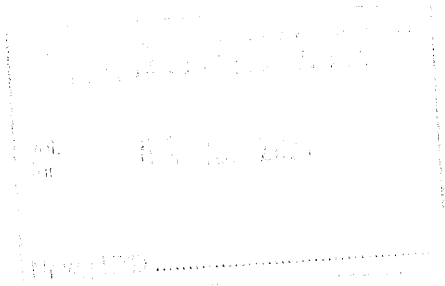




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 140/20

BAS-WAK-54/21

Warszawa, 1 października 2021 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej T K z 8 lipca 2019 r. (sygn. akt SK 140/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 291, ze zm.) **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

W dniu 30 grudnia 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej T K z 8 lipca 2019 r. (sygn. akt SK 140/20).

Przedmiotem kontroli jest art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 291, ze zm.; dalej: u.e.r.) w zakresie, w jakim dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 32 tejże ustawy. Zaskarżony art. 25 ust. 1b u.e.r. stanowi: „Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 oraz z 2021 r. poz. 4), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

Skarżący urodził się w 1950 r. Od marca 2010 r. ma ustalone prawo do emerytury w niższym wieku (dalej: e.n.w.; emerytura w obniżonym wieku). Po osiągnięciu pełnego wieku emerytalnego skarżący wystąpił do ZUS o przyznanie mu świadczenia emerytalnego w powszechnym wieku (dalej: e.p.w.) obliczonego według nowego systemu emerytalnego, tj. systemu zdefiniowanej składki. Decyzją z kwietnia 2016 r., ZUS przyznał mu emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym, obliczoną na podstawie zgromadzonych przez skarżącego składek na ubezpieczenie społeczne, a więc według art. 26 u.e.r., a następnie pomniejszył podstawę tego świadczenia o kwotę stanowiącą sumę wypłaconych mu emerytur od 2010 r., tj. od chwili uzyskania przez niego prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym (art. 25 ust. 1b u.e.r.).

Organ zawiesił wypłatę e.p.w., ponieważ jej wysokość była niższa niż dotychczas pobieranej e.n.w. Od powyższej decyzji skarżący odwołał się do Sądu Okręgowego w K VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Wyrokiem z lutego 2017 r. (sygn. akt), sąd I instancji oddalił odwołanie skarżącego. Następnie wniósł on apelację do Sądu Apelacyjnego w K III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, podnosząc naruszenie przepisów prawa przez błędną wykładnię art. 25 ust. 1b u.e.r. Zdaniem skarżącego, przepis art. 25 ust. 1b u.e.r. nie może mieć zastosowania do osób, które w dacie zmiany stanu prawnego pobierały świadczenie emerytalne, ponieważ prowadzi to do naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. Sąd II instancji oddalił apelację (wyrok z marca 2019 r., sygn. akt). Zdaniem Sądu Apelacyjnego w K , prawo do emerytury powstaje z mocy prawa z dniem spełnienia wszystkich przesłanek wymaganych do jego nabycia, jednak niezbędne jest także potwierdzenie tego prawa w formie decyzji w celu wypłaty świadczenia o określonej wysokości. Warunkiem zatem przyznania prawa do emerytury jest wniosek ubezpieczonego. Z kolei prawem nabytym jest, w ocenie sądu, prawo do emerytury po spełnieniu warunków ustawowych, a nie prawo do emerytury w określonej wysokości, która może być ustalona dopiero wtedy, gdy ubezpieczony wystąpi z wnioskiem o wypłatę tego świadczenia. Tak więc „ochronie konstytucyjnej podlega nabyte niezrealizowane prawo do emerytury (obejmujące warunki nabycia tego prawa, tj. wiek, staż itp.) od momentu jego nabycia z mocy prawa, natomiast prawo do emerytury w określonej wysokości powstaje dopiero w momencie ustalenia tej wysokości w związku z wystąpieniem przez uprawnionego ze stosownym wnioskiem” (wyrok Sądu Apelacyjnego w K z marca 2019 r., sygn. akt).

2. Zaskarżony przepis jest, zdaniem skarżącego, niezgodny z art. 2 (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada ochrony praw nabytych) i art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) Konstytucji.

3. W ocenie skarżącego, zaskarżony przepis, który ustanawia mechanizm potrącania wypłaconych emerytur, jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, zasadą ochrony praw nabytych oraz konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego. Skarżący swoje zarzuty opiera na tezach wyroku

TK z 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16, w którym orzeczono niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu wobec kobiet urodzonych w 1953 r. „Ze względu na zakres orzekania w tej sprawie uwagi Trybunału Konstytucyjnego odnosiły się do jednej tylko grupy ubezpieczonych niemniej jednak takie same konsekwencje dotknęły mężczyzn urodzonych po dniu 1 stycznia 1949 r., którzy prawo do wcześniejszej emerytury nabyli na podstawie art. 32 ustawy, a więc z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach. W stosunku do nich również doszło do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa albowiem również w stosunku do nich mimo nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym przed dniem 1 stycznia 2013 r. miał zastosowanie mechanizm potrącania, którego podstawę stanowi kwestionowany art. 25 ust. 1 b ustawy o emeryturach i rentach z FUS” (skarga konstytucyjna, s. 5).

Niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji polega na tym iż ubezpieczeni, którzy „zdecydowali się przejść na wcześniejszą emeryturę przed dniem 1.01.2013 r., nie mieli – w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego świadomości co do skutków prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej. Nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia, co będzie miało bezpośredni wpływ na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej, a w konsekwencji na jej wysokość. Skarżący podejmując decyzję o złożeniu wniosku o przyznanie świadczenia emerytalnego z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w 2010 r. kierował się zasadami obliczania emerytur obowiązującymi w tej dacie kiedy to przejście na wcześniejszą emeryturę nie wpływało na wysokość świadczenia po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego” (skarga konstytucyjna, s. 6).

Artykuł 25 ust. 1b u.e.r. zmienił zasady ustalania emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, a skarżący nie mógł przystosować się do nowych zasad. „Rozpoczęcie realizacji prawa do wcześniejszej emerytury, która bezpośrednio wpływa na wysokość emerytury powszechnej – w oparciu o zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – stanowi podstawę uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób niekorzystny «reguł gry» w stosunku do osób korzystających ze swoich uprawnień na zasadach

wskazanych w ustawie. Nie będzie tym samym pułapką dla tych, którzy w zaufaniu do obowiązującego prawa, określającego w dodatku horyzont czasowy wypłacanych świadczeń i zasad ich realizacji, skorzystali ze swoich uprawnień” (skarga konstytucyjna, s. 6).

Zaskarżona regulacja zawarta w art. 25 ust. 1b u.e.r. również w stosunku do mężczyzn z rocznika 1950 (i kolejnych), którzy spełnili przed dniem 1 stycznia 2013 r. przesłanki do uzyskania prawa do emerytury w obniżonym wieku w związku z wykonywaniem pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również konstytucyjnie zagwarantowane prawo do zabezpieczenia społecznego, które gwarantuje art. 67 ust. 1 Konstytucji. „Z treści powołanego przepisu ustawy zasadniczej można również wywieść prawo podmiotowe ubezpieczonego do uzyskania świadczenia emerytalnego obliczonego według zasad zgodnych z obowiązującymi nie tylko przepisami prawa, ale również zasadami konstytucyjnymi o ogólnym charakterze. Na prawo do emerytury składa się bowiem określone świadczenie, na wysokość którego wpływ mają różne czynniki, w szczególności staż pracy czy wysokość osiągniętych zarobków, a także od 1.01.2013 r. określone sposoby jego wyliczenia, zgodnie z którymi kluczowy jest moment podjęcia decyzji o zaniechaniu czy też ograniczeniu aktywności zawodowej i po spełnieniu wymogów ustawowych przejścia na emeryturę w obniżonym wieku” (skarga konstytucyjna, s. 7). Taki stan rzeczy powoduje, że prawo do zabezpieczenia społecznego zostało naruszone w niniejszej sprawie. Skarżący bowiem kierował się treścią obowiązujących przepisów prawa i podjął decyzję o realizacji prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym, mając przy tym świadomość, że w przyszłości przejdzie na emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym, zaś kwoty wypłaconych świadczeń nie zostaną potrącone ze zgromadzonego kapitału emerytalnego. Tymczasem ustawodawca wprowadził zmianę, która naruszyła zasadę ochrony praw nabytych. „Naruszającym bowiem tą zasadę jest ingerencja ustawodawcy w prawo obywatela, które nabył i co istotne w takiej formie, że obywatel nie jest w stanie cofnąć skutków podjętej uprzednio decyzji [...]. Szczególnie znacznie wprowadzanie takich zmian ma w przypadku ingerencji w nabyte świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego, na których wysokość jednostka ma wpływ nie tylko poprzez pracę w określonym okresie i osiągnięcie określonych zarobków ale również jak ma to miejsce w niniejszej sprawie moment podjęcia

decyzji o zakończeniu bądź ograniczeniu aktywności zawodowej i złożeniu wniosku o przyznaniu wcześniejszej emerytury” (skarga konstytucyjna, s.8).

Skarżący dodaje, za wyrokiem TK wydanym w sprawie P 20/16, że „skoro ustawodawca pozostawił niektórym grupom ubezpieczonych wybór (po spełnieniu określonych warunków) powinien do momentu «skonsumowania» tych uprawnień utrzymać te same «reguły gry». Osoby te miały świadomość dokonujących się zmian, działając jednak w zaufaniu do prawa, mogły dokonać wyboru i spodziewać się, że ustawodawca nie zmieni zasad co do sposobu obliczania wysokości” (skarga konstytucyjna, s. 8).

Trybunał Konstytucyjny wezwał skarżącego do wskazania, w jaki sposób zaskarżony przepis naruszył jego konstytucyjne prawa i wolności (zarządzenie TK z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt Ts 110/19). W piśmie procesowym z 13 stycznia 2020 r. wskazał on, że zaskarżony przepis narusza, wynikające z treści art. 67 ust. 1 Konstytucji, „prawo podmiotowe ubezpieczonego do uzyskania świadczenia emerytalnego obliczonego według zasad zgodnych z obowiązującymi nie tylko przepisami prawa, ale również zasadami konstytucyjnymi o ogólnym charakterze. Na prawo do emerytury składa się bowiem określone świadczenie, na wysokość którego wpływ mają różne czynniki, w szczególności staż pracy czy wysokość osiągniętych zarobków, a także od 1 stycznia 2013 r. określone sposoby jego wyliczania, zgodnie z którymi kluczowy jest moment podjęcia decyzji o zaniechaniu czy też ograniczeniu aktywności zawodowej i po spełnieniu wymogów ustawowych przejścia na emeryturę w obniżonym wieku” (pismo skarżącego z 13 stycznia 2020 r., s. 2).

Prawo skarżącego do zabezpieczenia społecznego zostało naruszone przez ustawodawcę, bowiem ubezpieczony „podjął decyzję o realizacji prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym w związku ze spełnieniem przesłanek uzyskania świadczenia z tytułu pracy w szczególnych warunkach, mając świadomość co do sposobu obliczania tego świadczenia i braku wpływu podjęcia decyzji w sprawie ubiegania się o nie na wysokość przyszłej emerytury. Tymczasem wprowadzenie zaskarżonej regulacji, która obowiązywała w dacie wydawania decyzji w przedmiocie emerytury, a nie obowiązywała w momencie przejścia przez skarżącego na emeryturę w obniżonym wieku, stała się podstawą wydania orzeczeń sankcjonujących decyzję ZUS, na mocy której wysokość świadczenia emerytalnego skarżącego została pomniejszona o pobrane należności z tytułu emerytury

wcześniejszej. „Skarżący, przechodząc na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym, nie mógł jednak przewidzieć, że w trakcie jej pobierania wprowadzone zostaną przepisy obniżające z tego powodu świadczenie emerytalne z powszechnego wieku, stąd też nie mógł on podjąć decyzji o ewentualnym niekorzystaniu z prawa do emerytury w obniżonym wieku” (pismo skarżącego z 13 stycznia 2020 r., s. 2).

Innymi słowy, „Naruszone zostało więc prawo Skarżącego do uzyskania świadczenia w wysokości zgodnej z normami konstytucyjnymi, tj. wysokości jakiej mógł on spodziewać się przechodząc na wcześniejszą emeryturę jako prawa już nabytego, które realizował. Konstytucyjne prawa Skarżącego zostały więc naruszone w ten sposób, iż wprowadzone przepisy uniemożliwiły cofnięcie skutków decyzji podjętej przez Skarżącego przed ich wejściem w życie i wpłynęły na ograniczenie nabytego prawa do świadczenia emerytalnego w określonej wysokości” (pismo skarżącego z 13 stycznia 2020 r., s. 3).

III. Analiza formalnoprawna

Sejm zwraca uwagę na niespójność, jaka wyłania się z treści skargi. W *petitum* pisma inicjującego postępowanie skarżący sformułował zakres zaskarżenia, który obejmuje art. 25 ust. 1b u.e.r., ale przywołuje przy tym art. 32 u.e.r. Inicjator postępowania podnosi, że nabył emeryturę na podstawie art. 32 u.e.r. Przepis ten przewiduje, że „Ubezpieczonym urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r., będącym pracownikami, o których mowa w ust. 2 i 3, zatrudnionymi w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przysługuje emerytura w wieku niższym niż określony w art. 27 pkt 1”. Jak wynika ze skargi konstytucyjnej skarżący urodził się w 1950 r., a zatem nie może być on beneficjentem prawa do emerytury, o której mowa w tym przepisie. A ponadto zaskarżony art. 25 ust. 1b u.e.r. ma zastosowanie tylko do tych ubezpieczonych, którzy pobierali emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 oraz z 2021 r. poz. 4). Emerytury pobierane na podstawie art. 32 u.e.r. nie są, jak wynika z zaskarżonego przepisu, potrącane z kapitału emerytalnego w przypadku przejścia na e.p.w. Nadto do urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. nie ma zastosowania art. 25 ust. 1b u.e.r., ale przepis art. 55a u.e.r. Z przesłanych Sejmowi dokumentów wynika, iż skarżący

pobiera emeryturę o symbolu ENMS, co może wskazywać na świadczenie emerytalne, o którym mowa w art. 184 w związku art. 32 u.e.r. lub na świadczenie przyznane na podstawie art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, ze zm.). W takim stanie rzeczy Sejm nie można dokonać analizy zaskarżonego przepisu w zakresie ujętym w *petitum* skargi konstytucyjnej, ponieważ art. 32 u.e.r. nie ma bezpośrednio zastosowania do skarżącego. Tak więc Sejm ustosunkuje się do szerzej ujętego zagadnienia, czy art. 25 ust. 1b u.e.r. jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wobec tego Sejm wnioskuje o **umorzenie** w postępowania w zakresie dotyczącym art. 32 u.e.r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

IV. Wzorce kontroli

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

W praktyce TK stwierdzał niekonstytucyjność przepisów z powodu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, gdy, po pierwsze, prawodawca zmienił w sposób arbitralny sytuację prawną jednostki, uniemożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą

pociągnąć za sobą (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Po drugie, prawodawca powołał do życia regulację, kształtującą uprawnienia niemożliwe do zrealizowania z tego powodu, że nie istnieją procedury ich 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 analizowanej zasady zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić.

2. Zasada ochrony praw nabytych stanowi element składowy demokratycznego państwa prawnego, a jej źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie TK uforował sobie drogę pogląd, w myśl którego arbitralne znoszenie lub ograniczanie praw podmiotowych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym, występującym w obrocie prawnym jest niedopuszczane (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06). Z drugiej jednak strony, ochrony praw nabytych nie można utożsamiać z ich nienaruszalnością (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Analizowana zasada nie ma więc charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeśli znajduje uzasadnienie w innej zasadzie lub wartości konstytucyjnej (por. m.in. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). „Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli:

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

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

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

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

3. Skarżący powołuje jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” (szerzej K. Ślebzak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 1492 i n.). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że:

1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie

rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zwraca się uwagę, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, uwagi do art. 67, s. 5-6).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00, zob. także wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

V. Analiza materialnoprawna

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

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

bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, a także jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny, jaki wyłaniał się z pytania prawnego, dotyczył zagadnienia przechodzenia kobiet urodzonych w 1953 r. z emerytury w niższym wieku na emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym, a konkretnie mechanizmu potrącania sumy wypłaconych e.n.w. z tzw. kapitału emerytalnego. Zdaniem Trybunału, wprowadzenie do u.e.r. wspomnianego mechanizmu nastąpiło z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tezy wyroku rysują się następująco.

Po pierwsze, kobiety urodzone w 1953 r., które przeszły na e.n.w., nie miały świadomości co do skutków prawnych, jakie decyzja ta może wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu e.p.w. Nie mogły bowiem przewidzieć, że zdarzenie to będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. „Nie spodziewały się, że fakt wypłacania świadczeń emerytalnych wpłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że kobiety te przez cztery lata mogły realizować swoje uprawnienia w oparciu o obowiązujący przed 2013 r. stan prawny. Natomiast zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, wypłacanych kobietom urodzonym w latach 1949-1952, które przeszły na tych samych warunkach na emeryturę wcześniejszą, pozostały niezmienione”.

Po drugie, decyzja o przejściu na e.n.w. nie mogła wiązać się ze stanem niepewności co do przyszłej sytuacji prawnej emeryta i ubezpieczonego. Ubezpieczony miał prawo oczekiwać, że ustawodawca nie zmieni w sposób niekorzystny „reguł gry” w stosunku do osób korzystających ze swoich uprawnień na zasadach wskazanych w ustawie. Zmiana regulacji prawnej nie może być, w opinii TK, „pułapką dla tych, którzy w zaufaniu do obowiązującego prawa, określającego w dodatku horyzont czasowy wypłacanych świadczeń i zasad ich realizacji, skorzystali ze swoich uprawnień”. Trybunał odróżnia dwie sytuacje. Pierwsza odnosi się zmiany (odebrania) uprawnień (przywilejów), które mogą być dokonane przez ustawodawcę, ale ze skutkiem na przyszłość. Druga zaś sytuacja dotyczy zmiany reguł gry trakcie realizacji uprawnień w taki sposób, że uprzednio podjęte decyzje okazują się mieć niekorzystny wpływ na ukształtowanie kolejnych uprawnień, a ubezpieczeni nie mogli przewidzieć takiej zmiany w momencie

podejmowania tych decyzji. Ta druga sytuacja miała miejsce w sprawie rozpatrywanej przez TK

Po trzecie, prawo kobiet do przejścia na e.n.w. uzasadniano koniecznością łagodzenia skutków reformy emerytalnej z 1999 roku. Uprawnienie to dotyczyło wąskiej grupy ubezpieczonych, którzy nie byli przygotowani na poważne zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych. Tak więc uprawnienie do e.n.w. i uprawnienie do e.p.w. nie miało charakteru arbitralnego. W tym kontekście, „Ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r., naruszył zatem zasadę lojalności państwa względem obywateli. Wprowadzając nowe, mniej korzystne zasady po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury, naraził te kobiety na nieprzewidziane skutki, które w istocie stanowiły dla nich pułapkę. Skoro ustawodawca wprowadził możliwość skorzystania z korzystniejszych regulacji, wskazując jednocześnie horyzont czasowy realizacji uprawnień, jego obowiązkiem było zagwarantowanie wypłaty świadczeń w tym okresie”.

Po czwarte, „Skutkiem niniejszego wyroku jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia Trybunału. Przepis ten otwiera drogę do sanacji konstytucyjności sytuacji prawnych, w których zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wywołało konsekwencje zakwestionowane przez Trybunał. Z powszechnego charakteru wyroków TK, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji i utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (art. 190 ust. 3 Konstytucji), wynika, że możliwość rozstrzygnięcia sprawy z pominięciem derogowanego przepisu odnosi się zasadniczo do wszystkich spraw, w których niekonstytucyjny przepis był podstawą orzeczenia o prawach osób uprawnionych, bez względu na to, kto i w jakim trybie zwrócił się do Trybunału z odpowiednim żądaniem [...]. Wskazane wyżej przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają jednak specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytur kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku TK w konkretnych wypadkach”.

W związku z tym, w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym, ustawodawca dokonał zmiany u.e.r.,

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

2. Skarżący swoje stanowisko opiera na wyżej wskazanym wyroku TK w sprawie kobiet urodzonych w 1953 r. Sejm dostrzega jednak istotne różnice pomiędzy skarżącym a ubezpieczonymi kobietami urodzonymi w 1953 r., które nie pozwalają uznać motywów wyroku w sprawie P 20/16 za rozstrzygające dla problemu konstytucyjnego zawisłego przed sądem konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

Przede wszystkim, wspomniany wyrok TK dotyczył tylko wąskiej grupy kobiet pobierających e.n.w., które urodziły się w 1953 r. Ustawodawca wprowadził regulację prawną, która pozwoliła kobietom urodzonym pomiędzy 1949 r. a 1953 r. przechodzić na e.n.w., a potem na e.p.w. Następnie tylko ubezpieczone – urodzone w 1953 r. – nie mogły skorzystać z prawa do e.p.w. bez potrącenia wypłaconych im świadczeń. Ustawodawca zmienił „reguły” w odniesieniu do jednego rocznika ubezpieczonych w grupie kobiet objętych reformą ubezpieczeń społecznych, a które powszechny wiek emerytalny osiągnęły w roku wejścia w życie zaskarżonego przepisu. W tym stanie faktycznym miały one słuszenie roszczenie wobec państwa.

Ponadto kanwą sprawy P 20/16 było pytanie prawne Sądu Okręgowego, czy art. 25 ust. 1b u.e.r. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 i art. 50 ustawy o FUS, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził niezgodność zaskarżonego przepisu w odniesieniu do jednego wzorca kontroli, tj. art. 2 Konstytucyjnego i wywodzonej z niego zasady zaufania obywateli do prawa i państwa. Na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.TK umorzył postępowanie w pozostałym zakresie, bowiem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z jednym ze wzorców kontroli czyni zbędnym kontrolę konstytucyjności

z w pozostałym zakresie, tj. w odniesieniu do art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z kolei w niniejszej sprawie, zainicjowanej skargą konstytucyjną, podstawowym wzorcem kontroli jest art. 67 Konstytucji, natomiast art. 2 Konstytucji pełni funkcję wzorca subsydiarnego.

3. Analiza materialnoprawna zaskarżonego przepisu wymaga przedstawienia założeń reformy ubezpieczeń społecznych, której skutkiem jest instytucja tzw. emerytury po emeryturze (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 224). W związku z tą instytucją pozostaje art. 25 ust. 1b u.e.r.

W systemie emerytalnym istnieją trzy grupy ubezpieczonych. Pierwsza – osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r., które nie ukończyły 30 roku życia w dniu wejścia w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Do tych ubezpieczonych mają zastosowanie w pełnym zakresie skutki tej reformy. Polegała ona na wprowadzeniu tzw. systemu zdefiniowanej składki, który oparty jest na oszczędnościach ubezpieczonego (składki) lokowanych na indywidualnych kontach (wyroki TK z: 25 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 4 7 /07). Druga grupa to ubezpieczeni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r., wobec których zastosowano systemem dotychczasowy, tzw. zdefiniowanego świadczenia (repartycyjny). Źródłem finansowania systemu repartycyjnego są wpłaty bieżących składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS). Fundusz ten jest uzupełniany, co należy podkreślić, dotacją z budżetu państwa. Trzecia zaś grupa obejmuje swoim zakresem osoby urodzone w okresie od 1 stycznia 1949 r. do 1 stycznia 1969 r. Miały one możliwość wyboru systemu emerytalnego, a więc czy ich składki będą (w stosownej części) odprowadzane do otwartych funduszy emerytalnych, czy w całości będą gromadzone w ZUS. Osoby z tej grupy, pozostające w systemie repartycyjnym, mogły skorzystać, tak jak skarżący, z prawa do wcześniejszej emerytury. Tak ustalony wiek emerytalny, czyli ukończone 60 lat, jest alternatywny do powszechnego wieku. Dzięki temu mężczyźni, zatrudnieni np. w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze, mogli przejść na emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

Należy odnotować, że w systemie zdefiniowanego świadczenia, z jakiego korzysta ubezpieczony, nie istnieją żadne ograniczenia, co do wysokości wypłacanej e.n.w., wynikające z przejścia na emeryturę na długo przed osiągnięciem

powszechnego wieku emerytalnego (art. 53 u.e.r.). W rezultacie podstawę jej wymiaru stanowi przeciętna zwaloryzowana kwota wynagrodzenia lub dochodu, od której wymierzono składki na ubezpieczenie społeczne z określonej liczby kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ustawowo wyznaczonego okresu przed złożeniem wniosku o ustalenie prawa do świadczenia. Na wypłacane świadczenie składają się dwie części. Pierwsza, mająca charakter socjalny, wynosi 24% kwoty bazowej, zaś druga, mająca charakter składkowy, jest wyliczana po uwzględnieniu wysokości osiągniętego wynagrodzenia (dochodu), nazywanego podstawą wymiaru i jest też zależna od długości posiadanego przez ubezpieczonego stażu zatrudnienia, tj. okresów składkowych i nieskładkowych (wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07). Warto zauważyć, że ustawodawca wprowadził mechanizm tzw. emerytury mieszanej, która miała łagodzić przejście z jednego systemu do drugiego. I tak np. „Emerytura przyznana na wniosek osoby ubezpieczonej, o której mowa w ust. 1, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2010, wynosi: 1) 70% emerytury obliczonej na podstawie art. 53 oraz 2) 30% emerytury obliczonej na podstawie art. 26” (art. 183 ust. 2 u.e.r.).

Ponadto ustawodawca gwarantuje pobierającym e.n.w. prawo do emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Przejście z e.n.w. na e.p.w. normuje art. 24 ust. 1 u.e.r., w myśl którego: „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”. Sposób ustalania wysokości tego świadczenia określa art. 25 u.e.r. Decydujące znaczenie dla wysokości e.p.w. 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 wysokość zwaloryzowanego kapitału początkowego (system tzw. zdefiniowanej składki). Od 1 stycznia 2013 r. ustawodawca zastrzegł, co wymaga podkreślenia z uwagi na istotę sporu zawisłego przed TK, że podstawę obliczenia e.p.w. pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę 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.). Zaskarżony art. 25 ust. 1b u.e.r. został dodany do u.e.r. na podstawie art. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z

Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r.).

4. Zdaniem skarżącego, art. 25 ust. 1b u.e.r. narusza jego prawo do zabezpieczenia społecznego, ponieważ nie chroni prawa nabytego, a także godzi w zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa. Sejm nie podziela tak sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności z następujących powodów.

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

Z kolei zaskarżony przepis jest elementem składowym tzw. emerytury po emeryturze. Trzeba podkreślić, że mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę” jest: po pierwsze, adresowany do ubezpieczonych, którzy skorzystali z prawa do e.n.w., zaś po drugie, pozwala przejść z systemu zdefiniowanego świadczenia (art. 53 u.e.r.) do systemu zdefiniowanej składki (art. 24 i art. 25 u.e.r.). Ubezpieczony pobierający e.p.w., której wysokość ustalona jest na podstawie art. 24 i art. 25 u.e.r., pozbawiony jest uprawnienia do zmiany systemu ubezpieczeń i ustalenia wysokości świadczenia na podstawie art. 53 u.e.r., co w określonych

sytuacjach mogłoby być dla niego finansowo korzystne. Na tej podstawie należy stwierdzić, że mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę” ma charakter niesymetryczny i wyłącznie jednokierunkowy, a przede wszystkim nie ma charakteru powszechnego, gdyż adresowany jest do wąskiej grupy emerytów.

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

Ponadto o naruszeniu art. 67 ust. 1 Konstytucji można mówić wówczas, gdyby instytucja potrącenia prowadziła do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06). Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały aktywności zawodowej. W przypadku skarżącego ów minimalny poziom został zapewniony, ponieważ e.n.w. nie jest świadczeniem ani częściowym, ani też pomostowym. Nie ma charakteru czasowego, a więc nie ustaje wraz z osiągnięciem powszechnego wieku. Jest to świadczenie alternatywne wobec emerytury w powszechnym wieku. Adresowane do tych ubezpieczonych, którzy legitymują się odpowiednio długim okresem zatrudnienia i mają ukończone 55 lat (kobieta) i 60 lat (mężczyzna). Jego wysokość jest ustalana na podstawie art. 53 u.e.r., który ma zastosowanie, co warto podkreślić, do wszystkich emerytur wypłacanych w „starym” systemie. Nie ulega ona zmniejszeniu z racji niższego wieku i podlega tym samym zasadom waloryzacji.

Konstrukcja mechanizmu przejścia z „emerytury na emeryturę” opiera się na założeniu, że ubezpieczony dwukrotnie osiąga wiek emerytalny, który nie mieści się, zdaniem Sejmu, w minimalnym zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającym istocie art. 67 ust. 1 Konstytucji. Literalne brzmienie art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego. Skarżący osiągnął wiek emerytalny w 2010 r. i złożył wniosek o emeryturę, która została mu przyznana w pełnej wysokości. Taki stan rzeczy uprawnia Sejm do wniosku, że skarżący skonsumował swoje konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego z chwilą przejścia na e.n.w. W tym przypadku uprawnienie do e.p.w. wykracza poza minimalny zakres ochrony, którą gwarantuje art. 67 Konstytucji. A zatem zaskarżony przepis, który jest elementem składowym mechanizm przechodzenia z e.n.w. do e.p.w., nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego i tym samym jej zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sejm pragnie jeszcze raz podkreślić, że z literalnego brzmienia art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić roszczenia do „emerytury po emeryturze”, a także roszczenia do „emerytury po emeryturze” o określonej wysokości.

Powyższa konstatacja czyni zbędnym orzekanie o zgodności art. 25 ust. 1b u.e.r. z art. 2 Konstytucji przywołanym jako subsydiarny wzorzec kontroli.

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

5.1. Sejm stoi na stanowisku, że zaskarżony przepis jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych, ponieważ skarżący nie nabył w 2013 r. prawa do e.p.w., a powszechny wiek emerytalny osiągnął dopiero w 2016 r. Innymi słowy, w chwili wejścia w życie zaskarżonego przepisu ani też przed 1 stycznia 2013 r. skarżący nie spełniał przesłanek prawa do e.p.w. Tak więc w analizowanym przypadku nie można mówić o uprawnieniu nabytym *ex lege*, które nie zostało zrealizowane przed wejściem art. 25 ust. 1b u.e.r., a następnie zostało zniesione przez ustawodawcę. W tym miejscu należy przypomnieć pogląd TK, że „zasada ochrony praw nabytych nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów

określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim jej sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym”. Przenosząc ten pogląd na grunt sprawy zawisłej przed TK należy stwierdzić, iż skarżącemu nie przysługiwało prawo do e.p.w. w chwili zmiany zasad ustalania wysokości świadczenia.

Zasada ochrony praw nabytych odnosi się również do tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (por. wyroki TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99 i z 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98). W stanie faktycznym sprawy zawisłej przed TK nie można twierdzić, iż skarżący posiadał ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną, ponieważ zmiana zasad ustalania wysokości spornego świadczenia została wprowadzona 1 stycznia 2013 r., zaś prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki nabył dopiero w 2016 r. A ponadto ustawodawca nie pozbawił skarżącego prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, a jedynie dokonał modyfikacji wysokości tego świadczenia.

Niezależnie od tego zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Jednak zasada ta „nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzenia regulacji ograniczających lub ich pozbawiających, jeśli wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, którym w konkretnej sytuacji powinno się przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a których realizacja nie jest w inny sposób możliwa. Nawet wówczas należy dodatkowo ocenić, czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Z powyższych warunków wynika, że Konstytucja poza gwarancjami nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także bez oparcia w założeniach obowiązującego porządku konstytucyjnego. Zakres ochrony tzw. praw tymczasowych dotyczy bowiem wyłącznie oczekiwań usprawiedliwionych i racjonalnych i nie obejmuje takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (wyrok TK z 8 grudnia 2011 r., sygn. akt

P 31/10, por. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

Sejm stoi na stanowisku, że wprowadzenie art. 25 ust. 1b u.e.r. było konieczne i niezbędne dla zachowania sprawiedliwości społecznej. Mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę” powodował, że o wysokości e.p.w. nie decydowały cechy podmiotowe uprawnionych i wysokość ich zarobków, aktywność zawodowa po przejściu na e.n.w., ale okoliczność zmiany systemu finansowania świadczenia. Im później ubezpieczony złożył wniosek o e.p.w., tym większą otrzymał emeryturę w systemie zdefiniowanej składki. Ergo im dłużej „konsumował składki” pobierając e.n.w., tym większy był wymiar jego świadczenia z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Zgromadzony bowiem kapitał podlegał stałej waloryzacji, powiększając swoją wartość. Z kolei współczynnik dalszego życia stawał się krótszy, ponieważ decyzja o przejściu na e.p.w. oddalona była w czasie. Taki stan prawny nie był oceniany pozytywnie, o czym świadczy choćby wypowiedź SN: „Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych (zob. przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2005 r., P 13/04). Także w doktrynie podkreśla się, że brak odliczenia pobranych emerytur uprzywilejowywałby tę kategorię ubezpieczonych, nadużywając solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, w nieuzasadniony sposób uszczuplając przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz stanowi nadużycie solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, gdyż nałożono by na nią obowiązek sfinansowania wypłaty tej części emerytury w wieku powszechnym, która nie znajduje pokrycia we wcześniej wniesionym (zaewidencjonowanym), lecz wydanym (tj. pomniejszonym o kwoty pobranych emerytur) wkładzie ubezpieczonego stanowiącym zasadniczy element podstawy obliczenia emerytury (zob. głosę K. Antonowa do przywołanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego III UZP 6/17, OSP 2019 nr 1, poz. 5) [...]. Zatem w sytuacji przechodzenia na kolejne rodzaje emerytury emeryt, który nawet nie podejmował zatrudnienia, był beneficjentem przyrostu świadczenia bez wkładu w postaci składek” (wyrok SN z 12 marca 2020 r., sygn. akt II UK 323/18; por. wyrok SN z 12 września

2017 r., sygn. akt II UK 381/16; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 12 listopada 2015 r., sygn. akt III AUa 415/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r., sygn. akt III AUa 2048/14). Tak więc wprowadzenie art. 25 ust. 1b u.e.r. nie może być, jak chce tego skarżący, rozumiane jako naruszenie zasady ochrony praw nabytych.

5.2. Skarżący podnosi zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, której źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji. Trzeba się zgodzić ze skarżącym, że zaskarżony przepis, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r., wpłynął negatywnie na wysokość e.p.w., a skarżący nie mógł przygotować się do tej zmiany, ponieważ nabył prawo do e.n.w. w 2010 r., a prawo do e.p.w. w 2016 r. Niemniej jednak z przywołanej w charakterze wzorca kontroli zasady nie można wyprowadzać stałości i niezmienności uprawnień socjalnych. Ustawodawca może dokonać zmian w prawie, nawet na niekorzyść ich adresatów, jeśli przemawiają za tym ważne argumenty i pod warunkiem, że nie czyni tego arbitralnie (wyrok TK z 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12). Zdaniem Sejmu, ma on także prawo wycofać się z nietrafnych i błędnych rozwiązań prawnych, które noszą cechę nieuzasadnionych przywilejów. Zgodzić się trzeba ze skarżącym, że stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania. Z tego zaufania powinno wynikać przeświadczenie ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub zaistnieniu ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia. Z drugiej jednak strony, w orzecznictwie sądu konstytucyjnego uformował się pogląd, w myśl którego „poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależniony jest od dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne mają swoje granice. Ubezpieczony musi więc liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99;

por. wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05). Przenosząc powyższe wypowiedzi TK na grunt sprawy zawisłej przed TK należy stwierdzić, że skarżący nie utracił ani prawa do e.n.w., ani też prawa do e.p.w. Ubezpieczony stracił jedynie przywilej, przyznający mu preferencyjne uprawnienie emerytalne, które nie znajduje odzwierciedlenia zarówno w składce na ubezpieczenia emerytalne, jak i w zgromadzonym kapitale. Istniejący przed nowelizacją z 2012 r. stan prawny nie uwzględniał istotnej okoliczności, a mianowicie poniesionych przez FUS wydatków na sfinansowanie e.n.w. Taki stan rzeczy wymagał, zdaniem Sejmu, radykalnych środków legislacyjnych zamiast stopniowego wygaszania nieznajdującego uzasadnienia uprawnienia do przeliczania wysokości świadczenia. Utrzymywanie przywileju emerytalnego godziło w zasadę solidaryzmu i powszechności ubezpieczeń społecznych. Przerzucało bowiem na FUS, utworzony ze składek ubezpieczonych i uzupełniany dotacją państwową, całkowity ciężar sfinansowania e.n.w. Słusznie zauważa SN, że: „Każdy mechanizm ustalania wysokości świadczeń emerytalnych ma określone uwarunkowania majątkowe, które gwarantują prawem określoną wysokość ustalanych emerytur w prognozowanych długoterminowych okresach ich pobierania, przede wszystkim ze względu na zgromadzony kapitał składkowy, który pomniejszają wcześniej wypłacone kwoty pobranych długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Taki stan rzeczy usprawiedliwia ustawowe modyfikowanie wysokości emerytur ze względu na wcześniejsze pobranie i spożytkowanie tych samych rodzajowo, choć wcześniejszych świadczeń emerytalnych, które uszczupliły zgromadzony indywidualny kapitał emerytalny oraz fundusz ubezpieczeń społecznych, z którego emerytury są wypłacane” (wyrok SN z 12 września 2017 r., sygn. akt II UK 381/16; por. uchwała SN z 19 października 2017 r., sygn. akt UZP 6/17). Tak więc wpisanie potrącenia w mechanizm przechodzenia z „emerytury na emeryturę” nie może być uważane, zdaniem Sejmu, za naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

Sejm pragnie zwrócić uwagę, że w dyspozycji skarżącego pozostaje nadal uprawnienie o ponowne ustalenie wysokości emerytury (art. 108 - art. 113 u.e.r.). Warunkiem przeliczenia wysokości emerytury jest aktywność zawodowa i kontynuowanie ubezpieczenia społecznego po przejściu na emeryturę. W zależności od sytuacji faktycznej, ubezpieczony może się domagać doliczenia okresów składkowych, uwzględniania nowej kwoty bazowej lub przeliczenia

emerytury kapitałowej z uwzględnieniem odprowadzonych składek na ubezpieczenie. Z powyższego wynika, że dalsze trwanie w ubezpieczeniu emerytalnym nie jest irrelevantne dla wysokości przyznanego i wypłacanego świadczenia przez ZUS.

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

MARSZAŁEK SEJMU

//// I

Elżbieta Witek