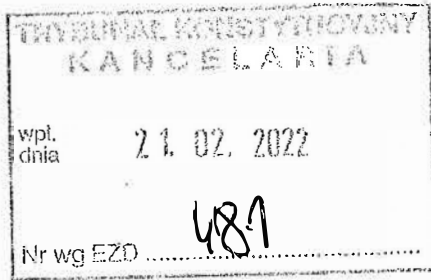




PK VIII TK 230.2020

(SK 140/20)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T K. o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.), „w zakresie w jakim dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 32 ustawy”, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.; aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 291 ze zm.), w zakresie, w jakim dotyczy osób, które pobierały wymienione w tym przepisie emerytury na podstawie

wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., a powszechny wiek emerytalny osiągnęły po dniu 31 grudnia 2012 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

T K. (dalej: Skarżący), urodzony marca 1950 r., miał przyznane prawo do emerytury w obniżonym wieku od dnia marca 2010 r. W dniu lutego 2016 r. Skarżący wniósł o realizację prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS lub organ rentowy), decyzją z kwietnia 2016 r., przyznał Skarżącemu prawo do emerytury powszechnej od lutego 2016 r., ustalając jej wysokość z uwzględnieniem, przewidzianego w art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 291 ze zm.; dalej: ustawa emerytalna lub u.e.r.f.u.s.), pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury o sumę pobranych emerytur. Z uwagi na to, że obliczona w ten sposób emerytura powszechna była niższa od dotychczas wypłacanej emerytury, ZUS zawiesił jej wypłatę.

W odwołaniu od powyższej decyzji Skarżący wniósł o nakazanie organowi rentowemu obliczenia należnej mu emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego z pominięciem pobranych emerytur oraz podjęcie wypłaty tak obliczonej emerytury powszechnej od daty złożenia wniosku, jako świadczenia korzystniejszego.

Wyrokiem z lutego 2017 r. Sąd Okręgowy w K
Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie.

Apelację od tego wyroku wniósł Skarżący.

Sąd Apelacyjny w K Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
(dalej: sąd odwoławczy), wyrokiem z marca 2019 r., oddalił apelację. Sąd
odwoławczy nie podzielił podniesionych przez Skarżącego zarzutów
niezgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. z Konstytucją i stwierdził, że skoro
Skarżący „wystąpił o ustalenie emerytury na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy
emerytalnej po dodaniu art. 25 ust. 1b tej ustawy, to przy ustalaniu podstawy
wymiaru tej <nowej> emerytury oraz jej wysokości należało stosować określoną
wyraźnie w tym przepisie zasadę usprawiedliwionego pomniejszenia podstawy
wymiaru ustalonej emerytury o sumy wcześniej pobranych emerytur” (s. 15
wyroku z marca 2019 r.)

W dniu 9 lipca 2019 r. Skarżący, reprezentowany przez adwokata, wniósł
skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s.,
w opisanym na wstępie zakresie, z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącego, art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., w kwestionowanym
zakresie, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania
obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż mężczyźni urodzeni
po dniu 1 stycznia 1949 r., którzy przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyli prawo do
emerytury w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu wykonywania pracy
w szczególnych warunkach i zdecydowali się przejść na taką emeryturę przed
dniem 1 stycznia 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. (...) 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” (s. 5-6 skargi konstytucyjnej).

W przekonaniu Skarżącego, z art. 67 ust. 1 Konstytucji „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 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. (...) W zakresie w jakim prawo to jest realizowane, a więc w zakresie określenia wysokości świadczenia emerytalnego, prawo zabezpieczenia społecznego winno być traktowane jako prawo podmiotowe, prawo do uzyskania godnego świadczenia emerytalnego obliczanego z uwzględnieniem prawa każdego człowieka do samodzielnego

i suwerennego podejmowania decyzji o momencie i skutkach przejścia na emeryturę. Tak rozumiane prawo zostało naruszone w niniejszej sprawie albowiem Skarżący kierując się treścią obowiązujących przepisów prawa 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 przy wyliczaniu wysokości emerytury z powszechnego wieku emerytalnego naruszyło zasadę ochrony praw nabytych, zasadę, która musi odnosić się również do praw podmiotowych przysługujących człowiekowi. 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” (*ibidem*, s. 7).

Zarządzeniem z dnia 12 grudnia 2019 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącego do usunięcia stwierdzonych braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez m.in.: wyjaśnienie, w jaki dokładnie sposób kwestionowany w skardze przepis narusza przysługujące Skarżącemu prawa lub wolności wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Nawiązując do tego zarządzenia, pełnomocnik Skarżącego nadesłał pismo z 13 stycznia 2020 r. (dalej: pismo uzupełniające), w którym stwierdził, że „[n]aruszone zostało (...) 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. Jak wskazano w skardze konstytucyjnej przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do

zabezpieczenia społecznego stanowi prawo o charakterze podmiotowym albowiem treść tego prawa w jego zasadniczych elementach oraz jego granice są bezpośrednio kształtowane przez normę konstytucyjną, co dotyczy także prawa do uzyskania świadczenia emerytalnego o określonej wysokości. Zauważyć należy, iż w momencie złożenia wniosku o przyznanie prawa do emerytury w obniżonym wieku, której wysokość stanowiła wypadkową stażu pracy i wysokości osiąganych dochodów i przyznania tego prawa na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przepisy te nie przewidywały żadnego wpływu przejścia na wcześniejszą emeryturę na wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. W trakcie realizowania przez Skarżącego przyznanego prawa do emerytury wcześniejszej, z którego to prawa Skarżący nie mógł zrezygnować, wprowadzone zostały zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy, zgodnie z którymi decyzja podjęta przez skarżącego przed wejściem ich w życie zaważyła na wysokości świadczenia emerytalnego z powszechnego wieku emerytalnego, co naruszyło gwarancje konstytucyjne wynikające z przepisów statuujących prawo do zabezpieczenia społecznego rozumianego jako prawo do uzyskania świadczenia o określonej wysokości przewidzianej przepisami prawa obowiązującymi w dacie podejmowania decyzji mających wpływ na realizację prawa do zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca przysługujące mu prawo do dokonywania reform musi bowiem realizować z poszanowaniem praw jednostki, w tym gwarancji i nakazów wynikających z przepisów Konstytucji tak zawartych w ogólnych normach, jak i w przepisach określających wolności i prawa obywatela. Szczególne 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” (s. 3 pisma uzupełniającego).

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem o sygn. Ts 110/19 z dnia 17 grudnia 2020 r., nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej T K.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącego, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130;

9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8 oraz 22 lipca 2021 r., sygn. SK 24/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 43).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „[d]opuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (także wniosku czy pytania prawnego) zależy od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (...). Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (...), będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (...),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, gdyż to nie należy do konstytucyjnej kognicji Trybunału,
- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi obowiązek umorzenia postępowania przez Trybunał” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych

wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). Mając na względzie te przesłanki, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż „[f]ormułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU

nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że służy ona przede wszystkim ochronie wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo-organizacyjnych, które nie kreują praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, *op. cit.*).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, trzeba na wstępie zauważyć, że Skarżący zaskarżył art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 września 2017 r. (*vide* – s. 2 pisma uzupełniającego).

W związku z tym konieczne jest rozważenie, czy wskazana przez Skarżącego wersja kwestionowanego przepisu utraciła moc obowiązującą, a więc czy nie występuje określona w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy otpTK przesłanka, powodująca konieczność umorzenia postępowania. Zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy otpTK, Trybunał Konstytucyjny nie umarza postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w kwestionowanym zakresie, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W pierwszej

kolejności należy jednak ustalić, czy rzeczywiście doszło do utraty mocy obowiązującej zaskarżonego unormowania.

Przepis art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. w kwestionowanej wersji, obowiązującej we wskazanym przez Skarżącego okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 września 2017 r., stanowił:

„Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.”.

Na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 38 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.) ust. 1b w art. 25 u.e.r.f.u.s. otrzymał z dniem 1 października 2017 r. następujące brzmienie:

„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 2016 r. poz. 1379), 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.”.

Porównanie przedstawionych powyżej wersji art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. wskazuje, że nowelizacja, dokonana ustawą zmieniającą z 2016 r., polegała na zastąpieniu (wymienionego wśród innych przepisów stanowiących podstawę emerytur w wieku niższym od powszechnego) art. 26b u.e.r.f.u.s.

(przewidującego prawo do emerytury częściowej) słowami „emeryturę częściową”. W obu wersjach kwestionowanego przepisu wymieniono zatem te same rodzaje pobranych przez ubezpieczonego emerytur, o których sumę pomniejsza się podstawę obliczenia emerytury powszechnej. Pozwala to stwierdzić, że dokonana ustawą zmieniającą z 2016 r. nowelizacja art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. nie wiązała się z merytoryczną zmianą tej regulacji i miała wyłącznie „techniczny” charakter, a więc nie doprowadziła do utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy otpTK (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2015 r., sygn. SK 1/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 64). Tym samym nie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa, powodująca konieczność umorzenia postępowania lub rozważenia, czy wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 ustawy otpTK). W świetle utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, za uchylenie aktu lub jego części uważana jest tylko istotna modyfikacja lub rekonstrukcja, zmieniająca zasadniczo treść i zakres obowiązywania aktu prawnego (lub określonej normy tego aktu) (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120 oraz z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 7).

Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie występuje wówczas, gdy zaskarżony przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej. Przepis obowiązuje zatem, jeżeli na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 7 września 2010 r., sygn. P 94/08, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 67; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80 i 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 100).

Przepis art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. został wprowadzicie znowelizowany, jednak nadal może być stosowany w kwestionowanym brzmieniu, obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 września 2017 r. W prawie ubezpieczeń społecznych zasadą jest bowiem realizacja prawa do emerytury według przepisów dotyczących sposobu wyliczenia tego świadczenia obowiązujących w dniu złożenia wniosku (*vide m.in.* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2017 r., sygn. III UZP 6/17, LEX nr 2374973 oraz postanowienia SN z dnia 22 stycznia 2019 r., sygn. II UK 603/17, LEX nr 2634177 i 21 października 2020 r., sygn. I UK 377/19, LEX nr 3093801; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Zatem również z tego względu należy stwierdzić, że nie doszło do utraty mocy obowiązującej art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. w kwestionowanym brzmieniu obowiązującym w dniu złożenia przez Skarżącego wniosku o emeryturę powszechną.

Kontynuując analizę dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, trzeba także uwzględnić, że art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. w był już przedmiotem kontroli konstytucyjnej. W wyroku z dnia 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. 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 Rzeczypospolitej Polskiej (OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 11). W związku z tym należy rozważyć, czy nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem* prowadząca do uznania orzekania za zbędne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. Ts 197/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 115; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikająca z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia

zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, *op. cit.* i 11 marca 2021 r., sygn. SK 60/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 15 oraz powołane tam orzecznictwo). „Zasada *ne bis in idem* wyraża tym samym niedopuszczalność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał już wcześniej orzekał” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu, jak i w sytuacji, gdy uznał zakwestionowaną regulację za zgodną z określonymi wzorcami kontroli. W przypadku ponownego zakwestionowania określonej treści normatywnej, uznanej za niekonstytucyjną we wcześniejszym rozstrzygnięciu, orzekanie jest zbędne, gdyż został osiągnięty podstawowy cel kontroli konstytucyjności, polegający na wyeliminowaniu z systemu prawnego stanu hierarchicznej niezgodności aktów normatywnych. Jeśli natomiast Trybunał orzekł o konstytucyjności określonej regulacji, to ponowne jej badanie jest zbędne tylko wówczas, gdy brak jest nowej płaszczyzny kontroli konstytucyjności, co oznacza, że postępowanie jest bezcelowe, a zatem zbędne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117).

Analiza wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 20/16 i porównanie go z zarzutami oraz uzasadnieniem skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie nie daje podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia, motywowaną negatywną przesłanką procesową wyrażoną w zasadzie

ne bis in idem. Zakres, w jakim Skarżący w niniejszej sprawie zakwestionował art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. obejmuje bowiem ubezpieczonych obu płci, a nie tylko kobiety, oraz nie został ograniczony do osób urodzonych w jednym – 1953 – roku, a zatem wykracza poza zakres przedmiotowy wyroku o sygn. P 20/16. W niniejszej sprawie oraz w wyroku o sygn. P 20/16 nie występuje też tożsamość wzorców kontroli. W niniejszej sprawie Skarżący zarzucił bowiem kwestionowanej regulacji niezgodność z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, natomiast w wyroku o sygn. P 20/16 Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., we wskazanym wcześniej zakresie, z art. 2 ustawy zasadniczej, a w odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli, w postaci art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy otpTK.

Odmienny sposób określenia sformułowanych zakresowo przedmiotów kontroli oraz częściowa odmienność wzorców kontroli w obu tych sprawach pozwala uznać, że w niniejszej sprawie nie zachodzi negatywna przesłanka orzekania w postaci zakazu *ne bis in idem*. Przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny kierunek orzekania w sprawie o sygn. P 20/16 ma jednak istotne znaczenie dla niniejszej sprawy, w której zaskarżono ten sam przepis art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s.

Rozważając kwestie formalne skargi konstytucyjnej należy również zauważyć, że kwestionowany art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. niewątpliwie był podstawą ostatecznego orzeczenia o wysokości przysługującego Skarżącemu świadczenia z zabezpieczenia społecznego. Mając jednak na względzie konkretny charakter kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną oraz sposób sformułowania zarzutów przez Skarżącego, należy ustalić dopuszczalny zakres kontroli zaskarżonego przepisu.

Kwestionowany art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., którego treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, dotyczy obliczania podstawy emerytury wyliczanej według formuły zdefiniowanej składki określonej w art. 26

u.e.r.f.u.s. i w stanie prawnym obowiązującym w dniu złożenia przez Skarżącego wniosku o emeryturę powszechną, jak i w aktualnym stanie prawnym, ma zastosowanie wyłącznie do ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. Od wejścia w życie art. 55a ustawy emerytalnej, tj. od dnia 1 maja 2015 r., pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury kapitałowej dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., spełniających warunki określone w art. 55 u.e.r.f.u.s., o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur następuje bowiem na mocy art. 55a ust. 2 u.e.r.f.u.s., a nie na podstawie art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. (*vide m.in.* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2017 r., sygn. III UZP 6/17, *op. cit.*; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2020 r., sygn. II UK 323/18, LEX nr 3040077 oraz K. Antonów, *Obliczanie wysokości emerytury na podstawie art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do ubezpieczonego, który miał ustalone prawo do emerytury przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę z art. 27 tej ustawy. Glosa do uchwały SN z dnia 19 października 2017 r., III UZP 6/17, OSP nr 1/2019, s. 88-89).*

Zakres podmiotowy art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. kształtują również wymienione w nim przepisy będące podstawą prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, a mianowicie:

- art. 26b u.e.r.f.u.s. – przewidujący emeryturę częściową;
- art. 46 u.e.r.f.u.s. – stanowiący o emeryturze dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r. na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 u.e.r.f.u.s. (dotyczących odpowiednio emerytur: wcześniejszej, w obniżonym wieku z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, w obniżonym wieku z tytułu działalności twórczej lub artystycznej, w obniżonym wieku z tytułu pracy górniczej, przysługującej w przypadku niespełnienia warunków wymaganych do uzyskania emerytury na podstawie art. 50a u.e.r.f.u.s.);

- art. 50 u.e.r.f.u.s. – stanowiący o emeryturze kolejowej dla pracowników kolejowych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r.;
- art. 50a u.e.r.f.u.s. – stanowiący o emeryturze górniczej;
- art. 50e u.e.r.f.u.s. – przewidujący emeryturę górniczą bez względu na wiek;
- art. 184 u.e.r.f.u.s. – dotyczący emerytury dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. w wieku przewidzianym w art. 32, 33, 39 i 40 u.e.r.f.u.s. z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze;
- art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1762) – dotyczący emerytury nauczycielskiej bez względu na wiek.

Adresatami art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. w stanie prawnym obowiązującym w dniu złożenia przez Skarżącego wniosku o emeryturę powszechną, jak i w aktualnym stanie prawnym, są zatem ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy na podstawie wymienionych tam przepisów pobierali emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, a następnie złożyli wniosek o emeryturę powszechną.

Określając przedmiot zaskarżenia, w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, Skarżący wskazał w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. „w zakresie w jakim dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 32 ustawy [emerytalnej – dop. wł.]”. Granice opisanego w taki sposób zakresu zaskarżenia kwestionowanego przepisu miałyby zatem wyznaczać dwa kryteria: data nabycia prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego – przed 1 stycznia 2013 r. oraz podstawa prawna pobierania tej emerytury – art. 32 u.e.r.f.u.s.

Analizując tak określony zakres zaskarżenia, należy zauważyć, że wśród wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. przepisów stanowiących podstawę prawa do emerytury w wieku niższym od powszechnego, nie znajduje się

wskazany przez Skarżącego art. 32 u.e.r.f.u.s. Przewidziana w art. 32 u.e.r.f.u.s. emerytura w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu zatrudnienia pracowniczego w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze przysługuje ubezpieczonym urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r. Ubezpieczeni urodzeni, tak jak Skarżący, po dniu 31 grudnia 1948 r. mogli uzyskać emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu zatrudnienia pracowniczego w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze na podstawie art. 46 albo art. 184 ustawy emerytalnej. Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.e.r.f.u.s., ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r. przysługiwało prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 ustawy emerytalnej, jeżeli do dnia 31 grudnia 2008 r. spełnili warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach oraz nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa. Z kolei, stosownie do art. 184 ust. 1 i 2 u.e.r.f.u.s., ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32, 33, 39 i 40 u.e.r.f.u.s., jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy emerytalnej osiągnęli: okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat – dla kobiet i 65 lat – dla mężczyzn oraz okres składkowy i nieskładkowy, o którym mowa w art. 27 tej ustawy, a także nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa. W okresie przed 1 stycznia 2013 r. warunkiem nabycia prawa do emerytury na podstawie art. 184 u.e.r.f.u.s. było również rozwiązanie stosunku pracy – w przypadku ubezpieczonych będących pracownikami.

W związku z powyższym wskazana przez Skarżącego okoliczność w postaci nabycia emerytury na podstawie art. 32 u.e.r.f.u.s. nie może zostać w niniejszej sprawie uznana za relewantne kryterium określające zakres kontroli kwestionowanego art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. Skoro art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. w stanie prawnym obowiązującym w dniu złożenia przez Skarżącego wniosku o emeryturę powszechną, jak i w aktualnym stanie prawnym, ma zastosowanie tylko do ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a art. 32 u.e.r.f.u.s. dotyczy emerytury dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r. i nie stanowi samodzielnej podstawy nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze przez ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., to zakresy podmiotowe tych przepisów są rozłączne.

Na tle stanu faktycznego sprawy, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną, nie ulega wątpliwości, że Skarżący pobierał emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego i że świadczenie to zostało przyznane na podstawie jednego z przepisów wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. Wprawdzie w opisanym wcześniej wyroku Sądu Apelacyjnego w K z marca 2019 r., którym ostatecznie orzeczono o prawach Skarżącego, tak samo jak w poprzedzającym go wyroku Sądu Okręgowego w K z lutego 2017 r. oraz decyzji ZUS z kwietnia 2015 r., nie wskazano, który z wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. przepisów był podstawą nabycia i zrealizowania przez Skarżącego prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, tym niemniej fakt, że pobierana przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytura była jedną z wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. nie był w tym postępowaniu kwestionowany.

W niniejszej sprawie brak jest podstaw do zawężenia zakresu kontroli art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. ze względu na podstawę prawną pobierania emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego i ograniczenia jej tylko

do tych ubezpieczonych, którzy pobierali emeryturę w wieku niższym od powszechnego na podstawie tego z przepisów wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., na podstawie którego pobierał taką emeryturę Skarżący.

Należy bowiem uwzględnić, że jakkolwiek zakres podmiotowy art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. obejmuje ubezpieczonych pobierających emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego na podstawie kilku różnych, wymienionych tam, przepisów, co pozwala na wyodrębnienie poszczególnych grup adresatów według podstawy prawnej pobierania tych emerytur, przy czym w ramach niektórych z tak wyodrębnionych grup, w tym w grupie ubezpieczonych pobierających emerytury na podstawie art. 46 u.e.r.f.u.s., można jeszcze wyróżnić podgrupy na podstawie tytułu nabycia prawa do emerytury w wieku niższym od powszechnego (np. podgrupy ubezpieczonych, którzy nabyli tę emeryturę: z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze na podstawie art. 46 ust. 1 w zw. z art. 32 u.e.r.f.u.s.; z tytułu działalności twórczej lub artystycznej na podstawie art. 46 ust. 1 w zw. z art. 33 u.e.r.f.u.s. czy też z tytułu pracy górniczej na podstawie art. 46 ust. 1 w zw. z art. 39 u.e.r.f.u.s.), to jednak przewidziane w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. pomniejszenie podstawy wymiaru emerytury kapitałowej dotyczy jednolicie wszystkich ubezpieczonych objętych zakresem podmiotowym tego przepisu, bez jakichkolwiek zróżnicowań wynikających z podstawy prawnej lub tytułu pobierania emerytury powodującej pomniejszenie podstawy wymiaru emerytury kapitałowej.

Ponadto sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty nie dotyczą kwestii podmiotowych w kontekście podstawy prawnej nabycia prawa do emerytury pobranej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, lecz objęcia zakresem kwestionowanego art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. tych ubezpieczonych, którzy nabyli prawo do świadczeń podlegających odliczeniu od podstawy emerytury kapitałowej w innym stanie prawnym, obowiązującym przed wejściem w życie kwestionowanej regulacji.

W tej sytuacji, skoro art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. przewiduje jednolite konsekwencje pobierania emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego dla wszystkich ubezpieczonych objętych jego zakresem podmiotowym, to ograniczenie zakresu kontroli jedynie z tego względu, że w konkretnej sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, kwestionowany przepis zastosowano tylko wobec przedstawiciela jednej grupy z całego kręgu różnych grup podmiotów będących jego adresatami, nie znajdowałoby uzasadnienia w świetle przepisów określających dopuszczalny zakres orzekania Trybunału Konstytucyjnego oraz prowadziłyby do nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotów.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał bowiem, że również w trybie kontroli konkretnej, inicjowanej skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym, „[w] sytuacji, gdy zarzuty są skierowane wobec regulacji (przepisu, normy prawnej) dotyczącej tylko jakiegoś kręgu podmiotów, ale dotyczą nie kwestii podmiotowych, albo podmiotowo zróżnicowanych kwestii odnoszących się do przedmiotu regulacji, relewantnego wobec całego kręgu osób (...), możliwa jest sytuacja, w której – oczywiście oceniając to *casu ad casum* – przedmiotem kontroli konstytucyjności Trybunału Konstytucyjnego będzie kwestionowana regulacja (przepis, norma prawna) w całości swego zakresu podmiotowego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84; *vide* też – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 58; 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84 oraz 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 77).

W związku z powyższym należy uznać, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie winien być art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. w zakresie ograniczonym przez wskazane przez Skarżącego kryterium

dotyczące daty nabycia prawa do emerytury przysługującej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego – przed 1 stycznia 2013 r. W przeciwieństwie do podstawy prawnej pobierania emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego (w postaci art. 32 u.e.r.f.u.s.), data nabycia prawa do jednej z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. – przed 1 stycznia 2013 r. – nie jest przypadkowa lub irrelevantna dla określenia zakresu orzekania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Jest to bowiem data wejścia w życie kwestionowanego przepisu art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., którego adresaci – jak zostanie wyjaśnione w dalszej części niniejszego stanowiska – mogli się w różnym stopniu przystosować do zmienionego stanu prawnego, w zależności od daty nabycia i zrealizowania prawa do jednej z wymienionych w owym art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. emerytur przysługujących przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

Kwestionowany art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, którego treść przytoczono wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, stanowi o pomniejszeniu podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 u.e.r.f.u.s., a zatem emerytury powszechnej dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., na którą to podstawę, stosownie do art. 25 ust. 1 u.e.r.f.u.s. składają się: zwaloryzowana kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego, zwaloryzowany kapitał początkowy oraz środki zewidencjonowane na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.), czyli środki z tak zwanej kapitałowej części składki emerytalnej. Przewidziane w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury powoduje zmniejszenie wysokości emerytury kapitałowej, która zgodnie z art. 26 ust. 1 u.e.r.f.u.s. stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia

w sposób określony w art. 25 przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego.

Wysokość emerytury kapitałowej, obliczanej według formuły zdefiniowanej składki (art. 26 ust. 1 u.e.r.f.u.s.), może być wyższa lub niższa niż pobierana przez tę samą osobę emerytura wymieniona w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., przysługująca przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego i obliczana według formuły zdefiniowanego świadczenia (art. 53 ust. 1 u.e.r.f.u.s.). Na wysokość emerytury kapitałowej wpływ mają bowiem tylko dwa czynniki: wielkość zgromadzonego kapitału w całym okresie aktywności zawodowej (w tym kapitału początkowego) oraz wiek ubezpieczonego, w dacie złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury. Z kolei, na wysokość emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia dotychczasowego 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).

Wprowadzenie art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. spowodowało, że osoby, których emerytura kapitałowa, obliczana bez przewidzianego w tym przepisie pomniejszenia podstawy, byłaby wyższa od pobieranej dotychczas emerytury przysługującej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, zostały pozbawione możliwości uzyskania wyższego świadczenia po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

Zdaniem Skarżącego, art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w kwestionowanym zakresie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że sformułowany przez Skarżącego problem konstytucyjny nie dotyczy naruszenia, określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawa do zabezpieczenia społecznego jako takiego, lecz niezachowania przez ustawodawcę zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przy ustawowym określaniu

formy realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. W związku z tym należy w pierwszej kolejności rozważyć zasadność zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji.

Przepis ten stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Art. 2 Konstytucji wyraża trzy odrębne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. (...) Zasada państwa prawnego mieści w sobie ponadto wiele zasad szczegółowych, które mają wpływ na rozumienie zasady państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej (*vide* – P. Tuleja, uwaga 1 do art. 2, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck, 2016 r., s. 217).

Powołana przez Skarżącego zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Z zasady lojalności państwa względem obywateli wynika zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 45; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Zasada lojalności opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Z zasady bezpieczeństwa prawnego wynika m.in. zakaz przyjmowania unormowań o zaskakującym i nieprzewidywalnym charakterze. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 8; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4). Uprawnienia przyznane obywatelowi przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. Zakazane jest tworzenie prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne. Regulacje prawne powinny w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43; 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14).

„Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zastrzegł, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze oczekiwać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy

od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58 oraz powołane tam orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że, oceniając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, trzeba przede wszystkim rozważyć, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, jest usprawiedliwione. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał przyznaje, że konstytucyjnie dopuszczalne jest odstępnie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej korzystne, ze względu na przykład na stabilność finansów publicznych. Jednostka ma jednak prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał Konstytucyjny wyprowadził m.in. zasadę ochrony praw słusznie nabytych, interesów w toku oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. „Zasada ochrony praw słusznie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym,

a także ekspektatyw tych praw. Trybunał przyjął, że ochroną konstytucyjną objęte są nie wszystkie ekspektatywy, a jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (...). Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw (bądź ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Podkreślając, że zasada ochrony praw nabytych nie oznacza niezmienności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, ograniczających lub nawet znoszących prawa podmiotowe (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, *op. cit.*), Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że stosowanie tej zasady „podlega następującym ograniczeniom:

- może ona służyć wyłącznie do ochrony praw podmiotowych lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw (...);
- w sferze praw emerytalnych i rentowych ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia,

jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (...);

– ochronie konstytucyjnej podlegają tylko prawa nabyte <śłusznie> (co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym);

– nie ma ona charakteru absolutnego – zakazane jest wyłącznie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych, mogą one natomiast być uszczuplane <w szczególnych okolicznościach> nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale i pewne okoliczności gospodarczo-społeczne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Zasada ochrony praw nabytych, zakazująca arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zapewnia między innymi poszanowanie praw do świadczeń emerytalnych. „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sferze praw emerytalno-rentowych zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w przypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; *vide* – też – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50). Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że osoby, które jeszcze nie spełniły przesłanek nabycia prawa do emerytury, „nie mogą powoływać się na ochronę wynikającą z poszanowania praw nabytych, skoro jeszcze nie nabyły prawa do świadczeń

emerytalnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*).

Uwzględniając, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56), analizę zgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. z art. 2 Konstytucji trzeba rozpocząć od ustalenia, czy została naruszona bardziej szczegółowa zasada ochrony praw słusznie nabytych.

W niniejszej sprawie Skarżący, do czasu wejścia w życie kwestionowanego art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., nie spełnił zasadniczej przesłanki nabycia prawa do emerytury powszechnej dotyczącej osiągnięcia wieku emerytalnego, który – zgodnie z art. 24 ust. 1 u.e.r.f.u.s. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2012 r. – wynosił 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn.

W związku z tym nie można podzielić stanowiska Skarżącego, że wprowadzenie kwestionowanej regulacji spowodowało „ograniczenie nabytego prawa do świadczenia emerytalnego w określonej wysokości” (s. 3 pisma uzupełniającego). Skoro Skarżący nie nabył przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. prawa do emerytury powszechnej, to nie mógł też nabyć prawa do określonej wysokości tej emerytury lub sposobu jej obliczania.

Podzielić natomiast należy co do zasady pogląd Skarżącego, o tym, że wprowadzenie kwestionowanej regulacji nastąpiło z naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji, przy dokonywaniu zmiany ustawowych warunków realizacji, określonego w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Do czasu wejścia w życie przepisu art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., wprowadzonego przez 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 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2012 r.), pobieranie emerytur przysługujących przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego nie zmniejszało wysokości emerytury powszechnej obliczanej według formuły zdefiniowanej składki. Osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., które nabyły i zrealizowały prawo do jednej z kilku rodzajów emerytury przysługujących przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, po osiągnięciu tego wieku nabywały prawo do emerytury powszechnej w wysokości obliczanej według formuły zdefiniowanej składki bez uwzględnienia pobranych wcześniej emerytur. Osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego przez osobę pobierającą emeryturę przysługującą przed osiągnięciem tego wieku nie powodowało i nie powoduje zamiany, z mocy prawa, uprawnienia do tego świadczenia w prawo do emerytury powszechnej. Osoby pobierające emeryturę przysługującą przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, tak jak wszyscy ubezpieczeni, z wnioskiem o ustalenie prawa do emerytury mogli (i nadal mogą) wystąpić w każdym czasie po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Pobieranie emerytury nabytej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego nie tylko zatem nie zmniejszało wymiaru emerytury kapitałowej, ale mogło zwiększać jej wysokość. Im później po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego ubezpieczony pobierający emeryturę wymienioną w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. złożył wniosek o emeryturę powszechną, tym wyższa była jej wysokość.

Osoby, które w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. nabyły prawo do którejkolwiek z wymienionych w tym przepisie emerytur przysługujących przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, pozostawały zatem w uzasadnionym przekonaniu, że złożenie wniosku o tego rodzaju emeryturę i jej pobieranie nie spowoduje w przyszłości

negatywnych konsekwencji dla wysokości emerytury powszechnej ustalonej według formuły zdefiniowanej składki.

W dniu wejścia w życie art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. wśród wskazanych przez Skarżącego osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do jednej z wymienionych w kwestionowanym przepisie emerytur przysługujących przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, czyli spełniły wszystkie warunki wymagane do nabycia tego prawa (art. 100 ust. 1 u.e.r.f.u.s.), znajdowały się zarówno osoby, które złożyły wniosek o tego rodzaju emeryturę, jak i osoby, które – pomimo spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa – nie złożyły stosownego wniosku do ZUS. Osoby, które złożyły wniosek o jedną z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. przed wejściem w życie tego przepisu, nie mogły przewidzieć, że spowoduje to obniżenie emerytury kapitałowej. Natomiast osoby, które złożyły taki wniosek po 1 stycznia 2013 r., podejmując decyzję o realizacji nabytego przed tą datą prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego w zmienionym stanie prawnym, znały i mogły rozważyć konsekwencje swojej decyzji.

W grupie osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do jednej z wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. emerytur przysługujących przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego i złożyły wniosek o tego rodzaju emeryturę, znajdowały się osoby, które przed wejściem w życie kwestionowanej regulacji osiągnęły powszechny wiek emerytalny oraz osoby, które nie osiągnęły tego wieku. Emerytura kapitałowa osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły i zrealizowały prawo do jednej z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. oraz przed tą datą osiągnęły powszechny wiek emerytalny i złożyły wniosek o emeryturę kapitałową, obliczana była na podstawie przepisów obowiązujących w dniu złożenia wniosku, bez przewidzianego w kwestionowanej regulacji pomniejszenia podstawy o sumę pobranych wcześniej emerytur w wieku niższym od powszechnego. Z kolei

osoby, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły i zrealizowały prawo do jednej z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. oraz przed tą datą osiągnęły powszechny wiek emerytalny, lecz nie złożyły wniosku o emeryturę kapitałową, mogły w okresie 6-miesięcznej *vacatio legis* zapoznać się z treścią kwestionowanego przepisu, rozważyć swoją sytuację i dostosować się do zmienianego stanu prawnego poprzez złożenie przed 1 stycznia 2013 r. wniosku o emeryturę kapitałową.

W odmiennej sytuacji znalazły się natomiast osoby, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły i zrealizowały prawo do jednej z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. oraz do 31 grudnia 2012 r. nie osiągnęły powszechnego wieku emerytalnego. Osoby te, w przeciwieństwie do opisanych powyżej grup ubezpieczonych, które miały możliwość dostosowania się do zmienionego stanu prawnego, znalazły się w sytuacji mającej cechy pułapki prawnej. Osoby te, podejmując przed 1 stycznia 2013 r., na podstawie obowiązującego ówczesnie stanu prawnego, decyzję o realizacji prawa do jednej z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., nie znały negatywnych konsekwencji tej decyzji dla wysokości przyszłej emerytury kapitałowej i po wejściu w życie kwestionowanej regulacji nie miały możliwości uniknięcia jej skutków. Ustawa zmieniająca z 2012 r. nie zawierała bowiem przepisów przejściowych umożliwiających ubezpieczonym, którzy przed jej wejściem w życie rozpoczęli realizację prawa do emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., weryfikację podjętych wcześniej decyzji z uwzględnieniem niekorzystnie zmienionego stanu prawnego.

W związku z powyższym, podniesiony przez Skarżącego zarzut niezgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przy zmianie ustawowo określonych zasad realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, należy uznać za zasadny w zakresie, w jakim kwestionowany przepis dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. złożyły wniosek o jedną z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. oraz nie osiągnęły

powszechnego wieku emerytalnego. Tylko bowiem ta grupa ubezpieczonych – obejmująca m.in. kobiety urodzone w 1953 r., które przed 1 stycznia 2013 r. zrealizowały prawo do emerytury na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 u.e.r.f.u.s. i których sytuację analizował Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 20/16 – składając przed 1 stycznia 2013 r. wniosek o jedną z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. nie знаła negatywnych konsekwencji pobierania tego rodzaju emerytury dla wysokości przyszłej emerytury kapitałowej i po wejściu w życie kwestionowanej regulacji nie miała możliwości weryfikacji podjętej wcześniej decyzji o realizacji prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, z uwzględnieniem niekorzystnie zmienionego stanu prawnego.

Nie ulega wątpliwości, że w ramach przysługującej ustawodawcy swobody w określaniu zakresu i form zabezpieczenia społecznego pozostaje dokonywanie zmian obowiązujących regulacji ustawowych, również na niekorzyść uprawnionych. Jak jednak wskazał Trybunał Konstytucyjny wyroku P 20/16, „inaczej kształtuje się swoboda regulacyjna ustawodawcy w zakresie normowania świadczeń przyszłych, które nie są jeszcze realizowane, a inaczej w zakresie uprawnień, które już są realizowane, w szczególności w sytuacji gdy chodzi o uprawnienia wzajemnie ze sobą powiązane, tj. jeżeli realizacja jednego z uprawnień wpływa na ukształtowanie elementów uprawnienia z nim powiązanego. Trzeba bowiem odróżnić sytuację, w której uprawnienia (przywileje) zmienia się, ogranicza czy nawet odbiera na przyszłość, od sytuacji, w której <reguły gry> zmienia się w 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 decyzji” (wyrok z dnia 6 marca 2019 r., *op. cit.*).

Osoby, które złożyły przed 1 stycznia 2013 r. wniosek o jedną z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., rozpoczęły już realizację prawa do

tego rodzaju emerytury, której pobieranie nie miało w ówczesnym stanie prawnym wpływu na wysokość emerytury kapitałowej przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2013 r. regulacji, która w niekorzystny sposób powiązała pobieranie emerytury przysługującej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego z wysokością emerytury kapitałowej stanowiło zatem ingerencję w prawa, które były już realizowane, oraz narażało uprawnionych na nieprzewidziane skutki podjętych wcześniej decyzji. Gdyby osoby, które przed 1 stycznia 2013 r. złożyły wniosek o jedną z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., wiedziały przy podejmowaniu decyzji o przejściu na taką emeryturę o konsekwencjach dla podstawy obliczania emerytury kapitałowej, to mogłyby nie skorzystać z prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „[p]odejmowanie decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę nie może wiązać się z pozostawaniem w niepewności co do ukształtowania ich sytuacji prawnej w przyszłości, jeżeli jest konsekwencją decyzji podjętych w oparciu o obowiązujący stan prawny. 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, (...), skorzystali ze swoich uprawnień” (*ibidem*).

Zgodnie z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, „[z]miana prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być dokonywana z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Sytuacja prawna osób objętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, aby

osoby te mogły mieć czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie dotychczasowych regulacji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „[w]prowadzając zmiany, ustawodawca powinien preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16, *op. cit.*). „Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

W niniejszej sprawie wprowadzenie art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. bez przepisów przejściowych, pozwalających wszystkim adresatom na dostosowanie się do zmienionych konsekwencji prawnych pobierania wymienionych w tym przepisie emerytur, spowodowało, że podjęte w innym stanie prawnym nieodwołalne decyzje o realizacji prawa do emerytury przysługującej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego zaczęły w niespodziewany sposób negatywnie oddziaływać na wysokość emerytury kapitałowej przysługującej w powszechnym wieku emerytalnym.

Dopiero po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku P 20/16, ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U., poz. 1222), dodano do ustawy

emerytalnej art. 194i i art. 194j. Zgodnie z art. 194i u.e.r.f.u.s., „[d]o 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.”.

Wprowadzenie tej regulacji, pozwalającej wskazanym w niej osobom na weryfikację podjętych przed 1 stycznia 2013 r. decyzji o skorzystaniu z prawa do emerytury przysługującej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, nie dezaktualizuje jednak problemu konstytucyjnego występującego w niniejszej sprawie. Zakres podmiotowy art. 194i i 194j ustawy emerytalnej obejmuje bowiem jedynie ubezpieczonych urodzonych w jednym – 1953 – roku. Natomiast przewidziany w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. mechanizm ma zastosowanie zarówno do osób urodzonych przed 1953 r., jak i po tej dacie. W przypadku osób pobierających wcześniejszą emeryturę – tak jak w sprawie, na tle której skierowano pytanie prawne inicjujące postępowanie zakończone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 20/16 – na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 u.e.r.f.u.s. spełnienie wszystkich wymogów warunkujących nabycie prawa do tego świadczenia możliwe było tylko przez kobiety urodzone w okresie od 1 stycznia 1949 r. do 31 grudnia 1953 r. Natomiast w przypadku pozostałych rodzajów emerytury wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s., w tym emerytury przewidzianej w art. 46 u.e.r.f.u.s., ale z innego tytułu niż określony w art. 29 u.e.r.f.u.s., m.in. z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, o której mowa w art. 32 u.e.r.f.u.s., spełnienie przesłanek warunkujących nabycie prawa do tych świadczeń w okresie przed 1 stycznia 2013 r. możliwe było przez ubezpieczonych obu płci urodzonych zarówno przed, jak i po 1953 r. Na przykład mężczyzna urodzony, tak jak

Skarżący, w 1950 r., jeżeli był pracownikiem wykonującym prace wymienione w dziale IV wykazu B rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. z 1983 r. Nr 8, poz. 43 ze zm.), nabywał prawo do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu pracy w szczególnych warunkach, na podstawie art. 46 w zw. z art. 32 u.e.r.f.u.s. w zw. z § 8 rozporządzenia w sprawie wieku emerytalnego, już w 2005 r., realizując tym samym przewidziany w art. 46 ust. 1 pkt 2 u.e.r.f.u.s. wymóg spełnienia warunków do uzyskania emerytury przewidzianej w art. 32 u.e.r.f.u.s. do dnia 31 grudnia 2008 r.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w zakresie, w jakim dotyczy osób, które pobierały wymienione w tym przepisie emerytury na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., a powszechny wiek emerytalny osiągnęły po dniu 31 grudnia 2012 r., jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uznanie niezgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. z art. 2 Konstytucji powoduje, że nie ma już w niniejszej sprawie potrzeby badania zaskarżonego przepisu w aspekcie drugiego wzorca kontroli, wskazanego jako związkowy przez Skarżącego. Liczba wzorców kontroli, z którymi dana norma jest niezgodna, nie ma bowiem wpływu na zakres wynikających stąd skutków. Orzeczenie o niezgodności danej regulacji choćby z jednym wzorcem kontroli, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, czyni zbędnym orzekanie o zgodności tego samego przedmiotu z pozostałymi wzorcami (*vide m.in. – wyroki: z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124; z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185 oraz z dnia 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16, op. cit.*).

Postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 25 ust. 1b u.e.r.f.u.s. z art. 67 ust. 1 Konstytucji winno zatem podlegać umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy otpTK, z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hejman
Zastępca Prokuratora Generalnego