

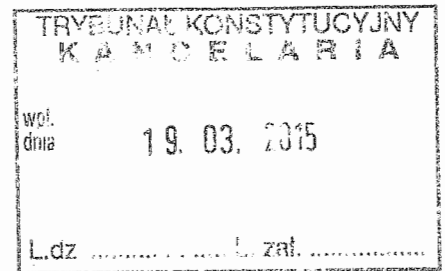


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 18 marca 2015 r.

Sygn. akt P 11/14

BAS-WPTK-834/14



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 18 lutego 2014 r. (sygn. akt P 11/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 6 lit. b w części, w jakiej dodaje ust. 1b, w związku z art. 22 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) w zakresie, w jakim odnosi się do osób, które spełniły przesłanki nabycia prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym do 31 grudnia 2012 r., zaś wniosek o realizację tego prawa złożyły po tej dacie, **jest zgodny** z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 1 pkt 6 lit. b w części, w jakiej dodaje ust. 1b, w związku z art. 22 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. W pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd pytający, Sąd Okręgowy w Szczecinie) z 18 lutego 2014 r. (dalej: pytanie prawne) jako przedmiot kontroli wskazane zostały, ujęte w relacji związkowej: art. 1 pkt 6 lit. b i art. 22 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: u.z.u.e.r.).

Kwestionowany art. 1 pkt 6 lit. b u.z.u.e.r. znowelizował ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS lub u.e.r.), dodając w jej art. 25 ust. 1a-1c w brzmieniu:

„1a. Przy ustalaniu podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, dla osoby, która miała ustalone prawo do emerytury częściowej na podstawie art. 26b, nie uwzględnia się kwot zwiększeń składek na ubezpieczenie emerytalne oraz kapitału początkowego określonego w art. 173-175, uzyskanych w wyniku waloryzacji kwartalnej, o której mowa w art. 25a, przeprowadzonej w celu obliczenia emerytury częściowej.

1b. Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.), 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.

1c. Przepis ust. 1b stosuje się również w przypadku, gdy ubezpieczony pobrał emeryturę górniczą, określoną w art. 34 lub w art. 48 i 49, w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2006 r.”.

Z kolei art. 22 u.z.u.e.r. przewidywał, że: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.”.

2. Jak wynika z *petitum* postanowienia o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego z 18 lutego 2014 r., art. 1 pkt 6 lit. b u.z.u.e.r. jest objęty zaskarżeniem tylko w części, w jakim dodaje do ustawy o emeryturach i rentach z FUS przepis art. 25 ust. 1b, nadto zaś jedynie w zakresie, „w jakim ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury o jakiej mowa w art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw”.

W uzasadnieniu pytania prawnego nastąpiło dalsze zawężenie (uściślenie) przedmiotu kontroli, sąd wskazał bowiem, że jego wystąpienie odnosi się: „tylko do grupy osób, w której znajduje się ubezpieczona, tj. osób, które nabyły i zrealizowały prawo do wcześniejszej emerytury przed dniem 1 stycznia 2013 r. oraz przed tą datą nabyły, lecz nie zrealizowały prawa do emerytury w związku z osiągnięciem wieku powszechnego” (pytanie prawne, s. 5). Tak wytyczony zakres został uwzględniony w analizach Sejmu i stanowi podstawę, na bazie której sformułowane zostało *petitum* niniejszego stanowiska (w części zawierającej wniosek ewentualny).

3. Warto nadmienić, że wskazany jako przedmiot kontroli art. 1 u.z.u.e.r. był już poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego. W sentencji wyroku z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12, Trybunał stwierdził, że: „art. 1 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) jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji”. Jak wynika z powyższego, w przywołanej sprawie przedmiot kontroli został ujęty szerzej (art. 1 *in extenso* u.z.u.e.r.) niż w pytaniu prawnym, ponadto inny był wzorzec kontroli (stanowiła go m.in. wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada przyzwoitej legislacji, nie zaś – jak w sprawie zainicjowanej analizowanym pytaniem prawnym – wyprowadzana z tego samego przepisu konstytucyjnego zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji). Okoliczności te wskazują na brak podstaw do, choćby częściowego, umorzenia postępowania z uwagi na *ne bis in idem*.

## II. Stan faktyczny i zarzuty sądu pytającego

1. Ubezpieczona T K (urodzona października 1952 r.) pobierała od października 2007 r. tzw. emeryturę w niższym wieku emerytalnym (dalej: e.n.w.), przyznaną jej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 46 u.e.r. Wysokość e.n.w. została ustalona w systemie zdefiniowanego świadczenia. Po osiągnięciu tzw. powszechnego wieku emerytalnego, który w jej przypadku wynosi 60 lat, czyli października 2012 r., *in abstracto* stała się uprawniona do emerytury w systemie zdefiniowanej składki (dalej: e.p.w.). Z wnioskiem o przyznanie jej takiego świadczenia wystąpiła dopiero sierpnia 2013 r. (w pytaniu prawnym wskazywana jest także inna data tego zdarzenia: lipca 2013 r.).

Decyzją z października 2013 r. organ rentowy przyznał T K (dalej: ubezpieczona, powódka) prawo do e.p.w. od 1 sierpnia 2013 r., tj. od pierwszego dnia miesiąca, w którym złożyła wniosek (w pytaniu prawnym wskazywana jest także inna data: 1 lipca 2013 r.). „Wysokość nowego świadczenia wyliczono zgodnie z przepisami art. 24-26 u.e.r., uwzględniając: kwotę zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonych na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem ich waloryzacji; kwotę zwaloryzowanego kapitału początkowego; średnie dalsze trwanie życia. Ponadto ZUS dokonał potrącenia, w myśl art. 25 ust. 1b u.e.r., sumy kwot pobranych wcześniej e.n.w. (ustalono sumę kwot pobranych z tego tytułu na zł). W rezultacie, wysokość tak ustalonego nowego świadczenia wyniosła (brutto) zł” (pytanie prawne, s. 1).

Od decyzji ZUS ubezpieczona wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego w Szczecinie, wskazując, iż: „w jej ocenie brak jest podstaw, by przy obliczaniu wysokości jej emerytury «ENP» dokonywać potrącenia wartości kwot pobranych wcześniej z tytułu wcześniejszej emerytury” (pytanie prawne, s. 2).

2. Zdaniem sądu pytającego, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 Konstytucji, a ściśle – wywodzoną z tego przepisu zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości.

W opinii sądu, ustawodawca, wprowadzając art. 25 ust. 1b u.e.r., powinien był jednocześnie uchwalić przepisy intertemporalne, normujące sytuację prawną osób, które w dacie wejścia w życie nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach miały już ustalone prawo do tzw. emerytury w niższym wieku emerytalnym i spełniały przesłanki nabycia e.p.w., lecz nie wystąpiły o przyznanie tego prawa, tj. nabyły prawo do świadczenia *in abstracto*. W art. 22 u.z.u.e.r. wskazano, iż ustawa wchodzi w życie z 1 stycznia 2013 r. Od tej chwili obowiązujące stały się nowe zasady naliczenia wysokości emerytur z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Jeśli więc ubezpieczony pobierał e.n.w., podstawę obliczenia e.p.w. pomniejsza się, zgodnie z dodanym art. 25 ust. 1b u.e.r., o sumę kwot pobranych e.n.w. w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Skutkiem wejścia w życie zaskarżonych przepisów jest stan, w którym ubezpieczeni, jeśli złożyli wniosek o e.p.w. do 31 grudnia 2012 r., otrzymali świadczenia na dotychczasowych, a więc korzystniejszych warunkach. Ubezpieczeni natomiast, którzy również osiągnęli powszechny wiek emerytalny w 2012 r., ale złożyli wniosek po 31 grudnia 2012 r., otrzymają – podobnie jak powódka – świadczenie pomniejszone o wysokość wypłaconych e.n.w.

„Ustawodawca przy zmianie prawa nie posłużył się przydatną i konieczną w takich przypadkach techniką przepisów przejściowych, uwzględniającą sytuację prawną wskazanej kategorii osób i niwelującą element zaskoczenia obywatela nagłą zmianą prawa”. Powyższe przesłanki wskazują, zdaniem sądu pytającego, że treść zaskarżonych przepisów „w zakresie, w jakim odnoszą się do osób, które wypełniły dyspozycję zawartą w tym przepisie przed wejściem w życie nowelizacji, może być niezgodna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także bezpieczeństwa prawnego jednostki w znaczeniu jakie tej zasadzie nadało dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”.

Ponadto „zachodzi wątpliwość, czy w niniejszym przypadku nie doszło również do naruszenia zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa wyrażonej w przepisie art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ubezpieczeni znajdujący się w identycznej sytuacji prawnej, zostali bowiem odmiennie potraktowani przez państwo”. Sąd pytający zwraca uwagę, że: „osobom korzystającym z prawa do wcześniejszej emerytury, które spełniły warunki

wymagane do nabycia prawa do emerytury w wieku powszechnym do końca 2012 r. i które złożyły swoje wnioski o emeryturę powszechną («zwykłą») przed 1 stycznia 2013 r., naliczono nowe («zwykłe») emerytury na dotychczasowych zasadach, tj. bez pomniejszania podstaw ich wymiaru o sumę świadczeń wypłaconych wcześniej z tytułu emerytur wcześniejszych. Tymczasem osoby znajdujące się w identycznej sytuacji, tj. takie jak T K , które również uprzednio korzystały z wcześniejszych emerytur oraz spełniły wszystkie warunki do nabycia prawa do emerytury z wieku powszechnego przed dniem 1 stycznia 2013 r., a jedynie złożyły wnioski o nowe świadczenie dopiero w roku 2013, zostały potraktowane odmiennie, dużo mniej korzystnie” (pytanie prawne, s. 10-11). W ocenie sądu, nie sposób doszukać się jakiegokolwiek cechy istotnej, różniącej te dwie grupy ubezpieczonych, która uzasadniałaby tego rodzaju odmienne potraktowanie.

### **III. Wzorce konstytucyjne**

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 orzecnictwie TK utworzył 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. wyrok TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99).

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 urzeczywistniania; 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. Sąd pytający w *petitum* stanowiska wskazał jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji. W uzasadnieniu swego wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego sformułował natomiast pytanie, „czy w niniejszym przypadku nie doszło [...] do naruszenia zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa wyrażonej w przepisie art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ubezpieczeni znajdujący się w identycznej sytuacji prawnej, zostali bowiem odmiennie potraktowani przez państwo” (pytanie prawne, s. 10). Z treści uzasadnienia pytania prawnego nie wynika także *implicite*, aby SO w Szczecinie zarzut niekonstytucyjności wiązał z zakazem dyskryminacji, którego źródłem normatywnym jest art. 32 ust. 2 Konstytucji. W tym stanie rzeczy istnieje konieczność sprecyzowania wzorca kontroli, czego następstwem jest poddanie zaskarżonej regulacji ocenie z punktu widzenia jej zgodności jedynie z 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).

#### **IV. Analiza formalna**

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.



Pytanie prawne, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną, musi spełniać łącznie trzy przesłanki. Przesłanka pierwsza, podmiotowa, oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, przedmiotowa, polega na tym, iż podstawą pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub z innym aktem hierarchicznie wyższym, przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka trzecia, funkcjonalna, pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W związku z tym, musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu).

W świetle powyższych ustaleń, pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie budzi zasadnicze wątpliwości o charakterze formalnym.

2. Zasadniczą kwestią, która ma znaczenie dla rozpatrywanego pytania prawnego, jest zbieg dwóch przepisów, tj. art. 100 i art. 129 u.e.r., istotnych przy ustalaniu prawa do świadczenia oraz jego realizacji. W opinii sądu pytającego, prawo powódki do „emerytury o symbolu «ENP» przysługującej jej w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego powstało października 2012 r. i od tej daty istnieje nieprzerwalnie. Zgodnie jednak z treścią przepisu art. 129 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu. Skoro więc T.K. złożyła swój wniosek dopiero w dniu lipca 2013 r., naliczenie świadczenia nastąpiło według regulacji obowiązującej w tej dacie, ze skutkiem od pierwszego miesiąca, w którym złożyła wniosek” (pytanie prawne, s. 4). W takim stanie rzeczy, treść art. 129 u.e.r. stanowi, zdaniem Sądu Okręgowego w Szczecinie, przeszkodę w naliczeniu

wysokości emerytury według przepisów obowiązujących do 31 stycznia 2012 r. Stanowisko to nie jest bezdyskusyjne.

Zgodnie z art. 129 ust. 1 u.e.r., „Świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu, z uwzględnieniem ust. 2”. Przepis ten nakazuje sądowi pytającemu stosowanie przepisów, obowiązujących w chwili składania wniosku, choć prawo do emerytury powstało – zgodnie z 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”) – z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia. Wydaje się, że w takich okolicznościach jako źródło wątpliwości konstytucyjnych winien być wskazany – choćby w charakterze związkowego wzorca kontroli – wspomniany art. 129 u.e.r., który jednak nie został objęty żądaniem pytania prawnego.

Abstrahując od tego dylematu (którego rozstrzygnięcie Sejm pozostawia Trybunałowi Konstytucyjnemu, uprawnionemu do posługiwania się zasadą *falsa demonstratio non nocet*), Sejm pragnie zwrócić uwagę, że w nauce prawa nie wyklucza się możliwości stosowania „prawa dawnego” w sytuacji zmiany regulacji, prowadzącej do ograniczenia uprawnień emerytalnych. „Szczególny problem dotyczy sytuacji, w której prawo zostało nabyte pod rządami prawa dawnego, ale wniosek został złożony pod rządami prawa nowego, mniej korzystnego dla zainteresowanego albo do zmiany prawa doszło po złożeniu wniosku, a przed wydaniem decyzji. Generalną regułą jest, że wniosek o świadczenie emerytalno-rentowe podlega rozpoznaniu według stanu prawnego obowiązującego w dacie jego złożenia, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych [...]. Oznaczałoby to, że mimo nabycia określonego uprawnienia *ex lege*, brak wniosku o jego ustalenie będzie powodował, że późniejsza, niekorzystna zmiana prawa negatywnie wpłynie na możliwość domagania się wydania decyzji ustalającej prawo do świadczenia na podstawie przepisów prawa. Wydaje się jednak, że w takim układzie 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 [...]. W takim przypadku dochodziłoby do naruszenia prawa nabytego w starym reżimie prawnym, co [...] nakazywałoby rozpatrywanie wniosku (złożonego pod rządami prawa nowego) według prawa dawnego” (K. Ślebzak, *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*.

*Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślęzak, Warszawa 2013, s. 627 i n.).

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w sprawie dotyczącej renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinnej. Przyjął, że „Ustawa zmieniająca [...] nie zmieniła podstawowej zasady ustawy emerytalnej, że prawo do świadczeń w niej określonych powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa (art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej). Nie została też zmieniona zasada, że świadczenia wypłaca się poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek (art. 129 ust. 1 ustawy emerytalnej) [...]. Nowa ustawa nie może pozbawić ubezpieczonego prawa, które nabył na mocy poprzedniej regulacji (ustawy). Tłumaczy to tym samym dlaczego nie jest uprawniona wykładnia, że rozstrzygające znaczenie ma stan prawny z chwili wniosku albo wydania decyzji przez organ rentowy [...], gdyż również organ rentowy związany był zasadą z art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sferze praw emerytalno-rentowych zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie” (wyrok SN z 14 września 2014 r., sygn. akt I UK 19/14; zob. także wyroki SN z: 13 listopada 2013 r., sygn. akt I UK 138/13; 12 czerwca 2013 r., sygn. akt I UK 9/13; 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt I UK 54/13). W rezultacie SN przyjął, że zmiany w przepisach, „które ograniczają dotychczasowe uprawnienia lub wprowadzają dodatkowe warunki nabycia świadczenia [w tym przypadku prawo do renty – uwaga własna] nie mają wpływu na istnienie prawa nabytego (powstałego) przed tymi zmianami, niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek o świadczenie (jego realizację)”.

W świetle powyższego powstaje więc zasadnicze pytanie, czy prawo do emerytury ocenia się i ustala jej wysokość według stanu prawnego obowiązującego w dniu złożenia wniosku o przyznanie świadczenia, czy też w chwili jego powstania *ex lege*, jeśli zmiana zmierza do ograniczenia dotychczasowych uprawnień. Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przez sądem pytającym. Przyjęcie optyki Sądu Najwyższego oraz cytowanego przedstawiciela doktryny skutkowałoby uznaniem, że zmiana prawa stanowiąca rezultat wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach

z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw nie może mieć wpływu na wysokość wypłacanych ubezpieczonej świadczeń, nabytych przez nią *in abstracto* przed nowelizacją zgodnie z obowiązującymi wówczas regulacjami odnoszącymi się do podstawy obliczania emerytury, nawet jeśli o ich przyznanie ubezpieczona wystąpiła dopiero w nowym stanie prawnym.

Występujący z pytaniem prawnym sąd sformułował pogląd przeciwny do wyżej prezentowanego. W tych warunkach pierwszoplanowe zagadnienie, którego analiza winna poprzedzać nie tylko ocenę konstytucyjności kwestionowanego przepisu u.z.u.e.r., ale przede wszystkim decyzję o skierowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, stanowi ustalenie zakresu zastosowania nowego prawa w kontekście sensu normatywnego art. 100 i art. 129 u.e.r.

W związku z tym trzeba przypomnieć, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego, jako sądu prawa, nie obejmuje swoim zakresem ustalania powszechnej wykładni ustaw. Interpretacja przepisów leży w gestii sądów, w których dyspozycji pozostają inne niż pytanie prawne do TK, właściwe instrumenty umożliwiające usunięcie ewentualnych wątpliwości powstających w tym zakresie. Zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne mogą w tym celu korzystać z właściwych, przysługujących im środków oraz procedur. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość uzyskania autorytatywnej wypowiedzi ze strony organu sprawującego nadzór jurysdykcyjny w danym pionie sądownictwa, czyli Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. m.in. wyrok TK z 30 października 2006 r.; sygn. akt P 36/05 oraz M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 215).

3. Wobec podniesionych wątpliwości co do dopuszczalności pytania prawnego, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

## **V. Analiza zgodności**

1. Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania, Sejm zdecydował się złożyć wyjaśnienia co do *meritum*, czyli odnieść się do kwestii konstytucyjności art. 1 pkt 6 lit. b w związku z art. 22 u.z.u.e.r. w zakwestionowanym, relewantnym dla rozpatrywanej przez sąd sprawy,

obszarze. Rozważania są więc ujęte w granicach determinowanych konkretnym charakterem pytania prawnego, czyli w zakresie, w jakim art. 25 ust. 1b u.e.r. ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury *in abstracto* przed 1 stycznia 2013 r., zaś z wnioskiem o jego realizację wystąpiły w tej dacie lub później.

Dalszy wywód musi być prowadzony przy założeniu, że zakwestionowane przepisy nakazują stosować wobec ubezpieczonej nowy reżim ustalania podstawy obliczania emerytury. Przyjęcie jako bazowego przeciwnego stanowiska dezaktualizowałoby bowiem wskazany w pytaniu prawnym problem konstytucyjny, co z kolei przesądzałoby o oczywistej bezzasadności wystąpienia sądu do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Ocena konstytucyjności art. 1 pkt 6 lit. b w związku z art. 22 u.z.u.e.r. (w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska) wymaga uprzedniego zarysowania zasad przechodzenia na emeryturę w niższym wieku i ustalania jej wysokości.

W systemie emerytalnym wyróżnia się trzy grupy ubezpieczonych. Pierwszą grupę stanowią osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r., które w dniu wejścia w życie reformy nie ukończyły 30 roku życia. Podlegają one w sposób pełny rozwiązaniom reformy ubezpieczeń społecznych, zainicjowanej ustawą o u.e.r. i ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.; dalej: u.s.u.s.). Istota tej reformy polegała na wprowadzeniu tzw. systemu zdefiniowanej składki, opartego na oszczędnościach ubezpieczonego, powstałych z akumulacji składek na indywidualnych kontach (wyroki TK z: 25 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Z kolei osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. zostały objęte systemem dotychczasowym, tj. zdefiniowanego świadczenia (repartycyjnym), obowiązującym aż do wygaśnięcia uprawnień. Źródłem finansowania systemu repartycyjnego są wpłaty bieżących składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS), uzupełniane dotacją z budżetu państwa. Osoby urodzone w okresie od 1 stycznia 1949 r. do 1 stycznia 1969 r. miały natomiast możliwość zdecydowania, czy ich składki będą (w stosownej części) odprowadzane do otwartych funduszy emerytalnych, czy w całości będą gromadzone w ZUS. Ubezpieczona, wybierając tę drugą opcję, uzyskała prawo przejścia na emeryturę w niższym wieku emerytalnym, z którego skorzystała.

Zgodnie z art. 46 ust.1 u.e.r. „Prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa; 2) warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.”. Z kolei art. 29 u.e.r., do którego odsyła wyżej przywołany przepis u.e.r., ustala przesłanki nabycia tzw. emerytury w niższym wieku. „Ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r., którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 27 ust. 2 i 3, mogą przejść na emeryturę: 1) kobieta – po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy”. Tak ustalony wiek emerytalny, ukończone 55 lat, jest alternatywny do powszechnego wieku emerytalnego. Dzięki temu kobiety, w określonych sytuacjach życiowych, w szczególności związanych z trudnościami na rynku pracy, dotyczącymi pracowników w średnim wieku, mogły przechodzić na emeryturę przed osiągnięciem 60 roku życia, legitymując się przy tym odpowiednio długim stażem pracy.

Ustawodawca przewidział możliwość skorzystania przez ubezpieczonego, który pobiera e.n.w., z prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 1 u.e.r. „Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w ust. 1a i 1b, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184”. Z kolei przepis art. 25 u.e.r. określa sposób wyliczenia wysokości e.p.w. dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Decydujące znaczenia dla jej wysokości ma kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, a także zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwota środków zaewidencjonowanych na subkoncie (art. 25 u.e.r.). Od 1 stycznia 2013 r. ustawodawca zastrzegł, że podstawę obliczenia e.p.w. pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych e.n.w., w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne (art. 25 ust. 1b u.e.r.).

Dodatkowo, przy ustalaniu wysokości e.p.w., jeśli ubezpieczonemu ustalono prawo do e.n.w., nie uwzględnia się kwot zaewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a u.s.u.s.. Odnosząc powyższe regulacje (zgodnie z przyjętym na potrzeby analizy merytorycznej założeniem, że mają one zastosowanie do osób, które spełniły przesłanki nabycia prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym do 31 grudnia 2012 r., zaś wnioski o realizację tego prawa złożyły po tej dacie) do realiów sprawy rozpatrywanej przez sąd pytający, emerytura ubezpieczonej wynosiłaby, po potrąceniu świadczeń wypłaconych w ramach e.n.w.,  
zł, zaś bez potrącenia –                      zł.

3. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw dokonała istotnych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Jej celem było uporządkowanie systemu emerytalnego i ustalenie jednolitego wieku emerytalnego dla wszystkich ubezpieczonych, wynoszącego 67 lat. „Jeszcze do niedawna, mimo obowiązującego w Polsce wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, wiele grup społeczno-zawodowych miało prawo do emerytury na co najmniej pięć lat przed osiągnięciem tego wieku. Zgodnie z obowiązującymi do końca 2008 r. zasadami, możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę miały również osoby, dla których wcześniejszy wiek emerytalny nie znajdował uzasadnienia w warunkach pracy” (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 329/VII kad., s. 15). Ponadto u.z.u.e.r. wprowadziła do systemu tzw. emerytury częściowe dla ubezpieczonych, które umożliwiają korzystanie ze zgromadzonego kapitału przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, jako wariant wcześniejszej emerytury. Respektowanie zasady równego traktowania ubezpieczonych i dążenie do dalszego ujednoczenia warunków nabywania uprawnień emerytalnych zrodziło konieczność ukształtowania nowej formuły obliczania wysokości emerytur z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego w sytuacji pobierania przez ubezpieczonego e.n.w. albo emerytury częściowej, a więc świadczeń przyznanych w obniżonym wieku.

4. Artykuł 25 ust. 1b u.z.u.e.r. wyznacza prawne konsekwencje przejścia ubezpieczonego z systemu zdefiniowanego świadczenia do systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce lub z „emerytury na emeryturę” (I. Jędrasik-

Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 224). W systemie zdefiniowanego świadczenia, co jeszcze raz należy podkreślić, wysokość emerytury zależy od wysokości zarobków z wybranych lat kariery zawodowej, okresu podlegania ubezpieczeniom oraz od poziomu przeciętnego wynagrodzenia w Polsce. Emerytura przysługuje na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku. W systemie zdefiniowanej składki, wysokość emerytury ustala się natomiast na podstawie kwoty zwaloryzowanych składek zaewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS, zwaloryzowanego kapitału początkowego, a więc składek odprowadzonych przez państwo przed 1999 r. oraz średniego dalszego trwania życia dla kobiet i mężczyzn, a także chwili przejścia na emeryturę (zob. R. Spyt, *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe*. Komentarz, red. B. Gudowska, K. Ślebzak, Warszawa 2013, s. 276 i n.). „W nowym systemie bardzo istotna staje się relacja okresu akumulacji kapitału emerytalnego do okresu jego konsumpcji [...]. W formułę obliczania wpisany jest więc mechanizm wyraźnego nagradzania za wydłużanie aktywności zawodowej” (zob. B. Kłós, *Wysokość emerytur w nowym systemie emerytalnym [w:] System emerytalny 9 lat po reformie*, red. B. Kłós, Warszawa 2009, s. 89). Emerytura w systemie zdefiniowanej składki opiera się w istocie na ekwiwalentności składek i wysokości świadczenia. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż jakkolwiek nazwa świadczenia „emerytura” pozostała ta sama, to skądinąd jego istota, jak słusznie zauważył TK, uległa zmianie (wyrok TK z 25 października 2005 r., sygn. akt P 13/04).

5. Nowe zasady ustalania podstawy obliczania emerytury dla osób, które miały ustalone prawo do emerytury w niższym wieku emerytalnym, należy oceniać z uwzględnieniem art. 67 ust. 1 Konstytucji, upoważniającym ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego. Swoboda ustawodawcy w obszarze urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego jest ograniczona. Określając ramy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszać istoty danego prawa i nie dysponuje pełną swobodą w ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, przesłanek ich nabycia, jak również ich wysokości (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).



Przywołany przepis konstytucyjny daje podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Dotychczasowe poglądy Trybunału Konstytucyjnego pozwalają uznać, że w pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszą swobodę wprowadzania zmian do systemu prawnego, w drugim natomiast może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (wyroki TK z: 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12).

Aktualny mechanizm ustalania prawa do „emerytury po emeryturze”, z wbudowanym instrumentem potrącenia wypłaconych świadczeń, nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Przede wszystkim, emerytura nie jest świadczeniem o jednolitym zakresie, ponieważ wyróżnia się tzw. emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, w niższym wieku emerytalnym, emerytury wcześniejsze. Od 1999 r. rozpoczął się program wygaszania świadczeń innych niż emerytura w powszechnym wieku emerytalnym i górnicza. Możliwość jednak „przechodzenia na emeryturę w różnym wieku spowodowała, że ubezpieczony, który nabył prawo do emerytury w niższym wieku [...] może wystąpić o emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym” (I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 223). Ta konstrukcja prawna budzi zastrzeżenia w doktrynie prawa, bowiem „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” (*ibidem*, s. 224). „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). W aktualnym stanie prawnym 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). Uprawnienie przejścia z „emerytury na emeryturę” wypacza sens prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż opiera się na założeniu, że ubezpieczony dwukrotnie osiąga wiek emerytalny. W tym stanie rzeczy,

instytucja potrącenia, o której mowa w art. 25 ust. 1a u.e.r., służy osiągnięciu równowagi między interesem prywatnym emeryta a interesem publicznym, bowiem uwzględnia okres „konsumpcji” składek przez emeryta pobierającego e.n.w. przy wyliczaniu wysokości e.p.w. Jeśli w ten sposób ustalona wysokość emerytury jest niższa od e.n.w., wypłaca się ubezpieczonemu dotychczasowe świadczenie (art. 95 ust. 1 u.e.r.). Nie można też wykluczyć sytuacji, że e.p.w. okaże się świadczeniem wyższym od e.n.w., mimo dokonanego potrącenia. Ponadto wysokość zarówno e.p.w., jaki i e.n.w. wzrasta, jeśli jej beneficjent kontynuuje ubezpieczenie emerytalne (zob. art. 108-113 u.e.r.).

6. Sąd pytający nie żąda uznania analizowanego mechanizmu za niekonstytucyjny. Zdaniem Sądu Okręgowego w Szczecinie, treść zaskarżonych przepisów jest „niezgodna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także bezpieczeństwa prawnego jednostki w znaczeniu jakie tej zasadzie nadało dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” z uwagi na to, że ubezpieczeni, podejmując w przeszłości decyzję o przejściu na emeryturę w niższym wieku emerytalnym, nie mogli mieć świadomości, że taka decyzja w przyszłości wpłynie negatywnie na wysokość emerytury przyznawanej w wieku powszechnym. Naruszenie Konstytucji dotyczyć ma zakresu, w jakim art. 25 ust. 1b u.e.r. na mocy art. 22 u.z.u.e.r. znajduje zastosowanie do tych ubezpieczonych, którzy prawo do e.p.w. nabyli do 31 grudnia 2012 r., zaś wnioski o ustalenie emerytury złożyli po tej dacie.

W opinii Sejmu, tak postawiony zarzut wobec zakwestionowanej regulacji jest nieuzasadniony. Ustawa nowelizująca z 11 maja 2012 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2012 r. pod poz. 637, oznaczonym datą 6 czerwca 2012 r. Zgodnie z art. 22 u.z.u.e.r., weszła ona w życie 1 stycznia 2013 r., a zatem po upływie ponad sześciomiesięcznej *vacatio legis*. Termin jej wejścia należy postrzegać jako pewnego rodzaju kompromis między poszanowaniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki a nieodzownością zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. W ocenie Sejmu był to okres wystarczający, by zapoznać się z nowymi rozwiązaniami prawnymi (wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12). Ubezpieczona dysponowała odpowiednim czasem na dostosowanie swoich planów

życiowych do zmieniającego się stanu prawnego. A więc mogła bez trudu złożyć wniosek do ZUS o przyznanie e.p.w. i otrzymać emeryturę w pełnej (niepomniejszonej) wysokości. Samego złożenia wniosku na formularzu (lub ustnie do protokołu) nie można uznać za nadmierny ciężar. Ponadto sześciomiesięczny okres spoczywania ustawy był, w opinii Sejmu, dostateczny, by powódka mogła przewidzieć skutki prawne zaniechania złożenia wniosku do 31 grudnia 2012 r. Należy podkreślić, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie koresponduje z systemową zasadą wynikającą z omówionych wyżej art. 100 i art. 129 u.e.r., zgodnie z którą decydująca rola przypisana jest woli uprawnionego, który nawet jeśli spełnia warunki nabycia prawa do świadczenia nie musi z niego korzystać. Tylko od samych ubezpieczonych zależało, czy i w jakim momencie złożą wniosek o emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym. W stanie faktycznym leżącym u podstaw pytania prawnego o dacie zgłoszenia wniosku o e.p.w. zadecydowała wola T K

W kontekście rozpatrywanego zagadnienia warto odnotować ustalenia na analogiczny temat dokonane przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z 27 lutego 2013 r., sygn. akt III AUa 902/12, który wskazał, że: „Uprawnienia wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym prawo do emerytury są wyczerpująco uregulowane w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego jest wymóg jawności prawa, rozumiany w ten sposób, że akty prawne obowiązują dopiero po ich ogłoszeniu w stosownym organie promulgacyjnym i upływie *vacatio legis*, tak, aby zainteresowane podmioty miały możliwość i czas na zapoznanie się z obowiązującym stanem prawnym. Dotyczy to zarówno obowiązków nakładanych na rozmaite podmioty, jak i przysługujących im uprawnień. W związku z zasadą jawności prawa obowiązuje również zasada: «nieznajomość prawa szkodzi», podkreślająca, że osoby uczestniczące w obrocie prawnym powinny wykazać się aktywnością w ustalaniu swojej sytuacji prawnej (między innymi poprzez wsparcie fachowych doradców oraz zwracanie się z pytaniami do podmiotów określonych w art. 61 Konstytucji)».

W tym stanie rzeczy, twierdzenie sądu pytającego, iż adresat zaskarżonej normy prawnej nie mógł ułożyć swoich sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonej decyzji o przejściu na e.n.w., jest bezpodstawne.

Trzeba również podkreślić, że wskutek wejścia w życie art. 25 ust. 1b u.e.r., ubezpieczona nie została pozbawiona ani prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym (spór dotyczy „jedynie” sposobu ustalenia podstawy obliczenia świadczenia z tego tytułu), ani możliwości realnego wzrostu e.n.w. i e.p.w. Zgodnie z art. 108 u.e.r., „Jeżeli po dniu, od którego przyznano emeryturę określoną w art. 24 lub 24a, emeryt podlegał ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym, wysokość świadczenia ulega ponownemu ustaleniu w sposób określony w ust. 2”. Z kolei art. 109 ust. 1 u.e.r przewiduje, że: „Na wniosek emeryta lub rencisty wysokość emerytury określonej w art. 53 oraz renty ulega ponownemu ustaleniu na zasadach określonych w art. 110-113”. Warunkiem przeliczenia wysokości świadczenia jest kontynuowanie aktywności zawodowej, z którą wiąże się podleganie ubezpieczeniu emerytalnemu.

7. Konkludując, mocą zakwestionowanych w niniejszej sprawie regulacji prawnych ustawodawca nie pozbawił ubezpieczonych prawa do e.p.w. Umożliwił im też realizację prawa do emerytury po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego według korzystniejszego, dotychczasowego reżimu prawnego, przewidując odpowiedni okres spoczywania ustawy, wystarczający, w ocenie Sejmu, do dokonania przez ubezpieczonych stosownego w tym zakresie wyboru.

W świetle powyższych uwag, istnieją ważne podstawy do uznania, że art. 1 pkt 6 lit. b w części, w jakiej dodaje ust. 1b, w związku z art. 22 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) w zakresie, w jakim odnosi się do osób, które spełniły przesłanki nabycia prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym do 31 grudnia 2012 r., zaś wniosek o realizację tego prawa złożyły po tej dacie, **jest zgodny** zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

8. Sąd pytający podniósł także 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. (pytanie prawne, s. 11).

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, 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 zastosowane przez ustawodawcę kryterium temporalne, które w nieuzasadniony sposób różnicować ma sytuację prawną podmiotów podobnych (pytanie prawne, s. 10-11).

Ze stanowiskiem sądu pytającego nie sposób się zgodzić. Podkreślić trzeba, 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 ustalania podstawy obliczania emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Określając odpowiednio długą *vacatio legis*, wszystkim ubezpieczonym zaliczonym przez sąd do grupy podmiotów podobnych ustawodawca pozostawił bowiem swobodę wyboru czasu, w którym wystąpią o przyznanie e.p.w.

Niezależnie od kwestii braku zarzucanego w pytaniu prawnym zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych, warto podkreślić, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne, zakładające, iż niezłożenie wniosku w okresie *vacatio legis* poprzedzającym wejście w życie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw przesądzać będzie o podleganiu ubezpieczonego nowym regułom ustalania podstawy obliczania emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do odejścia od dotychczasowych, nieodpowiadających zasadzie sprawiedliwości społecznej zasad przechodzenia z „emerytury na emeryturę”. Jak wyżej wspomniano, w poprzednim stanie prawnym przechodzenie to nie wpływało niekorzystnie na wysokość świadczenia emerytalnego przyznawanego w powszechnym wieku emerytalnym. Można nawet stwierdzić, iż w tym zakresie ubezpieczony korzystał ze swego 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. Dodatkowo

składki przez okres pobierania e.n.w. były okresowo waloryzowane. W konsekwencji, świadczenia ustalone na podstawie art. 25 ust. 1 u.e.r. były – w dłuższym przedziale czasowym – wyższe niż ustalone w systemie zdefiniowanego świadczenia. O ich wysokości decydowały nie cechy podmiotowe uprawnionych i wysokość ich zarobków, ale okoliczność zmiany systemu finansowania. Taki stan stałby się szczególnie „niesprawiedliwy” na tle rozwiązań prawnych wprowadzonych w życie na mocy u.z.u.e.r. Ustawa ta podniosła powszechny wiek emerytalny do 67 lat oraz wprowadziła tzw. emerytury częściowe. Stało się więc oczywistym, że w systemie ubezpieczeń społecznych znajdować się będą emeryci, którzy już pobierają swoje świadczenie od ukończenia 55 roku życia oraz tacy, których ryzyko ubezpieczeniowe ziści się dopiero w wieku 67 lat oraz emeryci pobierający emerytury częściowe i pomostowe („Podwyższanie wieku emerytalnego będzie procesem stopniowym i rozłożonym w długim okresie czasu. W przypadku kobiet docelowy wiek zostanie osiągnięty w 2040 r., a więc po dwudziestu ośmiu latach od rozpoczęcia jego podnoszenia o siedem lat, z 60 lat do 67 lat, a w przypadku mężczyzn podnoszenie wieku o dwa lata, z 65 lat do 67 lat trwać będzie osiem lat”; zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 329/VII kad.). Ponadto ubezpieczeni, którzy skorzystają z prawa do emerytury częściowej, a więc przy obniżonym wieku emerytalnym, otrzymają 50% kwoty emerytury obliczonej według nowych, zreformowanych zasad. Po osiągnięciu natomiast powszechnego wieku emerytalnego, podstawa obliczenia e.p.w. zostanie jednak im pomniejszona o kwotę pobranych emerytur częściowych, w wysokości przed obliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne. W tym stanie rzeczy, ujednoczenie prawa do emerytury i zachowanie ekwiwalentności świadczenia wymagało włączenia instytucji potrącenia również w mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę”.

Przyjęcie przez ustawodawcę innej koncepcji, tj. zachowanie – jako bezwzględnej reguły, nieuwzględniającej swobody wyboru samych zainteresowanych – dotychczasowych zasad obliczania wysokości e.p.w. w stosunku do osób znajdujących się sytuacji ubezpieczonej, musiałoby zostać uznane za nieracjonalne. Utrwałoby ono bowiem występowanie w systemie prawnym swoistego paradoksu. Im później ubezpieczony złożyłby wniosek o e.p.w., tym większą otrzymałby emeryturę w systemie zdefiniowanej składki. Ergo im dłużej „konsumowałby składki”, pobierając e.n.w., tym większy byłby wymiar jego świadczenia z tytułu osiągnięcia

powszechnego wieku emerytalnego. Zgromadzony kapitał podlegałby stałej waloryzacji, powiększając swoją wartość. Z kolei współczynnik dalszego życia stawałby się krótszy, ponieważ decyzja o przejściu na e.p.w. oddalona byłaby w czasie. W takim przypadku, czego zdaje się nie zauważać sąd pytający, wysokość emerytur osób, które wystąpiły z wnioskiem o e.p.w. w 2012 r. odbiegałaby rażąco na ich niekorzyść od wysokości emerytur osób, które nabyły prawo do e.p.w. w 2012 r., lecz z żądaniem przyznania prawa do e.p.w. wystąpiły dużo później.

W tym kontekście warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny pozytywnie ocenia rozwiązania zmierzające 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).

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 sąd pytający do klasy podmiotów podobnych. Sześciomiesięczny okres spoczywania ustawy zapewnił swobodę wyboru reżimu prawnego określającego wysokość świadczenia z tytułu e.p.w. wszystkim ubezpieczonym spełniającym w 2012 r. warunki nabycia emerytury w powszechnym wieku.

Reasumując, art. 1 pkt 6 lit. b 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.**

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski