



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 1 kwietnia 2019 r.

Pozycja 11

WYROK

z dnia 6 marca 2019 r.

Sygn. akt P 20/16*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Leon Kieres – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Andrzej Zielonacki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 6 marca 2019 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie:

czy art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887, ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 i art. 50 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 oraz z 2019 r. poz. 39), 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.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 marca 2019 r. w Dz. U. poz. 539.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy w Szczecinie – Wydział VI Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd), na podstawie postanowienia z 25 sierpnia 2016 r. (sygn. akt VI U 439/16), przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887, ze zm.; dalej: ustawa o FUS) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 i art. 50 ustawy o FUS, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne sformułowano w toku rozpoznania sprawy dotyczącej ubezpieczonej, która odwołała się do pytającego sądu od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) określającej wysokość przysługującego jej świadczenia emerytalnego. Ubezpieczona podniosła w odwołaniu, że brak jest podstaw, aby przy obliczaniu wysokości przysługującej jej emerytury powszechnej (symbol ENP) dokonywać potrącenia wartości kwot pobranych przez nią uprzednio świadczeń z tytułu tzw. wcześniejszej emerytury (symbol E).

Okoliczności rozpatrywanej sprawy przedstawiały się w następujący sposób: Ubezpieczona urodziła się 21 grudnia 1953 r. W grudniu 2008 r. osiągnęła wiek 55 lat umożliwiający jej – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 46 ustawy o FUS – przejście na tzw. wcześniejszą emeryturę. Decyzją z 19 grudnia 2008 r. ZUS przyznał ubezpieczonej prawo do wypłaty tego świadczenia. Ubezpieczona zarówno przed grudniem 2008 r., jak i w późniejszym terminie, wykonywała pracę na rzecz różnych podmiotów i z tego tytułu podlegała ubezpieczeniom społecznym. W grudniu 2013 r. ubezpieczona osiągnęła powszechny wiek emerytalny (60 lat). Początkowo w kwietniu 2014 r., następnie w kwietniu 2016 r. ZUS przyznał ubezpieczonej emeryturę powszechną, wyliczając jej wysokość w taki sposób, że podstawę obliczenia emerytury pomniejszono – zgodnie z brzmieniem ustawy o FUS, obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. – o kwotę świadczeń pobranych uprzednio przez ubezpieczoną w ramach tzw. wcześniejszej emerytury. Jednocześnie z uwagi na to, że w wypadku ubezpieczonej zachodził zbieg prawa do dwóch świadczeń emerytalnych, a więc tzw. wcześniejszej emerytury oraz emerytury powszechnej, ZUS, działając na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy o FUS, kontynuował wypłatę tzw. wcześniejszej emerytury. Świadczenie to przysługiwało bowiem w wyższej wysokości (1450,64 zł) niż wyliczona przez ZUS wysokość emerytury powszechnej (1018, 94 zł).

1.2. Pytający sąd zaznaczył, że 1 stycznia 2013 r. weszły w życie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca). Zgodnie z art. 1 pkt 6 lit. b ustawy nowelizującej, do art. 25 ustawy o FUS wprowadzono ust. 1a-1c. W nowym art. 25 ust. 1b ustawy o FUS zawarto zmodyfikowaną regułę obliczania emerytury przysługującej ubezpieczonym w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. W myśl nowych zasad wysokość tego świadczenia, stanowiącą waloryzowane składki na ubezpieczenie oraz zwaloryzowany kapitał początkowy, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot już pobranych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. W efekcie sytuacja prawna osób, które – jak ubezpieczona –

uzyskały przed 1 stycznia 2013 r. prawo do tzw. wcześniejszej emerytury, ale do tego momentu nie osiągnęły jeszcze powszechnego wieku emerytalnego, uległa zmianie. Polegała ona na tym, że w momencie przechodzenia na tzw. wcześniejszą emeryturę obowiązywały inne reguły ustalania wysokości przyszłej emerytury powszechnej. Reguły te zmieniono od 1 stycznia 2013 r., ponieważ od tego momentu ustawodawca wprowadził mechanizm potrącania kwot pobranych już świadczeń emerytalnych przy ustalaniu kwoty świadczenia przysługującego po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

Zarzut sformułowany przez pytający sąd wobec art. 25 ust. 1b ustawy o FUS dotyczy naruszenia przez ten przepis zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji). W ocenie sądu, osoby, które – jak ubezpieczona – zdecydowały się przejść na tzw. wcześniejszą emeryturę, nie wiedziały, że taka decyzja zaważy w przyszłości na wysokości należnej im emerytury powszechnej. Wejście w życie zmian przewidzianych w ustawie nowelizującej spowodowało pomniejszenie wysokości ich przyszłej emerytury, ale tego faktu nie mogły one przewidzieć, korzystając z możliwości pobierania świadczeń w ramach tzw. wcześniejszej emerytury. Osoby te nie miały możliwości rozstrzygnięcia, czy bardziej korzystne byłoby dla nich przejście na tzw. wcześniejszą emeryturę, z zastrzeżeniem, że będzie to miało wpływ na wysokość emerytury powszechnej, czy też względniejsza byłaby rezygnacja z tej możliwości po to, aby ich przyszła emerytura po uzyskaniu powszechnego wieku emerytalnego była wyższa. Gdyby ubezpieczeni wiedzieli, że nastąpi zmiana stanu prawnego, mogliby podjąć inną decyzję.

Zdaniem sądu, ustawodawca miał prawo zmienić reguły ustalania kwot emerytury powszechnej, w tym także wprowadzić rozwiązania, które zniechęcą potencjalnych uprawnionych do korzystania z prawa do tzw. wcześniejszej emerytury. Skoro jednak nie posłużył się techniką przepisów przejściowych, to zmiana wynikająca z nowego art. 25 ust. 1b ustawy o FUS miała dla ubezpieczonych charakter nagły i niespodziewany, przez co naruszyła zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowiącego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego jednostki (art. 2 Konstytucji).

1.3. Odrębny zarzut sformułowany w pytaniu prawnym dotyczył naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Sąd wskazał, że wszystkie kobiety urodzone nie wcześniej niż 1 stycznia 1949 r. i nie później niż 31 grudnia 1953 r. należą do tej samej grupy podmiotów podobnych i powinny być traktowane przez ustawodawcę w ten sam sposób. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o FUS kobiety urodzone w tym okresie miały bowiem prawo do wcześniejszego przejścia na emeryturę. Warunkiem tego było nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego (OFE) albo złożenie wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w OFE na dochody budżetu państwa oraz spełnienie – do 31 grudnia 2008 r. – przesłanek uzyskania emerytury, określonych m.in. w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FUS. Przesłanką było osiągnięcie wieku 55 lat i legitymowanie się co najmniej 30-letnim okresem składkowym i nieskładkowym albo legitymowanie się co najmniej 20-letnim okresem składkowym i nieskładkowym w sytuacji, w której kobieta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy.

Sąd wskazał, że wprowadzenie kwestionowanego art. 25 ust. 1b ustawy o FUS miało zastosowanie wyłącznie do tych przechodzących na wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 46 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o FUS kobiet, które urodziły się w 1953 r. Tylko bowiem do tej grupy kobiet odnosiły się wprowadzone w ustawie nowelizującej nowe zasady ustalania kwot emerytury powszechnej, z potrąceniem pobranych uprzednio kwot świadczeń z tytułu tzw. wcześniejszej emerytury. Ponieważ zasady te weszły w życie od 1 stycznia 2013 r., nie miały zastosowania do kobiet korzystających z prawa do tzw. wcześniejszej emerytury, urodzonych między 1 stycznia 1949 r. a 31 grudnia 1952 r. Osoby te osiągnęły

bowiem powszechny wiek emerytalny do końca 2012 r., a przez to ustalanie kwoty przysługującego im z tego tytułu świadczenia emerytalnego następowało bez – wynikającej z art. 25 ust. 1b ustawy o FUS – zasady potrącenia.

Jak podsumowuje pytający sąd, wprowadzenie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS pozbawiło ubezpieczonych urodzonych w 1953 r. możliwości nabycia prawa do emerytury powszechnej w wysokości niepomniejszonej o kwoty wcześniej pobranych świadczeń. Taką możliwość utrzymano natomiast w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych między 1 stycznia 1949 r. a 31 grudnia 1952 r. Na tej podstawie sąd stwierdził, że kwestionowany art. 25 ust. 1b ustawy o FUS narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Ostatni zarzut sformułowany przez pytający sąd wskazuje na naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sąd stwierdził, że ustawodawca, dokonując wyboru kryteriów przyznawania świadczeń emerytalnych, musi uwzględniać obowiązywanie zasad konstytucyjnych, w tym zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Naruszenie tych zasad wynikające – jak wskazuje sąd – z posłużenia się przez ustawodawcę nowym art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, uzasadnia jednocześnie zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sąd zaznaczył również, że wprowadzenie nowych zasad obliczania kwot emerytury po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego spowodowało, że przyznanie prawa do tego świadczenia osobom, które skorzystały uprzednio z prawa do przejścia na tzw. wcześniejszą emeryturę, stało się wyłącznie iluzoryczne. Wynika to z tego, że wysokość powszechnego świadczenia emerytalnego, wyliczona z zastosowaniem zasady potrącenia, jest „zazwyczaj – jak pokazuje praktyka sądowa – (...) niższa od świadczenia dotychczas wypłacanego, wobec czego nie dochodzi do faktycznego podjęcia jego wypłaty”. To zaś – w ocenie sądu – uzasadnia zarzut niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 23 grudnia 2016 r. stanowisko w sprawie pytania prawnego zajął Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik stwierdził, że art. 25b ust. 1 ustawy o FUS w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik stwierdził, że kobiety z rocznika 1953, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły i zrealizowały prawo do wcześniejszej emerytury, „zmuszone zostały, na podstawie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, poddać się nowej, mniej korzystnej dla nich regulacji”. Nie mogły ubiegać się o przyznanie im emerytury powszechnej wedle korzystniejszych zasad obowiązujących przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (1 stycznia 2013 r.), ponieważ dopiero po tej dacie osiągnęły powszechny wiek emerytalny.

Rzecznik podkreślił, że wprowadzenie mechanizmu pomniejszania podstawy obliczenia emerytury w wieku powszechnym o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych wcześniej emerytur mieści się w ramach swobody ustawodawcy i nie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwości konstytucyjne dotyczą wyłącznie tego aspektu działania ustawodawcy, jaki wiązał się z wprowadzeniem rozwiązań, których adresaci prawa nie mogli przewidzieć. Rzecznik zaznaczył, że kobiety z rocznika 1953 nie miały możliwości podjęcia żadnych czynności w odpowiedzi na zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą. Nie można wykluczyć – jak wskazuje Rzecznik – że „gdyby ustawodawca poinformował w stosownym czasie o zmianie przepisów (...) to być może kobiety z rocznika 1953 nie skorzystałyby z prawa do wcześniejszej emerytury i kontynuując zatrudnienie lub inną działalność podlegającą ubezpieczeniom społecznym zachowałyby możliwość uzyskania wyższego świadczenia”. Ustawodawca nie zapewnił tej grupie ubezpieczonych należytej realizacji uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów. W efekcie osoby te zostały narażone na prawne skutki, których nie

mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o skorzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury. To świadczy – w ocenie Rzecznika – o niezgodności kwestionowanego art. 25 ust. 1b ustawy o FUS z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Rzecznik stwierdził także, że kwestionowany art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury, narusza zasadę równego traktowania w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Rzecznika, wszystkie kobiety, które skorzystały z możliwości przejścia na tzw. wcześniejszą emeryturę, a następnie nabyły prawo do emerytury powszechnej po ukończeniu odpowiedniego wieku, należą do tej samej grupy podmiotów podobnych, a ich sytuacja prawna powinna być ukształtowana w jednakowy sposób. Wejście w życie ustawy nowelizującej 1 stycznia 2013 r. spowodowało natomiast, że w jednolitej kategorii podmiotów wyodrębniona została grupa kobiet z rocznika 1953. Osoby te zostały potraktowane inaczej w zakresie sposobu ustalania wysokości przyszłego świadczenia z tytułu emerytury przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Wprowadzenie metody pomniejszania podstawy obliczenia emerytury powszechnej nie miało bowiem zastosowania do pozostałych kobiet realizujących prawo do tzw. wcześniejszej emerytury, urodzonych w latach 1949-1952.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 27 września 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że:

a) art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 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 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

b) postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS 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. poz. 2072; dalej: otpTK) 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. poz. 2074; dalej: przepisy wprowadzające), z uwagi na zbędność wydania orzeczenia,

c) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK w związku z art. 9 ust. 1 przepisów wprowadzających, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przed merytorycznym ustosunkowaniem się do przedstawionych zarzutów, Prokurator Generalny podniósł, że wskazanie w pytaniu prawnym sądu jako przedmiotu badania całego art. 25 ust. 1b ustawy o FUS nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Art. 46 ustawy o FUS wymienia kilka świadczeń z dotychczasowego systemu, przysługujących ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r., a przed 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 wypadku niespełnienia warunków wymaganych do uzyskania emerytury na podstawie art. 50a tej ustawy (art. 39). Natomiast art. 50 ustawy o FUS 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 pytającym sądem wynika, że dotyczy ona tylko pomniejszenia podstawy wymiaru emerytury wyliczanej w formule zdefiniowanej składki, o sumę pobranych przez ubezpieczoną kwot wcześniejszej emerytury, do

której nabyła ona prawo na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy o FUS. Sprawa ta nie dotyczy więc problemu pomniejszenia podstawy wymiaru emerytury o pobrane przez ubezpieczonego kwoty pozostałych świadczeń, wymienionych w art. 46 ust. 1 ustawy o FUS. Dlatego też badaniu merytorycznemu może podlegać art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. – na podstawie art. 46 tej ustawy – nabyły prawo do wcześniejszej emerytury, o której mowa w art. 29 tej ustawy. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Po przeanalizowaniu uregulowań prawnych dotyczących sytuacji osób urodzonych w 1953 r., Prokurator Generalny wskazał, że Sąd Okręgowy w Szczecinie, zarzucając art. 25 ust. 1b ustawy o FUS 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. Pytający sąd ograniczył swoją argumentację wyłącznie do porównania wysokości obu tych świadczeń i stwierdzenia, że w większości wypadków wysokość emerytury zwykłej jest niższa niż dotychczas pobieranego świadczenia.

Prokurator Generalny zauważył również, że nie w każdym wypadku kwota emerytury z nowego systemu (nawet bez uwzględnienia pomniejszeń podstawy wymiaru, o których mowa w art. 25 ust. 1b ustawy o FUS) zostałaby ustalona w wyższej wysokości niż kwota wcześniejszej emerytury, wyliczanej na podstawie art. 53 ustawy o FUS. Na wysokość pierwszej z wymienionych emerytur wpływ ma tylko wielkość zgromadzonego kapitału w całym okresie aktywności zarodowej (w tym kapitału początkowego) oraz wiek ubezpieczonego, w dniu złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury. Natomiast 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 o FUS.

Podkreślił ponadto, że ustawa emerytalna gwarantuje ubezpieczonym ochronę świadczenia w wyższej wysokości. Z art. 95 ust. 1 ustawy o FUS, wynika bowiem, że w razie zbiegu prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. W sytuacji gdy kwota emerytury wcześniejszej jest wyższa od emerytury zwykłej, ubezpieczonemu wypłacana jest nadal wcześniejsza emerytura. Pytający sąd nie wykazał, że przyjęta w ustawie emerytalnej metoda obliczania wysokości wcześniejszej emerytury (tj. na podstawie art. 53 ustawy o FUS, czyli metody obliczania emerytury zwykłej z systemu dotychczasowego) prowadzi do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Dlatego też Prokurator Generalny nie podzielił poglądu sądu, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w zaskarżonym zakresie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny, zajmując stanowisko odnośnie do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przytoczył orzecznictwo TK dotyczące zasad dokonywania przez ustawodawcę zmian w systemie emerytalnym. Wskazał, że dokonywanie zmian nawet na niekorzyść osób ubezpieczonych jest możliwe pod warunkiem, iż nie stanowią one zaskoczenia, którego nie mogły one przewidzieć w momencie przechodzenia na emeryturę.

Ustawa nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 6 czerwca 2012 r. i, zgodnie z jej art. 22, weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Nie wszystkie jednak osoby objęte zakresem tego przepisu miały pozostawiony odpowiedni okres dostosowawczy do nowego

sposobu wyliczania podstawy wymiaru emerytury zwykłej od 1 stycznia 2013 r. Niekorzystnego obliczania podstawy wymiaru emerytury, tj. z uwzględnieniem art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, owa *vacatio legis* pozwoliła uniknąć jedynie tym osobom, które przed 1 stycznia 2013 r. osiągnęły już wiek emerytalny, wymagany przez art. 24 ustawy o FUS, w brzmieniu obowiązującym przed tą datą. Do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej osoby te nabyły już prawo do emerytury z nowego systemu (art. 100 ust. 1 ustawy o FUS). W okresie *vacatio legis* mogły również złożyć wniosek o ustalenie prawa do tej emerytury na podstawie przepisów dotychczasowych. Sytuacja taka nie dotyczy jednak kobiet urodzonych w 1953 r., gdyż w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej nie osiągnęły one jeszcze wymaganego wieku emerytalnego. W wypadku gdy pobierały one wcześniejszą emeryturę, a przed 1 stycznia 2013 r. nie osiągnęły jeszcze powszechnego wieku emerytalnego, nie mogły się ustrzec niekorzystnego rozwiązania z art. 25 ust. 1b ustawy o FUS. Ponadto kobietom tym nie przysługuje emerytura zwykła ze starego systemu, więc nie mogą one skorzystać z możliwości uzyskania wyższej zwykłej emerytury, choćby z tytułu wzrostu kwoty bazowej (obowiązującej w 2013 r.). Ustawa emerytalna od 2007 r. do 1 stycznia 2013 r. gwarantowała tym kobietom, 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. Dla kobiet urodzonych w 1953 r., pobierających już wcześniejsze emerytury, rozwiązanie z art. 25 ust. 1b ustawy o FUS niewątpliwie było „zaskoczeniem”. Nie mogły też dostosować się do nowej regulacji, gdyż nie miały już możliwości zrzeczenia się prawa do wcześniejszej emerytury.

W związku z powyższym, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 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.

W ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu. Ewentualne stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji czyni zbędnym badanie jego konstytucyjności z pozostałymi wzorcami kontroli.

4. W piśmie z 8 lutego 2018 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy przed 1 stycznia 2013 r., jest zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, a także jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu najpierw odniósł się do kwestii formalnych i wskazał, że przedmiotem badania merytorycznego może być zaskarżony przepis tylko w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy przed 1 stycznia 2013 r.

Następnie obszernie odniósł się do rozbieżności w orzecznictwie sądowym na gruncie stosowania art. 25 ust. 1b ustawy o FUS.

Wskazał również, że przepis ten był przedmiotem wielokrotnych petycji kierowanych do Sejmu. Na posiedzeniu 25 listopada 2016 r. Sejmowa Komisja do Spraw Petycji, rozpatrzyła podnoszone zarzuty i wystąpiła do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z Dedykatem nr 21. Podniosła, że ustawa w rozpatrywanym zakresie nie zapewnia jednostce bezpieczeństwa w kontekście umożliwienia racjonalnego planowania przyszłych działań. Ustawa pogarsza istotnie zasady ustalania emerytury dla osób urodzonych w roczniku 1953 oraz osób, które wcześniej nie skorzystały ze swojego prawa. Marszałek Sejmu wskazał, że

w związku ze zgłoszonymi petycjami nie podjęto żadnych kroków legislacyjnych, zmierzających do zmiany stanu prawnego.

Odnosząc się do zarzutów pytania prawnego, Marszałek Sejmu wyjaśnił, że stan prawny obowiązujący do wejścia w życie zaskarżonego przepisu umożliwiał zmianę systemu emerytalnego, a więc przejście z systemu zdefiniowanego świadczenia do systemu zdefiniowanej składki bez uwzględnienia okoliczności pobierania świadczenia przez ubezpieczonego wcześniejszej emerytury. Indywidualny kapitał ubezpieczonych nie był pomniejszany o sumę wypłaconych już świadczeń. Osoby objęte tym systemem znajdowały się zatem w korzystniejszej sytuacji niż ubezpieczeni, którzy nie mogli nabyć prawa do emerytury w niższym wieku. Otrzymywali oni świadczenie, a jednocześnie mogli kontynuować swoje zatrudnienie, następnie zaś mieli możliwość przejścia bez żadnych konsekwencji do systemu zdefiniowanej składki i otrzymać emeryturę powszechną w wyższej wysokości. Mogli zatem „konsumować” składki (zgromadzony kapitał) bez żadnych skutków dla wysokości przyszłej emerytury wypłacanej już w „nowym” systemie. Dodatkowo składki przez okres pobierania wcześniejszej emerytury były okresowo waloryzowane.

Ponadto Marszałek Sejmu podkreślił, że świadczenia ustalone na podstawie art. 24 i art. 25 ust. 1 ustawy o FUS mogły być i były – w dłuższym przedziale czasowym – wyższe niż ustalone w systemie zdefiniowanego świadczenia. Zależały bowiem nie od cech podmiotowych uprawnionych i wysokości ich zarobków, ale od samej zmiany systemu finansowania świadczenia. Im później ubezpieczony złożył wniosek o emeryturę powszechną, tym większą otrzymał emeryturę w systemie zdefiniowanej składki. Zgromadzony bowiem kapitał podlegał stałej waloryzacji, powiększając swoją wartość. Z kolei współczynnik dalszego życia stawał się krótszy, ponieważ decyzja o przejściu na emeryturę powszechną oddalona była w czasie.

Marszałek Sejmu podkreślił także, że mechanizm ten dotyczy osób, które skorzystały z prawa do wcześniejszej emerytury i mają możliwość przejścia z systemu zdefiniowanego świadczenia (art. 53 ustawy o FUS) do systemu zdefiniowanej składki (art. 24 i art. 25 ustawy o FUS). Natomiast ubezpieczeni pobierający emeryturę powszechną, której wysokość ustalona jest na podstawie art. 24 i art. 25 ustawy o FUS, pozbawieni są możliwości zmiany systemu ubezpieczeń i ustalenia wysokości świadczenia na podstawie art. 53 tej ustawy. Dlatego też mechanizm potrącenia wprowadzony zaskarżonym przepisem, w ocenie Marszałka Sejmu, należy postrzegać jako likwidację nieuzasadnionego uprawnienia emerytalnego, sprzecznego z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Choć adresaci zaskarżonej normy prawnej nie mogli przygotować się do zmiany prawa, która wpłynęła negatywnie na wysokość ich świadczeń, to z art. 2 Konstytucji nie można wyprowadzać zasady stałości i niezmienności uprawnień socjalnych. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą TK, ustawodawca może dokonać zmian w prawie, nawet na niekorzyść ich adresatów. Muszą za tym jednak przemawiać ważne argumenty oraz brak arbitralności dokonywanych zmian. Zdaniem Marszałka Sejmu, wynika stąd także, że ustawodawca ma prawo wycofać się z nietrafnych i błędnych rozwiązań prawnych, które noszą cechę nieuzasadnionych przywilejów. Ponadto poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych musi być dostosowany do dostępnych środków finansowych. Państwo musi uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Ubezpieczony musi się również liczyć z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych.

Dlatego też, w ocenie Marszałka Sejmu, ubezpieczona nie utraciła prawa do wcześniejszej emerytury ani do emerytury powszechnej. Odebrany jej został jedynie przywilej emerytalny, który nie znajduje odzwierciedlenia ani w składce na ubezpieczenia emerytalne, ani

w zgromadzonym kapitale. Istniejący przed nowelizacją stan prawny nie uwzględniał bowiem poniesionych przez FUS wydatków na sfinansowanie wcześniejszej emerytury. Taka sytuacja wymagała radykalnych środków legislacyjnych z pominięciem stopniowego wygaszania nieznajdującego uzasadnienia uprawnienia do przeliczania wysokości świadczenia. Dalsze utrzymywanie tego przywileju godziło, w ocenie Marszałka Sejmu, w zasadę solidaryzmu i powszechności ubezpieczeń społecznych. Przerzucało na FUS całkowity ciężar sfinansowania wcześniejszej emerytury.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy przed 1 stycznia 2013 r., jest zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem sądu, że zaskarżony przepis narusza konstytucyjną zasadę równości. Wskazał, że przepis ten dotyczy tylko osób, które nie zostały wyróżnione ze względu na wiek (datę urodzenia), lecz ze względu na datę złożenia wniosku o emeryturę powszechną. Ma on więc zastosowanie zarówno do kobiet, jak i do mężczyzn, pobierających emeryturę wcześniejszą, lecz ubiegających się o emeryturę powszechną po 1 stycznia 2013 r.

Wskazana przez sąd cecha relewantna jest zbyt ogólna i niewystarczająco adekwatna do uchylenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Jednakże nawet uznanie kobiet urodzonych w latach 1949-1953 za podmioty podobne nie oznacza naruszenia zasady równości tak długo, jak długo zróżnicowanie ich sytuacji nie okaże się arbitralne. W niniejszej sprawie chodzi o tzw. regulację graniczną, charakterystyczną dla zmiany prawa świadczeń emerytalnych. Różnicowanie regulacji prawnych różnych grup wiekowych musi być, ze względów praktycznych, określone w sposób ostry, co może wywoływać określone problemy w świetle zasady równości. Jak wskazywał TK, podobieństwo sytuacji „granicznych” nie może jednak automatycznie przesądzać o konieczności podobnego traktowania poszczególnych podmiotów. Rozwiązywanie trudnych dylematów z tym związanych należy do ustawodawcy.

Jak wyjaśnił Marszałek Sejmu, dalsze utrzymywanie takiego przywileju nie znajdowało aprobaty w świetle zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca wprowadził instytucję potrącenia, która pozwala na zachowanie należytą równowagi między kapitałem zgromadzonym i kapitałem „skonsumowanym” przez ubezpieczonego. Ponadto zachowuje równowagę pomiędzy interesem prywatnym ubezpieczonego a interesem FUS (publicznym), z którego wypłacane są świadczenia emerytalne. Dlatego też wprowadzenie instytucji potrącenia nie może być uznane za działanie całkowicie arbitralne i pozbawione uzasadnienia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu podniósł, że miałyby ono miejsce dopiero wtedy, gdyby instytucja potrącenia prowadziła do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Natomiast istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z tym aktywności zawodowej. Podkreślił, że wcześniejsza emerytura nie jest świadczeniem ani częściowym, ani też pomostowym. Nie ma charakteru czasowego, a więc nie ustaje wraz z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Jest świadczeniem alternatywnym wobec emerytury w powszechnym wieku. Jego wysokość jest ustalana na podstawie art. 53 ustawy o FUS, który ma zastosowanie, do wszystkich emerytur wypłacanych w „starym” systemie. Nie ulega zmniejszeniu z racji niższego wieku i podlega tym samym zasadom waloryzacji. Dlatego też Marszałek Sejmu nie zgodził się z pytającym sądem, że ubezpieczona została pozbawiona konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Art. 67 Konstytucji wiąże zabezpieczenie społeczne z ryzykiem osiągnięcia wieku emerytalnego. Z tego prawa ubezpieczona skorzystała, przechodząc w 2008 r. na wcześniejszą emeryturę. W stanie prawnym obowiązującym w dniu złożenia przez nią wniosku o tę emeryturę, osiągnęła jeden z dwóch alternatywnych wieków emerytalnych, tj. ukończone 55 lat. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, Marszałek Sejmu wskazał, że przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury a długością okresu aktywności zawodowej oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności. Zaskarżony przepis tę proporcję przywraca, ponieważ uwzględnia okres „konsumowania” składek. Zachowuje też więź pomiędzy udziałem ubezpieczonego w FUS a wysokością należnego z tego tytułu świadczenia. Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę na możliwość ponownego przeliczenia emerytury, jeżeli ubezpieczeni nadal wykonywali pracę zarobkową.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy przed 1 stycznia 2013 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

5. Pismem z 27 września 2018 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie przewidzianej w art. 65 ust. 1 otpTK opinii, czy orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

Prezes Rady Ministrów nie przedstawił opinii w tej sprawie. Wniósł natomiast o przedłużenie terminu z uwagi na konieczność zakończenia prac nad ustawą budżetową.

W odpowiedzi na kolejne pismo przewodniczącego składu orzekającego z 16 stycznia 2019 r., Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowała, że liczba kobiet urodzonych w 1953 r., które w grudniu 2018 r. pobierały emerytury według starych zasad wypłacane przez ZUS wynosiła 136,6 tys. Wskazała, że szacunkowy koszt wypłaty emerytur dla tych kobiet według starych zasad po waloryzacji od 1 marca 2019 r. wynosi 3697,4 mln zł. Natomiast roczny koszt zmiany sytuacji prawnej, polegającej na wprowadzeniu możliwości obliczenia dla kobiet urodzonych w 1953 r. emerytury według nowych zasad bez pomniejszania podstawy obliczania emerytury o sumę kwot pobranych wcześniejszych emerytur, wyniósłby 1016,8 mln zł.

II

Na rozprawie w imieniu sądu pytającego nikt się nie stawił. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach uprzednio przesłanych do Trybunału.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego.

1.1. Przedmiotem pytania prawnego jest art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, ze zm.; dalej: ustawa o FUS). Kwestionowany przepis umiejscowiony jest w dziale II, rozdziale 1 ustawy o FUS, dotyczącym zasad przyznawania emerytury ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r.

Art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w brzmieniu zaskarżonym w pytaniu sądu 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 2014 r. poz. 191 i 1198, z 2015 r. poz. 357, 1268 i 1418 oraz z 2016 r. poz. 668), 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”.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o FUS, ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w kolejnych ustępach tego przepisu (dalej: emerytura powszechna). Stosownie do treści art. 25 ust. 1 ustawy o FUS, podstawę obliczenia emerytury powszechnej stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, z waloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175 oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185.

1.2. Zakres przedmiotowy sformułowany w *petitum* pytania prawnego budzi pewne wątpliwości z punktu widzenia warunków formalnych pytania prawnego.

Jak wynika z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, w którym żąda zbadania zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: otpTK), rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne (art. 52 otpTK).

Z przepisu tego wynika, że pytanie prawne musi spełniać trzy przesłanki: przesłankę podmiotową (określenie podmiotu uprawnionego do zainicjowania postępowania), przesłankę przedmiotową (zdefiniowanie przedmiotu i wzorca kontroli), przesłankę funkcjonalną (wskazanie na związek pytania prawnego sądu z zawisłą przed tym sądem sprawą i zależność rozstrzygnięcia tej sprawy od orzeczenia TK). Niespełnienie przesłanek wymaganych podczas kontroli konkretnej powoduje przeszkodę formalną przeprowadzenia pełnej, merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm i skutkuje umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa – pytanie prawne zostało skierowane przez Sąd Okręgowy w Szczecinie. Wskazane zostały również przepisy stanowiące przedmiot zaskarżenia oraz konstytucyjne wzorce kontroli. Pewne wątpliwości budzi natomiast spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Przedmiotem pytania prawnego może być bowiem tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (zob. postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168 i powołane tam orzeczenia). Przy czym sąd ma obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (art. 52 ust. 2 pkt. 5 otpTK).

Pytający sąd podniósł, że odpowiedź udzielona przez Trybunał Konstytucyjny będzie miała bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie. Jeżeli zaskarżony przepis zostanie uznany za zgodny z Konstytucją, koniecznym będzie uznanie, że decyzja organu ren-

towego odpowiada prawu, a co za tym idzie – oddalenie odwołania ubezpieczonej. Jeśli natomiast przywoływane regulacje prawne zostaną uznane za niezgodne z Konstytucją, konieczna będzie zmiana zaskarżonej decyzji poprzez wyliczenie wysokości świadczenia emerytalnego ubezpieczonej na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie budzącego wątpliwości przepisu.

W świetle powyższego należy zauważyć, że pytanie prawne dotyczy przepisu ustanawiającego sposób obliczania podstawy emerytury powszechnej w odniesieniu do wszystkich osób, które pobrały już emeryturę na podstawie wymienionych w tym przepisie, szczególnych unormowań ustawy o FUS. Chodzi tu o unormowania wprowadzające wyjątek od zasady ogólnej, w myśl której uzyskanie prawa do emerytury następuje z chwilą osiągnięcia wieku określonego w art. 24 ustawy o FUS. Wyjątki wspomniane w art. 25 ustawy o FUS dotyczą: emerytury częściowej (art. 26b ustawy o FUS), wcześniejszej emerytury (art. 46 ustawy o FUS), emerytury kolejowej (art. 50 ustawy o FUS), emerytury górniczej (art. 50a i art. 50e ustawy o FUS), emerytury dla osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (art. 184 ustawy o FUS), jak również emerytury nauczycielskiej (art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz. U. z 2016 poz. 1379, ze zm.) oraz emerytury górniczej (art. 34 lub w art. 48 i art. 49 ustawy o FUS, w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2006 r.).

Pytający sąd kwestionuje art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wyłącznie w odniesieniu do kobiet urodzonych w 1953 r., które nabyły prawo do emerytury przewidzianej w art. 46 ustawy o FUS. Trybunał stwierdza, że w *petitum* pytania prawnego powołano również art. 50 ustawy o FUS, ale stan faktyczny sprawy zawisłej przed pytającym sądem wskazuje, że nie dotyczy ona uprawnień z tytułu emerytury kolejowej. Z tego względu kwestionowany art. 25 ust. 1b ustawy o FUS został poddany kontroli konstytucyjności wyłącznie w odniesieniu do ubezpieczonej urodzonej w 1953 r., która nabyła i zrealizowała prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS.

Przywołany art. 46 ustawy o FUS przewiduje szczególny rodzaj emerytury. Zgodnie z tym przepisem oraz w związku z art. 29 ustawy o FUS, osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. miały możliwość przejścia na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Osoby takie musiały spełnić przesłankę wieku (dla kobiety 55 lat) oraz odpowiedniego okresu składkowego i nieskładkowego (co najmniej 30 lat albo 20 lat przy uznaniu danej osoby za całkowicie niezdolną do pracy). Wymogiem ustawowym było spełnienie wskazanych przesłanek do 31 grudnia 2008 r. oraz – dodatkowo – nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego albo złożenie wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa.

Wątpliwości konstytucyjne sformułowane w pytaniu prawnym dotyczą ustawowego mechanizmu ustalania podstawy emerytury przysługującej po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 25 ust. 1 ustawy o FUS, podstawę jej obliczenia stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne oraz kwot środków zaewidencjonowanych na subkoncie ubezpieczonego, prowadzonym przez ZUS. Zasada ta podlega modyfikacji w odniesieniu do ubezpieczonych, którzy przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego pobierali jedno ze świadczeń emerytalnych przewidzianych w ustawie emerytalnej. W takim wypadku – zgodnie z kwestionowanym w pytaniu prawnym art. 25 ust. 1b ustawy o FUS – podstawę obliczenia emerytury ustaloną zgodnie z zasadą ogólną pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. To znaczy, że wątpliwości pytającego sądu dotyczą szczególnego mechanizmu ustawowego obliczania pod-

stawy emerytury powszechnej z potrąceniem łącznej sumy świadczeń emerytalnych pobranych przez ubezpieczoną osobę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

W pozostałym zakresie Trybunał postanowił umorzyć postępowanie.

1.3. W świetle linii orzeczniczej sądów powszechnych, jaka ukształtowała się w związku z wejściem w życie zaskarżonego przepisu, należało rozważyć, czy pytanie prawne nie dotyczy w istocie stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do orzekania w tym zakresie. Wprowadzenie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wywołało szereg wątpliwości na tle różnorodnych sytuacji faktycznych. Najwięcej problemów wiązało się z rozstrzygnięciem spraw osób, które spełniły wszystkie przesłanki uzyskania emerytury powszechnej do końca grudnia 2012 r., jednakże z wnioskiem o jej ustalenie wystąpiły po 1 stycznia 2013 r. Orzecznictwo sądów w tej kwestii było podzielone. Niektóre sądy przyjmowały, że samo spełnienie się przesłanek warunkujących prawo do świadczenia *in abstracto* nie stanowi podstawy do wypłaty świadczenia. Podstawę taką stanowi dopiero złożenie wniosku o świadczenie. Powoduje on obowiązek jego wypłaty. Ocena spełnienia warunków do nabycia prawa do świadczenia następuje według przesłanek warunkujących nabycie tego prawa obowiązujących w dniu spełnienia ostatniej przesłanki. Natomiast określenie wysokości świadczenia związane jest z dniem złożenia wniosku (zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 26 stycznia 2017 r., sygn. akt VIII U 1293/16, wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt III U 81/17; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 8 lutego 2017 r., sygn. akt III AUa 767/16). Inne natomiast stały na stanowisku, że potrącenie nie ma zastosowania wobec ubezpieczonych, którzy osiągnęli wiek emerytalny przed 1 stycznia 2013 r., bowiem zostało ono wprowadzone po nabyciu *in abstracto* prawa do emerytury. Uznawały, że złożenie wniosku nie jest warunkiem powstania prawa do świadczenia i decyduje jedynie o jego wypłacie (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 8 października 2015 r., sygn. akt III AUa 970/14, Lex nr 2006042).

Przypomnieć należy, że w kwestii tej wypowiedział się również TK w sprawie o sygn. P 11/14 (postanowienie z 3 listopada 2015 r., OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 167). Wprawdzie Trybunał umorzył postępowanie w sprawie, podkreślił jednak, że ustawa emerytalna w art. 100 ust. 1 i art. 129 ust. 1 wyraźnie rozróżnia moment powstania prawa do emerytury i moment wypłaty świadczenia. Wskazał, że prawo do emerytury ustala się na dzień spełnienia warunków powstania prawa do tego świadczenia, bez względu na dzień złożenia wniosku. Przesądza to o zachowaniu przez zainteresowanego nabytych *ex lege* uprawnień w razie niekorzystnej zmiany stanu prawnego. Takie stanowisko pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych. Rozumowanie przeciwne, tj. przyjmujące, że wniosek o świadczenie emerytalne podlega rozpoznaniu według stanu prawnego obowiązującego w dniu jego złożenia, wobec tych ubezpieczonych, którzy nabyli określone uprawnienie *ex lege* i nie złożyli wniosku, a późniejsza, niekorzystna zmiana treści norm prawnych uniemożliwia domaganie się wydania decyzji ustalającej prawo do świadczenia na podstawie przepisów prawa dawnego, powodowałoby skutek retrospektywny. Następowalaby zmiana prawnej kwalifikacji stanów faktycznych rozpoczętych i zrealizowanych pod rządami prawa dawnego, a trwających w chwili zmiany prawa. Doszłoby tym samym do naruszenia prawa nabytego w starym reżimie prawnym.

Sądy powszechne w wielu wypadkach odmawiały posłuszenia się wykładnią prokonstytucyjną tego przepisu dokonaną przez TK, podnosząc, że postanowienie o umorzeniu nie ma mocy wiążącej.

Powyższe rozbieżności w orzecznictwie sądowym zostały usunięte uchwałą SN z 19 października 2017 r. (sygn. akt III UZP 6/17, Lex nr 2374973). Zgodnie z rozstrzygnięciem SN, art. 25 ust. 1b ustawy o FUS ma zastosowanie do wszystkich spraw zainicjowanych

wnioskami złożonymi po 1 stycznia 2013 r. bez względu na datę powstania prawa do emerytury powszechnej. W uchwale SN wskazał, że do naruszenia prawa nabytego przez nowe prawo o skutku retrospektywnym, miałyby miejsce wówczas, gdyby prawo to formułowało np. nowe, dodatkowe przesłanki nabycia prawa do emerytury lub też modyfikowało istniejące, np. wprowadzając wymaganie wyższego wieku lub dłuższego stażu. Czym innym jest natomiast prawo do emerytury nabyte na mocy art. 100 ustawy o FUS, czym innym zaś prawo do określonej wysokości świadczenia. Zostaje ona ustalona w decyzji organu rentowego. Zasada ustawowej gwarancji oznacza bowiem, że parametry i sposób ustalania wysokości świadczenia uregulowane są ustawowo (mogą zatem podlegać zmianom), a organ rentowy jest związany przepisami ustawy i nie może z ich pominięciem ustalić wysokości świadczenia. Oznacza to, że ochronie konstytucyjnej podlega nabyte niezrealizowane prawo do emerytury (obejmujące warunki nabycia tego prawa: wiek, staż itp.) od momentu jego nabycia z mocy prawa, natomiast prawo do emerytury w określonej wysokości powstaje dopiero w momencie ustalenia tej wysokości w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku (prawo nabyte realizowane).

W związku z rozumieniem art. 25 ust. 1b ustawy o FUS nadanym przez Sąd Najwyższy można wyodrębnić trzy grupy ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968. Pierwsza grupa obejmuje osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę w wieku 55 lat i uzyskały powszechny wiek emerytalny do końca 2012 r. oraz złożyły wniosek o ustalenie emerytury przed 1 stycznia 2013 r. Drugą grupę stanowią osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę i uzyskały powszechny wiek emerytalny przed końcem 2012 r., lecz z wnioskiem o ustalenie emerytury wystąpiły dopiero po 1 stycznia 2013 r. Trzecia grupa to osoby, które pobierały wcześniejszą emeryturę, ale powszechny wiek emerytalny uzyskały po 1 stycznia 2013 r. i po tym terminie wystąpiły z wnioskiem o ustalenie emerytury.

Do grupy pierwszej nie znajduje zastosowania art. 25 ust. 1b ustawy o FUS. Zakresem tego przepisu, w świetle uchwały SN, objęte zostały natomiast osoby z grupy drugiej i trzeciej.

Z uwagi na to, że sama uchwała SN, nie odnosi się bezpośrednio do stanu faktycznego w sprawie, w związku z którą sąd zwrócił się z pytaniem prawnym, nie można przyjąć, że mamy do czynienia z kwestionowaniem przez ten sąd stosowania prawa. Ubezpieczona, której sprawa rozpoznawana była przez pytający sąd, przeszła na wcześniejszą emeryturę i spełniła warunki jej uzyskania w ustawowym terminie, tj. do końca 2008 r., jednakże wiek emerytalny do ustalenia emerytury powszechnej uzyskała dopiero po 1 stycznia 2013 r., a więc po wejściu w życie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS. Po tym terminie złożyła również wniosek o ustalenie emerytury.

1.4. Pytanie prawne zostało sformułowane podczas rozpatrywania odwołania od decyzji ZUS określającej wysokość emerytury powszechnej w stosunku do ubezpieczonej, która pobierała uprzednio emeryturę przewidzianą w art. 46 w związku z art. 29 ustawy o FUS (dalej: wcześniejsza emerytura). Spór toczący się przed sądem nie dotyczy samego sposobu obliczenia podstawy emerytury przez ZUS, ale dopuszczalności zastosowania – w tym zakresie – mechanizmu potrąceń, o którym mowa w kwestionowanym art. 25 ust. 1b ustawy o FUS. Zastosowanie tego mechanizmu w odniesieniu do ubezpieczonej, której dotyczy sprawa tocząca się przed pytającym sądem, spowodowało ustalenie emerytury powszechnej w wysokości niższej niż pobierana przez nią wcześniejsza emerytura.

Istotne znaczenie ma to, że mechanizm ustalania podstawy emerytury powszechnej zgodnie z zasadą przewidzianą w art. 25 ust. 1b ustawy o FUS obowiązuje od 1 stycznia 2013 r. Ma zatem zastosowanie tylko do pewnej grupy kobiet korzystających z wcześniejszej emerytury – urodzonych w 1953 r. Tylko te ubezpieczone, przechodząc na wcześniejszą eme-

ryturę, osiągnęły powszechny wiek emerytalny już po wejściu w życie kwestionowanego art. 25 ust. 1b ustawy o FUS. Ich sytuacja prawna w odniesieniu do sposobu obliczenia podstawy emerytury powszechnej została więc ukształtowana z zastosowaniem tego przepisu.

Problem konstytucyjny wymagający rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wiązał się z odpowiedzią na pytanie o dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem obliczania podstawy emerytury powszechnej z potrąceniem kwot wcześniejszej emerytury pobieranej przez ubezpieczonych. To ogólne zagadnienie wymaga – na gruncie konkretnej sprawy zainicjowanej pytaniem prawnym – oceny w odniesieniu do pobierających wcześniejszą emeryturę kobiet urodzonych w 1953 r. Trybunał miał stwierdzić, czy sytuacja prawna tych osób, ukształtowana wprowadzeniem art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, nie naruszyła standardów konstytucyjnych w takim wymiarze, jaki został sformułowany w badanym pytaniu prawnym. W ten sposób przedmiotem pytania było to, czy w odniesieniu do powołanych przez sąd wzorców kontroli – art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji – ustawodawca mógł zdecydować, że sposób ustalania podstawy emerytury powszechnej kobiet z rocznika 1953 r. będzie objęty mechanizmem przewidzianym w art. 25 ust. 1b ustawy o FUS.

Ocena konstytucyjności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS mogła być dokonana przez Trybunał jedynie w takim zakresie, jaki został określony w pytaniu prawnym oraz w odniesieniu do sformułowanych tam zarzutów niekonstytucyjności. To znaczy, że przedmiotem oceny Trybunału w tej sprawie jest wyłącznie sam fakt posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem potrącenia w odniesieniu do konkretnej grupy osób ubezpieczonych. W tym bowiem ujęciu pytający sąd kwestionuje konstytucyjność art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, stawiając zarzuty niezgodności tego przepisu z art. 2, art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Poza zakresem zaskarżenia, a przez to także poza zakresem kontroli Trybunału, znalazła się natomiast ocena tego, w jaki sposób ustawodawca ukształtował mechanizm potrącenia przewidziany w art. 25 ust. 1b ustawy o FUS. Trybunał dostrzegł to istotne rozróżnienie, ale jednocześnie stwierdził, że pytający sąd nie kwestionuje art. 25 ust. 1b ustawy o FUS z tego punktu widzenia. Powołując się na gwarancje normatywne wynikające z przywołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli, pytający sąd stara się podważyć dopuszczalność zastosowania mechanizmu ustawowego przewidzianego w art. 25 ust. 1b ustawy o FUS w odniesieniu do kobiet urodzonych w 1953 r., które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 r. Tylko w tym konkretnym zakresie Trybunał dokonał zatem kontroli konstytucyjności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS.

2. System emerytalny po 1999 r.

2.1. Ocena konstytucyjności rozwiązania wynikającego z art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wymaga krótkiego nawiązania do podstawowych założeń obowiązującego systemu emerytalnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie i w różnym wymiarze oceniał poszczególne aspekty prawne tego systemu. Z tego względu dalsze ustalenia mają jedynie charakter porządkujący.

Jak wskazywał Trybunał, podstawowym założeniem reformy emerytalnej z 1999 r. była zmiana obliczania świadczenia, polegająca na zastąpieniu formuły zdefiniowanego świadczenia formułą zdefiniowanej składki (opartej na oszczędnościach ubezpieczonego lokowanych na indywidualnych kontach). Drugą zasadniczą zmianą było podzielenie systemu ubezpieczenia emerytalnego na tzw. filary, według kryterium metody zarządzania funduszem. Trzecim elementem reformy było dążenie do ujednoczenia sposobu przechodzenia na emeryturę (zob. wyrok z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163, cz. III, pkt 2.2.3). System emerytalny wprowadzony w 1999 r. zastąpił uprzedni model finansowany repartycyjnie nowym systemem „wielofilarowym”, który łączył powszechny i obowiązkowy

filar repartycyjny (pierwszy filar), powszechny i obowiązkowy filar kapitałowy (drugi filar) oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń dodatkowych (trzeci filar).

Oceniając tę zmianę niedługo po jej wejściu w życie, Trybunał podkreślał, że reforma emerytalna zakładała stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne (zob. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, cz. III, pkt 2). Pogląd ten podtrzymywano wielokrotnie w późniejszym orzecznictwie Trybunału. Wskazywano przy tym, że w nowym systemie emerytura przekształciła się ze świadczenia ubezpieczenia społecznego, przysługującego na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku, w prawo żądania, z osiągnięciem określonego wieku, wypłaty zgromadzonych na nowych zasadach oszczędności z tytułu opłacanych składek ubezpieczeniowych i wpłat na fundusz (zob. zamiast wielu wyrok z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60, cz. III, pkt 2.4).

2.2. System emerytalny wprowadzony w 1999 r. przewidywał rozwiązania przejściowe odnoszące się do sytuacji różnych grup ubezpieczonych. Nowym systemem emerytalnym zostały objęte osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r., które w dniu wejścia w życie reformy nie ukończyły 30 roku życia. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., czyli te, które przekroczyły 50 lat, zostały objęte systemem dotychczasowym, aż do wygaśnięcia ich świadczeń. Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. miały natomiast możliwość wyboru systemu ubezpieczeniowego.

Przyjęte rozwiązanie było motywowane dążeniem do stopniowego „wygaszania” świadczeń przysługujących zgodnie z założeniami systemu emerytalnego obowiązującego przed 1999 r. Miało służyć możliwie najmniej uciążliwemu wprowadzeniu nowych unormowań, opierających się na całkowicie odmiennych założeniach. Zmiana modelu na taki, w którym wysokość emerytury pozostaje w ścisłym związku z okresem aktywności zawodowej ubezpieczonego, a przez to także z okresem odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne, musiała uwzględniać zmienną możliwość dostosowania się do tych reguł przez poszczególne grupy ubezpieczonych.

Uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę wynikające z art. 46 w związku z art. 29 ustawy o FUS było – w warunkach reformy z 1999 r. – jednym ze szczególnych rozwiązań ustawowych. Stanowiło element łagodzący przechodzenie do nowego systemu emerytalnego dla osób, które ukończyły wiek co najmniej 50 lat, a przy tym legitymowały się wieloletnim stażem zawodowym. O ile zatem jednym z podstawowych założeń reformy emerytalnej było scalenie regulacji prawnych dotyczących różnorodnych świadczeń emerytalno-rentowych oraz likwidacja istniejących odrębności i przywilejów branżowych, o tyle proces ten miał przebiegać w sposób ewolucyjny. Uwzględniał więc sytuację osób, którym – z racji wieku – znacznie trudniej byłoby dostosować się do nowego, a przy tym zasadniczo odmiennego modelu ubezpieczeń społecznych. To jednak nie zmienia faktu, że wcześniejsza emerytura od samego początku stanowiła rozwiązanie przejściowe, przyznane określonej grupie ubezpieczonych w określonym celu. Umożliwiała stosowanie dotychczasowych zasad określania świadczeń emerytalnych dla osób, które – co do zasady – objęte były nowym systemem. Wynikające stąd uprzywilejowanie tych osób polega na przyznaniu im prawa do wcześniejszego pobierania świadczeń emerytalnych, ustalanych według starych zasad zmienianego systemu repartycyjnego. Dawało to ubezpieczonym możliwość dokonania wyboru sposobu, w jaki realizowane ma być ich prawo do zabezpieczenia społecznego – czy ma to następować według zmienionych reguł nowego systemu emerytalnego, czy też ma się realizować w ra-

mach szczególnego mechanizmu wcześniejszej emerytury przyznawanej po spełnieniu przesłanek ustawowych.

2.3. Wątpliwości konstytucyjne przedstawione w pytaniu prawnym dotyczą przepisu wprowadzonego do ustawy o FUS na mocy jej nowelizacji ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wypowiadał się już na temat zmian wynikających z ustawy nowelizującej. Uznał, że celem tej ustawy była reakcja na zmieniające się czynniki demograficzne oraz pogłębiający się deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Trybunał podkreślił przy tym, że „[w] 1999 r. ustawodawca rozpoczął proces tworzenia jednolitego systemu emerytalnego, między innymi ograniczając tzw. przywileje emerytalne i zrównując wcześniejszy wiek emerytalny niektórych grup zawodowych z powszechnym wiekiem emerytalnym. W ustawie nowelizującej z 2012 r., reagując na nowe zjawiska, niewystępujące pod koniec lat dziewięćdziesiątych, wprowadził do systemu emerytalnego dwie istotne zmiany: podniósł wiek emerytalny i przewidział stopniowe zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz ustanowił emeryturę częściową”. W efekcie – jak konkludował Trybunał – nowe rozwiązania wynikające z ustawy nowelizującej nie zmieniły podstawowych założeń nowego systemu emerytalnego wprowadzonego w 1999 r. (zob. wyrok z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50, cz. III, pkt 3.2). Trybunał w obecnym składzie w pełni podtrzymuje zajęte wówczas stanowisko.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał nie poddaje analizie całej ustawy nowelizującej, lecz tylko ten jej przepis, który wprowadził mechanizm potrącania kwot pobranych już świadczeń emerytalnych przy obliczaniu podstawy emerytury przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Posłużenie się przez ustawodawcę takim rozwiązaniem nie stanowiło – na gruncie ustawy nowelizującej – unormowania odbiegającego od podstawowych założeń nowego systemu emerytalnego. W istocie skoro system ten uzależnia wysokość emerytury od długości trwania okresu aktywności zawodowej oraz wysokości składek odprowadzanych na ubezpieczenie emerytalne, to posłużenie się rozwiązaniem, które – w ramach gromadzonego przez daną osobę kapitału – uwzględnia pobrane świadczenia emerytalne przysługujące na podstawie szczególnych rozwiązań, nawiązuje wyraźnie do kapitałowego charakteru nowego systemu emerytalnego. Zakłada bowiem, że przyznanie powszechnego świadczenia emerytalnego, finansowanego ze składek płaconych przez ubezpieczonego, nie może jednocześnie abstrahować od wcześniejszego pobierania świadczeń przez tę samą osobę. Trybunał nie wypowiada się w tym miejscu na temat celowości zastosowania mechanizmu potrącania. Stwierdza jedynie, że jego wprowadzenie odpowiadało w swym zasadniczym wymiarze podstawowym elementom obowiązującego wówczas systemu emerytalnego.

Należy jedynie zaznaczyć, że ustawa nowelizująca została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 6 czerwca 2012 r., natomiast zgodnie z jej art. 22, weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Wprowadzony tą ustawą art. 25 ust. 1b ustawy o FUS i przewidziany w tym przepisie mechanizm ustalania podstawy emerytury powszechnej z pomniejszeniem o kwoty pobranych uprzednio emerytur dotyczył, oprócz wcześniejszej emerytury, także innych szczególnych typów emerytur przewidzianych w ustawie emerytalnej.

3. Ocena zgodności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS z art. 2 Konstytucji.

3.1. Pierwszy z zarzutów formułowanych pod adresem art. 25 ust. 1b ustawy o FUS dotyczy jego niezgodności z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w tym przepisie zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionej przez nie prawa. Pytający sąd stwierdza, że kobiety,

które zdecydowały się skorzystać z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, nie wiedziały – w chwili podejmowania tej decyzji – o konsekwencjach, jakie ta decyzja będzie miała w odniesieniu do ich przyszłego świadczenia, czyli emerytury uzyskiwanej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Gdyby dysponowały wiedzą o tym, że pobieranie wcześniejszej emerytury będzie prowadziło do obniżenia podstawy obliczenia emerytury powszechnej, być może w ogóle nie zdecydowałyby się na skorzystanie z tej możliwości. Osoby te zdecydowały się na wcześniejszą emeryturę, ufając, że państwo nie zmieni reguł jej postrzegania w odniesieniu do powszechnego świadczenia emerytalnego. Tymczasem reguły te zostały zmodyfikowane nie dając ich adresatom możliwości stosownej reakcji.

Zarzut przedstawiony przez pytający sąd nie dotyczy sposobu ukształtowania mechanizmu potrącenia określonego w art. 25 ust. 1b ustawy o FUS. Sąd stwierdza również, że ustawodawca mógł posłużyć się takim rozwiązaniem, ale nie powinno ono dotyczyć ubezpieczonych kobiet, które skorzystały już z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. W takim wypadku – zdaniem pytającego sądu – ustawodawca powinien posłużyć się „przydawną i konieczną (...) techniką przepisów przejściowych, uwzględniającą sytuację prawną wskazanej kategorii osób i niwelującą element zaskoczenia obywatela nagłą zmianą prawa”. W tym ujęciu źródłem niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS z art. 2 Konstytucji jest to, że pewna grupa adresatów tego przepisu ustawy – kobiety urodzone w 1953 r., które przeszły na wcześniejszą emeryturę przed 1 stycznia 2013 r. – nie była świadoma mającej nastąpić w przyszłości zmiany sposobu ustalania podstawy emerytury powszechnej. Kwestią konstytucyjną jest więc to, czy ustawodawca mógł – już po podjęciu decyzji przez uprawnione do tego osoby o przejściu na wcześniejszą emeryturę – zmodyfikować system obliczania podstawy emerytury przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Zdaniem pytającego sądu, było to niemożliwe z uwagi na objęcie ubezpieczonych korzystających z wcześniejszej emerytury gwarancjami wynikającymi z art. 2 Konstytucji – zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki.

3.2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma ustalone i ugruntowane znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki. Sprowadza się ono do takiego stanowienia i stosowania prawa, aby „nie stawało się (...) swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nim następstwa” (zob. m.in. wyroki TK z: 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134, cz. III, pkt 5.2.1; 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62, cz. III, pkt 8.3).

Ocena naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się zawsze z ustaleniem, czy oczekiwania formułowane przez adresatów prawa w stosunku do wprowadzonych zmian były racjonalnie uzasadnione. Trybunał wyrażał to wielokrotnie, wskazując, że należy zbadać, „na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione”. W ślad za tym Trybunał podkreślał, że jednostka „musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (zob. m.in. wyroki TK z: 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 4.1; 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121, cz. III, pkt 6). Jednostka nie może racjonalnie oczekiwać, że system prawa pozostanie niezmienny, w tym również, że dotyczące jej zmiany nie będą dla niej

niekorzystne. Może natomiast żądać, aby wprowadzenie ewentualnych zmian nie następowało w sposób arbitralny, a więc nie było nieuzasadnione i zaskakujące.

3.3. Zdaniem Trybunału, wprowadzenie do ustawy o FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 r. nastąpiło z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczone, które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę, nie miały – 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 mogły przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Nie spodziewały się, że fakt wypłacania świadczeń emerytalnych wpłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że kobiety te przez cztery lata mogły realizować swoje uprawnienia w oparciu o obowiązujący przed 2013 r. stan prawny. Natomiast zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, wypłacanych kobietom urodzonym w latach 1949-1952, które przeszły na tych samych warunkach na emeryturę wcześniejszą, pozostały niezmienione.

Trybunał, dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, uwzględnił zasadnicze zmiany systemu emerytalnego, jakie dokonały się w wyniku reformy z 1999 r. Wziął pod uwagę nowe zasady gromadzenia kapitału i rozliczania realizacji uprawnień emerytalnych (konsumpcji zgromadzonego kapitału). Zmiana sposobu obliczania świadczenia emerytalnego polegająca na zastąpieniu formuły zdefiniowanego świadczenia formułą zdefiniowanej składki oznaczała, że przyszłe świadczenie przyznawane po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego będzie uzależnione od wysokości składek ubezpieczonego, a więc od kwoty oszczędności zgromadzonych na jego indywidualnym koncie. Od chwili wejścia w życie reformy emerytalnej było wiadomo, że wysokość przyszłej emerytury powszechnej będzie ustalana w odniesieniu do kwoty zwaloryzowanych składek zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego, zwaloryzowanego kapitału początkowego (składek odprowadzanych przez państwo przed 1999 r.) oraz średniego dalszego trwania życia osoby ubezpieczonej.

Na tym tle Trybunał uwzględnił także regulacje o tzw. przejściowym charakterze, które miały łagodzić skutki wprowadzenia reformy dla niektórych grup ubezpieczonych. Jedną z nich były osoby urodzone w latach 1949-1968, które mogły przejść na wcześniejszą emeryturę na starych zasadach, jeżeli spełniły warunki określone w art. 46 ust. 1 ustawy o FUS.

W świetle tego przepisu „Prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa; 2) warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.”. Natomiast art. 29 ust. 1 ustawy o FUS ustalał przesłanki nabycia tzw. emerytury w niższym wieku: „Ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r., którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 27 ust. 2 i 3, mogą przejść na emeryturę: 1) kobieta – po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy(...)”.

Z uwagi na określenie przez ustawodawcę terminu końcowego (31 grudnia 2008 r.), do którego należało spełnić powyższe przesłanki, z uprawnienia tego mogli skorzystać tylko

kobiety urodzone do końca 1953 r. Przepis nie objął mężczyzn, gdyż nie mogli osiągnąć wieku emerytalnego 60 lat w powyższym terminie.

Na tle nowych uregulowań wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości skorzystania przez kobiety z rocznika 1949-1953 przejścia na emeryturę na zasadach obowiązujących przed reformą było niewątpliwie rozwiązaniem korzystniejszym. Miały możliwość alternatywnego – w stosunku do powszechnego wieku emerytalnego – przechodzenia na emeryturę z uwagi na posiadanie odpowiednio długiego stażu pracy.

Unormowania te zakładały – również od samego początku – powiązanie sposobu ustalania wysokości świadczenia emerytalnego „na starych zasadach”, czyli zgodnie z uchylaną formułą zdefiniowanego świadczenia. Wykorzystanie tej możliwości przez ubezpieczonych spełniających kryteria ustawowe musiało zatem oznaczać decyzję co do tego, czy chcą oni wcześniej uzyskać świadczenie emerytalne przypisane do „starego” systemu, czy też wolą kontynuować pracę zawodową i opłacać składki na ubezpieczenie społeczne do momentu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego i uzyskania – z mocy prawa – emerytury powszechnej, której wysokość będzie ustalona według nowych zasad. W każdym takim wypadku była to zatem decyzja o charakterze systemowym. Ubezpieczony rozstrzygał, czy – mając taki ustawowy przywilej – chce otrzymywać świadczenie emerytalne zgodnie z dotychczasowymi zasadami, czy też decyduje się wyłącznie na warunki przewidziane w nowym systemie emerytalnym.

Nawiązując bezpośrednio do okoliczności sprawy zawisłej przed pytającym sądem, a więc do sytuacji kobiet urodzonych w 1953 r., które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do wcześniejszej emerytury, należy zauważyć, że ubezpieczona zdecydowała uprzednio o przejściu na wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów obowiązujących, a więc kształtujących jej sytuację prawną w 2008 r. Decydując się na ten krok, wiedziała, że będzie pobierać świadczenie przypisane do uprzednio obowiązującego systemu emerytalnego oraz, że korzysta z tej możliwości pod koniec przewidzianego na to ustawowo okresu (na krótko przed końcem 2008 r.). Wiedziała również, że przejście na wcześniejszą emeryturę nie wyłącza możliwości dalszego wykonywania pracy na rzecz różnych podmiotów, z czego korzystała zarówno przed, jak i po 2008 r. W ten sposób – podlegając ubezpieczeniom społecznym – korzystała również z możliwości ponownego przeliczania stażu pracy już po przejściu na wcześniejszą emeryturę, a przez to podwyższania wysokości tego świadczenia. Ubezpieczona wiedziała również, że ustawodawca nie wyłączył – dla osób korzystających z wcześniejszej emerytury – prawa do uzyskania emerytury powszechnej po osiągnięciu wieku emerytalnego (co w odniesieniu do ubezpieczonej nastąpiło ostatecznie w grudniu 2013 r.).

Podkreślić należy również, że konsekwencją obowiązujących regulacji było uprzywilejowanie tych osób względem ubezpieczonych w systemie zdefiniowanej składki. Jednym z podstawowych założeń nowego systemu było bowiem oparcie zasad ustalania wysokości emerytury w relacji akumulacji składki do okresu jej konsumpcji. Tymczasem osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, a następnie po uzyskaniu powszechnego wieku emerytalnego przechodziły do systemu zdefiniowanej składki, przy wymiarze emerytury, nie miały uwzględnianej okoliczności wcześniejszego pobierania świadczenia. Wyplacone już emerytury nie wpływały na zmniejszenie indywidualnego kapitału ubezpieczonego. Ponadto osoby takie mogły dalej podejmować zatrudnienie, co wpływało na zwiększenie składki w nowym systemie. Składki te były dodatkowo waloryzowane. W efekcie takich uregulowań, bez względu na wysokość „skonsumowanego” kapitału, ubezpieczeni mogli uzyskać świadczenie emerytalne w nowym systemie niepomniejszone o wypłacone wcześniej świadczenia. Jak podkreślił to Marszałek Sejmu, świadczenia ustalone na podstawie art. 24 i art. 25 ust. 1 ustawy o FUS mogły być i były – w dłuższym przedziale czasowym – wyższe niż ustalone w systemie zdefiniowanego świadczenia. „Im później ubezpieczony złożył wniosek o [emeryturę

powszechną], tym większą otrzymał emeryturę w systemie zdefiniowanej składki”. Oznacza to, że „im dłużej «konsumował składki» pobierając [emeryturę wcześniejszą], tym większy był wymiar jego świadczenia z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Zgromadzony bowiem kapitał podlegał stałej waloryzacji, powiększając swoją wartość. Z kolei współczynnik dalszego życia stawał się krótszy, ponieważ decyzja o przejściu na [emeryturę powszechną] oddalona była w czasie”.

Powyższe korzyści wynikające w możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę przez kobiety z rocznika 1953, choć stanowiły wyjątek od założeń, na których opiera się nowy system emerytalny, nie stanowią usprawiedliwionego uzasadnienia zmiany ich sytuacji prawnej. Należy bowiem podkreślić, że to z mocy wyraźnego postanowienia ustawodawcy modyfikacja systemu emerytalnego nie objęła tej grupy kobiet, jeżeli spełniały warunki przejścia na wcześniejszą emeryturę i z możliwości takiej skorzystały. Tym samym stworzył on dodatkowe gwarancje realizacji uprawnień emerytalnych według zasad starego systemu. Z uwagi na to, że uprawnienia te z założenia miały charakter przejściowy – obowiązujący do czasu ich wygaśnięcia – nastąpiło niejako wzmocnienie usprawiedliwionego przekonania tych kobiet, że ustawodawca nie wycofa się z ich realizacji oraz że nie będą miały do nich zastosowania nowe uregulowania.

Skoro ustawodawca w ramach nowego zreformowanego systemu stworzył pewnej grupie osób możliwość przejścia na emeryturę na uprzednich, korzystniejszych zasadach, to działając w zaufaniu do prawa, mogły one w sposób uprawniony oczekiwać, że ich uprawnienia będą realizowane w oparciu o te zasady. Nie ma tu znaczenia fakt, że miały one świadomość kapitałowego charakteru nowych regulacji, które będą podstawą ustalania wysokości emerytury kolejnych roczników. Jeżeli w tym systemie ustawodawca zrobił wyjątek w stosunku do pewnej grupy kobiet, to w takich okolicznościach sama świadomość pozostawiania w uprzywilejowanej sytuacji oraz znajomość nowych zasad systemu emerytalnego opartego na kapitalizacji składek nie oznacza powinności liczenia się z możliwością objęcia tej grupy osób nowymi uregulowaniami. Podejmowanie decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę nie może wiązać się z pozostawianiem 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 stanowiącego 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.

Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawca w uzasadnionych okolicznościach nie może dokonywać reform, zmieniając na niekorzyść dotychczasowe rozwiązania. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 1999 r., kiedy ustawodawca dokonał zasadniczej reformy systemu emerytalnego. Wtedy należało się spodziewać nawet drastycznie niekorzystnych zmian. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na stopniowe wygaszanie „przywilejów” i pozostawił w pewnych obszarach wybór ubezpieczonym, oczywiście po spełnieniu określonych warunków, powinien do momentu „skonsumowania” tych uprawnień utrzymać te same reguły gry. Osoby te miały świadomość dokonujących się zmian, przede wszystkim z przechodzenia z systemu zdefiniowanego świadczenia do systemu zdefiniowanej składki. Działając jednak w zaufaniu do prawa, mogły dokonać wyboru i spodziewać się, że ustawodawca nie zmieni zasad, tym bardziej że w stosunku do pozostałych roczników z tej grupy wywiązał się ze swoich zobowiązań. Kobiety z rocznika 1953 miały zatem uzasadnione prawo oczekiwać, że choć

pozostają w stosunkowo lepszej sytuacji niż kolejne pokolenia, to nie zostanie wobec nich dokonana zmiana zasad ustalania wysokości świadczenia.

Korzystniejsze uregulowanie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych dla tych kobiet w stosunku do osób z późniejszych roczników objętych reformą emerytalną nie może być zatem argumentem za pogorszeniem ich sytuacji prawnej w drodze wprowadzenia nowych przepisów zmieniających te zasady już po przejściu na wcześniejszą emeryturę i rozpoczęciu realizacji uprawnień. Ustawodawca, zmieniając unormowania, naraził kobiety z rocznika 1953 na niekorzystne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę. Nie mogły bowiem przewidzieć, że świadczenie pobrane w ramach wcześniejszej emerytury będzie pomniejszało podstawę emerytury powszechnej.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że 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.

W takich właśnie okolicznościach dokonano zmiany regulacji uprawnień kobiet urodzonych w 1953 r. Skorzystały one z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, nie mając świadomości, że w przyszłości ustawodawca zmodyfikuje zasady ustalania wysokości emerytury w ten sposób, że skonsumowanie świadczeń na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów wpłynie niekorzystnie na ich ukształtowanie w przyszłości. Kobiety urodzone w 1953 r. rozpoczęły realizację swojego uprawnienia i pobierały świadczenie, znając wynikające stąd skutki prawne. Wiedziały, że objęte zostały odrębnymi zasadami ustalania wysokości emerytury powszechnej i że świadczenia wypłacane w ramach tego uprawnienia nie wpłyną na zasady ustalania wysokości emerytury powszechnej. W momencie rozpoczęcia realizacji uprawnień, świadczenia w ramach wcześniejszej emerytury i emerytury powszechnej nie były ze sobą powiązane w taki sposób, że realizacja pierwszego powodowała zmniejszenie podstawy emerytury powszechnej.

Racjonalnie działający ustawodawca może w sposób uprzywilejowany kształtować sytuację poszczególnych grup podmiotów, pod warunkiem że nie następuje to w sposób arbitralny. Wiąże się z tym również założenie, że jest świadomy łączących się z tym skutków w sferze finansów publicznych, których planowanie w systemie świadczeń emerytalnych musi obejmować statystyczny okres długości życia tych osób po przejściu na emeryturę. Ustawodawca, wprowadzając korzystniejsze rozwiązania i pozostawiając wybór ubezpieczonym w zakresie zasad realizacji uprawnienia, powinien liczyć się z obowiązkiem zaspokajania roszczeń z niego wynikających do czasu wygaśnięcia uprawnienia.

Jak już wcześniej wskazano, uzasadnieniem wprowadzenia możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę było łagodzenie skutków reformy systemu emerytalnego wobec wąskiej grupy ubezpieczonych objętych nowym systemem emerytalnym. Nie było to zatem unormowanie arbitralne, lecz uzasadnione sytuacją osób najmniej przygotowanych na zmiany wprowadzone reformą emerytalną.

Sprawa leżąca u podstaw wystąpienia z pytaniem prawnym dotyczy ubezpieczonej urodzonej w 1953 r., która skorzystała z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę przed wejściem w życie kwestionowanego art. 25 ust. 1b ustawy o FUS. To znaczy, że przy-

ślugało tej osobie świadczenie emerytalne określone w ustawie i z tego świadczenia skorzystała jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego oraz przed dokonaniem zmian ustawowych skutkujących wprowadzeniem kwestionowanego w pytaniu prawnym art. 25 ust. 1b ustawy o FUS.

Wprowadzona tym przepisem zmiana nie dotyczyła wprawdzie zasad nabywania uprawnień po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego przez kobiety urodzone w 1953 r., które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę. Nie miała też wpływu na sposób realizacji prawa do wcześniejszej emerytury. Nie dotyczyła ani przesłanek przyznania takiego prawa, ani wysokości przysługujących ubezpieczonej świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury. Nie zakładała również ograniczenia okresu wypłacania tego świadczenia. Zmiana dotyczyła natomiast zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej. Zasady te są równie istotnym elementem uprawnień emerytalnych i odróżnić je należy od ostatecznej wysokości świadczeń, jakie obliczane są już po złożeniu wniosku.

Ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r., naruszył zatem zasadę lojalności państwa względem obywateli. Wprowadzając nowe, mniej korzystne zasady po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury, naraził te kobiety na nieprzewidziane skutki, które w istocie stanowiły dla nich pułapkę. Gdyby w momencie podejmowania decyzji o przejściu na taką emeryturę wiedziały, jakie będą tego konsekwencje dla ustalania wysokości emerytury powszechnej, być może nie skorzystałyby z tego uprawnienia. Obowiązkiem ustawodawcy jest określenie skutków finansowych regulacji prawnych i podejmowanie racjonalnych decyzji w oparciu o możliwości finansowe państwa w odpowiedniej perspektywie czasu. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza możliwość formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłe wycofywanie się państwa ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Stanowi to bowiem niedopuszczalne nadużywanie pozycji przez organy władzy względem obywateli (por. wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157).

Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obywatel, układając swoje interesy, podejmuje decyzje dotyczące długiej perspektywy czasu i przewiduje ich konsekwencje na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zmiana tego stanu oznacza wówczas zaskoczenie, którego w danych okolicznościach obywatel nie mógł przewidzieć, a tym samym dostosować się do nowej sytuacji, w sposób, który nie wyrze negatywnych konsekwencji w sferze jego uprawnień.

Skoro ustawodawca wprowadził możliwość skorzystania z korzystniejszych regulacji, wskazując jednocześnie horyzont czasowy realizacji uprawnień, jego obowiązkiem było zagwarantowanie wypłaty świadczeń w tym okresie.

Wprowadzając zmiany, ustawodawca powinien preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji. W konkretnych warunkach niniejszej sprawy pozostawienie okresu 6 miesięcy od uchwalenia zmiany art. 25 ust. 1b ustawy o FUS do czasu jego wejścia w życie nie miało żadnego znaczenia dla osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 r. Ustawodawca, dokonując zmian regulacji wobec kobiet urodzonych w 1953 r., zmienił skutki prawne ich decyzji podejmowanych w innym stanie prawnym. Niektóre kobiety nawet po czterech latach po przejściu na wcześniejszą emeryturę, dowiedziały się, że wypłacone im świadczenia emerytalne pomniejszą podstawę ustalenia wysokości emerytury powszechnej. Wprowadzenie nowych regulacji nastąpiło zdecydowanie za późno, by przygotować się do takiej zmiany i uniknąć nieprzewidzianych, niekorzystnych skutków prawnych. Kobiety te nie miały możliwości, by zmienić konsekwencje decyzji podjętych w 2008 r.

Nie można przyjąć argumentacji podniesionej w stanowisku Marszałka Sejmu, że zmiana wprowadzona art. 25 ust. 1b ustawy o FUS stanowiła naprawienie błędu ustawodawcy. Został on bowiem wyposażony w fachowy aparat i niezbędne narzędzia służące prawidłowości i realności planowania finansowego w odpowiednio długiej perspektywie czasu. Nie może zatem wykorzystywać swoich władczych kompetencji, by przerzucać na obywateli skutki swoich decyzji podejmowanych w oparciu o błędne założenia.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4. Pytający sąd podniósł zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji z jednoczesnym naruszeniem gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji, a także zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji czyni zbędnym kontrolę konstytucyjności z art. 67 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK.

5. Skutki wyroku.

Trybunał stwierdzając niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS, nie zakwestionował możliwości stosowania określonego w nim mechanizmu potrącania w stosunku do pozostałych osób.

Skutkiem niniejszego wyroku jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia Trybunału. Przepis ten otwiera drogę do sanacji konstytucyjności sytuacji prawnych, w których zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wywołało konsekwencje zakwestionowane przez Trybunał. Z powszechnego charakteru wyroków TK, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji i utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (art. 190 ust. 3 Konstytucji), wynika, że możliwość rozstrzygnięcia sprawy z pominięciem derogowanego przepisu odnosi się zasadniczo do wszystkich spraw, w których niekonstytucyjny przepis był podstawą orzeczenia o prawach osób uprawnionych, bez względu na to, kto i w jakim trybie zwrócił się do Trybunału z odpowiednim żądaniem.

Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie TK, pojęcie „wznowienia postępowania”, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji ma szersze znaczenie niż pojęcie „wznowienia” w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron, organów i sądów, wykorzystanie których umożliwia przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń” (zob. np. postanowienie z 14 kwietnia 2004 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 35).

W niniejszej sprawie prawo sanacji konstytucyjności może być zrealizowane w dowolnym trybie. Postępowania zakończone wydaniem wyroku przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych mogą być wznowione na podstawie art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.). Natomiast osobom, które nie odwołały się od decyzji wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przysługuje wznowienie postępowania na podstawie art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) w związku z art. 124 ustawy o FUS. Wznowienie w tym kontekście oznacza prawo do skorzystania ze środków proceduralnych zmierzających do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzy-

gnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym po wejściu w życie orzeczenia Trybunału (por. wyrok TK z 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 101).

Wskazane wyżej przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają jednak specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytur kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku TK w konkretnych wypadkach.

W celu zagwarantowania jednolitych zasad zawrotu świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie. Trybunał pragnie jednocześnie podkreślić, że niewydanie takiej regulacji przez ustawodawcę nie zamyka drogi do wznowienia postępowania. Oznacza to również, że do czasu wydania takiej regulacji osoby uprawnione mogą występować z wnioskami o wznowienie postępowania.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.