



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 76/22
BAS-WAK-2015/22

Warszawa, 13 lipca 2023 r.

1976

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M K z 22 lipca 2021 r. (sygn. akt SK 76/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504, 2461; dalej: u.e.r.) **jest zgodny** z art. 64 ust. 1-2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, a także z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

W dniu 26 września 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej M K (dalej: skarżąca) z 22 lipca 2021 r. (sygn. akt SK 76/22).

Zdaniem skarżącej, art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504, 2461; dalej: u.e.r.) „zakresie, w jakim dotyczy ubezpieczonej, która prawo do emerytury, o której stanowi art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nabyła przed dniem 1 stycznia 2013 r., jest niezgodny” z: a) art. 2 Konstytucji w związku z art 64 ust. 1 i ust. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji; b) art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji; c) art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następującą treść: „Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skargi konstytucyjnej

1. Skarżąca osiągnęła września 2011 r. powszechny wiek emerytalny. Od marca 2009 r. pobiera emeryturę w niższym wieku emerytalnym (dalej: e.n.w.). Następnie wystąpiła z wnioskiem o przyznanie jej emerytury w powszechnym wieku emerytalnym (dalej: e.p.w.). Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) przyznał jej od grudnia 2012 r. prawo do tego świadczenia. Jako że e.p.w. okazała się niższa, skarżąca cofnęła wniosek przed uprawomocnieniem się decyzji. Kolejnym wnioskiem z 2017 r., skarżąca wystąpiła o przyznanie jej e.p.w. Decyzją z listopada 2017 r., organ rentowy przyznał jej prawo do świadczenia od października

2017 r. Organ ustalił, że suma zaewidencjonowanych składek na koncie wynosi zł, zaś suma wypłaconych i potrąconych e.n.w. – zł. Wobec tego wysokość e.p.w. była niższa niż e.n.w. ZUS zawiesił wypłatę emerytury z tytułu uzyskania powszechnego wieku emerytalnego.

Od decyzji organu rentowego skarżąca wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego w K . Jej zdaniem, nie było podstaw do potrącenia wypłaconych e.n.w. i zastosowania w jej sprawie zaskarżonego przepisu, ponieważ nabyła ona prawo do analizowanego świadczenia przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b u.e.r. Sąd I instancji oddalił odwołanie w całości (wyrok SO w K z marca 2018 r., sygn. akt). Wobec tego skarżąca wniosła apelację do Sądu Apelacyjnego w K , który nie podzielił jej zarzutów i utrzymał wyrok pierwszoinstancyjny (wyrok SA w K z kwietnia 2021 r., sygn. akt). Po wyczerpaniu drogi sądowej, ubezpieczona wniosła skargę konstytucyjną do TK.

2. W ocenie skarżącej, zaskarżone przepisy są niezgodne z: art. 2 (zasada ochrony praw nabytych i zasada zaufania obywatela do państwa i prawa), art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 64 ust. 1 i 2 (prawo własności) i art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) Konstytucji.

3. Skarżąca pobierała emeryturę w obniżonym wieku (dalej: e.n.w.). Prawo do emerytury w powszechnym wieku (dalej: e.p.w.) nabyła *in abstracto* września 2011 r. W tamtym okresie nie obowiązywał zaskarżony przepis. Uprawnienie do e.p.w. nie zostało jednak potwierdzone decyzją organu rentowego z powodu braku wniosku ubezpieczonej. Pierwszy wniosek skarżąca złożyła dopiero grudnia 2012 r., jednak cofnęła go przed uprawomocnieniem decyzji, zaś drugi – października 2017 r. Ten ostatni został przedłożony do ZUS już po wejściu w życie zaskarżonego przepisu, który negatywnie oddziaływał na wysokość świadczenia ubezpieczonej. Wysokość emerytury w powszechnym wieku została wyliczona po potrąceniu wypłaconych e.n.w. Taki stan narusza, zdaniem skarżącej, prawo do zabezpieczenia społecznego i prawo własności, które gwarantuje ustawa zasadnicza.

Prawo do e.p.w. jest uprawnieniem słusznie nabytym i powinno być chronione przez ustawodawcę. Jak zauważa inicjatorka postępowania: „Prawo do emerytury powszechnej w określonej wysokości ustalanej w zgodzie z postanowieniami art. 25 ustawy sprzed zmiany polegającej na dodaniu ust. 1b do tego przepisu jest więc

prawem chronionym konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych, skoro jest ono dostatecznie ukształtowane już w dacie nabycia zgodnie z art. 100 ust. 1 ustawy. W tej dacie istnieją bowiem wszystkie dane, które pozwalają ustalić wysokość emerytury powszechnej, zakładając złożenie wniosku choćby w tym samym dniu. W dacie nabycia tego prawa przez skarżącą nie było ono ograniczone poprzez regulację art. 25 ust. 1b ustawy”. Dalej podnosi skarżąca, że: „Nie ma przy tym wątpliwości, że ustawodawca, wprowadzając nowe, mniej korzystne zasady po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury, naraził na nieprzewidziane skutki ubezpieczonych urodzonych przed 1953 r., bo gdyby w momencie podejmowania decyzji o przejściu na taką emeryturę (emeryturę wcześniejszą) osoby te wiedziały, jakie będą tego konsekwencje dla ustalania wysokości emerytury powszechnej, być może nie skorzystałyby z tego uprawnienia. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych we wskazany sposób powoduje w konsekwencji naruszenie konstytucyjnego prawa skarżącej do zabezpieczenia społecznego, jak i jej prawa ochrony własności i innych praw majątkowych, których istota w ten sposób doznaje niekonstytucyjnego ograniczenia”.

Skarżąca dopatruje się również naruszenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego oraz konstytucyjnego prawa ochrony własności i innych praw majątkowych przez wprowadzenie nowej regulacji w sposób podważający zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. „Kluczowe w tym kontekście jest to, że skarżąca, jak wiele innych ubezpieczonych, zdecydowały się złożyć wniosek o przyznanie emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym, a następnie pobierała tę emeryturę, w stanie prawnym, w którym przepis art. 25 ust. 1b ustawy nie obowiązywał. Wprowadzenie nowej zasady wynikającej z art. 25 ust. 1b ustawy zaskoczyło skarżącą, jak i inne ubezpieczone, które prawo do emerytury wcześniejszej nabyły bez tego niekorzystnego uwarunkowania”. Skarżąca powołuje się na wyrok z 6 marca 2019 r., (sygn. akt P 20/16), którym TK stwierdził niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu wobec wąskiej grupy ubezpieczonych, urodzonych w 1953 r. Zdaniem TK, ustawodawca wprowadził nowe, mniej korzystne zasady po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury. Tym samym naraził kobiety urodzone w 1953 r. na nieprzewidziane skutki. „Gdyby w momencie podejmowania decyzji o przejściu na taką emeryturę wiedziały, jakie będą tego konsekwencje dla ustalania wysokości emerytury powszechnej, być może nie

skorzystałyby z tego uprawnienia" (sygn. akt P 20/16). W takiej sytuacji znajduje się skarżąca.

Kolejny zarzut wiąże się ze zróżnicowaniem wysokości emerytury ubezpieczonych kobiet. Skarżąca zestawia ze sobą dwie ubezpieczone, które pobierają e.n.w. Ubezpieczona, która wniosek o e.p.w. złożyła w ostatnich dniach grudnia 2012 r., otrzymała świadczenie w wyższej wysokości niż ubezpieczona, która wniosek złożyła w 2013 r. Jak zauważa skarżąca „[...] obie grupy ubezpieczonych cechują się takimi samymi relewantnymi cechami i brak jest jednocześnie, wynikających z konstytucyjnych wartości cech, które można by uznać za istotne, umożliwiające wewnętrzne różnicowanie ubezpieczonych urodzonych w tym samym roku (w przypadku skarżącej w 1951) w zależności od daty złożenia wniosku o przyznanie emerytury powszechnej, a nie w zależności od daty nabycia uprawnienia. Wystarczy zauważyć, że również osoby, które złożyły taki wniosek przed 1 stycznia 2013 r. zwykle pod koniec lat dwutysięcznych rozpoczęły pobieranie emerytur wcześniejszych, konsumując zgromadzony kapitał. Stopień tej konsumpcji był różny, ale do końca 2012 r. mógł być wysoki, a jednak jeżeli ktoś złożył wniosek do końca 2012 r., to nie miało to negatywnego przełożenia na wysokość emerytury powszechnej, a jeżeli na początku stycznia 2013 r., to wpływ był bardzo znaczący” (skarga, s. 8).

III. Wzorce kontroli

1. Artykuł 2 Konstytucji jest źródłem normatywnym zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06). W orzecznictwie TK uTORował sobie drogę pogląd, w myśl którego istota analizowanej zasady wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla adresata normy i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć, podejmując decyzję oraz że jego działania realizowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16).

W praktyce TK stwierdzał niekonstytucyjność przepisów z powodu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, gdy, po pierwsze, prawodawca zmienił w sposób arbitralny sytuację prawną jednostki, uniemożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Po drugie, prawodawca powołał do życia regulację, kształtującą uprawnienia niemożliwe do zrealizowania z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia; gdy są one iluzoryczne i pozorne (orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; por. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10). Po trzecie, nienależycie zabezpieczył prawa nabyte i interesy w toku, co powinien czynić, stosując powszechnie przyjęte techniki prawodawcze, a w szczególności przepisy intertemporalne i odpowiednią *vacatio legis* (zob. wyrok TK z 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98). Zmiany w prawie nie mogą, zdaniem TK, zaskakiwać podmiotów prawa. Muszą oni dysponować odpowiednim czasem na dostosowanie się do nowych regulacji i na podjęcie przemyślanych decyzji (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Zasada zaufania obywateli do państwa nie ma, co podkreśla się w orzecznictwie TK, charakteru absolutnego. Ustawodawca może odstąpić od jej przestrzegania, ale tylko wtedy, gdy jest to usprawiedliwione koniecznością ochrony innej zasady konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Ponadto dopuszczalność odstępstw od zasady lojalności zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić.

2. Zasada ochrony praw nabytych stanowi element składowy demokratycznego państwa prawnego, a jej źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie TK utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego arbitralne znoszenie lub ograniczanie praw podmiotowych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym, występującym w obrocie prawnym jest niedopuszczane (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06). Z drugiej jednak strony, ochrony praw nabytych nie można utożsamiać z ich nienaruszalnością (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Analizowana zasada nie ma więc charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od zasady ochrony praw

nabytych jest dopuszczalne, jeśli znajduje uzasadnienie w innej zasadzie lub wartości konstytucyjnej (por. m.in. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). "Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli:

1) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych;

2) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;

3) 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;

4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji" (wyrok TK z 26 lutego 2013 r., sygn. akt K 15/10).

3. Skarżąca w *petitum* stanowiska wskazała jako wzorzec kontroli art. 32 ust 1 Konstytucji. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. W pewnych warunkach ustawodawca może jednak wprowadzać różnicowanie prawne także podmiotów podobnych, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie zawsze prowadzi do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

4. Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest także art. 64 Konstytucji, który gwarantuje prawną ochronę własności. Treść tego prawa przejawia się w uprawnieniach obejmujących „konstytucyjnie gwarantowaną wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Istota tego prawa obejmuje – według utrwalonego orzecznictwa TK – w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności i pobierania pożytków (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom (m.in. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). W nauce prawa podnosi się, że własność podlega słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2002, komentarz do art. 64, s. 17). Zakres dopuszczalnych ograniczeń tego prawa wskazuje art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że ograniczenia praw konstytucyjnych 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. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać jego istoty. Przepis art. 64 ust. 3

Konstytucji formułuje zaś wyraźną konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności.

Zgodnie art. 64 ust. 1 Konstytucji „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia”. Z tego przepisu wynikają dla ustawodawcy dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, obowiązek powstrzymywania się od tworzenia regulacji, które mogłyby pozbawiać ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia lub też ochronę tę ograniczać (tzw. obowiązek negatywny). Po drugie, konieczność zapewnienia realnej ochrony, umożliwiającej skuteczną realizację prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym one funkcjonują (tzw. obowiązek pozytywny) (wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07).

Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia – w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji – podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji nawiązuje w swojej treści do dwóch konstytucyjnych zasad. Pierwsza z nich, sformułowana w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakazuje organom władzy publicznej ochronę własności i prawa dziedziczenia, zaś druga – wyrażona w art. 32 ust. 1 – nakazuje równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne. Tak więc przywołany wzorzec kontroli pozostaje w ścisłym związku z ogólną zasadą równej ochrony prawnej, która odnosi się do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona własności jest bowiem jednym z przejawów równej ochrony prawnej, zaś treść art. 32 ust. 1 Konstytucji wyznacza rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zasada równej ochrony własności oznacza, że właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani według jednakowej miary oraz bez dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Implikuje to niezbędność zapewnienia tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to zachodzi wówczas odstępstwo od zasady równości wobec prawa. Odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne, ponieważ mogą zachodzić przypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wówczas niezbędna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności

z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi (zob. wyroki TK z: 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11; 21 lipca 2014 r., sygn. akt K 36/13).

5. Kolejnym wzorcem konstytucyjnym jest art. 67 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego: „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 dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że:

- 1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);
- 2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;
- 3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecznictwem, także aktualny w sprawach z zakresu ubezpieczeń chorobowych).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zwraca się uwagę, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 5-6).

IV. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do oceny zarzutów skargi konstytucyjnej, Sejm jako uczestnik postępowania zarysuje dotychczasowe stanowisko TK wobec problemu konstytucyjności art. 25 ust. 1b u.e.r.

2. Zaskarżony art. 25 ust. 1b u.e.r. został dodany do u.e.r. na podstawie art. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r. lub u.z.u.e.r.).

Pierwsze postępowanie przed sądem konstytucyjnym zainicjował Sąd Okręgowy w Szczecinie. Inicjator zakwestionował konstytucyjność art. 1 pkt 6 lit. b i art. 22 ustawy nowelizującej z 2012 r. w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie do osób, które nabyły i zrealizowały prawo do tzw. wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 r. oraz przed tym dniem nabyły, lecz nie zrealizowały prawa do emerytury w pełnym wieku emerytalnym. Jak wskazał sąd pytający, kobiety urodzone w 1952 r., które złożyły wniosek o przyznanie im prawa do e.p.w. w terminie do 31 grudnia 2012 r., otrzymywały świadczenie bez potrącenia wypłacony e.n.w. (na dotychczasowych warunkach, a więc korzystniejszych). Z kolei ubezpieczonym, które urodziły się w 1952 r., ale wniosek o e.p.w. złożyły w 2013 r., wysokość emerytury ustalono z potrąceniem sum wydatkowanych na e.n.w., tj. przy zastosowaniu art. 25 ust. 1b u.e.r. Sąd pytający nie kwestionował konstytucyjności wprowadzonego mechanizmu potrącenia wypłaconych e.n.w., ale kwestionował konstytucyjność zastosowania tej regulacji wobec osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły *in abstracto* prawo do emerytury w wieku powszechnym, lecz wniosek o jej przyznanie złożyły już po 1 stycznia 2013 r. Taki stan był sprzeczny z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z tego przepisu zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą równości, która została wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Działając na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), TK umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sąd

konstytucyjny przyjął bowiem, że „przepisy kwestionowane przez Sąd Okręgowy w Szczecinie mogą być i są interpretowane odmiennie niż czyni to pytający sąd”, w sposób znajdujący oparcie w ważkich argumentach konstytucyjnych. Praktyka stosowania prawa ubezpieczeń społecznych wskazuje, że ZUS oblicza wysokość emerytury według stanu obowiązującego w dniu złożenia wniosku. Niemniej jednak ta reguła nie może być stosowana, jeśli ubezpieczony nabył uprawnienie *ex lege* i nie złożył wniosku w chwili spełnienia wszystkich przesłanek, a „późniejsza, niekorzystna zmiana treści norm prawnych uniemożliwia domaganie się wydania decyzji ustalającej prawo do świadczenia na podstawie przepisów prawa dawnego” (postanowienie TK z 3 listopada 2015 r., sygn. akt P 11/14). W takiej sytuacji „prawo nowe wywierałoby skutek retrospektywny, to znaczy nakazujący zmianę prawnej kwalifikacji stanów faktycznych rozpoczętych i zrealizowanych pod rządami prawa dawnego, a trwających w chwili zmiany prawa” (sygn. akt P 11/14). Doszłoby do naruszenia prawa nabytego w starym reżimie prawnym. TK podkreślił, że zasada ochrony praw nabytych obejmuje prawa nabyte *in abstracto* oraz *in concreto*, a także maksymalnie ukształtowane ekspektatywy. Jako że „[...] nabywanie prawa do emerytury jest procesem wieloletnim, Trybunał wyróżnił w nim poszczególne okresy. I tak – zdaniem Trybunału – można mówić o nabyciu prawa do emerytury przez imiennie określony podmiot, co jest potwierdzone wydaną przez upoważniony organ decyzją emerytalną, oraz o nabyciu uprawnienia w sensie spełnienia wszystkich przewidzianych prawem warunków, lecz przed wydaniem stosownej decyzji, a także o zazwyczaj kilkudziesięcioletnim okresie nabywania uprawnień emerytalnych. Trybunał, rozważając możliwe zmiany przepisów emerytalnych w okresie od przystąpienia przez dany podmiot do systemu do momentu, w którym kończy się pobieranie przez niego świadczenia emerytalnego, zauważył, że zmiany tego rodzaju mogą nastąpić (co nie znaczy, że są dopuszczalne) w okresie nabywania prawa do emerytury, w okresie od spełnienia warunków nabycia tego prawa do wydania stosownej decyzji emerytalnej oraz na etapie realizowania prawa do emerytury (spełniania świadczenia). W dwóch ostatnio wyróżnionych okresach zmiany nie mogą odnosić się do warunków uzyskania prawa do emerytury, ponieważ jest ono już (*in abstracto* lub *in concreto*) nabyte, choć mogą dotyczyć warunków waloryzacji należnych świadczeń czy sposobu ich wypłaty. Konstytucyjnie jest niedopuszczalne odebranie słusznie nabytych praw emerytalnych” (sygn. akt P 11/14).

3. Jedynym ze wzorców kontroli w powyższej sprawie był art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający podniósł między innymi zarzut naruszenia zasady równości przez to, że ubezpieczona, składając wniosek w 2013 r., została potraktowana „odmiennie, dużo mniej korzystnie” niż gdyby taki wniosek złożyła przed 1 stycznia 2013 r. Z uzasadnienia pytania prawnego wynikało, że grupę podmiotów podobnych (znajdujących się w „identycznej sytuacji”) tworzą osoby korzystające z prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym, które spełniły warunki wymagane do nabycia prawa do emerytury w wieku powszechnym do końca 2012 r. (czyli nabyły to prawo *in abstracto*), zaś cechą, w oparciu o którą ustawodawca zróżnicował ich sytuację prawną, jest moment złożenia wniosku o ustalenie prawa do e.p.w. (przed lub po wejściu w życie ustawy nowelizującej). Tym samym, w ocenie sądu pytającego, niekonstytucyjne jest kryterium temporalne, które w nieuzasadniony sposób różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych (pytanie prawne P 11/14, s. 10-11).

Sejm wyraził stanowisko, że zaskarżone przepisy nie naruszają konstytucyjnej zasady równości i tym samym są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sejm nie podzielił argumentów sądu pytającego. Wskazał, że w obrębie podmiotów określonych w pytaniu prawnym jako podobne ustawodawca nie wprowadził żadnego zróżnicowania. Wszystkim, którzy mieli ustalone prawo do emerytury w niższym wieku emerytalnym, a nadto spełnili przesłanki nabycia prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym przed 1 stycznia 2013 r., ustawodawca zapewnił możliwość zdecydowania o pozostaniu w korzystniejszym dotychczasowym reżimie obliczania emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Określając odpowiednio długie *vacatio legis* dla wszystkich ubezpieczonych, zaliczonych przez sąd do grupy podmiotów podobnych, ustawodawca pozostawił możliwość wyboru terminu, w którym wystąpią o przyznanie e.p.w. W konkluzjach, Sejm stwierdził, że art. 1 pkt 6 lit. b u.z.u.e.r. w części, w jakiej dodaje ust. 1b, w związku z art. 22 u.z.u.e.r., jednolicie kształtując status prawny osób pobierających emeryturę w niższym wieku emerytalnym, które spełniły przesłanki nabycia prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym przed 1 stycznia 2013 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji (stanowisko Sejmu z 19 marca 2015 r., wyrażone w sprawie sygn. akt P 11/14, BAS-WPTK-834/14).

4. Kolejna sprawa została, która dotyczyła art. 25 ust. 1b u.e.r, została wszczęta również pytaniem prawnym. Postanowieniem z 12 listopada 2015 r., Sąd Okręgowy w

Szczecinie zakwestionował konstytucyjność art. 25 ust. 1b u.e.r. Sprawa dotyczyła ubezpieczonych kobiet, ale urodzonych w 1953 r. Wyrokiem z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 25 ust. 1b u.e.r., w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Ponadto postanowił, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125), umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie. Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Sejmu przedstawionego w piśmie z 8 lutego 2018 r., które zostało przesłane do Trybunału jako stanowisko uczestnika w postępowaniu przed TK. Sejm wnioskował o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b u.e.r. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tejże ustawy przed dniem 1 stycznia 2013 r., Northgardz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, a także jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny, jaki wyłaniał się z pytania prawnego, dotyczył zagadnienia przechodzenia kobiet urodzonych w 1953 r. z emerytury w niższym wieku na emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym, a konkretnie mechanizmu potrącania kwot wypłaconych e.n.w. z tzw. kapitału emerytalnego. Zdaniem Trybunału, wprowadzenie do u.e.r. wspomnianego mechanizmu nastąpiło z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak podkreślił TK, kobiety urodzone w 1953 r., które przeszły na e.n.w., nie miały świadomości co do skutków prawnych, jakie decyzja ta może wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu e.p.w. Nie mogły bowiem przewidzieć, że zdarzenie to będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. „Nie spodziewały się, że fakt wypłacania świadczeń emerytalnych wpłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że kobiety te przez cztery lata mogły realizować swoje uprawnienia w oparciu o obowiązujący przed 2013 r. stan prawny. Natomiast zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, wypłacanych

kobietom urodzonym w latach 1949-1952, które przeszły na tych samych warunkach na emeryturę wcześniejszą, pozostały niezmienione”.

Ustawodawca wykonał wyrok TK. Uchwalił zmianę u.e.r., do której dodał art. 194i u.e.r. oraz zaskarżony art. 194j u.e.r. W art. 194i u.e.r. przewidział, że: „Do ustalenia podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ubezpieczonego urodzonego w 1953 r., nie stosuje się przepisu art. 25 ust. 1b, jeżeli wniosek o przyznanie tej emerytury zgłosi w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1222), pod warunkiem że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego ma ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r.”

5. Skargą konstytucyjną z 8 lipca 2019 r. (sygn. akt SK 140/20) zainicjowano kolejne postępowanie przed TK, które swoim przedmiotem obejmuje art. 25 ust. 1b u.e.r. Dotyczy ono ubezpieczonego mężczyzny, który pobierał e.n.w. i przeszedł na e.p.w. Sejm wnosił o stwierdzenie, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W tej sprawie TK nie podjął jeszcze żadnego rozstrzygnięcia.

6. Skargą konstytucyjną z 1 czerwca 2021 r. (sygn. akt SK 24/22) wszczęto postępowanie, które dotyczyło ubezpieczonej urodzonej w 1952 r. Sejm, będąc uczestnikiem postępowania, sformułował wniosek o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b w związku z art. 194j ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.) w zakresie, w jakim kwotę emerytury przyznanej na podstawie art. 24 ubezpieczonej urodzonej w 1952 r., która wcześniej pobierała emeryturę wymienioną w art. 25 ust. 1b na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., nie ustala się ponownie od podstawy ustalonej z zastosowaniem art. 194i, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. TK nie wydał orzeczenia w tej sprawie.

7. Reasumując, dotychczasowe uwagi należy stwierdzić, że po pierwsze, wyrok TK z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16), na który powołuje się skarżąca ma wąski zakres podmiotowy, który odnosi się wyłącznie do kobiet urodzonych w 1953 r.

Po drugie, w kwestii kobiet urodzonych w 1952 r., a które wnioski o e.p.w. złożyły w 2013 r., wypowiedział się TK w sprawie P 11/14. Trybunał dostrzegł możliwość wykładni zaskarżonego przepisu w zgodzie z Konstytucją. W związku z tym nie wydał wyroku, ale umorzył postępowanie w sprawie o sygn. akt P 11/14.

Po trzecie, jak wynika z akt sprawy skarżącej, sądy powszechne i SN nie podzielają stanowiska TK wyrażonego w sprawie o sygn. akt P 11/14. W związku z tym w składzie siedmiu sędziów, SN podjął uchwałę z 28 listopada 2019 r. (sygn. akt III UZP 5/19), zgodnie z którą przyjął, że art. 25 ust. 1b u.e.r. ma zastosowanie do urodzonej w 1952 r. ubezpieczonej, która od 2008 r. pobierała wcześniejszą emeryturę, warunki uprawniające do przyznania emerytury z powszechnego wieku emerytalnego spełniła w 2012 r., a wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury z powszechnego wieku emerytalnego złożyła w 2016 r. (por. uchwała SN z 19 października 2017 r., sygn. akt III UZP 6/17; wyrok SN z 12 września 2017 r., sygn. akt II UK 381/16).

8. Problem konstytucyjny, jaki wyłania się ze skargi, dotyczy tzw. emerytury po emeryturze (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 224), która leży u podstaw art. 25 ust. 1b u.e.r. oraz *ratio legis* zaskarżonego art. 25 ust. 1b u.e.r.

W systemie emerytalnym wyróżnia się trzy grupy ubezpieczonych. Do pierwszej zalicza się osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r., które nie ukończyły 30 roku życia w dniu wejścia w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Wysokość ich emerytur jest w pełni zależna od zgromadzonych składek na ubezpieczenie emerytalne. Objęci są oni skutkami tzw. systemu zdefiniowanej składki, który oparty jest na oszczędnościach ubezpieczonego (składki) lokowanych na indywidualnych kontach (wyroki TK z: 25 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47 /07). Druga obejmuje osoby, które urodzone są przed 1 stycznia 1949 r., a do których nie mają zastosowania rozwiązania reformy ubezpieczeń. Wysokość ich emerytur ustalana jest według tzw. systemu zdefiniowanego świadczenia (repartycyjny). Źródłem finansowania świadczeń są bieżące składki oraz dotacja, które stanowią dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS). Ostatnia grupa, do której należy skarżąca, to osoby urodzone pomiędzy 1 stycznia 1949 r. a 1 stycznia 1969 r., które miały prawną możliwość wyboru systemu emerytalnego (nowego lub starego). Osoby z tej grupy, pozostające w systemie repartycyjnym, mogły skorzystać, jak skarżąca, z prawa do wcześniejszej emerytury w obniżonym wieku emerytalnym,

który wynosił 55 lat. Tak ustalony wiek emerytalny był alternatywny do powszechnego. Dzięki temu kobiety, które miały trudności na rynku pracy, mogły przejść na emeryturę na długo przed osiągnięciem 60 roku życia, uprawniającego do e.p.w. Wysokość e.n.w. była ustalana według tych samych zasad jak e.p.w. (art. 53 u.e.r.). Podstawę jej wymiaru stanowiła przeciętna zwaloryzowana kwota wynagrodzenia lub dochodu, od której wymierzono składki na ubezpieczenie społeczne z określonej liczby kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ustawowo wyznaczonego okresu przed złożeniem wniosku o ustalenie prawa do świadczenia. Na wypłacane świadczenie składały się dwie części. Pierwsza, mająca charakter socjalny, wynosiła 24% kwoty bazowej, zaś druga – składkowa była obliczana na podstawie wysokości osiągniętego wynagrodzenia (dochodu), nazywanego podstawą wymiaru. Ta część była wypadową długości stażu zatrudnienia, tj. okresów składkowych i nieskładkowych oraz podstawy wymiaru (wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07).

Prawo do tzw. emerytury po emeryturze jest uprawnieniem adresowanym do ubezpieczonych, którzy: a) osiągnęli powszechny wiek emerytalny i b) pobierali e.n.w. Źródłem tego uprawnienia art. 24 ust. 1 u.e.r., w myśl którego: „Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184”. Sposób ustalania wysokości tego świadczenia określa art. 25 ust. 1 u.e.r., który stanowi: „Podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi 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 oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185. Istotną wartość dla wymiaru e.p.w. posiadają zgromadzone składki na ubezpieczenie emerytalne (tj. system tzw. zdefiniowanej składki). Na skutek wprowadzenia zaskarżonej regulacji, co ma znaczenie dla sporu zawisłego przed TK, suma zgromadzonych składek jest pomniejszana o sumę pobranych i wypłaconych e.n.w. Zaskarżony art. 25 ust. 1b u.e.r. był odpowiedzią na negatywną ocenę tzw. emerytury po emeryturze. Obowiązek potrącania wypłaconych świadczeń jest działaniem racjonalnym i sprawiedliwym, ponieważ ustawodawca z jednej strony przywraca równowagę między kapitałem zgromadzonym a kapitałem

„skonsumowanym” przez ubezpieczonego, zaś z drugiej strony między interesem prywatnym ubezpieczonego a interesem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (publicznym), z którego wypłacane są świadczenia emerytalne.

9. Istota sporu zawistego przed TK dotyczy naruszania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, a pośrednio prawa własności (wysokość emerytury). Zdaniem skarżącej, ustawodawca pozbawił ją prawa słusznie nabytego, tj. prawa do e.p.w. Tym samym działał w sposób sprzeczny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Jak wynika ze sprawy, skarżąca dwukrotnie wystąpiła do ZUS o przyznanie jej e.p.w. Pierwszy raz przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu (decyzja przyznająca prawo do e.p.w. od dnia 1 grudnia 2012 r.). Wówczas wysokość emerytury została skalkulowana bez potrącenia wypłaconych e.n.w. i była niższa niż pobierana. Wobec tego skarżąca cofnęła wniosek o e.p.w. przed uprawomocnieniem decyzji ZUS. Drugi raz podjęła ona starania o e.p.w., ale po wejściu w życie zaskarżonego przepisu. Organ przyznał jej e.p.w. od 1 października 2017 r., ale w innej wysokości niż oczekiwanej. Ocena zasadności tak sformułowanego zarzutu sprowadza się ustalenia: 1) czy wysokość świadczenia jest elementem konstytutywnym prawa do emerytury; 2) czy art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do świadczenia o określonej wysokości; 3) czy ustawodawca mógł się wycofać z nietrafnych rozwiązań legislacyjnych w sferze zabezpieczenia społecznego.

9.1. Sejm stoi na stanowisku, znajdującym potwierdzenie w orzecznictwie SN i TK, że wysokość nie jest elementem konstytutywnym prawa do emerytury, natomiast zasady ustalania wysokości składają się na istotę tego uprawnienia i podlegają ochronie prawnej.

Zgodnie z art. 24 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U z 2022 r. poz. 504, ze zm.) prawo do emerytury nabywa ubezpieczony, który: a) osiągnął powszechny wiek emerytalny, tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn i b) podlegał ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniu emerytalnemu, a dla osoby opłacającej składki na własne ubezpieczenie opłacenie co najmniej jednej składki. Ustawodawca zrezygnował z tzw. stażu emerytalnego, a więc z wymogu podlegania ubezpieczeniu społecznemu przez określony czas. W myśl art. 100 ust.1 u.e.r. „Prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia

tego prawa, z zastrzeżeniem ust. 2. 2. Jeżeli ubezpieczony pobiera zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wypłacane na podstawie przepisów Kodeksu pracy, prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty szkoleniowej powstaje z dniem zaprzestania pobierania tego zasiłku, świadczenia lub wynagrodzenia”. Postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się na podstawie wniosku zainteresowanego, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 116 u.e.r.). Świadczenie emerytalne wypłaca się natomiast od dnia powstania prawa, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu (art. 129 ust. 1 u.e.r.). Słusznie zauważa skarżąca, że prawo do emerytury powstaje *ex lege* z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, ale potwierdzenie tego uprawnienia następuje w drodze decyzji, która ma charakter deklaratoryjny. Z kolei organ wydaje decyzję na wniosek ubezpieczonego w oparciu o stan prawny obowiązujący w dacie złożenia wniosku. Decyzją ustala się wysokość świadczenia i po tej chwili rozpoczyna się jego wypłata. Oznacza to, że samo ustalenie prawa do „nowego” świadczenia emerytalnego (stwierdzenie spełnienia jego warunków) nie odpowiada przyznaniu świadczenia w określonej wysokości. Nawet jeżeli przesłanki uprawniające do tego świadczenia zostały spełnione przed datą złożenia wniosku o to świadczenie, to jego przyznanie nie może nastąpić wcześniej niż od miesiąca, w którym ten wniosek zgłoszono (wyrok SN z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II UK 139/18; por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 listopada 1989 r., sygn. akt III UZP 11/89).

Istotny dla wysokości świadczenia jest stan prawny w chwili wydawania decyzji. Zdaniem SN, naruszeniem prawa nabytego byłoby wprowadzenie przez ustawodawcę nowej, dodatkowej przesłanki nabycia prawa do emerytury, która nie była znana w dniu osiągnięcia wieku emerytalnego. (np. wprowadzając wymaganie wyższego wieku lub wymaganie stażu). Czym innym jest bowiem prawo do emerytury nabyte na mocy art. 100 ustawy emerytalnej, czym innym zaś prawo do określonej wysokości świadczenia (uchwała SN z 17 października 2019 r., sygn. akt III UZP 6/17).

Wyrokiem z 8 marca 2022 r. (sygn. akt II USKP 128/21), Sąd Najwyższy doprecyzował swoje stanowisko w sprawie wysokości jako konstytutywnej przesłanki prawa do emerytury, uwzględniając tezy wyroku TK wydanego w sprawie P 20/16. Główne motywy wyroku Sądu Najwyższego można ująć następująco.

Po pierwsze, SN dostrzega, że w orzecznictwie Trybunału utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego zasady ustalania wysokości e.p.w. są istotnym elementem uprawnień emerytalnych.

Po drugie, SN odróżnia jednak zasady ustalania wysokości świadczenia od wysokości świadczenia (wysokości świadczeń, jakie obliczane są już po złożeniu wniosku). Wysokość świadczenia niejednokrotnie jest najistotniejszym elementem uprawnienia emerytalnego, zaś na wysokość mają wpływ zasady gromadzenia środków na ubezpieczenie społeczne, które wyrażone są w odpowiednim algorytmie. „W momencie nabycia prawa do emerytury *in abstracto* algorytm ten jest znany, a upływ czasu do realizacji prawa na podstawie wniosku o świadczenie nie ma żadnego wpływu na jego elementy składowe. Natomiast w tym okresie mogą zmieniać się (i z reguły zmieniają) wielkości osiągnięte indywidualnie i ich dotyczy wynikająca z ustawy emerytalnej generalna zasada ustalania wysokości świadczenia na dzień złożenia wniosku. Zatem tylko w stosunku do nich można bez żadnych wątpliwości twierdzić, że nie wchodzi w skład praw nabytych w chwili spełnienia ustawowych warunków prawa do świadczenia”.

Po trzecie, zasady obliczania wysokości świadczenia (algorytm) należy włączyć do treści nabytej *in abstracto* emerytury. Powyższe stanowisko nie przesądza o tym, iż w każdym przypadku nie jest możliwa zmiana przepisów, kształtujących te zasady, na niekorzyść jego adresatów.

Reasumując, zasady ustalania wysokości emerytury są elementem istotnymi i należą do treści prawa nabytego *in abstracto*. Innymi słowy, wysokość emerytury ustala się według algorytmu, obowiązującego w chwili osiągnięcia wieku emerytalnego. Natomiast inne wskaźniki, które są zależne od ubezpieczonego i koniunktury gospodarczej, nie są objęte prawem do zabezpieczenia społecznego.

9.2. Kolejny problem, który wymaga wyjaśnienia, dotyczy zakresu roszczeń wynikających z treści art. 67 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, czy przepis ten może stanowić postawę do dochodzenia świadczeń na wypadek wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego (choroba, wiek, inwalidztwo) oraz świadczeń w określonej wysokości.

Z jednej strony, w orzecznictwie TK przyjęto, że art. 67 Konstytucji jest źródłem prawa podmiotowego, które jest w pełni egzekwowalne (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). Z drugiej strony, TK stoi na stanowisku, że z art. 67 ust. 1

Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (por. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03). Skoro nie da się wyprowadzić z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do konkretnej postaci świadczenia, to tym bardziej nie można wyprowadzić prawa do świadczenia w określonej wysokości. Trybunał zauważa, że analizowany przepis nie gwarantuje również ani konkretnego mechanizmu ustalania jego wysokości, ani też waloryzowania (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). Przekroczeniem swobody legislacyjnej, która wynika z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, będzie natomiast ukształtowanie wysokości wypłacanych świadczeń na poziomie, który nie zabezpiecza minimum egzystencji (wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/14).

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje jedynie prawo do świadczeń na minimalnym poziomie w razie wystąpienia choroby, wieku emerytalnego i niepełnosprawności. Nie jest źródłem roszczenia o wypłatę emerytury w określonej wysokości.

9.3. Ostatni problem dotyczy dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w nabyte prawa podmiotowe.

Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: a) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować; b) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa.

„W pierwszym wypadku ustawodawca ma wyraźnie zawężony margines swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – ograniczyć lub w skrajnym przypadku konieczności gospodarczej znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; por. wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 38/06).

Trybunał dopuszcza ingerencję ustawodawcy w prawa słusznie nabyte, jeśli: a) wprowadzone ograniczenia są uzasadnione ze względu na inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne; b) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub

wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; c) wartościom konstytucyjnym, dla których realizacji prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, d) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (zob. np. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91, wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).

10. Przenosząc powyższe uwagi na grunt sprawy zawisłej przed TK należy stwierdzić, że zaskarżony przepis nie narusza konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, ponieważ jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, podstawowym wzorcem kontroli w sprawie jest art. 67 ust. 1 Konstytucji. W myśl tego przepisu obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Przepis ten stanowi o prawie do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. W tym przypadku wiek emerytalny stanowi ryzyko ubezpieczeniowe, które uprawnia do świadczenia z zabezpieczenia pieniężnego. Literalne jednak brzmienie tego przepisu pozwala sformułować tezę, że ustrojodawca miał na uwadze wiek emerytalny, jako ryzyko o jednorazowym charakterze, bowiem posłużył się liczbą pojedynczą określając podstawową przesłankę uprawniającą do świadczeń gwarantowanych art. 67 ust. 1 Konstytucji (por. „Również w innych postanowieniach Konstytucji dotyczących prawa wyborczego występują sformułowania z użyciem wyrażenia «dzień wyborów» [wyraz «dzień» w liczbie pojedynczej], w szczególności w art. 99 ust. 1 i 2 bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu ma obywatel, który «najpóźniej w dniu wyborów» ukończy określony wiek [...]. Gdyby ustrojodawca dopuszczał dwudniowe wybory, przywołane postanowienia musiałyby być inaczej sformułowane, tak aby były dostosowane do tej ewentualności” – wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11).

Z kolei zaskarżony przepis jest elementem składowym tzw. emerytury po emeryturze. Trzeba podkreślić, że mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę” jest: a) adresowany do ubezpieczonych, którzy skorzystali z prawa do e.n.w., b) pozwala przejść z systemu zdefiniowanego świadczenia (art. 53 u.e.r.) do

systemu zdefiniowanej składki (art. 24 i art. 25 u.e.r.). Ubezpieczony pobierający e.p.w., której wysokość ustalona jest na podstawie art. 24 i art. 25 u.e.r., pozbawiony jest uprawnienia do zmiany systemu ubezpieczeń i ustalenia wysokości świadczenia na podstawie art. 53 u.e.r., co w określonych sytuacjach mogłoby być dla niego finansowo korzystne. Na tej podstawie należy stwierdzić, że mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę” ma charakter niesymetryczny i wyłącznie jednokierunkowy, a przede wszystkim nie ma charakteru powszechnego, gdyż adresowany jest do wąskiej grupy emerytów.

Mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę” poddawany jest krytyce: „[...] jakkolwiek wiek emerytalny może być ustalony na różnych poziomach, to skorzystanie przez ubezpieczonego z prawa (przywileju) wcześniejszego przejścia na emeryturę nie powinno dawać możliwości powtórnego nabycia statusu emeryta” (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie ...*, s. 224). Dalej wskazuje się, że: „Możliwość kilkakrotnego przechodzenia na emeryturę (nabywania statusu emeryta), to taki «polski patent»” (I. Jędrasik-Jankowska, *Geneza, rozwój i stan ubezpieczeń społecznych [w:] Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian*, red. K. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014, s. 67). Osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego jest traktowane jako ziszczenie się „innego ryzyka ubezpieczeniowego i skutkuje nabyciem prawa do innego rodzaju emerytury” (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie ...*, s. 223). Ostatecznie podkreślano, że uprawnienie przejścia z „emerytury na emeryturę” wypacza sens prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż opiera się na założeniu, że ubezpieczony dwukrotnie osiąga wiek emerytalny (*ibidem*). A zatem mechanizm przejścia z e.n.w. na e.p.w. nie mieści się w minimalnym zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającym konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować.

O naruszeniu art. 67 ust. 1 Konstytucji można mówić wówczas, gdyby instytucja potrącenia prowadziła do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06). Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały aktywności zawodowej. W przypadku skarżącej ów minimalny poziom został zapewniony, ponieważ e.n.w. nie jest świadczeniem ani częściowym, ani też pomostowym. Nie ma charakteru czasowego, a więc nie ustaje wraz z osiągnięciem powszechnego wieku. Było to świadczenie alternatywne wobec

emerytury w powszechnym wieku. Adresowane było do tych ubezpieczonych, którzy legitymują się odpowiednio długim okresem zatrudnienia i mają ukończone 55 lat (kobieta) i 60 lat (mężczyzna). Jego wysokość jest ustalana na podstawie art. 53 u.e.r., który ma zastosowanie, co warto podkreślić, do wszystkich emerytur wypłacanych w „starym” systemie. Nie ulegało ona zmniejszeniu z racji niższego wieku i podlega tym samym zasadom waloryzacji.

Skarżąca skonsumowała swoje konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego przechodząc na e.n.w. w 2009 r. Emerytura w powszechnym wieku nie jest świadczeniem, którego może się domagać skarżąca na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji. Tym bardziej nie może domagać się tego świadczenia w określonej wysokości. Skoro skarżąca przechodząc na e.n.w. została objęta ochroną, którą gwarantuje jej art. 67 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ziściło się wobec niej ryzyko osiągnięcia wieku emerytalnego, to e.p.w nie jest objęta konstytucyjną gwarancją prawa do zabezpieczenia społecznego, a także jej wysokość (art. 64 Konstytucji). Powyższa konstatacja czyni zbędnym orzekanie o zgodności art. 25 ust. 1b u.e.r. z art. 2 Konstytucji przywołanym jako subsydiarny wzorzec kontroli.

11. Na wypadek, gdyby TK nie podzielił powyżej sformułowanego wniosku, Sejm odniesie się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, a także zasady zaufania obywatela do państwa i prawa w kontekście konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i konstytucyjnej ochrony praw majątkowych.

11.1. Sejm stoi na stanowisku, że zaskarżony przepis jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych.

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, jednak „nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzenia regulacji ograniczających lub ich pozbawiających, jeśli wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, którym w konkretnej sytuacji powinno się przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a których realizacja nie jest w inny sposób możliwa. Nawet wówczas należy dodatkowo ocenić, czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Z powyższych warunków wynika, że Konstytucja poza gwarancjami

nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także bez oparcia w założeniach obowiązującego porządku konstytucyjnego. Zakres ochrony tzw. praw tymczasowych dotyczy bowiem wyłącznie oczekiwań usprawiedliwionych i racjonalnych i nie obejmuje takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (wyrok TK z 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10, por. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

Sejm stoi na stanowisku, że wprowadzenie art. 25 ust. 1b u.e.r. było konieczne i niezbędne dla zachowania sprawiedliwości społecznej. „Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest zarówno nieuzasadnione merytorycznie faworyzowanie, jak i dyskryminowanie określonych grup podmiotów (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1997 r., K 22/97, OTK 1997 nr 3-4, s. 41). Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych (przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2005 r., P 13/04)” (wyrok SN z 22 lutego 2023 r., sygn. akt III USKP 10/22).

Mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę” powodował, że o wysokości e.p.w. nie decydowały cechy podmiotowe uprawnionych i wysokość ich zarobków, aktywność zawodowa po przejściu na e.n.w., ale okoliczność zmiany systemu finansowania świadczenia. Im później ubezpieczony złożył wniosek o e.p.w., tym większą otrzymał emeryturę w systemie zdefiniowanej składki. Ergo im dłużej „konsumował składki” pobierając e.n.w., tym większy był wymiar jego świadczenia z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Zgromadzony bowiem kapitał podlegał stałej waloryzacji, powiększając swoją wartość. Z kolei współczynnik dalszego życia stawał się krótszy, ponieważ decyzja o przejściu na e.p.w. oddalona była w czasie. Taki stan prawny nie był oceniany pozytywnie, o czym świadczy choćby wypowiedź SN: „Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością

składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych (zob. przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2005 r., P 13/04). Także w doktrynie podkreśla się, że brak odliczenia pobranych emerytur uprzywilejowałaby tę kategorię ubezpieczonych, nadużywając solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, w nieuzasadniony sposób uszczuplając przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz stanowi nadużycie solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, gdyż nałożono by na nią obowiązek sfinansowania wypłaty tej części emerytury w wieku powszechnym, która nie znajduje pokrycia we wcześniej wniesionym (zaewidencjonowanym), lecz wydanym (tj. pomniejszonym o kwoty pobranych emerytur) wkładzie ubezpieczonego stanowiącym zasadniczy element podstawy obliczenia emerytury (zob. głosę K. Antonowa do przywołanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego III UZP 6/17, OSP 2019 nr 1, poz. 5) [...]. Zatem w sytuacji przechodzenia na kolejne rodzaje emerytury emeryt, który nawet nie podejmował zatrudnienia, był beneficjentem przyrostu świadczenia bez wkładu w postaci składek” (wyrok SN z 12 marca 2020 r., sygn. akt II UK 323/18; por. wyrok SN z 12 września 2017 r., sygn. akt II UK 381/16; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 12 listopada 2015 r., sygn. akt III AUa 415/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r., sygn. akt III AUa 2048/14).

W tym kontekście, nakaz realizacji zasad sprawiedliwości społecznej musi mieć pierwszeństwo nad nieuzasadnionym przywilejem emerytalnym. Finasowanie tego przywileju zostało przerzucone na ubezpieczonych i państwo. Nie daje się on pogodzić z pojmowaniem państwa jako dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), „ponieważ z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej można wyprowadzić obowiązek ustawodawcy, w obszarze polityki społecznej, dawania pierwszeństwa dobru ogółu przed dobrem indywidualnym czy partykularnym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, pkt 6.1.23)” (wyrok SN z 22 lutego 2023 r., sygn. akt III USKP 10/22). Również nie znajduje on uzasadnienia w „solidarności jednostki z innymi (preambuła)”, gdyż nie istnieje żaden imperatyw moralny, aby pozostali uczestnicy funduszu partycypowali w finansowaniu przywileju emerytalnego.

Ponadto zasada ochrony praw nabytych nakazuje zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. W stanie faktycznym sprawy ten warunek został spełniony, ponieważ skarżąca powszechny wiek emerytalny osiągnęła września 2011 r., natomiast zaskarżony przepis wszedł w życie po upływie długiego

vacatio legis. Nadto podjęła ona próbę skorzystania z przywileju, składając 1 grudnia 2012 r. wniosek o e.p.w. ZUS przyznał ubezpieczonej sporne świadczenie, o czym już była mowa, e.p.w., ale wysokości niższej niż e.n.w.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustawodawca dokonał ingerencji w prawa słusznie nabyte, ale wprowadzenie mechanizm potrącenia wypłaconych e.n.w. było uzasadnione zasadą sprawiedliwości i zasadą równowagi budżetowej. Ustawodawca pozbawił wąską grupę emerytów przywileju, który obciążał fundusz ubezpieczeń społecznych, finansowany ze składek ubezpieczonych i budżetu państwa. Nie istniała możliwość realizacji tych zasad (przywracania równowagi między składką a świadczeniem) bez naruszenia praw nabytych. Ponadto wartościom konstytucyjnym, dla których realizacji prawodawca ograniczył przywilej emerytalny, należało przyznać pierwszeństwo prawami majątkowymi ubezpieczonych, które nie znajdowały pokrycia w zgromadzonym kapitale. Nadto prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

11.2. Skarżąca podnosi zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, której źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji. Trzeba się zgodzić ze skarżącą, że zaskarżony przepis, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r., wpłynął negatywnie na wysokość e.p.w., ale skarżąca mogła przygotować się do tej zmiany, ponieważ nabyła prawo do e.p.w. na długo przed zmianą, tj. września 2011 r. (osiągnęła powszechny wiek emerytalny). Niemniej jednak z przywołanej w charakterze wzorca kontroli zasady nie można wyprowadzać stałości i niezmienności uprawnień socjalnych. Ustawodawca może dokonać zmian w prawie, nawet na niekorzyść ich adresatów, jeśli przemawiają za tym ważne argumenty i pod warunkiem, że nie czyni tego arbitralnie (wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12). Zdaniem Sejmu, ma on także prawo wycofać się z nietrafnych i błędnych rozwiązań prawnych, które noszą cechę nieuzasadnionych przywilejów. Z jednej strony, zgodzić się trzeba ze skarżącą, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania. Z tego zaufania powinno wynikać przeświadczenie ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub zaistnieniu ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia. Z drugiej jednak strony, w orzecznictwie sądu konstytucyjnego uformował się pogląd, w myśl którego „poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależniony jest od dostępnych

środków finansowych. Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne mają swoje granice. Ubezpieczony musi więc liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; por. wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05).

Przenosząc powyższe wypowiedzi TK na grunt sprawy zawisłej przed TK należy stwierdzić, że po pierwsze, skarżąca nie utraciła ani prawa do e.n.w., ani też prawa do e.p.w. Ubezpieczona mogła skorzystać z przywileju na długo przed jego zniesieniem. Zaskarżona regulacja nie zaskoczyła skarżącej, która dysponowała odpowiednią perspektywą czasową do złożenia wniosku e.p.w. Taki wniosek skarżąca złożyła 1 grudnia 2012 r.

Po drugie, istniejący przed nowelizacją z 2012 r. stan prawny nie uwzględniał istotnej okoliczności, a mianowicie poniesionych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wydatków na sfinansowanie e.n.w. Taki stan rzeczy wymagał, zdaniem Sejmu, radykalnych środków legislacyjnych zamiast stopniowego wygaszania nieznajdującego uzasadnienia uprawnienia do przeliczania wysokości świadczenia. Utrzymywanie przywileju emerytalnego godziło w zasadę solidaryzmu i powszechności ubezpieczeń społecznych. Przerzucano bowiem na FUS, utworzony ze składek ubezpieczonych i uzupełniany dotacją państwową, całkowity ciężar sfinansowania e.p.w.

Po trzecie, słusznie zauważa SN, że: „Każdy mechanizm ustalania wysokości świadczeń emerytalnych ma określone uwarunkowania majątkowe, które gwarantują prawem określoną wysokość ustalanych emerytur w prognozowanych długoterminowych okresach ich pobierania, przede wszystkim ze względu na zgromadzony kapitał składkowy, który pomniejszają wcześniej wypłacone kwoty pobranych długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Taki stan rzeczy usprawiedliwia ustawowe modyfikowanie wysokości emerytur ze względu

na wcześniejsze pobranie i spożytkowanie tych samych rodzajowo, choć wcześniejszych świadczeń emerytalnych, które uszczupliły zgromadzony indywidualny kapitał emerytalny oraz fundusz ubezpieczeń społecznych, z którego emerytury są wypłacane” (wyrok SN z 12 września 2017 r., sygn. akt II UK 381/16; por. uchwała SN z 19 października 2017 r., sygn. akt UZP 6/17).

Po czwarte, Sejm pragnie zwrócić uwagę, że w dyspozycji skarżącej pozostaje nadal uprawnienie o ponowne ustalenie wysokości emerytury (art. 108 - art. 113 u.e.r.). Warunkiem przeliczenia wysokości emerytury jest aktywność zawodowa i kontynuowanie ubezpieczenia społecznego po przejściu na emeryturę. W zależności od sytuacji faktycznej, ubezpieczony może się domagać doliczenia okresów składkowych, uwzględniania nowej kwoty bazowej lub przeliczenia emerytury kapitałowej z uwzględnieniem odprowadzonych składek na ubezpieczenie. Z powyższego wynika, że dalsze trwanie w ubezpieczeniu emerytalnym nie jest irrelevantne dla wysokości przyznanego i wypłacanego świadczenia przez ZUS.

11.3 W konkluzjach należy stwierdzić, iż art. 25 ust. 1b u.e.r. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

12. Skarżąca podnosi, że zaskarżony przepis narusza konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego i konstytucyjną ochronę własności, bowiem różnicuje ubezpieczonych według daty złożenia wniosku. Skarżąca zestawia ze sobą dwa podmioty, które pobierają e.n.w. Ubezpieczona, która wniosek o e.p.w. złożyła w ostatnich dniach grudnia 2012 r., otrzymała świadczenie w wyższej wysokości niż ubezpieczona, która wniosek złożyła w 2013 r. Jak zauważa skarżąca „[...] obie grupy ubezpieczonych cechują się takimi samymi relewantnymi cechami i brak jest jednocześnie, wynikających z konstytucyjnych wartości cech, które można by uznać za istotne, umożliwiające wewnętrzne różnicowanie ubezpieczonych urodzonych w tym samym roku (w przypadku skarżącej w 1951) w zależności od daty złożenia wniosku o przyznanie emerytury powszechnej, a nie w zależności od daty nabycia uprawnienia. Wystarczy zauważyć, że również osoby, które złożyły taki wniosek przed 1 stycznia 2013 r. zwykle pod koniec lat dwutysięcznych rozpoczęły pobieranie emerytur wcześniejszych, konsumując zgromadzony kapitał. Stopień tej konsumpcji

był różny, ale do końca 2012 r. mógł być wysoki, a jednak jeżeli ktoś złożył wniosek do końca 2012 r., to nie miało to negatywnego przełożenia na wysokość emerytury powszechnej, a jeżeli na początku stycznia 2013 r., to wpływ był bardzo znaczący” (skarga, s. 8).

Zdaniem Sejmu, skarżąca słusznie zakłada, że obie ubezpieczone są podmiotami podobnymi, ponieważ: a) pobierają e.n.w., b) nabyły prawo do e.p.w. Nie jest jednak słuszne twierdzenie inicjatorki postępowania, że ustawodawca zróżnicował prawa emerytalne w zależności od daty złożenia wniosku. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Zdaniem Sejm, ustawodawca nie wprowadził żadnego zróżnicowania w obrębie podmiotów podobnych. Każda uprawniona do e.n.w., która urodziła się w 1951 r. i spełniała warunki do e.p.w., miała też zapewnioną możliwość złożenia wniosku o emeryturę przed 1 stycznia 2013 r., a więc na dotychczasowych zasadach. Innymi słowy, ustawodawca pozostawił ubezpieczonym swobodę wyboru rodzaju emerytury, a interes majątkowy ubezpieczonych został w pełni zabezpieczony. Jak wskazuje przykład skarżącej, która mogła przejść na e.p.w., ale nie skorzystała, gdyż cofnęła wniosek z powodu niskiej wysokości tego świadczenia. Można zakładać, że gdyby wysokość e.p.w. była wyższa niż e.n.w., skarżąca skonsumowałaby swoje uprawnienie.


Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne, które zakłada, że brak wniosku o e.p.w. w okresie *vacatio legis*, przesądzać będzie o podleganiu ubezpieczonej nowym regułem ustalania podstawy obliczania emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, jest wyrazem odejścia od dotychczasowych, nieodpowiadających zasadzie sprawiedliwości społecznej zasad przechodzenia z „emerytury na emeryturę”. Jak wyżej wspomniano, ubezpieczony korzystał ze swojego przywileju, pozwalającego mu na „konsumowanie” składek w postaci pobierania e.n.w. bez żadnych skutków dla wysokości przyszłej e.p.w. wypłacanej w systemie zdefiniowanej składki. W tym stanie rzeczy, zachowanie ekwiwalentności świadczenia wymagało włączenia instytucji potrącenia również w mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę”.

Zdaniem Sejmu, zaskarżony przepis jest wyrazem realizacji zasady równości w ubezpieczeniach społecznych, która wyraża się w postaci wprowadzania rozwiązań zmierzających do ujednoczenia systemu emerytalnego w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej (por. wyrok TK z 8

maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). W tym zakresie, wyznacza ustawodawcy szeroki margines swobody co do wyboru optymalnych rozwiązań legislacyjnych (zob. wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09). Wycofując się z rozwiązań prawnych, które nie znajdują uzasadnienia w zasadzie równości i sprawiedliwości, ustawodawca ustalił ponad sześciomiesięczny okres *vactio legis*. Tym samym sytuacja ubezpieczonych urodzonych w 1951 r. została jednolicie unormowana.

Konkludując część rozważań poświęconych ocenie zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą równości, Sejm stwierdza, że zaskarżona ustawa wprowadziła jednakowe zasady ustalania wysokości świadczenia z tytułu emerytury w powszechnym wieku emerytalnym dla osób zaliczonych przez skarżącą do klasy podmiotów podobnych.

Reasumując, art. 25 ust. 1b u.e.r. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZ  U

Elżb