



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 27 września 2017 r.

PK VIII TK 133.2016

P 20/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	28. 09. 2017
L.dz. ....	L.zał. ....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie Wydział VI Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy przepis art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r., na podstawie przepisów art. 46 i 50 tej ustawy, nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 6 czerwca 2012 r. – na podstawie art. 46 tej ustawy – nabyły prawo do wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 tej ustawy, jest zgodny z art. 67 ust. 1 oraz jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP;**
- 2) postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 25 ust. 1b ustawy wymienionej w punkcie pierwszym z art. 32 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074), z uwagi na zbędność wydania orzeczenia;**
- 3) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

### Uzasadnienie

W pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Sąd Okręgowy w Szczecinie zakwestionował konstytucyjność art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej ustawą emerytalną, w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 i 50 tej ustawy.

Pytanie to zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia        grudnia 2008 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 46 ustawy emerytalnej, ustalił prawo H     A., urodzonej w dniu        grudnia 1953 r., do wcześniejszej emerytury o symbolu E od dnia        grudnia 2008 r., tj. od dnia ukończenia przez ubezpieczoną 55. roku życia.

Z kolei, prawo do emerytury zwykłej z nowego systemu H     A. nabyła w dniu        kwietnia 2014 r., tj. w dniu ukończenia 60 lat i 4 miesięcy, zgodnie z obowiązującym wówczas art. 24 ust. 1a pkt 5 ustawy emerytalnej.

Decyzją z dnia        kwietnia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał H     A. zaliczkę na poczet tej emerytury, poczynając od dnia kwietnia 2014 r. Wysokość tego świadczenia ZUS wyliczył zgodnie z przepisami art. 24 – 26 ustawy emerytalnej, w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia wniosku, tj. na podstawie stanu prawnego, ustalonego od dnia 1 stycznia 2013 r. na mocy ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637), zwanej dalej ustawą nowelizującą. Podstawa wymiaru emerytury H     A., zgodnie z ust. 1b w art. 25 ustawy emerytalnej, dodanym do tego artykułu przez art. 1 pkt 6 lit. b ustawy

nowelizującej, została pomniejszona o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych przez H A. wcześniejszych emerytur, przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Następnie, decyzją z dnia kwietnia 2016 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał H A., od dnia kwietnia 2014 r., emeryturę zwykłą o symbolu ENP. Wysokość tego świadczenia organ rentowy wyliczył według takich samych zasad i w takiej samej wysokości, jak w decyzji z dnia kwietnia 2014 r.

Sąd pytający podkreślił, iż, zgodnie z art. 22 ustawy nowelizującej, ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Ustawa ta nie zawierała jednak jakichkolwiek przepisów przejściowych, dotyczących osób, które w dniu 1 stycznia 2013 r. miały już ustalone prawo do wcześniejszej emerytury.

Zatem, przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej ma zastosowanie do obliczania podstawy wymiaru emerytury dla trzech grup ubezpieczonych, a mianowicie:

- 1) osób, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły i zrealizowały prawo do wcześniejszej emerytury, ale przed tym dniem nie nabyły prawa do emerytury zwykłej (powszechny wiek emerytalny osiągną po dniu 31 grudnia 2012 r.); dotyczy to kobiet urodzonych w 1953 r.;
- 2) osób, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły i zrealizowały prawo do wcześniejszej emerytury i przed tym dniem nabyły prawo do emerytury zwykłej (powszechny wiek emerytalny osiągnęły najpóźniej do dnia 31 grudnia 2012 r., czyli osób urodzonych najpóźniej do dnia 31 grudnia 1952 r.);
- 3) osób, które prawo do wcześniejszej emerytury i do emerytury zwykłej nabędą najwcześniej w dniu 1 stycznia 2013 r.

Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający stwierdził, że rozwiązanie przyjęte w art. 25 ust.

1b ustawy emerytalnej w odniesieniu do pierwszej i drugiej grupy ubezpieczonych pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji.

Niezgodności z wywodzoną z tej normy konstytucyjnej zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Sąd pytający upatruje w tym, że osoby te, podejmując w przeszłości decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę, nie wiedziały, iż w przyszłości wpłynie ona negatywnie na wysokość ich przyszłej emerytury zwykłej. W tamtym czasie bowiem podstawa emerytury, przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, nie była pomniejszana o kwoty uprzednio pobranych wcześniejszych emerytur.

Sąd pytający podkreślił, że nie neguje uprawnień ustawodawcy do wprowadzenia regulacji, przewidzianej w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, przewidującej pomniejszanie podstawy wymiaru emerytury o kwoty wcześniej pobranych świadczeń.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Szczecinie, takie rozwiązanie może mieć jednak zastosowanie wyłącznie do tych osób, które decyzję o realizacji prawa do wcześniejszej emerytury podjęły po dniu wejścia owego rozwiązania w życie.

Przewidziana natomiast w ustawie nowelizującej sześciomiesięczna *vacatio legis*, umożliwiająca osobom pobierającym emeryturę wcześniejszą dostosowanie się do nowych rozwiązań prawnych, w ocenie Sądu pytającego, jest bez znaczenia dla osób, które w dniu wejścia w życie ustawy pobierały już wcześniejszą emeryturę, gdyż nie mogły one wyzbyć się prawa do tego świadczenia. Z tego względu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w zakresie, w jakim dotyczy tej grupy osób, godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz w bezpieczeństwo prawne jednostki.

Niezgodność zakwestionowanego przepisu z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, w ocenie Sądu pytającego, polega zaś na tym, że ów przepis różnicuje sytuację kobiet, urodzonych w latach 1949-1953, pobierających wcześniejszą emeryturę (podmioty podobne) na podstawie kryterium daty urodzenia – w 1953 r. i w latach 1949-1952. W ocenie Sądu

Okręgowego w Szczecinie, zastosowanie przez ustawodawcę takiego kryterium różnicującego jest nieuzasadnione.

Z kolei, niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 67 ust. 1 Konstytucji Sąd pytający upatruje w tym, że wysokość emerytury z nowego systemu, obliczona dla kobiet urodzonych w 1953 r. przy zastosowaniu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, staje się iluzoryczna. „Mimo bowiem formalnego przyznania im prawa do tego świadczenia, zazwyczaj – jak pokazuje praktyka sądowa – jest ono niższe od świadczenia dotychczas wypłacanego, wobec czego nie dochodzi do faktycznego podjęcia jego wypłaty” (str. 14 pytania prawnego).

W postępowaniu w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie zgłosił udział Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiając stanowisko, że art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1383) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie przepisów art. 46 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów sformułowanych przez Sąd Okręgowy w Szczecinie pod adresem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej wymaga uprzedniego ustalenia zakresu dopuszczalnej kontroli tego przepisu w trybie pytania prawnego w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym.

Zgodnie z art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, „jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189), 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”.

Przepis ten przewiduje więc pomniejszanie kwoty podstawy wymiaru emerytury z nowego systemu emerytalnego o sumę pobranych przez ubezpieczonego kwot świadczeń, wymienionych w tym przepisie, przed odliczeniem zaliczek na podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Sąd Okręgowy w Szczecinie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej poddał konstytucyjnej ocenie w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje pomniejszanie podstawy wymiaru emerytury kobiety urodzonej w 1953 r. o sumę kwot pobranych przez nią wcześniejszych emerytur (art. 46 ustawy emerytalnej) oraz emerytur kolejowych (art. 50 ustawy emerytalnej).

Odnosić zatem należy, iż, zgodnie z art. 193 Konstytucji, pytanie prawne musi spełniać nie tylko przesłankę podmiotową i przedmiotową, ale również przesłankę funkcjonalną.

Spełnienie przesłanki funkcjonalnej przez pytanie prawne oznacza, że musi istnieć zależność „między odpowiedzią na pytanie prawne i rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą dane pytanie zostało zadane. To znaczy, po pierwsze, że pytanie prawne może być przedstawione tylko w toku rozpoznawanej przez sąd konkretnej sprawy (przy czym nie ma znaczenia to, w jakim stadium postępowania sąd dostrzegł potrzebę zadania pytania prawnego), po drugie - że odpowiedź na pytanie prawne musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w toku której pytanie to zostało przedstawione. Przesłanka ta jest więc oparta na treści wyrażonego w kwestionowanym przepisie unormowania, a ściśle - na istnieniu między tym unormowaniem a stanem faktycznym rozpoznawanej przez sąd sprawy relacji uzasadniającej zastosowanie danego przepisu w konkretnej sprawie” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r., sygn. P 18/13, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 5, poz. 70].

Powołany w *petitum* pytania prawnego art. 46 ustawy emerytalnej, do którego odsyła art. 25 ust. 1b tej ustawy, wymienia kilka świadczeń z systemu dotychczasowego, przysługujących ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., a mianowicie: 1) tzw. wcześniejszą emeryturę (art. 29); 2) emeryturę w obniżonym wieku z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 32); 3) wcześniejszą emeryturę dla twórców, podlegających ubezpieczeniu z tytułu działalności twórczej lub artystycznej (art. 33) oraz 4) emeryturę w obniżonym wieku z tytułu pracy górniczej, przysługującą w przypadku niespełnienia warunków wymaganych do uzyskania emerytury na podstawie art. 50a tej ustawy (art. 39).

Z kolei, art. 50 ustawy emerytalnej przyznaje ubezpieczonym pracownikom kolejowym urodzonym w latach 1949-1968 uprawnienie do emerytury kolejowej, o której mowa w art. 40 tej ustawy.

Z przedstawionego stanu faktycznego sprawy zawisłej przed Sądem pytającym wynika, że dotyczy ona pomniejszenia podstawy wymiaru emerytury H A., wyliczanej w formule zdefiniowanej składki, o sumę pobranych przez Ubezpieczoną kwot wcześniejszej emerytury, do której prawo Zainteresowana nabyła na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy emerytalnej.

Sprawa ta nie dotyczy więc problemu pomniejszenia podstawy wymiaru emerytury o pobrane przez ubezpieczonego kwoty pozostałych świadczeń, wymienionych w art. 46 ust. 1 ustawy emerytalnej, innych niż emerytura z art. 29, a także - emerytur kolejowych (art. 50 tej ustawy).

Z tego względu w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym w niniejszej sprawie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej może podlegać ocenie w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. – na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej – nabyły prawo do wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 tej ustawy.



W pozostałym zakresie zaś, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pytający nie zależy bowiem od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne o konstytucyjność rozwiązania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, polegającego na pomniejszeniu podstawy wymiaru emerytury kobiety urodzonej w 1953 r. o sumę kwot pobranych emerytur kolejowych, o których mowa w art. 50 ustawy emerytalnej, oraz świadczeń innych niż emerytura, o której mowa w art. 29 ustawy emerytalnej, wymienionych w art. 46 tej ustawy.

Podzielić należy część zarzutów skierowanych przez Sąd Okręgowy w Szczecinie pod adresem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej.

Z uwagi na to, że Sąd Okręgowy w Szczecinie nie kwestionuje merytorycznego rozwiązania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, lecz wynikającą z tego przepisu (w zw. z art. 22 ustawy nowelizującej) normę intertemporalną, nakazującą jego stosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej pobierały wcześniejsze emerytury, odniesienie się do zarzutów pytania prawnego poprzedzić należy omówieniem stanu prawnego, obowiązującego przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, dotyczącego sytuacji prawnej ubezpieczonych urodzonych w latach 1949 -1968 w nowym systemie zabezpieczenia społecznego.

I tak, w 1999 r., na mocy ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) i ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji

i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 ze zm.), została przeprowadzona zasadnicza reforma systemu emerytalnego, polegająca, między innymi, na utworzeniu dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. nowego systemu emerytalnego, składającego się z trzech elementów, tzw. filarów.

Ustawodawca, odchodząc w 1999 r. od modelu opartego na systemie zdefiniowanego świadczenia, zachował go dla osób, które w dniu wejścia w życie nowych regulacji ukończyły 50. rok życia (tj. dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.).

Przesłankami nabycia prawa do emerytury dla tej grupy ubezpieczonych są: osiągnięcie wieku emerytalnego, wynoszącego wówczas 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, oraz posiadanie okresów składkowych i nieskładkowych - co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 27 ustawy emerytalnej).

Wysokość emerytury dla tej grupy ubezpieczonych ustalana jest według dotychczasowej metody, wprowadzonej ustawą z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.). Jest ona obliczana, ogólnie mówiąc, od równej dla wszystkich kwoty bazowej (określanej corocznie na podstawie art. 19 ustawy emerytalnej), przy zastosowaniu relacji pobieranego wynagrodzenia (podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne) w wybranych przez ubezpieczonego okresach do przeciętnego wynagrodzenia, przy ograniczeniu wskaźnika podstawy wymiaru do 250 %, oraz z uwzględnieniem sumy okresów składkowych i nieskładkowych (art. 53 i art. 15 ustawy emerytalnej).

W systemie tym wysokość emerytury zależy więc od długości okresu aktywności zawodowej (okresów składkowych) i tzw. okresów nieskładkowych oraz wysokości zarobków osiągniętych przez ubezpieczonego w wybranym przez niego okresie pracy zawodowej. Jednocześnie zależność ta nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w wysokości świadczenia, gdyż system ten przewiduje

mechanizm pozwalający na niwelowanie różnicy wysokości świadczeń emerytalnych osób o niskich i wysokich zarobkach (ograniczenie do 250% wskaźnika podstawy wymiaru). Ponadto, stosunek wysokości emerytury do wysokości podstawy jej wymiaru jest wyższy przy niskich zarobkach, gdyż podwyższa go część socjalna emerytury (24 % kwoty bazowej) równa dla wszystkich emerytów.

Dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. zachowane również zostały dotychczasowe przywileje: prawo do emerytury w obniżonym wieku oraz, dla określonych grup zawodowych, prawo do emerytury bez względu na wiek (np. wcześniejsza emerytura, emerytura kolejowa, emerytura górnicza, emerytura z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze).

Wysokość tych świadczeń również jest obliczana według zasad wyliczania wysokości emerytury zwykłej z systemu zdefiniowanego świadczenia (art. 53 i art. 15 ustawy emerytalnej).

Jeśli chodzi o prawo do tzw. wcześniejszej emerytury, to początkowo, zgodnie z art. 29 ustawy emerytalnej, przysługiwało ono ubezpieczonym – pracownikom: 1) kobiecie - po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy i nie ukończyła 60 lat; 2) mężczyźnie - po osiągnięciu wieku 60 lat, jeżeli ma co najmniej 25-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy i nie ukończył 65 lat.

W okresie obowiązywania ustawy emerytalnej przepis art. 29 ustawy emerytalnej był kilkakrotnie zmieniany.

W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 10/07 [OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 9, poz. 107], z przywileju wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 ustawy emerytalnej, mogli

skorzystać również mężczyźni, którzy ukończyli 60. rok życia i legitymowali się 35-letnim okresem składkowym i nieskładkowym.

Po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2008 r. Nr 67, poz. 411) art. 29 uzyskał nowe brzmienie.

Przepis ten stanowi:

„Art. 29. 1. Ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r., którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 27 pkt 1, mogą przejść na emeryturę:

1) kobieta - po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy;

2) mężczyzna - po osiągnięciu wieku 60 lat, jeżeli ma co najmniej 35-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 25-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy.

2. Emerytura, o której mowa w ust. 1, przysługuje ubezpieczonym, którzy:

1) ostatnio, przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę, byli pracownikami oraz

2) w okresie ostatnich 24 miesięcy podlegania ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym pozostawali w stosunku pracy co najmniej przez 6 miesięcy, chyba że w dniu zgłoszenia wniosku o emeryturę są uprawnieni do renty z tytułu niezdolności do pracy.

3. Spełnienia warunków, o których mowa w ust. 2, nie wymaga się od ubezpieczonych, którzy przez cały wymagany okres, o którym mowa w

ust. 1 pkt 1 i 2, podlegali ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pozostawania w stosunku pracy.”.

Z uwagi na upływ czasu, ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r. obecnie nie mogą już skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 ustawy emerytalnej.

Dla najmłodszych kobiet z tej grupy ubezpieczonych, tj. urodzonych najpóźniej w dniu 31 grudnia 1948 r., termin upłynął z końcem 2008 r. (z dniem ukończenia 60 lat). Jeśli chodzi zaś o mężczyzn objętych systemem zdefiniowanego świadczenia, to, pomijając zmiany art. 29 dokonane w latach 2004 -2008, ogólnie można powiedzieć, że dla urodzonych najpóźniej w dniu 31 grudnia 1947 r. termin upłynął z końcem 2012 r., tj. w dniu ukończenia 65. roku życia, dla urodzonych w 1948 r. - w dniu osiągnięcia wieku emerytalnego, obowiązującego od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej (art. 27 ust. 3 ustawy emerytalnej w brzmieniu aktualnie obowiązującym), który przypadał w roku 2013 r.

W nowym systemie emerytalnym, przewidzianym dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., ustawodawca przewidział natomiast tzw. trzy filary. Z uwagi na to, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie dotyczy obliczania emerytury z pierwszego filara, przypomnienie regulacji dotyczących drugiego i trzeciego filara ubezpieczeniowego na potrzeby niniejszej sprawy nie jest konieczne.

Udział ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. w pierwszym filarze jest powszechny i obowiązkowy.

Celem tego ubezpieczenia jest zapewnienie ubezpieczonym powszechnej emerytury w wysokości zależnej od wysokości zgromadzonego przez nich w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kapitału składkowego wraz z kapitałem początkowym.

Zgodnie z przepisami ustawy emerytalnej, wysokość emerytury z nowego systemu stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia emerytury przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego, równe dla kobiet i mężczyzn, publikowane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w tzw. tablicach trwania życia (art. 26 ustawy emerytalnej). Podstawę obliczenia emerytury stanowi zaś kwota zwaloryzowanych składek zaewidencjonowanych na koncie (i subkoncie) ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, wraz ze zwaloryzowanym kapitałem początkowym (art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej).

Przy przyjętym w ustawie emerytalnej sposobie obliczania emerytury w systemie zdefiniowanej składki opóźnienie przejścia na emeryturę gwarantowało wszystkim ubezpieczonym wyższą wysokość tego świadczenia. Im dłuższy jest bowiem okres odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne (okres aktywności zawodowej), tym większa jest wysokość kapitału wniesionego przez ubezpieczonego do systemu (który zwiększa się przy tym o kwoty waloryzacji) i jednocześnie zmniejsza się tzw. parametr statystycznego dalszego trwania życia, ogłaszany w tabelach przez Prezesa GUS, i to bez względu na to, czy ubezpieczony odprowadza składki, czy też nie.

Nadmienić przy tym należy, iż przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej zasada ta miała zastosowanie również do osób pobierających tzw. wcześniejsze emerytury, w tym przyznane na podstawie art. 29 w zw. z art. 46 ustawy emerytalnej. Art. 183 ust. 1 ustawy emerytalnej wyłącza bowiem uprawnienie tej grupy ubezpieczonych do tzw. emerytury mieszanej, której część obliczana jest według zasad przewidzianych w starym systemie (art. 53), a część według nowych zasad (art. 26), według proporcji określonych w tym przepisie dla osób, które wiek emerytalny osiągnęły w latach 2009 – 2014.

Wprowadzając nowy system emerytalny dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., dla ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968 ustawodawca zachował jednocześnie dotychczasowe przywileje korzystania z emerytur w obniżonym wieku oraz emerytur bez względu na wiek, w tym z wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 ustawy emerytalnej (Rozdział 3 Dział II ustawy emerytalnej).

Uprawienie do wcześniejszej emerytury w nowym systemie emerytalnym, jak zauważa się w judykaturze, ma charakter przejściowy „w tym sensie, że dotyczy wąskiej grupy ubezpieczonych, gwarantując im prawo do wcześniejszej emerytury, mimo iż prawo to nie jest przewidziane przez nowy system emerytalno-rentowy. Celem takiej regulacji jest osłabienie niedogodności wynikających z nowego systemu dla osób, które nabywały ekspektatywę emerytury w dawnym systemie” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2009 r., sygn. akt I UK 243/08, system informatyczny Lex nr 571847). Pogląd ten odnieść należy również do pozostałych świadczeń ze starego systemu, zachowanych dla ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968.

I tak, zgodnie z art. 46 ustawy nowelizującej, w brzmieniu pierwotnym, prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługiwało „ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniali łącznie następujące warunki: 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego, 2) warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2006 r., 3) nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy - w przypadku ubezpieczonego będącego pracownikiem. 2. Jeżeli ubezpieczony, o którym mowa w ust. 1, nie zawrze umowy o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r., uważa się, że ubezpieczony nie przystąpił do otwartego funduszu emerytalnego.”

Ubezpieczeni urodzeni w latach 1949-1968, co należy w tym miejscu przypomnieć, na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej, mogli więc skorzystać z

następujących świadczeń, zachowanych dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.: wcześniejszej emerytury (art. 29), emerytury w obniżonym wieku z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 32), wcześniejszej emerytury dla twórców, podlegających ubezpieczeniu z tytułu działalności twórczej lub artystycznej (art. 33), emerytury w obniżonym wieku z tytułu pracy górniczej, w przypadku niespełnienia warunków wymaganych do uzyskania emerytury na podstawie art. 50a tej ustawy (art. 39) oraz – na podstawie art. 50 ustawy emerytalnej – z emerytury kolejowej (art. 40).

Warunkiem skorzystania z tych świadczeń było: 1) nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego, 2) dla pracowników - rozwiązanie stosunku pracy oraz 3) spełnienie warunków do nabycia świadczeń do dnia 31 grudnia 2006 r.

Z uwagi na to, że pytanie prawne dotyczy obniżenia podstawy emerytury obliczanej w formule zdefiniowanej składki wyłącznie o kwoty pobranych wcześniejszych emerytur, o których mowa w art. 29 ustawy emerytalnej, nie ma potrzeby szczegółowego omawiania wszystkich warunków nabycia prawa do pozostałych świadczeń, zachowanych dla omawianej grupy ubezpieczonych.

Podkreślić natomiast należy, iż z prawa do świadczeń wymienionych w art. 46 (a także w art. 50) ustawy emerytalnej - wobec wyznaczenia w tych przepisach terminu spełnienia wszystkich warunków: do dnia 31 grudnia 2006 r. - mogły skorzystać wyłącznie kobiety urodzone do dnia 31 grudnia 1951 r.

Następnie, na mocy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 ze zm.) termin, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, określony został na dzień 31 grudnia 2007 r., a później, na mocy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz



niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1396), przesunięty został do dnia 31 grudnia 2008 r.

Tak więc, w nowym systemie emerytalnym prawo do wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 ustawy emerytalnej, zachowane zostało tylko dla kobiet urodzonych najpóźniej w 1953 r.

Art. 29 w zw. z art. 46 ustawy emerytalnej nie znalazł bowiem zastosowania do mężczyzn objętych systemem zdefiniowanej składki (nie mogli oni spełnić warunku osiągnięcia wieku 60 lat do końca 2008 r.).

Po nowelizacji dokonanej wymienioną wyżej ustawą z dnia 7 września 2007 r. art. 46 ustawy emerytalnej, z dniem 2 listopada 2007 r., uzyskał następujące, nadal obowiązujące, brzmienie:

„Art. 46. 1. Prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wnioski o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa;
- 2) warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.
- 3) (*uchylony*).

2. Jeżeli ubezpieczony, o którym mowa w ust. 1, nie zawrze umowy o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r., uważa się, że ubezpieczony nie przystąpił do otwartego funduszu emerytalnego.”

Podkreślić w tym miejscu należy, iż osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego przez osobę mającą ustalone prawo do wcześniejszej emerytury

nie powoduje zamiany, z mocy prawa, uprawnienia do tego świadczenia w prawo do emerytury zwykłej, zarówno w dotychczasowym, jak i w nowym systemie.

Osoby objęte nowym systemem, pobierające wcześniejszą emeryturę, tak jak wszyscy ubezpieczeni, z wnioskiem o ustalenie prawa do emerytury mogli (i nadal mogą) wystąpić w każdym czasie po osiągnięciu wieku emerytalnego: kobieta – 60 lat i więcej, mężczyzna – 65 lat i więcej, w zależności od daty urodzenia (od dnia 1 października 2017 r.: kobieta – 60 lat, mężczyzna – 65 lat).

Emerytura przysługująca w niższym i w powszechnym wieku emerytalnym, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, to też «odrębne rodzaje emerytur. (...) nie ma przeszkód prawnych, aby ubezpieczony pobierający emeryturę przyznaną mu w niższym wieku emerytalnym dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze - art. 32 ustawy emerytalnej, domagał się przyznania emerytury przysługującej w tzw. powszechnym wieku emerytalnym na podstawie art. 27 tej ustawy, ponieważ ze względu na odmienne przesłanki nabycia prawa do obu tych świadczeń organ ubezpieczeń społecznych powinien wydać decyzje w oparciu o różne podstawy prawne przysługujących ubezpieczonemu świadczeń emerytalnych, a następnie wypłacać świadczenie wyższe lub wybrane przez ubezpieczonego - art. 95 ust. 1 ustawy). Podobne stanowisko było prezentowane w orzecznictwie na tle ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 z późn. zm. - por. wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r., I UK 120/04 - OSNP 2005 r. Nr 16, poz. 257 i orzecznictwo w nim powołane). W wyroku tym wskazano, że "prawo do emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego nie jest tożsame przedmiotowo z prawem do emerytury z tytułu osiągnięcia wieku wynoszącego 55 lat, bowiem po pierwsze - podstawy prawne tych roszczeń są różne, po drugie - przesłanki nabycia prawa do tych roszczeń są odmienne, jeśli chodzi o wymagany wiek. Są to zatem dwa odrębne świadczenia

emerytalne w rozumieniu art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które podlegają odmiennym reżimom prawnym"). Tak więc nabycie prawa do emerytury przyjęte w ustawie emerytalnej, uwzględniając także treść wskazanego wyżej art. 21 ust. 2 ustawy emerytalnej, uzasadnia twierdzenie, że na emeryturę można przechodzić kilka razy» (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II UZP 4/13, system informatyczny Lex nr 1342169).

Na marginesie należy odnotować, iż również ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r. mogą uzyskać emeryturę z nowego systemu, jeżeli spełniają warunki określone w art. 55 ustawy emerytalnej.

Przepis ten stanowi:

„Art. 55. Ubezpieczonemu spełniającemu warunki do uzyskania emerytury na podstawie art. 27, który kontynuował ubezpieczenia emerytalne i rentowe po osiągnięciu przewidzianego w tym przepisie wieku emerytalnego i wystąpił z wnioskiem o przyznanie emerytury po dniu 31 grudnia 2008 r., może być obliczona emerytura na podstawie art. 26, jeżeli jest wyższa od obliczonej zgodnie z art. 53.”.

Tak więc przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej również w stosunku do tej grupy ubezpieczonych obowiązywała omówiona wyżej zasada, że opóźnienie przejścia na emeryturę zwykłą będzie korzystne dla wysokości emerytury z nowego systemu, bez względu na to, czy ubezpieczeni ci pobierają wcześniejszą emeryturę, czy też nie, i czy prowadzą aktywność zawodową, czy nie.

Z dniem 1 stycznia 2013 r., na mocy art. 1 pkt 6 lit. b ustawy nowelizującej, w art. 25 ustawy emerytalnej został dodany przepis ust. 1b, zgodnie z którym, co należy w tym miejscu przypomnieć, podstawa wymiaru emerytury z nowego systemu ulega pomniejszeniu o sumę kwot wcześniej pobranych świadczeń wskazanych w tym przepisie, w tym o sumę pobranych

kwot wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 ustawy emerytalnej, przyznawanej na podstawie art. 46 tej ustawy.

Zgodnie z art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, chodzi o następujące świadczenia:

- 1) emeryturę częściową, o której mowa w art. 26b ustawy emerytalnej, tj. wprowadzoną ustawą nowelizującą emeryturę w wysokości 50% emerytury, przysługującą w niższym wieku emerytalnym dla ubezpieczonych legitymujących się określonym ustawą okresem składkowym i nieskładkowym;
- 2) omówione wyżej emerytury, wymienione w art. 46 ustawy emerytalnej;
- 3) emeryturę kolejową (art. 50 ustawy emerytalnej);
- 4) emeryturę górniczą w obniżonym wieku (art. 50a ustawy emerytalnej),
- 5) emeryturę górniczą bez względu na wiek i zajmowane stanowisko w przypadku wykonywania pracy górniczej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez co najmniej 25 lat (art. 50e ustawy emerytalnej);
- 6) emeryturę z tytułu pracy w szczególnych warunkach, do nabycia której warunki ubezpieczony spełnił w dniu 1 stycznia 1999 r. (art. 184 ustawy emerytalnej);
- 7) emeryturę nauczycielską, przysługującą po osiągnięciu wymaganego ustawą okresu zatrudnienia bez względu na wiek (art. 88 ustawy – Karta Nauczyciela).

Pomniejszanie podstawy wymiaru emerytury, o której mowa w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, dotyczy także ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. (*vide* - art. 55a ustawy emerytalnej, a także orzecznictwo sądów, ukształtowane w okresie obowiązywania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej przed dniem wejścia w życie art. 55a tej ustawy).

Oczywistym jest, że regulacja art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej jest rozwiązaniem niekorzystnym dla wszystkich jej adresatów, zarówno objętych systemem zdefiniowanej składki, jak i osób objętych systemem zdefiniowanego świadczenia, które chciałyby skorzystać z możliwości pobierania emerytury z nowego systemu, na podstawie art. 55 ustawy emerytalnej. Każda pobrana kwota

jednego ze świadczeń brutto, wymienionych w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, zmniejsza bowiem wielkość podstawy wymiaru emerytury z nowego systemu, a im dłuższy jest okres pobierania takiego świadczenia, tym większa jest kwota owego zmniejszenia.

Zdaniem Sądu pytającego, zastosowanie przez ustawodawcę regulacji art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej do ubezpieczonych-kobiet pobierających wcześniejsze emerytury urodzonych w 1953 r. godzi w prawo tej grupy podmiotów do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), a także w, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz w zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W ocenie Sądu pytającego, naruszenie przez zakwestionowaną normę art. 67 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że dla kobiet urodzonych w 1953 r., pobierających wcześniejsze emerytury, prawo do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego staje się prawem wyłącznie iluzorycznym, z tego powodu, że wysokość emerytury zwykłej, obliczona z uwzględnieniem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, jest niższa niż wysokość emerytury wcześniejszej.

Argumentacja ta nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia dla uznania, iż przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zaskarżonym zakresie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Odnotować bowiem należy, iż art. 67 ust. 1 Konstytucji, gwarantując w zdaniu pierwszym każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozostawia ustawodawcy swobodę realizacji tego prawa konstytucyjnego (zdanie drugie tego przepisu).

Oznacza to, z jednej strony, że ustawodawca jest uprawniony do wyboru rozwiązań systemu emerytalnego, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju, z drugiej strony zaś - że z

tej normy konstytucyjnej nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Dlatego też, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna ochrona prawa do zabezpieczenia społecznego ograniczona jest do minimalnego zakresu tego prawa, odpowiadającego jego istocie. Art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wyraża bowiem, jak poprzednie przepisy konstytucyjne, nakazu „rozwoju ubezpieczenia społecznego” (art. 70 Konstytucji z 1952 r.).

Z kolei, jeśli chodzi o wspomnianą istotę prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, to - jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, „do istoty prawa do emerytury należy (...) zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” [OTK ZU(A) z 2006 r. Nr 11, poz. 170].

Sąd Okręgowy w Szczecinie, zarzucając art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie wykazał, że pomniejszenie podstawy wymiaru emerytury zwykłej o sumę kwot pobranych wcześniejszych emerytur prowadzi do obniżenia kwoty tego świadczenia do takiej wysokości, która uzasadniałaby stwierdzenie, że naruszona została istota prawa do zabezpieczenia społecznego, w rozumieniu nadanym temu pojęciu dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie

Sąd pytający ogranicza bowiem swą argumentację wyłącznie do porównania wysokości obu tych świadczeń i stwierdzenia, że większości przypadków wysokość emerytury zwykłej jest niższa niż dotychczas pobieranego świadczenia.

Na marginesie należy natomiast zauważyć, iż nie w każdym przypadku kwota emerytury z nowego systemu (nawet bez uwzględnienia pomniejszeń podstawy wymiaru, o których mowa w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej) zostałaby ustalona w wyższej wysokości niż kwota wcześniejszej emerytury, wyliczanej na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej. Na wysokość pierwszej z wymienionych emerytur wpływ mają bowiem tylko dwa czynniki: wielkość zgromadzonego kapitału w całym okresie aktywności zarodowej (w tym kapitału początkowego) oraz wiek ubezpieczonego, w dacie złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury. Z kolei, na wysokość emerytury z systemu dotychczasowego, w tym wcześniejszej emerytury, składa się wiele czynników (jak np. wysokość kwoty bazowej, długość okresów składkowych i nieskładkowych, wysokość zarobków w wybranym przez ubezpieczonego okresie i obliczany w procentach tzw. wskaźnik wysokości podstawy wymiaru). Nie można więc wykluczyć, że wysokość wcześniejszej emerytury, również pobieranej przez kobietę urodzoną w 1953 r., będzie wyższa niż wysokość emerytury zwykłej, nawet bez uwzględnienia treści art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej.

Ponadto, ustawa emerytalna gwarantuje ubezpieczonym ochronę świadczenia w wyższej wysokości. Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy emerytalnej, w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Tak więc w sytuacji, gdy kwota emerytury wcześniejszej jest wyższa od emerytury zwykłej, ubezpieczonemu wypłacana jest nadal wcześniejsza emerytura.

Sąd pytający nie wykazał natomiast, że przyjęta w ustawie emerytalnej metoda obliczania wysokości wcześniejszej emerytury (tj. na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej, czyli metody obliczania emerytury zwykłej z systemu dotychczasowego) prowadzi do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Z tego względu nie można podzielić poglądu Sądu pytającego, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zaskarżonym zakresie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Wprowadzając zmiany systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek ziszczenia się ryzyka osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z wyważeniem innych zasad, norm i wartości konstytucyjnych [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 5, poz. 53]. Jedną z takich zasad, którymi powinien kierować się wówczas ustawodawca, jest niewątpliwie zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, oczywiście, nie oznacza jednak niezmienności prawa, w tym prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Prawo do emerytury ubezpieczeni nabywają bowiem przez wiele lat, dlatego, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, związanie ustawodawcy zakazem dokonywania w tym czasie zmian w przepisach określających warunki nabywania prawa oznaczałoby ograniczenie jego prawa w wyjątkowo długiej perspektywie i



uniemożliwienie mu reagowania na zaistniałe zmiany społeczne i gospodarcze [vide - OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 5, poz. 50].

Pogląd ten odnieść należy także do zmian regulacji dotyczących sposobu wyliczania wysokości emerytury. Gdyby bowiem przyjąć odmienne założenie, to, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., w sprawie o sygn. SK 96/06, prowadziłyby ono «do absurdalnej tezy o niemożliwości dokonywania jakichkolwiek reform systemu ubezpieczeń społecznych, nawet w kierunku korzystnym dla osób zainteresowanych (...) Na stosunkowo szeroką swobodę ustawodawcy w regulowaniu spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego wskazuje również redakcja art. 67 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie legitymuje go do określenia "form i zakresu" zabezpieczenia społecznego. W doktrynie twierdzi się w związku z tym, iż "niesporne jest, że kolejne ustawy zwykle mogą modyfikować lub ograniczać dotychczasowe ustawy emerytalne, a skoro nie dochodzi do wkroczenia w materię regulowaną konstytucyjnie, nie ma też możliwości odwołania się do przesłanek z art. 31 ust. 3 zd. 1" Konstytucji (L. Garlicki, uwaga do art. 67, [w:] Komentarz do Konstytucji..., t. III, Warszawa 2003, s. 6). Nadużycia zasady zaufania obywateli do prawa można by było się dopatrywać (...) natomiast wtedy, gdyby zostało ono wprowadzone w sposób radykalny, z naruszeniem zasady ochrony praw słusznie nabytych, bez dostatecznego uzasadnienia wartościami i zasadami konstytucyjnymi albo w sposób sprzeczny z ogólnymi regułami stanowienia prawa (...) czy z pogwałceniem istoty prawa do emerytury» [OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 3, poz. 40].

Na gruncie praw socjalnych, jak przypomniał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie o sygn. K 17/09, «[s]yntetyczne podsumowanie najważniejszych ustaleń w tej sprawie zostało zawarte w pełnoskładowym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 (...) Stwierdzono w nim m.in.: "Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy

prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (...). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można szereg bardziej szczegółowych dyrektyw i ocen, skierowanych do prawodawcy, będących konsekwencjami respektowania powyższej zasady; w szczególności następujących:

- zasada pewności prawa podważana jest szczególnie przez niejasność i niespójność regulacji (...);
- zasada ochrony zaufania do państwa i prawa powinna być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (...);
- niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które dały się na to nabrać, gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (...);
- prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach (...);
- przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (...);
- prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym - powinien (...) preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji"» [OTK ZU(A) z 2010 r. Nr 3, poz. 21].

Zakwestionowaną przez Sąd pytający regulację art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, jak słusznie wskazuje Sąd pytający, ocenić należy jako sprzeczną z omówioną wyżej zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawa nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 6 czerwca 2012 r. i, zgodnie z jej art. 22, weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

Można byłoby zatem powiedzieć, że osobom pobierającym emerytury, wymienione w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, ustawodawca pozostawił odpowiedni, bo trwający ponad 6 miesięcy, okres na dostosowanie się do nowego sposobu wyliczania podstawy wymiaru emerytury zwykłej od dnia 1 stycznia 2013 r., z uwzględnieniem regulacji tego przepisu.

Należy jednak zauważyć, że uniknięcie niekorzystnego obliczania podstawy wymiaru emerytury, tj. z uwzględnieniem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, owa *vacatio legis* umożliwiła jedynie tym osobom, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. osiągnęły już wiek emerytalny, wymagany przez art. 24 ustawy emerytalnej, w brzmieniu obowiązującym przed tą datą.

Do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej osoby te nabyły już bowiem prawo do emerytury z nowego systemu (art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej). W okresie *vacatio legis* mogły również złożyć wniosek o ustalenie prawa do tej emerytury i wówczas podstawa wymiaru emerytury została wyliczona na podstawie przepisów dotychczasowych. Można więc powiedzieć, że w stosunku do tej grupy osób zapewniona została ochrona nabytego prawa do emerytury, której podstawa wymiaru jest obliczana na podstawie przepisów korzystniejszych, obowiązujących w dacie nabycia prawa do świadczenia.

Sygnalizowany natomiast w pytaniu prawnym problem, pojawiający się w praktyce również po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. P 11/14 [OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 10, poz. 167], a dotyczący kwestii, który stan prawny obowiązuje w przypadku złożenia

wniosku o ustalenie prawa do emerytury po dniu 31 grudnia 2012 r., jak słusznie zauważa Sąd pytający, nie dotyczy kobiet urodzonych w 1953 r., gdyż w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej nie osiągnęły one bowiem jeszcze wymaganego dotychczas wieku emerytalnego.

Niekorzystnego rozwiązania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej nie mogli ustrzec się ubezpieczeni, pobierający już różne wcześniejsze emerytury, którzy przed dniem 1 stycznia 2013 r. nie osiągnęli jeszcze wieku emerytalnego.

W niekorzystnej sytuacji, jak słusznie podnosi Sąd pytający, znalazły się zwłaszcza kobiety urodzone w 1953 r.

W dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej kobiety te były bowiem w wieku najbliższym, zarówno dotychczasowemu (60 lat), jak i podwyższonemu z dniem 1 stycznia 2013 r. ustawą nowelizującą, wiekowi emerytalnemu.

Kobiety urodzone w roku 1953 – na mocy obowiązującego od dnia 1 stycznia 2013 r. art. 24 ust. 1a ustawy emerytalnej – prawo do emerytury zwykłej nabyły: najstarsze z tego rocznika – już w pierwszym kwartale 2013 r. (w wieku 60 lat i 1 miesiąca – pkt 2), najmłodsze zaś – do końca kwietnia 2014 r. (w wieku 60 lat i 4 miesięcy – pkt 5), w zależności od daty urodzenia.

Ponadto, co należy przypomnieć, kobietom tym nie przysługuje emerytura zwykła ze starego systemu, a tym samym nie mogą one skorzystać z możliwości uzyskania wyższej zwykłej emerytury, choćby z tytułu wzrostu kwoty bazowej (obowiązującej w 2013 r.).

W powołanym wyżej postanowieniu z dnia 3 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny, umarzając postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie, podkreślił, iż zarówno orzecznictwo Sądu Najwyższego, jak i względy natury konstytucyjnej umożliwiają taką interpretację art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, że o zastosowaniu tego przepisu nie powinna decydować data złożenia wniosku, lecz data nabycia prawa do emerytury (*vide – op. cit.*).

W rezultacie, w świetle przedstawionego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, oznacza to więc, że w odniesieniu do kobiet urodzonych w latach 1949-1953, o tym, czy przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury ma zastosowanie przepis art. 25 ust.1b ustawy emerytalnej, decyduje data urodzenia (przed 1953 r. i w 1953 r.).

W okresie nabywania prawa do emerytury, jak już wyżej wskazano, mogą następować zmiany systemu emerytalnego, w tym warunków nabywania prawa do emerytury, jak i sposobu obliczania wysokości tego świadczenia (ochroną objęta jest istota tego prawa) i mogą być one oparte na kryterium daty urodzenia ubezpieczonego (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2000 r., sygn. K. 1/00, OTK ZU z 2000 r. Nr 6, poz. 185).

Należy jednak zauważyć, iż celem reformy przeprowadzonej w 1999 r. było stworzenie stabilnego systemu emerytalnego, m. in. poprzez ograniczenie uprawnień do wcześniejszych emerytur. Ustawodawca, rezygnując wówczas z tzw. wcześniejszych emerytur, prawo do tych świadczeń zachował dla ubezpieczonych objętych systemem dotychczasowym oraz dla najstarszej grupy ubezpieczonych objętych nowym systemem – początkowo tylko dla kobiet urodzonych do 1951 r, następnie dla kobiet urodzonych w 1952 r., a w 2007 r. – dla kobiet urodzonych w 1953 r. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w powołanej wyżej uchwale z dnia 6 lutego 2009 r., wcześniejsza emerytura również w nowym systemie emerytalnym miała więc charakter przejściowy w tym znaczeniu, że adresowana była do wąskiego kręgu ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968, tj. do kobiet urodzonych do 1953 r.

Z przedstawionego wyżej stanu prawnego niewątpliwie wynika też, że w okresie do dnia 1 stycznia 2013 r. ustawa emerytalna kobietom tym (a urodzonym w 1953 r. - od roku 2007 r.) gwarantowała, że po ukończeniu 55. roku życia będą mogły skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury bez negatywnych skutków dla wysokości ich przyszłej emerytury zwykłej z systemu zdefiniowanej składki. Innymi słowy, że będzie wyliczana według

takich samych, omówionych wyżej, zasad, jak dla wszystkich ubezpieczonych objętych nowym systemem.

Na gruncie ówczasnie obowiązujących przepisów, kobiety urodzone w 1953 r., tak jak i wszyscy ubezpieczeni, w tym kobiety urodzone w latach 1949-1952, korzystający ze świadczeń emerytalno-rentowych, mogły też pobierać wcześniejszą emeryturę i - po spełnieniu wymagania z art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej, obowiązującego do dnia 7 stycznia 2009 r. - nadal prowadzić aktywność zarobkową, z której dochody jednocześnie stanowiły podstawę do powiększania kapitału na przyszłą emeryturę zwykłą. Wysokość osiągniętych zarobków miała jedynie wpływ na wysokość pobieranej wcześniejszej emerytury (art. 104. ustawy emerytalnej).

Dodatkowo w 2009 r. ustawodawca wprowadził pewnego rodzaju „zachętę” do łączenia pracy zarobkowej z pobieraniem emerytury, w tym wcześniejszej emerytury, uchylając, z dniem 8 stycznia 2009 r., art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej, zgodnie z którym warunkiem pobierania tego świadczenia było uprzednie rozwiązanie stosunku zatrudnienia z pracodawcą, na rzecz którego ubezpieczony wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury.

Na gruncie ówczasnie obowiązujących przepisów, wszystkie kobiety urodzone w latach 1949-1953, uprawnione do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy emerytalnej, mogły więc zasadnie przypuszczać, że decyzja o skorzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury, podjęta po ukończeniu 55. roku życia, nie wpłynie negatywnie na wysokość emerytury zwykłej, obliczanej na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej. Ponadto, kobiety prowadzące jednocześnie aktywność zawodową, zwłaszcza te, które uzyskiwały dochody, których wysokość nie powodowała zawieszenia prawa do wcześniejszej emerytury, mogły też liczyć na to, że podstawa wymiaru emerytury zwykłej z nowego systemu wzrośnie o kwoty odprowadzonych składek, a tym samym, że ich przyszła emerytura będzie wyższa.

Jak już wyżej wskazano, kobiety urodzone do końca 1952 r. w okresie *vacatio legis* nabyły już prawo do emerytury zwykłej.

Z kolei, kobiety urodzone w 1953 r., które wniosek o wcześniejszą emeryturę złożyły dopiero od dnia publikacji ustawy nowelizującej, mogły zapoznać się już z treścią art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, a następnie rozważyć, czy skorzystanie z wcześniejszej emerytury będzie dla nich korzystne, czy też nie.

Z tego względu, art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które z wnioskiem o ustalenie prawa do emerytury na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy emerytalnej wystąpiły w okresie od dnia 6 czerwca do dnia 31 grudnia 2012 r. nie można zarzucić naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

Dla kobiet urodzonych w 1953 r., pobierających już wcześniejsze emerytury, nowe, niekorzystne rozwiązanie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej niewątpliwie było natomiast „zaskoczeniem” (np. dla kobiet urodzonych w dniu 1 stycznia 1953 r. – miesiąc przed osiągnięciem wieku emerytalnego, wprowadzonego z dniem 1 stycznia 2013 r. ustawą nowelizującą). Nie mogły też one dostosować się do nowej regulacji w tzw. okresie spoczywania ustawy, gdyż, jak już wyżej wskazano, nie mogły zrzec się prawa do wcześniejszej emerytury. Ponadto, nie przysługuje im prawo do tzw. emerytury mieszanej (art. 183 ust. 5 ustawy emerytalnej), która choćby w niewielkim stopniu (20% emerytury wyliczanej na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej) łagodziła skutki obniżenia podstawy wymiaru 80% emerytury wyliczanej z nowego systemu.

Z tego względu, dla negatywnej oceny zaskarżonego przepisu w aspekcie art. 2 Konstytucji, znaczenie ma również wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wyżej wyroku w sprawie K 43/12, że „swoboda ustawodawcy co do zmiany warunków nabycia świadczeń emerytalnych jest większa, jeśli perspektywa spełnienia owych warunków jest odległa i istnieje

jakaś możliwość, by się do zmienionych warunków dostosować. Maleje natomiast wraz ze zbliżaniem się do momentu spełnienia warunków, zwłaszcza osiągnięcia granicy wieku emerytalnego. Jednocześnie wraz ze zbliżaniem się do spełnienia warunków nabycia prawa wzrasta oczekiwanie zainteresowanego, że nie zostaną one decyzją ustawodawcy zmienione. Trybunał dodaje, że w tym zwłaszcza okresie swoboda prawodawcy dokonującego zmian jest mniejsza, jeśli chodzi o zmiany katalogu warunków nabycia prawa do emerytury, nieco większa - jeśli chodzi o zmiany treści każdego z nich. Wszakże - jak w każdym przypadku - konieczna zmiana powinna być jak najmniej uciążliwa dla zainteresowanych” (*op. cit.*).

Przedstawione stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło wprawdzie wprowadzania przez ustawodawcę zmian warunków nabywania prawa do emerytury, niemniej jednak odnieść je należy do regulacji zmieniających na niekorzyść ubezpieczonych obliczanie wysokości emerytury. Kobiety urodzone w 1953 r., podejmując w przeszłości decyzję o skorzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury, miały bowiem prawo oczekiwać, że pobierane dotychczas świadczenia - jak w przypadku H A., przez ponad cztery lata - nie wpłyną niekorzystnie na wysokość emerytury zwykłej, do której prawo nabędą już w 2013 r. lub najdalej w pierwszym kwartale 2014 r., a w niektórych przypadkach – już tylko po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Dlatego też uznać należy, iż przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 6 czerwca 2012 r. – na podstawie art. 46 tej ustawy – nabyły prawo do wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 tejże ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.



Art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zaskarżonym zakresie Sąd Okręgowy w Szczecinie zarzucił nierówne traktowanie ubezpieczonych – kobiet urodzonych w latach 1949–1953.

Uznanie niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej z art. 2 Konstytucji powoduje, że nie ma już potrzeby badania zaskarżonego przepisu w aspekcie pozostałych wzorców kontroli, wskazanych przez Sąd pytający. Liczba wzorców kontroli, z którymi dana norma jest niezgodna, nie ma bowiem wpływu na różnorodność wynikających stąd skutków.

Orzeczenie o niezgodności danej regulacji choćby z jednym wzorcem kontroli, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, może przy tym stanowić podstawę do umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności takiej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli ze względu na zbędność orzekania [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, OTK ZU(A) z 2016 r., poz. 93].

Postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej z art. 32 ust. 1 Konstytucji podlega zatem umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego