.s.p.) możliwości pobierania emerytury w sytuacji, w której osoba pobiera uposażenie w stanie spoczynku jako sędzia.

Jak już zaznaczono przy okazji rekonstrukcji treści wzorca (zob. wyżej cz. II, D), zasada proporcjonalności wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby naruszenie praw i wolności można było uznać za konstytucyjne: 1) wkroczenie musi być niezbędne (konieczne) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki, 2) dana regulacja musi być ukształtowana w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków), 3) wkroczenie musi być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia. Niemniej istotne jest również zbadanie, czy w trakcie przebiegu prac legislacyjnych został przeprowadzony test proporcjonalności.

W ocenie wnioskodawcy, żadna z wymienionych przesłanek ograniczenia praw i wolności, ani nie została powołana przez prawodawcę przy uchwalaniu art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p., ani nie uzasadnia obowiązywania skarżonej regulacji. Prowadzi to do konkluzji, że wyrażone w tych unormowaniach rozwiązanie stanowi przejaw niezgodnego z Konstytucją ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego, a tym samym stoi w sprzeczności z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

5. Ostatni zarzut odnoszący się do kwestionowanych art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. i ujęty w pkt 1 *petitum* wniosku wskazuje na niezgodność tych regulacji z zasadą równości w zakresie prawa do ubezpieczenia społecznego (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Obowiązywanie konstytucyjnej rozpatrywane jest w odniesieniu do trzech istotnych warunków. Po pierwsze, należy ustalić, czy w konkretnej sytuacji możliwe jest wyróżnienie cechy istotnej (relewantnej) nakazującej równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne.

Jak chodzi o wspólną cechę istotną uzasadniającą, równe traktowanie, wnioskodawca wskazuje dwie okoliczności, dokonując porównania zarówno z osobami objętymi wyłącznie ubezpieczeniem społecznym, jak również z sędziami będącymi w stanie czynnym.

W przypadku pierwszej z wymienionych grup podmiotów, ustawodawca identycznie ukształtował obowiązki w zakresie podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i zasad opłacania składek na to ubezpieczenie oraz uprawnienia w odniesieniu do nabycia prawa do emerytury. Zróżnicował natomiast prawo do realizacji tego świadczenia. Nie ulega wątpliwości, że w takiej sytuacji, doszło do odmiennego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą, istotną, cechą wspólną, to znaczy osób, które podlegały ubezpieczeniom społecznym i odprowadzały na ten cel składki.

Drugą grupę podmiotów stanowią sędziowie. Biorąc pod uwagę, że stosunek służbowy sędziego trwa – co do zasady – aż do śmierci, nie ma żadnej różnicy w statusie prawnym sędziów pomiędzy okresem czynnym (sprawowania urzędu), a stanem spoczynku, poza faktem, że sędzia w stanie spoczynku nie wykonuje władzy sądowniczej. Tymczasem *de lege lata* sędzia orzekający, który osiągnął wiek emerytalny w świetle regulacji u.e.r.f.u.s., a który nie przeszedł w stan spoczynku ma prawo do pobierania emerytury z systemu powszechnego do czasu przejścia w ten stan. W praktyce oznacza to, że pobiera on zarówno wynagrodzenie, jak i emeryturę. Nie ma żadnych argumentów, aby możliwości pobierania emerytury miał być pozbawiony sędzia w stanie spoczynku, tym bardziej jeśli uwzględnić, że wynagrodzenie jest wyższe od uposażenia w stanie spoczynku. Okoliczność ta pozbawia wagi argumentu związanego ze źródłem finansowania obu świadczeń bądź też z koniecznością ograniczenia wysokości świadczeń. W tym kontekście skarżona regulacja prowadzi również do nierównego traktowania sędziów, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny. Sędziowie, którzy przeszli w stan spoczynku traktowani są gorzej, aniżeli sędziowie w stanie czynnym.

W tym świetle można postawić pytanie, czy wprowadzenie tego odstępstwa należy uznać za dopuszczalne w świetle innych wartości konstytucyjnych, w tym czy taką przyczyną może być fakt nabycia i realizacji uposażenia w stanie spoczynku. Ponieważ wnioskodawca wykazał wyżej naruszenie przez skarżony przepis zasady sprawiedliwości rozdzielczej jako konkretyzacji zasad sprawiedliwości społecznej, kwestia uzasadnienia ocenianego odstępstwa w oparciu o konieczność poszanowania tej zasady staje się bezprzedmiotowa. Uzasadnienia przedmiotowego naruszenia nie można również poszukiwać w kontekście konieczności realizacji solidarności społecznej, jak i dbałości o finanse publiczne, o czym była mowa przy okazji uzasadnienia naruszenia zasady ochrony praw nabytych (art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji). W efekcie należy stwierdzić, że uzasadniony jest zarzut niezgodności art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

6. Zarzut sformułowany w pkt 2 *petitum* wniosku ma – jak wyjaśniono (zob. wyżej cz. I, pkt 4) – charakter warunkowy. W ocenie wnioskodawcy możliwy jest on do rozważenia dopiero wówczas, gdyby okazało się, że art. 100 § 6 oraz § 7 p.u.s.p. są zgodne z Konstytucją. Wynika to jednoznacznie z konstrukcyjnych cech systemu ubezpieczeń społecznych, stanowiącego wyraz realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Konsekwencją powszechności, przymusu, automatyzmu oraz obowiązku składkowego jest bowiem konieczność określenia w systemie ubezpieczeń społecznych reguł rządzących się określaniem wysokości świadczeń w razie wystąpienia określonego ryzyka socjalnego. W kontekście indywidualnym konieczne jest określenie jasnych relacji pomiędzy obowiązkiem składkowym,

czy szerzej okolicznością podlegania ubezpieczeniom społecznym a wysokością świadczenia. Przedmiotowa relacja analizowana jest w kontekście zasady wzajemności, którą wnioskodawca wywodzi z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Istota przedmiotowej zasady była przedmiotem analizy w doktrynie (por. T. Zieliński, *Idea wzajemności w socjalistycznym modelu ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1981 nr 2, s. 5 i nast. i powoływaną tam literaturę; K. Ślęzak, *Zasady...*, s. 507). Przez lata twierdzono zatem, że klasyczne ubezpieczenia społeczne podlegają na ścisłej zależności pomiędzy opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczenia i ich wysokością. O czym była mowa przy rekonstruowaniu treści wzorca kontroli, na cechę wzajemności zwracał uwagę również Trybunał Konstytucyjny, który stwierdzał, że zasada wzajemności polega na istnieniu więzi między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych. Jest to zarazem podstawowa przesłanka materialna prawa do świadczeń. Z zasadą wzajemności wiąże się również ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń (por. wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15, cz. III, pkt 4; 24 lipca 2014 r., SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77, cz. III, pkt 3). Jak już podkreślono w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny, o czym świadczą wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki przywołane wyżej w cz. II, B). Podobnie stwierdzano również w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki SN z: 24 czerwca 2015 r., I UK 373/14; 22 lutego 2012 r., II UK 130/11, OSNP 2013/3-4/40).

Na przedmiotowe orzeczenia oraz rozumienie zasady wzajemności należy spojrzeć przez pryzmat rodzaju ryzyka socjalnego objętego ochroną oraz ustawowego ukształtowania prawa do nabycia, ustalenia wysokości oraz realizacji prawa do świadczenia. Oczywiście jest bowiem, że w ubezpieczeniu wypadkowym trudno mówić o realizacji idei wzajemności, skoro ryzyko wypadku przy pracy pojawia się już pierwszego dnia pracy. Z natury rzeczy nie może być żadnego związku pomiędzy wysokością odprowadzonych składek a wysokością świadczenia, co nie zmienia faktu, że istnieje ścisła zależność pomiędzy podleganiem ubezpieczeniom społecznym a możliwością nabycia prawa do świadczenia. Brak podlegania uniemożliwia nabycie prawa. Jest to zresztą podstawowa idea konstrukcyjna każdego systemu ubezpieczeń społecznych. Podleganie ubezpieczeniom społecznym, w razie ziszczenia się danego ryzyka socjalnego, zawsze – przy spełnieniu ewentualnie innych przesłanek – prowadzi do nabycia i realizacji prawa. Mechanizm ten jest wspólny dla każdego rodzaju ubezpieczenia społecznego. Związek ten staje się jeszcze ściślejszy, jeśli w określonym rodzaju ubezpieczeń społecznych dochodzi do ścisłego powiązania wysokości odprowadzonych składek oraz wysokości świadczenia. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku ubezpieczenia emerytalnego, co zostało przedstawione wyżej przy okazji uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji i wywodzonej z niej zasady sprawiedliwości rozdzielczej. W ubezpieczeniu emerytalnym ustawodawca tak ukształtował prawo do emerytury, że uzależnił jego nabycie od podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, jak również uzależnił wysokość świadczenia bezpośrednio od wysokości odprowadzonych składek. W tych dwóch aspektach

została zatem zrealizowana zasada wzajemności. Nałożenie obowiązku składkowego przy jednoczesnym pozbawieniu możliwości realizacji prawa do świadczenia stanowi jednoznaczne zerwanie z tą zasadą.

Wnioskodawca nie zgadza się więc z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, z którego wynika możliwość nałożenia obowiązku składkowego na sędziów, w tym sędziów w stanie spoczynku, pozbawiając tę grupę zawodową prawa do świadczenia (zob. uchwały SN z: 9 lipca 2014 r., I UZP 1/14 OSNP 2015 nr 5, poz. 65; 8 kwietnia 2004 r., II UZP 1/04, OSNP 2004 nr 17, poz. 302). Przede wszystkim należy zauważyć, że w uzasadnieniu zwłaszcza w pierwszej z wymienionych wyżej uchwał, w której stwierdzono, że sędzia sądu powszechnego podlega z tytułu zawartej umowy zlecenia obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 i art. 12 ust. 1 u.s.u.s., wątek zgodności z Konstytucją przedmiotowych regulacji został właściwie zredukowany do dwóch akapitów, w których Sąd ogólnie odwołał się do wcześniejszego orzecznictwa TK stwierdzającego, że niedostosowanie składki do wielkości indywidualnego ryzyka, jak również brak pełnej sygnalagmatyczności charakterystycznej dla zobowiązań wzajemnych, usprawiedliwiają nałożenie obowiązku ubezpieczenia nawet w sytuacji, w której dalsze opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne nie zawsze znajdzie w pełni odzwierciedlenie w zwiększonej wysokości przysługującego świadczenia (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z: 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 cz. I, s. 93; 23 września 1997 r., K 25/96, OTK ZU 1997 nr 3-4, s. 311; 30 maja 2000 r., K 37/98, OTK ZU 2000 nr 4, poz. 112).

Podstawowy problem sprowadza się jednak do tego, że powołane w tych uchwałach orzecznictwo zapadało na gruncie innego stanu prawnego, w którym faktycznie składka nie znajdowała pełnego odzwierciedlenia w wysokości świadczenia, a system emerytalny nie był skonstruowany w celu zwiększania aktywności zawodowej umożliwiającej maksymalizację wysokości świadczenia. Znajdowało to zresztą wyraz w formule ustalania wysokości emerytury przed wejściem w życie reformy emerytalnej z dniem 1 stycznia 1999 r., która to formuła została zachowana również i po tej dacie, ale tylko dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. W aktualnym systemie emerytalnym, o czym była mowa wyżej, związek pomiędzy składką i świadczeniem jest ścisły.

Poza tym w uchwałach tych nie badano zgodności z Konstytucją kwestionowanych regulacji, ale dokonywano wykładni przepisów prawa ubezpieczeń społecznych pod kątem przesądzenia istnienia obowiązku składkowego. Z uchwał tych wynika zatem utrwalona wykładnia u.s.u.s., sprowadzająca się do podlegania przez sędziego, zarówno w stanie czynnym, jak i w stanie spoczynku, systemowi ubezpieczeń społecznych oraz do obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

W ocenie wnioskodawcy, nie ma żadnych argumentów przemawiających za całkowitym zerwaniem z zasadą wzajemności i nakładaniem na sędziów czynnych zawodowo, orzekających w pełnym wymiarze czasu pracy, obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym i zapłaty składek, ze względu na pozbawienie ich „z góry” możliwości realizacji nabytej emerytury.

Nie przemawiają za tym żadne inne wartości konstytucyjne, w tym zwłaszcza powoływana na wstępie zasada sprawiedliwości rozdzielczej opartej na idei „każdemu według

pracy". Skoro bowiem *ab initio* pozbawia się jednostkę (sędziego) prawa do realizacji świadczenia, to bezprzedmiotowe staje się podleganie przez niego ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowym (a w konsekwencji także ubezpieczeniom: chorobowemu i wypadkowemu – art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.s.u.s.). Nie przemawia za tym również konieczność solidaryzmu ubezpieczonych. Rozumienie tej zasady powinno bowiem na gruncie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych zakładać, że każdy kto uiszcza składkę na ubezpieczenia społeczne z tytułu podjętej aktywności zawodowej ma teoretyczną, ale prawnie zabezpieczoną możliwość uzyskania określonego świadczenia w razie wystąpienia ryzyka. Tak rozumiany solidaryzm zakłada, że statystycznie rzecz biorąc pewna grupa ubezpieczonych faktycznie nie otrzyma nigdy żadnych świadczeń (bo nie ziści się żadne z ryzyk), inna grupa uzyska je w skali nieekwiwalentnej do uiszczonej składki, a jeszcze inna uzyska te świadczenia na poziomie zbliżonym do wielkości składki. Zasada solidaryzmu nie może jednak być rozumiana, zdaniem wnioskodawcy, w ten sposób, że pewna grupa ubezpieczonych jest *a priori* wyłączona z prawa do świadczeń mimo jednoczesnego objęcia tej grupy obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi i obciążenia obowiązkiem opłacania składek na te ubezpieczenia.

Mając na względzie poczynione wyjaśnienia, zarzut niezgodności unormowań wskazanych w pkt 2 *petitum* wniosku należy uznać za uzasadniony.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

dr/hab. Małgorzata Mańkowska

Załączniki:

- 4 odpisy wniosku