



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 2 kwietnia 2012 r.

Sygn. akt K 2/12

BAS-WPTK-242/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. data	02. 04. 2012
L.dz.	L. zał.

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 wniosku grupy senatorów z 20 stycznia 2012 r. (sygn. akt K 2/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) w związku z art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726 ze zm.) **jest zgodny z art. 2 Konstytucji.**

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Grupa senatorów (dalej: wnioskodawca) wnioskiem z 20 stycznia 2012 r. (dalej: wniosek) zakwestionowała zakresowo art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726 ze zm., dalej: u.z.f.p. albo ustawa nowelizująca), który wprowadzał zmiany w art. 103 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm., dalej: u.e.r. albo ustawa o emeryturach i rentach) oraz dodawał do tej ustawy art. 103a.

2. Artykuł 6 u.z.f.p. stanowi: „W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 103 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

«1. Prawo do emerytur i rent ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu na zasadach określonych w art. 103a-106.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do emerytów, którzy ukończyli 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni), z zastrzeżeniem art. 103a.»;

2) po art. 103 dodaje się art. 103a w brzmieniu:

«Art. 103a. Prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego»”.

3. Odtworzenie *ratio legis* omawianej regulacji wymaga skrótowego przybliżenia ewolucji zawieszania prawa do emerytury i renty z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą.

Od początku w ustawie o emeryturach i rentach (tekst pierwotny: Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, dalej: d.u.e.r.) znajdowały się przepisy o zawieszeniu lub

zmniejszeniu świadczeń emerytalnych lub rentowych (art. 103-106 d.u.e.r.). Zgodnie z tymi przepisami, prawo do emerytury lub renty ulegało zawieszeniu lub świadczenia te były zmniejszane w razie osiągania przychodów z tytułu: zatrudnienia, służby, innej pracy zarobkowej, prowadzenia pozarolniczej działalności, osiągania przychodu z działalności wykonywanej za granicą, pobrania zasiłków (art. 104 ust. 1-6 d.u.e.r.). Należy jednak podkreślić, że regulacja ta odnosiła się wyłącznie do emerytów i rencistów, którzy nie ukończyli 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni) (*a contrario* art. 103 ust. 2 d.u.e.r.) – zmniejszanie lub zawieszanie emerytury (renty) dotyczyło tylko tzw. wcześniejszych emerytów (w dalszej części niniejszego stanowiska, ze względu na przedmiot wniosku, rozważania zostaną skoncentrowane na wątku dotyczącym emerytów – z pominięciem rencistów). Tym samym osoby, które otrzymywały świadczenie emerytalne i osiągnęły podstawowy wiek emerytalny (a więc nie były tzw. emerytami wcześniejszymi), mogły bez ograniczeń łączyć pracę zarobkową i pobieranie tych świadczeń. Równocześnie trzeba zauważyć, że na możliwość pobierania emerytury tzw. emerytów wcześniejszych wpływała wysokość osiąganych przychodów. I tak, przychód w kwocie:

- nieprzekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie rzutował w ogóle na wysokość pobieranej emerytury;

- przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a nieprzekraczającej 130% ww. wynagrodzenia, powodował zmniejszenie świadczenia o kwotę przekroczenia, nie większą jednak niż kwota maksymalnego zmniejszenia obowiązująca w określonej prawem wysokości (art. 104 ust. 8 d.u.e.r.);

- wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, skutkowało zawieszeniem prawa do emerytury (art. 104 ust. 7 d.u.e.r.).

Powyższe regulacje zmodyfikowano ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 9, poz. 118) w ten sposób, że w art. 103 do ustępu 2 wprowadzono frazę: „z zastrzeżeniem ust. 2a” oraz dodano ustęp 2a, który brzmiał: „Prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez

względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego”. Miało to ten skutek, że każdy emeryt (a zatem już nie tylko tzw. emeryt wcześniejszy) nie mógł kontynuować stosunku pracy ze swoim pracodawcą po przejściu na emeryturę bez narażania się na utratę prawa do emerytury. W ocenie projektodawcy (tj. Rady Ministrów): „łączenie dochodów z pracy z jednoczesnym pobieraniem świadczeń przez osoby, które skorzystały z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, prowadzi do sytuacji, w której uzyskanie statusu «wcześniejszego emeryta» wiąże się z polepszeniem sytuacji materialnej pewnej grupy osób i tym samym stawia te osoby na pozycji uprzywilejowanej” (druk sejmowy nr 1419/III kadencja, uzasadnienie, s. 5). Równocześnie zmiana ta miała pozwolić na osiągnięcie oszczędności z tytułu wypłaty świadczeń emerytalnych (w związku z rezygnacją części osób z przejścia na wcześniejszą emeryturę) rzędu 700 mln zł (*ibidem*). Ukształtowane w ten sposób zasady zaczęły obowiązywać od 1 lipca 2000 r.

Artykułem 37 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.) powrócono do pierwotnego brzmienia art. 103 u.e.r., tj. wykreślono z ustępu 2 frazę: „z zastrzeżeniem ust. 2a” oraz uchylono ust. 2a omawianego przepisu. Na skutek tej zmiany od 8 stycznia 2009 r. możliwe stało się przechodzenie na emeryturę i kontynuowanie stosunku pracy u dotychczasowego pracodawcy przez wszystkich emerytów – nastąpił zatem powrót do brzmienia przepisów z tekstu pierwotnego.

Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 6 u.z.p.f. jest już trzecią modyfikacją zasad kontynuowania pracy u dotychczasowego pracodawcy przez emerytów. Przepis ten – w związku z dodaniem w art. 103 ust. 2 u.e.r. frazy: „z zastrzeżeniem art. 103a” – ponownie dotyczy wszystkich emerytów, a więc nie tylko „wcześniejszych”. Zgodnie z art. 103a, prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Ma to ten skutek, że pracownik musi wybrać, czy chce kontynuować zatrudnienie, czy otrzymywać świadczenia emerytalne. Należy jednak podkreślić, że po rozwiązaniu stosunku

pracy i otrzymaniu świadczenia emerytalnego może nawiązać nowy stosunek pracy, co nie powoduje automatycznego zawieszenia prawa do świadczeń. W opinii projektodawcy: „W dobie kryzysu gospodarczego i spadku dochodów ze składek, rozwiązanie zwiększające równolegle wydatki FUS na emerytury [osób aktywnych zawodowo – uwaga własna] pogłębia deficyt tego funduszu i pośrednio wpływa na wzrost wydatków budżetowych, gdyż zwiększony deficyt w FUS wymaga zwiększonej dotacji uzupełniającej z budżetu państwa. Względy te przemawiają za modyfikacją obowiązujących w tej kwestii rozwiązań. Przyjęcie proponowanej regulacji będzie oznaczało, że to pracownik i pracodawca solidarnie podejmą decyzję, czy pracownik, który uzyskał prawo do emerytury, powinien kontynuować zatrudnienie” (druk sejmowy nr 3576/VI kadencja, uzasadnienie, s. 22).

Na podstawie powyższego można stwierdzić, że *ratio legis* zakwestionowanego przepisu to – w bliższej perspektywie – uniemożliwienie kontynuowania zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy i rozpoczęcia pobierania świadczeń emerytalnych oraz – w dalszej – ochrona stabilności finansowej państwa.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowany przepis odnosi się do wszystkich emerytów, w tym również tych, którzy przed wejściem w życie omawianej nowelizacji skorzystali z możliwości uzyskania prawa do emerytury bez rozwiązania stosunku pracy. Istota sprzeczności z zakazem retroakcji polega na tym, że: „[...] art. 103a spowoduje zawieszenie prawa do emerytury wobec wszystkich osób, którzy nabywając prawo do emerytury nie rozwiązali stosunku pracy łączącego je z pracodawcami, na rzecz których wykonywali pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. Ustawodawca nie przewidział żadnego przepisu wyłączonego z tego wymogu osób, które skorzystały z wcześniejszej możliwości nabycia prawa do emerytury bez rozwiązania stosunku pracy [...]. Stanie się tak, mimo że nabycie prawa do emerytury dla tych osób nastąpiło w okresie obowiązywania regulacji nieprzewidujących wymogu rozwiązania stosunku pracy dla nabycia emerytury” (wniosek, s. 3).

Powyżej opisany mechanizm ingeruje także w prawa nabyte przez to, że nakazuje zawieszenie świadczeń emerytalnych bądź rozwiązanie stosunku pracy,

niewuwzględniając faktu słusznego – to jest zgodnego z ówczynie obowiązującym prawem – nabycia prawa do możliwości kontynuowania zatrudnienia po przejściu na emeryturę. Z kolei naruszenie „zasady zaufania obywateli do państwa polega na rażącej zmianie stanu prawnego mimo wcześniejszych zapowiedzi i prowadzonej wcześniej polityki państwa” (wniosek, s. 4).

Sprzeczność z art. 21 oraz art. 64 Konstytucji, a także art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm., dalej: Protokół) ma polegać na tym, że: „Osoby dotknięte tą regulacją niejednokrotnie podjęły decyzje życiowe w tym majątkowe np. zaciągnęły kredyty w oparciu o swoje możliwości majątkowe wynikające z faktu osiągnięcia równocześnie dochodu z pracy i emerytury” (wniosek, s. 5).

III. Analiza formalnoprawna

1. Zakwestionowany art. 6 u.z.p.f. składa się z dwóch punktów: pierwszego, zmieniającego brzmienie art. 103 ust. 1 i 2 u.e.r., oraz drugiego, dodającego art. 103a do ustawy o emeryturach i rentach.

Z zakresu zaskarżenia wynika, że wnioskodawca kwestionuje tę część art. 6 u.z.p.f., która wprowadziła do ustawy o emeryturach i rentach art. 103a. Powyższe wynika m.in. ze sformułowania: „[...] z tytułu zatrudnienia kontynuowanego po nabyciu prawa do emerytury bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą skutkuje zawieszeniem prawa do emerytury również wobec emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury na mocy wcześniejszych przepisów, bez konieczności rozwiązywania stosunku pracy”, które bezpośrednio nawiązuje do treści art. 103a. Stanowisko to potwierdza także lektura dalszej części uzasadnienia (zob. pkt II niniejszego pisma), w którym wnioskodawca odnosi się tylko do treści art. 103a u.e.r. (art. 6 pkt 2 u.z.p.f.), wskazując na przykład, że: „Sejm artykułem 6 [...] poprzez wprowadzenie art. 103a ponownie wprowadził zawieszenie prawa do emerytury z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury” (wniosek, s. 2).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że *de facto* wniosek dotyczy jedynie art. 6 pkt 2 u.z.p.f. W konsekwencji postępowanie w zakresie badania

zgodności art. 6 pkt 1 u.z.p.f. **należy umorzyć** na podstawie art. 39 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Zgodnie z *petitum* wniosku, grupa senatorów kwestionuje art. 6 pkt 2 u.z.p.f. Artykuł ten wprowadził do ustawy o emeryturach i rentach art. 103a u.e.r., który uzupełniał regulację zawartą w omawianej ustawie o kolejną, odrębną przyczynę zawieszenia prawa do emerytury. Zmiany te weszły w życie – w myśl art. 30 u.z.p.f. – 1 stycznia 2011 r. i od tego dnia są częścią ustawy o emeryturach i rentach. W tej sytuacji trzeba określić, czy w dalszej analizie należy odwoływać się do przepisów ustawy nowelizującej czy nowelizowanej.

Odnosząc się do tej kwestii, trzeba zauważyć, że utrwalony w polskiej teorii i praktyce model tworzenia prawa przyjmuje idealizacyjne założenie, że można wyodrębnić uporządkowany i stale aktualny zbiór obowiązujących przepisów (system prawa w znaczeniu formalnym). Zmiany w tym zbiorze dokonywane są w różny sposób, m.in. za pomocą przepisów uchylających lub zmieniających, przy czym – po pierwsze – przedmiotem zmian jest bezpośrednio sam zbiór lub jego konkretne elementy (przepisy lub grupy przepisów), po drugie – metoda dokonywania zmian powoduje, że za każdym razem zachodzi automatyczna aktualizacja zbioru (por. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04 oraz postanowienie TK z 20 października 2008 r., sygn. akt K 21/07). Zarysowany model, nazywany niekiedy techniką inkorporowania przepisów, opisuje strukturalne uwarunkowania nowelizacji oraz jej wpływ na kształt systemu prawa.

Z punktu widzenia niniejszej sprawy istotne jest to, że przepis zmieniający uchyla przepis zmieniany i ustanawia w jego miejsce nowy przepis, który staje się elementem tekstu prawnego. Tym samym nowy przepis obowiązuje na przyszłość, stary zaś ma znaczenie historyczne (chyba że inny skutek określają przepisy intertemporalne). Wejście w życie jakiegokolwiek ustawy nowelizującej powoduje, że stanowiące jej budulec przepisy zmieniające pozostają w systemie prawa już jako elementy niepodlegające dalszemu stosowaniu.

W świetle tych uwag nieodzowne jest przyjęcie, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – jako główny przedmiot badania – powinny być uwzględniane jedynie artykuły ustawy o emeryturach i rentach (nowelizowanej), w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, skoro weszła ona już w życie. Tym

bardziej, że wnioskodawca stawia zarzuty o charakterze materialnoprawnym, odnoszące się do treści zaskarżonych regulacji, nie zaś wad procedury ustawodawczej czy naruszenia norm kompetencji prawodawczej, które ewentualnie stanowiłyby podstawę uznania całej ustawy zmieniającej za niezgodną z Konstytucją (por. wyroki pełnego składu TK z: 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06).

Wobec tego Sejm w dalszych rozważaniach będzie odnosił się do art. 103a u.e.r. Równocześnie należy odnotować, że sprecyzowany przedmiot kontroli pokrywa się z zakresem zaskarżenia określonym przez wnioskodawcę.

3. Analiza zarzutów wnioskodawcy wskazuje, że są one ściśle związane z art. 28 u.z.p.f., który stanowi, że: „Do emerytur przyznanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przepisy ustawy, o której mowa w art. 6, oraz ustawy, o której mowa w art. 18, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się, poczynając od dnia 1 października 2011 r.”. Należy zauważyć, że ustawa nowelizująca weszła w życie 1 stycznia 2011 r. Tym samym art. 103a u.e.r. obowiązywał od tej daty na przyszłość – z tego względu omawiany przepis, rozpatrywany bez regulacji intertemporalnej, nie dawał podstaw do stosowania go w odniesieniu do osób, które wcześniej nabyły prawo do emerytury i kontynuowały zatrudnienie u tego samego pracodawcy. Dopiero łączna interpretacja art. 103a u.e.r. w związku z art. 28 u.z.p.f. pozwala stwierdzić, że od 1 października 2011 r. art. 103a znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury i kontynuowały zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy.

Mając to na uwadze, Sejm precyzuje przedmiot kontroli w ten sposób, że jest nim art. 103a u.e.r. w związku z art. 28 u.z.p.f.

4. Zarzuty dotyczące naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji zostały w we wniosku umotywowane. Jeżeli zaś idzie o zarzuty niezgodności z art. 21, art. 64 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu, to – zdaniem Sejmu – nie zostały one uzasadnione w sposób dostateczny.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Należy bowiem pamiętać, że prawidłowe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem ma znaczenie dla oceny, czy

nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe, wyznaczenia granic przedmiotowych wniosku i tym samym – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – granic kognicji Trybunału, a wreszcie jest niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem; zob. także K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 14 i n.; P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 66 i n.).

Przedmiotem kontroli jest konstytucyjność art. 103a u.e.r. w związku z art. 28 u.z.p.f. Wskazane przepisy nakazują stosować art. 103a u.e.r. od 1 października 2011 r. do osób, które wcześniej nabyły prawo do emerytury i kontynuowały zatrudnienie u tego samego pracodawcy. Podmiot inicjujący kontrolę nie wyjaśnił, w jaki sposób powyższa regulacja narusza art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu. Powyższe przepisy statuują zasady ustrojowe (art. 21 – ochrona własności i prawa dziedziczenia) lub określają prawa podmiotowe (art. 64 – prawo do własności oraz innych praw majątkowych, art. 1 Protokołu – prawo osób fizycznych i prawnych do poszanowania mienia). Warunkiem niezbędnym dla rozważania zgodności określonych regulacji ze wspomnianymi przepisami jest więc w pierwszej kolejności wykazanie, że kwestionowany w danym postępowaniu przepis odnosi się do: „własności”, „mienia”, „prawa do własności”, „innego prawa majątkowego” lub „prawa dziedziczenia”. Wnioskodawca nie przeprowadził takiej analizy. Postawiona zaś przez niego teza, że zakwestionowana regulacja sytuuje określoną grupę osób w gorszej sytuacji ze względu na to, iż wzięły one kredyty, otrzymując dochody z pracy i emerytury, jest argumentem ze sfery faktycznej, nie zaś prawnej. Bazuje ona na potencjalnie możliwym wydarzeniu, nie wskazując mechanizmu prawnego, przez który konstytucyjne prawa majątkowe pewnej grupy podmiotów zostały ograniczone.

W tym kontekście należy stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania (wyroki TK z: 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; 15 lipca 2009 r.,

sygn. akt K 64/07 oraz 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08). W przeciwnym razie Trybunał „przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00; zob. też orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 oraz 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07).

W związku z powyższym Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie dotyczącym badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu.

IV. Wzorce kontroli

1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji i zawartą w nim klauzurę demokratycznego państwa prawnego pojmuje się jako zbiorcze wyrażenie wielu zasad i reguł, mających postać nakazów lub zakazów, które nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z jej aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 394).

2. Jedną z zasad, która zawiera się w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, jest zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana także zasadą lojalności), której treścią jest zakaz „zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 34). Omawiana zasada była rozwijana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który uznając ją za wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu w stosunkach między państwem a obywatelem (zob. wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01) wyprowadził z niej szereg konkretnych nakazów i zakazów skierowanych do ustawodawcy:

— zakaz retroakcji (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; wyroki TK z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98 oraz 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09);

— nakaz ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku (zob. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98);

— nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, bowiem adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. np. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02);

— zakaz stanowienia przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw mających podstawę w Konstytucji lub służących ich realizacji (wyrok pełnego składu TK z 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01);

— obowiązek ustawodawcy umożliwienia jednostce układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jej działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny (zob. wyroki TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06).

Równocześnie w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego eksponowano, że ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrona praw nabytych nie wykluczają stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki i nie zakazują ograniczania lub znoszenia tych praw. Odstąpienie od zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Do wartości takich należy m.in. zapewnienie równowagi budżetowej w państwie czy dbałość o stabilność finansową w systemie ubezpieczenia społecznego (wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03). Prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym, powinien również preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji (zob. np. wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02).

3. Istota zakazu retroakcji, na który powołują się wnioskodawcy, polega na tym, że: „[...] reguły prawne mają obowiązywać *pro futuro*, a więc skutki prawne mają być związane z faktami, które zajdą w czasie obowiązywania danej reguły [...]. Jednym z najważniejszych efektów realnego funkcjonowania zakazu retroakcji jest

ochrona praw nabytych, czyli taka prawidłowość, wedle której raz uzyskane prawo nie może być odebrane lub w niekorzystny sposób zmodyfikowane” (P. Czarnek [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 174).

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „[...] zasada *lex retro non agit*, wywodzona z art. 2 Konstytucji, stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa. Zasada niedziałania prawa wstecz polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne w celu realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok TK z 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07; zob. także np. wyroki TK z: 5 listopada 2002 r., sygn. akt P 7/01 i powołane tam orzeczenia; 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04 oraz z 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06).

Równocześnie w judykaturze sądu konstytucyjnego zwraca się uwagę, że na tle polskiego dorobku konstytucyjnego niesporne jest, że: „[...] rozstrzygając o konkretnej kwestii intertemporalnej, ustawodawca ma dużą swobodę w zakresie wyboru rozwiązania, jednakowoż przy zachowaniu pewnych reguł kierunkowych, mających zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie zaufania, genetycznie związanej z ideą państwa prawnego” (wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). Te zasady kierunkowe obejmują:

- rygorystyczny, choć nie absolutny, zakaz retroakcji właściwej;
- możliwość posłużenia się metodą retroakcji niewłaściwej (tj. zasadą bezpośredniego działania nowego prawa dla stosunków powstałych pod działaniem prawa dotychczasowego, zwaną także retrospekcją), „jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”;
- nakaz poszanowania praw niewadliwie nabytych (zob. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; podobnie wyroki TK z: 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07; 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).

4. Zasada ochrony praw nabytych – chociaż nie jest jednoznacznie oceniana przez przedstawicieli nauki prawa (zob. np. J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 59 i n.) – zalicza się do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że u jej podstaw stoi jedna z najistotniejszych w systemie prawnym wartości konstytucyjnych, jaką jest bezpieczeństwo prawne obywateli.

Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, należy – zdaniem Trybunału – zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze, treścią omawianej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Po drugie, przedmiotem gwarancji jest przysługujące już określonej osobie uprawnienie. Nie ma przy tym znaczenia, czy zostało ono nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. 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. Po trzecie, należy podkreślić, że z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. W pewnych jednakże przypadkach (zwłaszcza z dziedziny ubezpieczeń społecznych) orzecznictwo uznało za dopuszczalne objęcie tą ochroną tzw. praw tymczasowych (ekspektatyw), czyli sytuacji, w których wprawdzie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo (tym bardziej aktu – stwierdzającego przysługiwanie prawa), ale spełnione zostały wszystkie istotne przesłanki warunkujące nabycie tego prawa. Ochronie tego rodzaju podlegają jednak jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Po czwarte, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Możliwe są zatem odstępstwa od niej, przy czym ocena dopuszczalności odstępstw może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego. Ochroną nie są natomiast objęte prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa nie mające oparcia

w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (por. np.: wyroki z: 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; a także W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, komentarz do art. 2, s. 37; M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 94-105 i cytowana tam literatura).

Dopuszczalność ograniczeń praw podmiotowych („nabytych”) wymaga *a casu ad casum* rozważenia, czy:

— wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w konstytucji *expressis verbis*);

— nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;

— wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych;

— prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

Jak wcześniej wspomniano, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostało rozwinięte pojęcie praw nabytych słusznie. Trybunał Konstytucyjny już w pierwszych orzeczeniach podkreślał, że ochrona praw nabytych nie oznacza ich niezmienności i nienaruszalności (np. orzeczenie z 4 października 1989 r., sygn. akt K 3/88), a w doktrynie prawa pojawił się pogląd, że konstytucja daje jedynie względną trwałość uzyskanych uprawnień (T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 3, s. 6).

Kompetencja ustawodawcy do ograniczania i znoszenia praw nabytych stanowi konsekwencję jego pozycji ustrojowej. Ustawodawca może stanowić regulacje odpowiadające przyjętym celom społeczno-gospodarczym, a wybór najtrafniejszych rozwiązań ma w zasadniczym stopniu charakter rozstrzygnięcia politycznego. Stąd też nie można wykluczyć, że w konkretnym przypadku nowelizacja ustawy doprowadzi do zmian na niekorzyść obywatela. Z drugiej strony

uznanie nienaruszalności praw nabytych prowadziłoby do petryfikacji systemu prawa oraz jego „oderwania” od zmieniających się warunków życia społecznego (por. np.: orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 28 czerwca 1994 r., sygn. akt K 6/93; 19 listopada 1995 r., sygn. akt K 7/95; 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; a także wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02).

V. Zgodność przepisów

1. Punktem wyjścia dalszych rozważań musi być przedstawianie aktualnych zasad łączenia pobierania emerytury i prowadzenia działalności zarobkowej. Przepisy wyróżniają dwie grupy emerytów: tych, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny (60 lat – kobieta, 65 lat – mężczyzna), oraz tzw. emerytów wcześniejszych, którzy przeszli na emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Ta pierwsza grupa emerytów może dowolnie łączyć pobieranie świadczenia emerytalnego z działalnością zarobkową – ich świadczenia emerytalne nie ulegają zawieszeniu ani zmniejszeniu. Z kolei druga grupa emerytów może łączyć otrzymywanie świadczeń emerytalnych i prowadzenie działalności zarobkowej na określonych warunkach. I tak, prawo do emerytury ulega zawieszeniu lub świadczenie emerytalne jest zmniejszane w razie osiągania przychodów z tytułu: zatrudnienia, służby, innej pracy zarobkowej, prowadzenia pozarolniczej działalności, osiągania przychodu z działalności wykonywanej za granicą, pobrania niektórych zasiłków – należy jednak podkreślić, że za przychód nie uznaje się honorariów z tytułu działalności twórczej i artystycznej (art. 104 ust. 1-6 u.e.r.). Nie każdy przychód oznacza też automatyczne zawieszenie lub zmniejszenie prawa do emerytury. Ustawodawca określił tutaj trzy progi (art. 104 ust. 7-8 u.e.r.):

— próg pierwszy to osiąganie przychodu w kwocie nieprzekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: przeciętne wynagrodzenie) – taki przychód nie wpływa na otrzymywanie i wysokość świadczeń emerytalnych;

— próg drugi to osiąganie przychodu w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego wynagrodzenia nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty – w takim przypadku świadczenie ulega zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, nie większą

jednak niż kwota maksymalnego zmniejszenia (24% kwoty bazowej obowiązującej przy ostatniej waloryzacji w 1998 r. dla emerytury);

— próg trzeci to osiągnięcie przychodu przekraczającego 130% przeciętnego wynagrodzenia – skutkuje to zawieszeniem prawa do pobierania świadczeń emerytalnych.

2. Treść normatywna art. 103a u.e.r. sprowadza się do tego, że prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta (niezależnie od tego czy przeszedł on na emeryturę wcześniej, czy po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego) z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego.

Należy zatem zauważyć, że z zakwestionowanego przepisu wynika następująca konstrukcja: ubezpieczony nabył prawo do emerytury (spełnił warunki), prawo to zostało ustalone decyzją organu rentowego, wypłata świadczenia z tego tytułu jest zawieszona do czasu rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą (por. I. Jędrasik-Jankowska, *Nierozwiązanie stosunku pracy jako przyczyna zawieszenia prawa do emerytury*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 9, s. 23). A zatem osoba, która w czasie zatrudnienia uzyskała prawo do emerytury, nie może jej pobierać do czasu rozwiązania swojego stosunku pracy, niezależnie od tego, jakie osiąga zarobki. Obowiązek rozwiązania stosunku pracy dotyczy zarówno tzw. wcześniejszych emerytów, jak i osób, które uzyskały prawo do emerytury uzależnione od osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (por. M. Janiszewska-Wyszyńska, *Wypłata emerytury – pod warunkiem rozwiązania stosunku pracy*, „Służba Pracownicza” 2011, nr 10, s. 1).

Z systemowego punktu widzenia zaskarżony przepis modyfikuje opisane wcześniej (zob. pkt V.1 niniejszego pisma) reguły łączenia emerytury i prowadzenia działalności zarobkowej wyłącznie w ten sposób, że uzależnia możliwość pobierania emerytury od rozwiązania stosunku pracy (w momencie wydania decyzji przez organ rentowy). Równocześnie należy zauważyć, że warunek ten odnosi się wyłącznie do momentu rozpoczęcia wypłacania świadczeń emerytalnych, nie ma zaś wpływu na ogólną możliwość zatrudniania emeryta. Na tego rodzaju ograniczenie zakresu zastosowania omawianego przepisu zgodnie zwracają uwagę organy stosujące

prawo. Przykładowo Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Art. 103 ust. 2a ustawy z 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS [mający taką samą treść normatywną jak omawiany art. 103a u.e.r. – uwaga własna] wiąże prawo do wypłaty (realizacji) emerytury z uprzednim rozwiązaniem stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego emeryt wykonywał pracę przed dniem nabycia prawa do emerytury, przy czym nie budzi wątpliwości, że po rozwiązaniu stosunku pracy może dojść do zawarcia nowej umowy i kontynuowania zatrudnienia” (wyrok SN z 3 marca 2011 r., sygn. akt II UK 299/10; zob. także wyrok SN z 6 grudnia 2007 r., sygn. akt I UK 133/07). Stanowisko takie wyraził także, w odpowiedzi na interpelację poselską z 30 marca 2011 r. (SPS-023-21469/11), Minister Pracy i Polityki Społecznej, argumentując że: „W odniesieniu do osób, które pozostając w zatrudnieniu, nabyły prawo do emerytury w 2011 r., organ rentowy w ogóle nie podejmuje wypłaty świadczenia, jeżeli nie nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy. Po rozwiązaniu umowy o pracę osoby te mogą zatrudnić się ponownie u tego samego lub innego pracodawcy. Wówczas emerytura będzie im wypłacana”. Tak samo przyjmuje również Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wskazując: „Natomiast osoby, które wprawdzie są zatrudnione u dotychczasowego pracodawcy, ale w związku z przejściem na emeryturę rozwiązały stosunek pracy, a następnie zatrudniły się ponownie, będą nadal miały prawo do wypłaty emerytury” (informacja z 2 marca 2011 r., www.zus.pl, data odwiedzin strony: 28 lutego 2012 r.).

Podsumowując, z art. 103a u.e.r. nie wynika zakaz zatrudniania emerytów, ani ponownego nawiązania stosunku pracy – już po otrzymaniu emerytury – z jakimkolwiek, także tym samym, pracodawcą. Tym samym, wbrew sugestiom wnioskodawcy, przepis ten nie pozbawia emerytów prawa do łączenia świadczeń emerytalnych i wykonywania pracy.

3. Analiza omawianego problemu konstytucyjnego nie jest możliwa bez odwołania się do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego poczynionych na kanwie wyroku z 7 lutego 2006 r. (sygn. akt SK 45/04). W orzeczeniu tym poddano kontroli art. 103 ust. 2a u.e.r., który brzmiał: „Prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego”. Skontrolowany przez Trybunał przepis miał

więc taką samą treść jak oceniany w niniejszej sprawie art. 103a u.e.r. Rozstrzygając wątpliwości skarżących, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że:

— „[...] zaskarżony przepis dotyka wyłącznie osób, które – pomimo osiągniętego wieku emerytalnego – kontynuują swoją dotychczasową działalność zawodową i których podstawowym źródłem utrzymania jest praca zarobkowa. W ich przypadku emerytura stanowi jedynie dodatkowe źródło dochodów i – inaczej niż w przypadku osób, które zakończyły działalność zawodową – nie można mówić o ich ograniczonej zdolności adaptacyjnej”;

— „[...] ustawodawca nie zakazuje ponownego zatrudnienia danej osoby przez tego samego pracodawcę. Osoby, które rozwiązały stosunek pracy, mogą ponownie nawiązać ten stosunek, również z dotychczasowym pracodawcą, nie tracąc prawa do emerytury, jednakże nawiązanie stosunku pracy uzależnione jest od swobodnej decyzji pracodawcy. Pracodawca może zawsze odmówić ponownego zatrudnienia pracownika, który rozwiązał stosunek pracy, i zatrudnić w jego miejsce inną osobę albo powstrzymać się od zatrudnienia pracownika. Konsekwencją zaskarżonego przepisu w razie wypowiedzenia stosunku pracy przez pracownika, który pragnie skorzystać z uprawnień emerytalnych, jest stworzenie pracodawcy dodatkowej okazji dla podejmowania decyzji dotyczących zatrudnienia nowych pracowników”;

— „W świetle przepisów ustawy, kontynuowanie zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy nie ma wpływu na nabycie prawa do emerytury w wyniku spełnienia określonych w ustawie przesłanek, ale prowadzi jedynie do zawieszenia świadczenia do chwili rozwiązania stosunku pracy. Rozwiązanie stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą umożliwia realizację świadczenia emerytalnego bez potrzeby ponownego występowania o ustalenie tego prawa”;

— „Nie ulega wątpliwości, że celem wprowadzonego przepisu jest tworzenie nowych miejsc pracy. Wprowadzone rozwiązanie ma zachęcać osoby, które osiągnęły wiek emerytalny, do rozwiązania stosunku pracy, a tym samym do definitywnego zwolnienia miejsca pracy dla osób młodszych. Kwestionowana regulacja ma zatem służyć realizacji konstytucyjnych zadań państwa. Zgodnie z art. 65 ust. 5 Konstytucji, władze publiczne mają bowiem obowiązek prowadzić politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”;

— „Zaskarżony przepis, w przyjętym przez Trybunał rozumieniu, ma zastosowanie do zdarzeń i zachowań podejmowanych po jego wejściu w życie i nie ma charakteru retroaktywnego. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady *lex retro non agit*”.

4. Powyższe ustalenia umożliwiają ocenę zakwestionowanych przepisów w świetle zarzutów wnioskodawcy. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (dalej: zasada zaufania) jest traktowana przez Trybunał Konstytucyjny jako nadrzędna zasada wynikająca z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Z zasady zaufania wynika szereg zasad szczegółowych, m.in. nakaz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, zakaz retroakcji, nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* oraz nakaz ochrony praw nabytych (zob. np. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00 oraz 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04). Z tego względu w pierwszej kolejności należy rozważyć zarzuty dotyczące zasad pochodnych (tj. zakazu retroakcji oraz nakazu ochrony praw nabytych), gdyż wykroczenie przeciwko nim implikuje także naruszenie zasady zaufania.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady *lex retro non agit*, trzeba zauważyć, że zakwestionowany przepis działa na przyszłość, gdyż wprost stanowi, iż do emerytur i rent przyznanych przed wejściem w życie omawianej ustawy stosuje się zasady z niej wynikające dopiero od 1 października 2011 r. Tym samym art. 103a u.e.r. w związku z art. 28 u.z.f.p. nie zmienia wstecznie możliwości łączenia rozpoczęcia pobierania emerytury i kontynuacji pracy zawodowej. Z regulacji tej nie wynika również, że pobrane przez osoby kontynuujące zatrudnienie emerytury zostaną uznane za świadczenia pobrane nienależnie (art. 138 ust. 1 u.e.r.), co stanowiłoby istotę retroakcji i zmieniło w sposób niekorzystny sytuację uprawnionego do emerytury z mocą wsteczną. Tym samym omawiana norma polega na tym, że od pewnego momentu – określonego w przyszłości – nie będzie możliwe dalsze pobieranie świadczeń emerytalnych bez rozwiązania stosunku pracy u dotychczasowego pracodawcy. Należy jednak podkreślić, że emeryci będą mogli

ponownie nawiązać stosunek pracy (por. wcześniej pkt V.2 niniejszego pisma). Powyższe ustalenia są zgodne także z cytowanym już wyrokiem Trybunału w sprawie o sygn. akt SK 45/04 i dokonaną w nim oceną charakteru normy prawnej, zawartej w art. 103 ust. 2a u.e.r. Należy zatem stwierdzić, że art. 103a u.e.r. w związku z art. 28 u.z.p.f. nie naruszają zakazu retroakcji, wywodzonego z art. 2 Konstytucji.

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Na gruncie analizowanej sprawy bezspornie można stwierdzić, że – unormowanymi na poziomie ustawowym – prawami podmiotowymi są: prawo do otrzymywania świadczeń emerytalnych, prawo do pracy, prawo do łączenia pracy z pobieraniem świadczeń emerytalnych. W tym kontekście trzeba podkreślić, że nie naruszono żadnego z powyższych praw podmiotowych, gdyż kontrolowany przepis: nie znosi prawa do emerytury ani prawa do pracy, nie zakazuje także wykonywania pracy i łączenia jej z pobieraniem świadczeń emerytalnych. Kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy nie ustanawiają dodatkowego warunku otrzymania świadczeń (co zdają się *implicite* zakładać wnioskodawcy), gdyż – co dostrzegł także Trybunał w sprawie o sygn. akt SK 45/04 – kontynuowanie zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy nie ma wpływu na nabycie prawa do emerytury (inaczej jednak: I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 22). Artykuł 103a u.e.r. powoduje jedynie, że początek wypłacania świadczeń ostatecznie nabytego prawa do emerytury jest zawieszony do chwili rozwiązania stosunku pracy. Tym samym samo rozwiązanie stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą umożliwi realizację świadczenia emerytalnego bez potrzeby ponownego występowania o ustalenie tego prawa. Jednocześnie nadal istnieje możliwość łączenia świadczeń emerytalnych z wykonywaniem pracy, ponieważ przepis tego nie zabrania (zob. pkt V.2 niniejszego pisma) – należy tylko ponownie nawiązać stosunek pracy. Przepis ten modyfikuje więc nie tyle nabycie prawa do świadczeń emerytalnych, co określa nowy, dodatkowy warunek konieczny do wypłacenia świadczeń emerytalnych.

Natomiast, zdaniem Sejmu, nie można mówić o prawie nabytym do określonego trybu wypłacania świadczeń emerytalnych. Gdyby jednak nawet przyjąć, że w omawianym przypadku mamy do czynienia z prawem słusznie nabytym, to trzeba zauważyć, iż zasada ochrony praw słusznie nabytych nie ma charakteru

absolutnego. Trybunał podkreślał, że w pewnych przypadkach możliwe jest dokonywanie od niej odstępstw: „Takie odstępstwa są dopuszczalne jedynie w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami” (wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. akt K 27/09; zob. także wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 oraz 15 września 1998 r., sygn. K 10/98). W niniejszej sprawie poza sporem sytuuje się okoliczność pozostawienia przez ustawodawcę podmiotom, których sytuacja w wyniku zmiany trybu wypłacania świadczeń emerytalnych ulegała modyfikacji, wyjątkowo długiego okresu dostosowawczego (tj. 8 miesięcy – ustawa weszła w życie 1 stycznia, a regulacja w stosunku do osób, którym przyznano emeryturę przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy – 1 października). Należy zatem stwierdzić, że prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – który wielokrotnie wskazywał, że zasada ochrony praw nabytych nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki i nie zakazuje ograniczania lub znoszenia praw, o ile przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne, w szczególności zapewnienie równowagi budżetowej w państwie, czy też dbałość o stabilność finansową w systemie ubezpieczenia społecznego (wyroki TK z: 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03 oraz 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02) – także *ratio legis* analizowanej regulacji zasługuje na uznanie. Jak już bowiem wskazywano (zob. pkt I.3 niniejszego pisma oraz wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04), ma ona służyć ograniczeniu wydatków z budżetu państwa oraz uelastycznieniu rynku pracy. Nie bez znaczenia dla oceny omawianej regulacji musi być też sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce, współkształtowana przez tzw. światowy kryzys finansowy, która wymaga od ustawodawcy podejmowania działań zmierzających do racjonalizowania wydatków. Powyższe uzasadnia, że art. 103a u.e.r. w związku z art. 28 u.z.p.f. nie naruszają zasady ochrony praw słusznie nabytych.

W zakresie zarzutu naruszenia zasady zaufania należy stwierdzić, za ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, że zasada ta chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne oraz że istnieją takie dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, iż zmiana warunków

społecznych lub gospodarczych pociągnie za sobą zmiany regulacji prawnych, w tym również takie, które zniosą lub ograniczą dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. np. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03; 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09). Zdaniem Sejmu, nie można racjonalnie przyjąć, że tryb wypłacania, wysokość czy sposób waloryzacji emerytury będą zawsze takie same, gdyż zależą one od stanu finansów publicznych państwa, który jest pochodną różnych, często niezależnych od ustawodawcy, okoliczności. Nie można zatem przyjąć, że art. 103a u.e.r. w związku z art. 28 u.z.p.f. godzi w zasadę zaufania.

5. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że 103a u.e.r. w związku z art. 28 u.z.p.f. jest **zgodny** z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kópacz