

Wyrok z dnia 4 czerwca 2008 r.

II UK 12/08

Wynikający z art. 22 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) obowiązek odprowadzania części składki na ubezpieczenie emerytalne pochodzącej ze składki ubezpieczonego do wybranego otwartego funduszu emerytalnego nie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Przewodniczący SSN Herbert Szurgacz, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 czerwca 2008 r. w sprawie z wniosku Adama M. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. o podleganie obowiązkowi zawarcia umowy z Otwartym Funduszem Emerytalnym, skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2007 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e n i e

Wyrokiem z dnia 18 stycznia 2007 r. Sąd Okręgowy-Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie oddalił odwołanie Adama M. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w W. z dnia 10 maja 2005 r., stwierdzającej zobowiązanie wnioskodawcy do zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym.

W apelacji od powyższego wyroku wnioskodawca zarzucił: 1) naruszenie przepisów postępowania, to jest: „art. 233 § 1 k.p.c., przez dowolną i pobieżną ocenę materiału dowodowego, art. 328 § 2 k.p.c., poprzez pominięcie w uzasadnieniu szczegółowej faktycznej podstawy prawnej wyroku, art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 193 Konstytucji RP, poprzez zaniechanie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zgodność ustawy z Konstytucją po-

mimo istnienia przesłanek ku temu, co mogło mieć wpływ na treść wyroku” oraz 2) naruszenie prawa materialnego, a to „preambuły oraz art. 2, art. 20, art. 21, art. 22, art. 31, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez ich błędną wykładnię oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, przez niezastosowanie, a także ustawy o finansach publicznych przez nieuwzględnienie zawartych tam definicji środków publicznych, jak również art. 286 k.k. przez pominięcie definicji „oszustw”.

Wyrokiem z dnia 1 czerwca 2007 r. Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie oddalił apelację. W ocenie Sądu drugiej instancji, zarówno art. 193 Konstytucji RP jak i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie nakładają na sąd powszechny obowiązku zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym zgodności z ustawą zasadniczą danego przepisu ustawy w każdym przypadku, gdy strona zgłosi takie żądanie. Sąd ma obowiązek zwrócenia się z takim pytaniem w sytuacji niedających się usunąć wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, nie zaś wtedy, gdy wątpliwości takich nie ma, zwłaszcza gdy w tych samych lub zbieżnych kwestiach Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już wcześniej. Sąd Apelacyjny, dokonując analizy dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że celem ustawodawcy było stworzenie stabilnego systemu w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne. Kierując się tymi przesłankami, ustawodawca dążył do stworzenia jednolitego systemu emerytalno-rentowego, obejmującego możliwie najszerszy zakres osób podlegających ubezpieczeniu. Przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych, ma na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych (tak w wyroku z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000 nr 1). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii roli ustawodawcy w zapewnieniu prawa do ubezpieczenia społecznego jest jednolite i wynika z niego, że ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność za sposób wykorzystania uprawnień prawotwórczych. Skoro zatem do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły

realizacji tych celów, to zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (tak w orzeczeniu z dnia 24 lutego 1997 r., K 19/96, OTK ZU 1997 nr 1). Sąd drugiej instancji wskazał, że państwo ma obowiązek podejmowania działań mających na celu zapewnienie środków finansowych niezbędnych do realizacji konstytucyjnych praw społecznych. Do takich działań należy zmiana systemu zabezpieczenia społecznego polegająca na gromadzeniu części środków pieniężnych w ramach różnych funduszy i ich lokowaniu z przeznaczeniem na wypłatę członkom po osiągnięciu wieku emerytalnego. Środki te, na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, znajdują się w ograniczonej dyspozycji ich członków, co może świadczyć o ich częściowo prywatnym charakterze. Jednakże z uwagi na to, że powstają one z podziału funduszy o charakterze publicznoprawnym, to jest z podziału składki na ubezpieczenie społeczne (art. 22 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), stanowią formę realizacji zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Przymus polegający na objęciu osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r. ubezpieczeniem o charakterze mieszanym i pobraniu składek ubezpieczeniowych z tego tytułu na odrębne fundusze jest wyrazem zmian systemowych ustawodawcy, dopuszczonych konstytucyjnie w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie narusza to zasady wolności działalności gospodarczej w ramach gospodarki rynkowej ani też prawa własności. Środki przeznaczone na cele ubezpieczenia społecznego nie byłyby w ramach dotychczasowego systemu przeznaczone na inne cele, nie stanowią również dodatkowego obciążenia ubezpieczonych, gdyż pochodzą z podziału składek ubezpieczeniowych pobranych według tych samych zasad od wszystkich ubezpieczonych. Natomiast odnośnie do sposobu gospodarowania funduszami emerytalnymi Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że ubezpieczeni mają dostęp do wielu takich funduszy i do nich należy wybór (zarówno przed przystąpieniem jak i w trakcie podlegania ubezpieczeniom) funduszu najlepiej - w ich ocenie - funkcjonującego. W ustawie o organizacji i finansowaniu funduszy przewidziana została również możliwość działań nadzorczych nad ich funkcjonowaniem.

W konkluzji Sąd drugiej instancji stanął na stanowisku, że ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do zasady równości i sprawiedliwości społecznej (art. 2 i 3 Konstytucji RP) oznacza to, że wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach

tego życia należy do ustawodawcy. Prawodawca, nakładając obowiązki lub określając uprawnienia, winien obejmować nimi podmioty charakteryzujące się cechą wspólną, istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej. W przypadku kwestionowanego przepisu taką cechą jest urodzenie się po określonej dacie osób objętych obowiązkiem podlegania ubezpieczeniu w otwartym funduszu emerytalnym, co z kolei ma uzasadnienie w konieczności realizowania przez państwo obowiązku wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Co się zaś tyczy uregulowanego w art. 21 Konstytucji RP prawa własności prywatnej, to należy wskazać, że także ono doznaje ograniczeń w zakresie określonym ustawą (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia te nie mogą wprawdzie przekroczyć granic „istoty” prawa własności, lecz w przypadku kwestionowanego przepisu granica ta nie została przekroczona. Treścią prawa własności jest możliwość korzystania i pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu SK 9/98). Skoro więc składki przekazywane do otwartego funduszu emerytalnego są gromadzone na indywidualnym koncie ubezpieczonego, który będzie korzystał z pożytków wynikających z własności składek i działalności wybranego przez siebie funduszu, to nie można mówić o naruszeniu istoty ograniczonego ustawowego prawa własności składek. W rezultacie nie można przyjąć, że art. 111 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych są niezgodne z przytoczonymi przez wnioskodawcę w apelacji przepisami Konstytucji RP, a zatem zarówno decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jak i wyrok Sądu pierwszej instancji nie naruszyły obowiązującego prawa.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku wnioskodawca zarzucił naruszenie prawa materialnego, to jest art. 20, art. 21, art. 22, art. 31, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, poprzez jego niezastosowanie, a także art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, przez ich niezastosowanie polegające na nieuwzględnieniu zawartej tam definicji środków publicznych.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji „oraz ich zmianę, przez orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy i uwzględnienie odwołania”, ewentualnie o uchylenie wskazanych wyżej wyroków i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że art. 111 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nakładający na każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej urodzonego po 31 grudnia 1968 r. obowiązek zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym z chwilą nawiązania stosunku prawnego, z którego powstaniem ustawa wiąże ten obowiązek, narusza określoną w art. 20, art. 21, art. 22 i art. 64 Konstytucji RP zasadę poszanowania prawa własności prywatnej. Z przytoczonych przepisów ustawy zasadniczej jasno wynika, że własność oraz swoboda dysponowania nią jest szczególnie chroniona. Pozbawienie własności jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy dokonywane jest to na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2), natomiast jej ograniczenie może nastąpić w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3). Tymczasem kwestionowany przepis ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wymienione powyżej ograniczenia narusza, mimo, że w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP odnoszącym się ściśle do tego wycinka życia społeczno-gospodarczego, mowa jest jedynie o „prawie” do zabezpieczenia społecznego, co oznacza wyłącznie uprawnienie, a nie obowiązek do skorzystania z tej formy przeczności. Żaden z przypadków wymienionych w art. 31 pkt 3 (prawidłowo: ust. 3) Konstytucji RP (bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób) nie zezwala na ograniczenie prawa wynikającego z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wybór do skorzystania z tego prawa należy do swobody obywatela nim obdarowanego i nie może być interpretowany jako obowiązek oznaczający formę realizacji zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego. Skarżący wskazał, że z art. 4 ustawy o finansach publicznych jednoznacznie wynika, że środki gromadzone w otwartych funduszach emerytalnych nie są zaliczane do funduszy publicznych, w odróżnieniu od środków gromadzonych w pierwszym filarze zarządzanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Brak jest więc podstaw dla przymusu powierzania części tzw. składki emerytalnej otwartym funduszom emerytalnym, które źle zgromadzonymi środkami gospodarują. Dysponowanie pożytkami wynikającymi z własności zgromadzonych na indywidualnym koncie składek jest iluzoryczne, gdyż po pierwsze - momentu tego można nie dożyć, a po drugie - nie są znane zasady systemu wypłaty zgromadzonych tam środków.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych zarzutów. Skarżący wskazuje w niej na niezgodność art. 111 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 Nr 11, poz. 74 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa systemowa) z art. 20, art. 21, art. 31, art. 64 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, formułując dwa założenia, po pierwsze - że z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika wyłącznie prawo ubezpieczonego do zabezpieczenia społecznego, a nie jego obowiązek skorzystania z tego prawa i gromadzenia środków w II filarze systemu emerytalnego i po drugie - że składkę na ubezpieczenie społeczne w części przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (zwany dalej Zakładem) do otwartego funduszu emerytalnego należy ujmować w kategoriach własności podlegającej ochronie konstytucyjnej, a obowiązek jej odprowadzania we własność tę ingeruje. Oba założenia są błędne i wydają się w głównej mierze wynikać z niezrozumienia przez skarżącego istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Niezasadne są zarzuty niekonstytucyjności art. 111 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy systemowej, podnoszone przez skarżącego - prezentującego własnościową koncepcję ujmowania składki emerytalnej w II filarze systemu emerytalnego - w kontekście prawa ochrony własności wywodzonego z art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Charakter prawny składki na ubezpieczenie społeczne jest zagadnieniem kontrowersyjnym. W literaturze z jednej strony przyjmuje się, że przez płacenie składek członek funduszu emerytalnego wyzbywa się aktywów z własnego majątku w postaci prawa własności środków pieniężnych i zamienia je na aktywa osobiste stanowiące wierzytelności względem funduszy emerytalnych oraz aktywa osobiste stanowiące zaczątek przyszłej emerytury. W konsekwencji wprowadzenie do systemu emerytalnego zasady zdefiniowanej składki umożliwia zidentyfikowanie przysługujących ubezpieczonym praw własności do części „funduszu emerytalnego” zarówno w pierwszym jak i drugim filarze. Pozwala to korzystać z ochrony ekspektatyw jako prawa własnościowego (tak między innymi R. Pacud: *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 107-108, 276). Z drugiej strony prezentowany jest pogląd, że otwarte fundusze emerytalne należą do podmiotów wykonujących, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej, ubezpieczenie emerytalne, a składka nie powinna być utożsamiana z własnościową (cywilnoprawną) konstrukcją wkładu na bankowym rachunku oszczędnościowym, którego posiadacz jest właścicielem zgromadzonych na nim środków. Składka w ubezpie-

zeniach społecznych jest wprawdzie osobistym wkładem ubezpieczonego, ale z przeznaczeniem na tworzenie ogólnego funduszu ubezpieczeniowego, z którego prawo do świadczeń czerpią ci ubezpieczeni, którym ziści się określone ryzyko społeczne, w pewnej proporcji do wcześniej opłacanych składek. W konsekwencji odprowadzana do otwartego funduszu emerytalnego część składki na ubezpieczenie emerytalne nie stanowi własności ubezpieczonego, co wynika zarówno z ubezpieczeniowej konstrukcji prawa do emerytury jak i z przyjęcia założenia, że pomimo ustawowego podziału składki na część finansowaną przez ubezpieczonego i płatnika, składki na ubezpieczenia społeczne są nadal finansowane przez płatnika (K. Antoń: Prawo do emerytury, Kraków 2007, s. 83-84).

Należy zwrócić uwagę, że w związku z nałożeniem na pracodawców obowiązku ubruttowienia wynagrodzenia (przychodu) pracowników od 1 stycznia 1999 r. o wartość obciążających ich składek, w tym na ubezpieczenie emerytalne (art. 110 ustawy systemowej), składka ta stanowi w części finansowanej w istocie w dalszym ciągu przez pracodawcę część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia określonego brutto, a z punktu widzenia szerokiego zakresu podmiotowego obowiązku składkowego - prawa majątkowego ubezpieczonego do przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki (por. w tym zakresie także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001 nr 1, poz. 4). Składka odprowadzana do otwartego funduszu emerytalnego jest częścią tej właśnie składki, a zatem wprowadzenie obowiązku jej odprowadzania należałoby postrzegać nie przez pryzmat prawa własności, ale nakazu ochrony innych niż własność praw majątkowych, podobnie jak w przypadku prawa do emerytury, której prawo własności nie obejmuje (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Wyraźne oddzielenie w art. 64 Konstytucji RP prawa do własności od innych niż własność praw majątkowych nakazuje odrębne rozpatrywanie problematyki ochrony tych praw, jednakże takiej konstrukcji zarzutów skarga kasacyjna nie formułuje. Nadto prawo do innych niż własność praw majątkowych oraz prawo do zabezpieczenia społecznego zamieszczone zostały w jednym rozdziale Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, co wskazuje, że zostały one wyodrębnione przez ustrojodawcę jako kategorie praw podstawowych. Ustanowienie wobec praw socjalnych szczególnego reżimu ochrony nakazuje rozważanie tej ochrony w aspekcie regulacji konstytucyjnych, które się do praw socjalnych bezpośrednio odnoszą. A zatem kwestia konstytucyj-

tucyjności obowiązku składowego powinna być rozważana przez pryzmat art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, a nie przez zarzut naruszenia prawa własności.

Przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „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”. Skarżący interpretuje wskazany przepis w taki sposób, jakby składał się on wyłącznie ze zdania pierwszego. Tymczasem niezasadne jest oddzielanie - we wskazanej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego - zdania pierwszego od drugiego, gdyż pozostają one względem siebie w funkcjonalnym związku. Oznacza to, że określoną w art. 67 ust. 1 normę prawną należy odtwarzać w oparciu o oba zdania. Tak odczytywany przepis prowadzi do wniosku, że jest on skierowaną do państwa normą, która z jednej strony nakłada na nie obowiązek stworzenia regulacji prawnych zapewniających realizację prawa każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego, a z drugiej - udziela ustawodawcy kompetencji do uregulowania kwestii związanych z przedmiotowym prawem. W konsekwencji, zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP każdemu przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego w ramach określonych w ustawie, która ustanawia warunki nabycia, trwania i utraty tego prawa, w tym formy i zakres świadczeń. Oznacza to dość duży zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego jeśli się również uwzględni, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliły się poglądy, że: 1) poza jego kompetencją jest sfera objęta swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, której członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami oraz ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii, gdyż to do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli i wymogów rozwoju gospodarczego kraju (por. wyroki z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 nr 5, poz. 100 i z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165); 2) w obecnym stanie konstytucyjnym zwerbalizowaną wartością konstytucyjną stała się również konieczność zachowania równowagi finansów publicznych (art. 216 i art. 220 ust. 1 Konstytucji), przy zastrzeżeniu, że ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może jednak nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa (por. wyrok z dnia 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000 nr 4, poz. 107); 3) zwiększenie lub ograniczenie wydatków na realizację praw socjalnych musi odbywać się w zgodzie z regułami określonymi

przez Konstytucję, z zastrzeżeniem, że ustawa musi gwarantować świadczenia odpowiadające co najmniej minimum, określone jako zabezpieczenie podstawowych potrzeb (por. wyroki z dnia 4 grudnia 2000 r., K 9/00, OTK ZU 2000 nr 8, poz. 294 i z dnia 24 października 2005 r., P 13/04, OTK-A 2005 nr 9, poz. 102); 4) ustawodawca, stojąc przed wyborem różnych wartości może wypowiedzieć się na rzecz tej, którą uzna za cenniejszą, a zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy „minimalnego standardu wymagań”, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna wyrażona w art. 67 nie została pozbawiona „materialnej” treści; w tym zakresie ma on swobodę w wyborze metod i rozwiązań, które służyć mają celowi określone w art. 67 Konstytucji (tak w powołanych wyżej wyrokach z dnia 8 maja 1999 r., SK 22/99 oraz z dnia 24 października 2005 r., P 13/04); 5) celem ustawodawcy było stworzenie stabilnego i efektywnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne, a przeprowadzona reforma znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych, mając na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych (por. powołany wyżej wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99 oraz wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000 nr 1, poz. 1).

Jeśli się uwzględni, że podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania wynikającej z podeszłego wieku, do istoty prawa do emerytury należy zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku, emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia zarobki, to oczywiste się staje, że istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega na zagwarantowaniu przez państwo minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały - w związku z osiągnięciem tego wieku - aktywności zawodowej. Inaczej mówiąc, ustawodawca ma obowiązek zagwarantowania minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego wskazanej wyżej konstytucyjnej istocie tego prawa, przy poszanowaniu pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice jego swobody we wprowadzaniu zmian do systemu prawnego,

a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

W tym miejscu należy przypomnieć, że przed dniem 1 stycznia 1999 r., pod rządami systemu repartycyjnego, środki ze składek na ubezpieczenia społeczne były wykorzystywane przez budżet państwa na bieżące sfinansowanie emerytur i rent osób, które wcześniej nabyły prawo do tych świadczeń. Ubezpieczeni aktywni zawodowo objęci ubezpieczeniem mogli liczyć na sfinansowanie ich przyszłych świadczeń ze składek pobieranych w przyszłości z tytułu zatrudnienia kolejnych pokoleń ich następców. Cechą obowiązkowych ubezpieczeń społecznych była wówczas ich redystrybucyjność, zgodna z zasadą solidarności ubezpieczonych. Silna ochrona prawna świadczeń emerytalno-rentowych i gwarancje budżetu państwa miały zapewniać minimum bezpieczeństwa socjalnego świadczeniobiorców, przy generalnie niskim poziomie tych świadczeń oraz wzrastających kosztach utrzymania takiego systemu. Stopniowe pogłębianie się dysproporcji pomiędzy świadczeniami „starego portfela” a świadczeniami obliczanymi na bieżąco, w oderwaniu od okresu łożenia na ubezpieczenie społeczne (okresów składkowych) i wysokości uzyskiwanych w tym okresie zarobków, spowodowało konieczność przeprowadzenia ustawą z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) rewaloryzacji wszystkich świadczeń, poprzez wprowadzenie jednolitych zasad ich ustalania i waloryzacji, przy równoczesnym ograniczeniu wskaźnika wysokości podstawy wymiaru świadczenia do 250 % w celu zminimalizowania zagrożenia funkcjonowania sektora publicznego i uniknięcia katastrofy finansów publicznych. Dalsze zwiększanie wydatków związanych z postępującym procesem starzenia się ludności spowodowało konieczność zapobieżenia zapaści finansów publicznych w drodze wprowadzenia zasadniczej reformy emerytalnej, która dokonana została ustawą systemową oraz ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm., powoływana dalej jako ustawa emerytalna). Celem tej reformy miało być - zgodnie z zasadą solidarności zbiorowej - utrzymanie na możliwie wysokim poziomie waloryzowanych świadczeń socjalnych dla otrzymujących je dotychczas osób z jednoczesnym wprowadzeniem nowych metod zabezpieczenia socjalnego dla przyszłych emerytów i rencistów, przy uwzględnieniu założenia, że przyszłe świadczenia nie mogą plasować się poniżej „minimalnego standardu wymagań” określonego prawem każdego obywatela do za-

bezpieczenia społecznego i przy jednoczesnym ograniczeniu roli państwa w gwarantowaniu tego standardu. Zreformowany system emerytalny składa się z trzech filarów, w tym dwóch obowiązkowych: I - finansowanego składką na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, zapewniającego powszechną emeryturę w wysokości zależnej od uzyskiwanych indywidualnych składek na ubezpieczenie, przy zachowaniu prawa do renty rodzinnej i renty z tytułu niezdolności do pracy; II - opartego na przymusie oszczędzania na starość w prywatnym funduszu emerytalnym, działającego na zasadach funduszy inwestycyjnych na rynku kapitałowym, na zasadzie kapitalizacji wkładu uprawnionych z gwarancją jego wypłacalności przez państwo (art. 2 ust. 3 ustawy systemowej); III - dobrowolnego, obejmującego oszczędzanie części wynagrodzenia pracowników przez jego kapitalizację w zakładowych (pracowniczych) systemach emerytalnych.

Skarżący kwestionuje nałożenie na ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r. obowiązku odprowadzania składki do otwartego funduszu emerytalnego w ramach II filaru. Tymczasem konstruowanie systemu przezorności na wypadek nastąpienia określonego zdarzenia losowego może być oparte na technice ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej lub pomocowej. Obowiązek składkowy w systemach emerytalnych opartych na zasadach ubezpieczeniowych nie jest co do zasady problematyczny, gdyż nieodłączną cechą takiego systemu jest obowiązek odprowadzania składki. Wybór sposobu realizacji zabezpieczenia społecznego należy do ustawodawcy, który kieruje się względami politycznymi, uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i demograficznymi oraz koniecznością zabezpieczenia równowagi budżetowej (od której zależy przecież zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych problemów), a także musi uwzględniać określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę sprawiedliwości społecznej, która wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń z interesami tych osób, które je w ostatecznym rozrachunku finansują. W tym kontekście nie można również tracić z pola widzenia okoliczności, że przejście z repartycyjnego systemu finansowania emerytur na system kapitałowy wiąże się z okresem przejściowym, w którym zachodzi konieczność jednoczesnego finansowania dwóch systemów: dotychczasowego - do czasu jego wygaśnięcia wskutek śmierci uprawnionych do świadczeń oraz nowego - opartego na zgromadzonym na nowych zasadach kapitale. Obecna konstrukcja ubezpieczenia (także związana z zasadą solidarności) powoduje zatem z jednej strony przekazywanie pobieranych z tytułu ubezpieczenia

składek zarówno na rzecz funduszy przyszłych emerytur osób objętych obowiązkiem ubezpieczenia jak i aktualnych beneficjentów systemu, a z drugiej - przekazanie przez państwo ubezpieczonemu (w systemie opartym na indywidualizacji ubezpieczenia i zorganizowaniu go na podstawie zasady zdefiniowanej składki) odpowiedzialności za wysokość przyszłej emerytury, która jest kształtowana przez cały okres składkowy.

Stosownie do przepisów ustawy systemowej, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek albo sami ubezpieczeni (art. 16), składki obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu płatnicy składek (art. 17), część składki na ubezpieczenie emerytalne pochodząca ze składki ubezpieczonego, wynosząca 7,3 % podstawy wymiaru jest odprowadzana przez Zakład do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego (art. 22 ust. 3), a ten podział składki jest obowiązkowy dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r. (art. 111 ust. 1). Wprowadzenie przez ustawodawcę dwóch obowiązkowych filarów systemu emerytalnego nie spowodowało zatem wzrostu obciążenia ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r. dodatkową lub zwiększoną składką emerytalną, a jedynie podział składki przekazywanej do Zakładu w ramach realizacji obowiązku ubezpieczenia społecznego i odprowadzanie jej części do otwartego funduszu emerytalnego. W tym zakresie nastąpiła zarówno zmiana sposobu finansowania świadczenia emerytalnego jak i zmiana istoty emerytury, która przekształciła się ze świadczenia z ubezpieczenia społecznego, przysługującego na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku, w prawo żądania, z osiągnięciem określonego wieku, wypłaty zgromadzonych na nowych zasadach oszczędności z tytułu opłacanych składek ubezpieczeniowych i wpłat na fundusz, w formie emerytury miesięcznej, skalkulowanej na podstawie rachunku ubezpieczeniowego. Celem tak skonstruowanego systemu była - co wyżej podkreślono - jego stabilność i efektywność, poprzez stworzenie mechanizmu gromadzenia środków finansowych łagodzących w dalszej przyszłości zwiększenie wydatków związanych z postępującym procesem starzenia się ludności, przy ograniczeniu roli państwa, na które został nałożony obowiązek dopłaty do gwarantowanej emerytury minimalnej w przypadku, gdy emerytura przysługująca z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych łącznie z emeryturą dożywotnią z zakładu emerytalnego okaże się niższa niż kwota minimalnej emerytury gwarantowanej (art. 87 ust. 1 i 2 ustawy emerytalnej).

Nie budzi wątpliwości, że - w świetle zasad funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego - art. 22 ust. 3 ustawy systemowej nakładając określony obowiązek wyznacza jeden z podstawowych elementów konstrukcyjnych systemu finansowania świadczeń osób wymienionych w art. 111 ust. 1 tej ustawy. Wskazuje bowiem na określony środek (obowiązek składkowy) służący realizacji zakładanego celu (prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego). Kwestia relacji pomiędzy środkiem zastosowanym przez ustawodawcę w nowym systemie emerytalnym (obciążenie składką) a zamierzonym celem (realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego) w zakresie odnoszącym się do ryzyka wyboru funduszu, prowadzonej polityki inwestycyjnej czy uwarunkowań związanych z dokończeniem reformy emerytalnej uchyla się spod rozważań Sądu Najwyższego wobec sformułowania przez skarżącego zarzutów w tym zakresie wyłącznie w kontekście ingerencji w sferę prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Należy jedynie zauważyć, że w przyjętym przez ustawodawcę mechanizmie finansowania świadczeń relacja pomiędzy składką i świadczeniem nie ma wymiaru wyłącznie indywidualnego, gdyż niezależnie od metody finansowania świadczeń (repartycyjna czy kapitałowa), finansowa wydolność systemu świadczeń zawsze zależy od środków, jakie w danym okresie pozostają do dyspozycji świadczeniobiorców. W przypadku otwartych funduszy emerytalnych mechanizm ten zacznie funkcjonować już od 1 stycznia 2009 r, początkowo w stosunku do nielicznej grupy uprawnionych, a relacja płacących składki do świadczeniobiorców ulegnie zasadniczej zmianie po upływie 30 lat od wprowadzenia nowego systemu (od 2029 r.), kiedy to świadczenia będą wypłacane podobnie jak przy repartycyjnej metodzie ich finansowania. Należy również zwrócić uwagę, że zarówno w systemie finansowanym repartycyjnie jak i kapitałowo nie do uniknięcia jest wprowadzenie elementów solidarności ubezpieczonych, co wynika z konieczności uwzględnienia ryzyka dłuższego życia aniżeli średnia długość życia dla danej płci. W takim przypadku osoby, które przeżyją ponad ten wiek będą korzystały ze środków niewypracowanych samodzielnie.

System emerytalny ma charakter powszechny i jego celem jest urzeczywistnienie zawartego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Nie został on skonstruowany przez ustawodawcę dla indywidualnych ubezpieczonych, z uwzględnieniem ich przymiotów osobistych takich jak zaradność, przedsiębiorczość, znajomość reguł rynku kapitałowego, przewidywalność czy przezorność, ale dla ogółu

osób objętych ubezpieczeniem, które w przyszłości staną się beneficjentami systemu emerytalnego. Dlatego kwestia docelowej realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego leży w gestii ustawodawcy i nie podlega ocenie w zakresie, w jakim odnosi się do określonych warunków społeczno-gospodarczych, w szczególności w sytuacji, w której przepisy mogące stanowić podstawę oceny nie zostały jeszcze uchwalone. Prowadzi to do konkluzji, że art. 111 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy systemowej nie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, a konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego obejmuje także - wynikający z przyjętej przez ustawodawcę ubezpieczeniowej techniki realizacji tego prawa - obowiązek zawarcia przez ubezpieczonego umowy z otwartym funduszem emerytalnym.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104) już tylko dlatego, że ustalenie konstytucyjnej treści prawa własności oraz prawa do zabezpieczenia społecznego mającej na celu ocenę konstytucyjności określonego przepisu ustawy zwykłej nie może być dokonywane przez pryzmat innego przepisu ustawowego. Nadto okoliczność, że w sektorze finansów publicznych nie zostały wymienione otwarte fundusze emerytalne nie wpływa na prawną kwalifikację części składki emerytalnej odprowadzanej do tego podmiotu oraz brak możliwości objęcia jej ochroną na podstawie zasady ochrony własności, na którą powołuje się skarżący. Ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej przesądził, że zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do ubezpieczenia emerytalnego wykonywane są częściowo przez otwarte fundusze emerytalne, określone w przepisach ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 ze zm., zwanej dalej ustawą o funduszach emerytalnych). Konsekwencją takiej regulacji jest między innymi zabezpieczenie środków zgromadzonych na rachunku członka funduszu, poprzez z jednej strony - niemożność ich potraktowania jako części sektora finansów publicznych i przeznaczenia na inne cele, a z drugiej strony - niemożność rozporządzania nimi przez członka funduszu, za wyjątkiem rozporządzeń na wypadek śmierci (i to, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, wyłącznie do momentu rozpoczęcia wypłaty świadczenia - art. 107 ustawy o funduszach emerytalnych) oraz prowadzenia z nich egzekucji (art. 108 tej ustawy).

Przy ocenie charakteru prawnego składki na ubezpieczenie emerytalne nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że system emerytalny oparty na zasadach ubezpieczeniowych charakteryzuje się przymusem ubezpieczenia społecznego związanym ściśle z obowiązkiem odprowadzania składek, a powstający z mocy przepisów ustawy systemowej stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter publicznoprawny. Inaczej rzecz ujmując, środki na ubezpieczenie społeczne, w szczególności emerytalne, są i będą przeznaczane na wypłatę świadczeń dla innych podmiotów, aniżeli ich płatnik i w tym znaczeniu są środkami publicznymi, podlegającymi ściąganiu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne. Z art. 22 ust. 3 ustawy systemowej wynika przy tym roszczenie funduszu do Zakładu o nakazanie przekazania części składki, sankcjonowane odpowiedzialnością za odsetki (art. 47 ust. 10a i 10b tej ustawy). Oznacza to, że Zakład pełni wobec funduszu w istocie rolę płatnika części składki przekazywanej mu przez właściwego płatnika składek. Obowiązek Zakładu przekazania części składki emerytalnej wynika z ustawy systemowej i jest częścią złożonego stosunku emerytalnego ubezpieczenia społecznego. Wszystko to prowadzi do wniosku, że składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do funduszu nie są prywatną własnością członka funduszu, a pochodzą z podziału przekazywanej Zakładowi składki na to właśnie ubezpieczenie i przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabywania przez członka funduszu uprawnień częściowych do przyszłej emerytury do czasu nabycia prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie. Zatem składka emerytalna, z uwagi na jej przeznaczenie na tworzenie funduszu emerytalnego, posiada publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter, który zachowuje nadal po przekazaniu przez Zakład jej części do funduszu (por. także uzasadnienie posiadającej moc zasady prawnej uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNP 2007 nr 3-4, poz. 50).

Wobec braku niezgodności art. 111 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy systemowej z zasadami konstytucyjnymi w zakresie wskazanym przez skarżącego, w konsekwencji bezpodstawny okazał się zarzut naruszenia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

Z tych względów skarga kasacyjna podlega oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

=====