



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 sierpnia 2024 r.

Pozycja 67

WYROK

z dnia 4 czerwca 2024 r.

Sygn. akt SK 140/20

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący

Justyn Piskorski – sprawozdawca

Wojciech Sych

Michał Warciński

Andrzej Zielenacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 czerwca 2024 r., skargi konstytucyjnej T.K. o zbadanie zgodności:

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.) w zakresie, w jakim „dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 32 ustawy”, z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 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 2023 r. poz. 1251) w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, przed 6 czerwca 2012 r., jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 8 lipca 2019 r. T.K. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją 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: u.e.r. lub ustawa o FUS) w zakresie, w jakim „dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 32 ustawy”. Powyższą normę skarżący skonfrontował z wzorcami w postaci art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wystosowana na gruncie następującego stanu faktycznego:

Skarżący w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego od kwietnia 2016 r. korzystał ze świadczenia emerytalnego wypłacanego na mocy decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wcześniej, od 2010 r., korzystał z prawa do pobierania emerytury w obniżonym wieku emerytalnym. Z uwagi na tę okoliczność, na mocy art. 25 ust. 1b u.e.r., organ rentowy pomniejszył podstawę obliczenia świadczenia emerytalnego o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych.

Skarżący odwołał się od powyższej decyzji. Sąd okręgowy wyrokiem oddalił odwołanie, wskazując, że skarżący nabył prawo do emerytury pod rządami art. 25 ust. 1b u.e.r., a oczekiwanie skarżącego na ustalenie emerytury w pełnym wieku emerytalnym w określonej wysokości nie miało charakteru ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ponieważ nie były spełnione wszystkie kryteria tego prawa, tj. kryterium wieku. Od powyższego wyroku skarżący wywiódł apelację, która została oddalona wyrokiem sądu apelacyjnego.

1.2. Skarżący przede wszystkim wskazał, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16 (OTK ZU A/2019, poz. 11), uznał, że art. 25 ust. 1b u.e.r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 u.e.r.

1.3. W ocenie skarżącego, zaskarżony przepis także w stosunku do mężczyzn z rocznika 1950 (i kolejnych), którzy spełnili przed 1 stycznia 2013 r. przesłanki uzyskania prawa do emerytury w obniżonym wieku w związku z wykonywaniem pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również konstytucyjnie zagwarantowane prawo do zabezpieczenia społecznego wynikające z treści art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zaznaczył przy tym, że „ochrona przysługuje prawom podmiotowym nabytym *in concreto*, nabytym *in abstracto* oraz maksymalnie ukształtowanym ekspektatywom tych praw, w odróżnieniu od ekspektatyw, które nie są maksymalnie ukształtowane”. Zdaniem skarżącego, podjęcie decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę nie może wiązać się z pozostawieniem w niepewności co do ukształtowania przyszłej sytuacji prawnej. Wynikające z art. 67 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego nie może być postrzegane jedynie jako prawo socjalne mające co do zasady charakter normy programowej, czyli wymagającej określonego działania przez władze publiczne (zwłaszcza przez ustawodawcę) dla jej urzeczywistnienia. Zdaniem skarżącego, w zakresie, w jakim dotyczy określenia wysokości świadczenia, prawo do zabezpieczenia społecznego powinno być traktowane jako prawo podmiotowe „do uzyskania godnego świadczenia emery-

talnego obliczanego z uwzględnieniem prawa każdego człowieka do samodzielnego i suwerennego podejmowania decyzji o momencie i skutkach przejścia na emeryturę”. Skarżący zaznaczył przy tym, że wprowadzenie zaskarżonej regulacji naruszyło zasadę ochrony praw nabytych, ponieważ ingerowało w uprawnienia już uzyskane przez obywatela, uniemożliwiając mu jednocześnie cofnięcie skutków podjętej uprzednio decyzji i rezygnację z pobierania wcześniejszego świadczenia. Osoba przechodząca na wcześniejszą emeryturę nie mogła przewidzieć, że w trakcie pobierania świadczenia zostaną wprowadzone przepisy, na mocy których dojdzie do obniżenia właściwego świadczenia emerytalnego, szczególnie że w momencie przejścia na wcześniejszą emeryturę nie obowiązywały przepisy przewidujące zmniejszenie przyszłego świadczenia.

2. W piśmie z 18 stycznia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w sprawie.

3. W piśmie z 1 października 2021 r. Marszałek Sejmu przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko; wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b u.e.r. jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

3.1. Uzasadniając stanowisko, Marszałek Sejmu wskazał, że art. 32 u.e.r. ma zastosowanie jedynie w stosunku do osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., nie mógł zatem być podstawą przyznania świadczenia skarżącemu urodzonemu w 1950 r. Z tego względu wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.2. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu stwierdził, że w wypadku świadczenia pobieranego przez skarżącego nie można przyjąć, aby w ogóle wchodziło w ramy zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. „[U]prawienie do e.p.w. [emerytury w powszechnym wieku] wykracza poza minimalny zakres ochrony, którą gwarantuje art. 67 Konstytucji. A zatem zaskarżony przepis, który jest elementem składowym mechanizm[u] przechodzenia z e.n.w. [emerytury w niższym wieku] do e.p.w. [emerytury w powszechnym wieku], nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego i tym samym jest zgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji”. W ocenie Sejmu, „z literalnego brzmienia art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić roszczenia do «emerytury po emeryturze», a także roszczenia do «emerytury po emeryturze» o określonej wysokości”.

3.3. Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że zaskarżony przepis jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych, „ponieważ skarżący nie nabył w 2013 r. prawa do e.p.w., a powszechny wiek emerytalny osiągnął dopiero w 2016 r.”, a zatem nie posiadał prawa do emerytury w powszechnym wieku w chwili zmiany zasad ustalania wysokości świadczenia. Zaznaczył, że skarżący nie posiadał ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, ponieważ nabył prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki w 2016 r., a poza tym ustawodawca nie pozbawił skarżącego prawa do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, ale jedynie dokonał modyfikacji wysokości tego świadczenia. Ponadto Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że „wprowadzenie art. 25 ust. 1b u.e.r. było konieczne i niezbędne dla zachowania sprawiedliwości społecznej. Mechanizm przechodzenia z «emerytury na emeryturę» powodował, że o wysokości e.p.w. nie decydowały cechy podmiotowe uprawnionych i wysokość ich zarobków, aktywność zawodowa po przejściu na e.n.w., ale okoliczność zmiany sys-

temu finansowania świadczenia. Im później ubezpieczony złożył wniosek o e.p.w., tym większą otrzymał emeryturę w systemie zdefiniowanej składki”. Wskazał również, że w ocenie doktryny brak odliczenia pobranych emerytur uprzywilejowałby tę kategorię ubezpieczonych, w nieuzasadniony sposób uszczuplając przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto stanowiłoby to też nadużycie solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, gdyż nałożono by na nią obowiązek sfinansowania wypłaty tej części emerytury w wieku powszechnym, która nie ma pokrycia we wcześniej wniesionym (zaewidencjonowanym), lecz wydanym (tj. pomniejszonym o kwoty pobranych emerytur) wkładzie ubezpieczonego stanowiącym zasadniczy element podstawy obliczenia emerytury.

3.4. W ocenie Marszałka Sejmu, nie doszło również do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rozwiązanie, w myśl którego skarżący w czasie korzystania z emerytury przed osiągnięciem wymaganego wieku dowiedział się, że z tej przyczyny pomniejszeniu ulegnie jego świadczenie wypłacane po osiągnięciu przepisanego wieku emerytalnego, stanowiło wycofanie się przez ustawodawcę z nietrafnego i błędnego uregulowania, noszącego cechę nieuzasadnionego przywileju. Wskazał, że państwo, określając wysokość świadczenia emerytalnego, zapewnia „odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego”. Skarżący, w ocenie Marszałka Sejmu, nie utracił uprawnień do jakiegokolwiek świadczenia, a jedynie odebrano mu nadmierne uprzywilejowanie względem pozostałych uprawnionych.

4. W piśmie z 15 lutego 2022 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 25 ust. 1b u.e.r. w zakresie, w jakim dotyczy osób, które pobierały wymienione w tym przepisie emerytury na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 r., a powszechny wiek emerytalny osiągnęły po 31 grudnia 2012 r., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

4.1. Uzasadniając stanowisko, Prokurator Generalny przede wszystkim wskazał, że konieczne jest ustalenie dopuszczalnego zakresu kontroli zaskarżonego przepisu. Art. 32 u.e.r., który został przywołany przez skarżącego jako element zakresu kontroli, nie mógł bowiem znaleźć zastosowania do przedstawionego przez niego stanu faktycznego z uwagi na fakt urodzenia się skarżącego po 31 grudnia 1948 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w sprawie nie ma jednak podstaw do zawężania zakresu kontroli zaskarżonego przepisu ze względu na podstawę prawną pobierania emerytury, ponieważ zarzuty nie dotyczą kwestii podmiotowych w kontekście podstawy prawnej nabycia prawa do emerytury pobieranej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, ale objęcia jego zakresem ubezpieczonych, którzy nabyli prawo do świadczeń w poprzednim stanie prawnym – dla wszystkich grup art. 25 u.e.r. przewiduje tożsamy skutek pobierania emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Prokurator Generalny uznał, że wydzielanie tych kategorii prowadziłoby do następczego nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotów. Z tego względu przedmiot kontroli powinien być skonfrontowany z wzorcami w zakresie, w jakim dotyczy osób, które pobierały wymienione w tym przepisie emerytury na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 r., a powszechny wiek emerytalny osiągnęły po 31 grudnia 2012 r.

4.2. Odnośnie do wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli Prokurator Generalny podniósł, że z treści skargi wynika, iż problem konstytucyjny dotyczy w istocie nie naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego, ale niezachowania przez ustawodawcę zasady

ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przy określeniu formy realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zatem chodzi wyłącznie o art. 2 Konstytucji. Wskazał, że ze względu na nieużytkowanie przez skarżącego prawa do emerytury powszechnej nie można uznać, by doszło do ograniczenia nabytego prawa do świadczenia w określonej wysokości, gdyż to prawo nie zostało jeszcze ukształtowane. Zaznaczył, że osoby, które składały wniosek o wypłatę emerytury przed 1 stycznia 2013 r., nie miały świadomości, z jakimi następstwami w zakresie wymiaru właściwego świadczenia emerytalnego ich decyzja będzie się wiązała w kontekście wprowadzanych zmian. Osoby, które podejmowały decyzję potem, miały tymczasem pełną świadomość konsekwencji swojego działania. Podobnie osoby, które przed 1 stycznia 2013 r. osiągnęły powszechny wiek emerytalny, lecz nie złożyły wniosku o emeryturę kapitałową, mogły w okresie 6-miesięcznej *vacatio legis* zapoznać się z treścią przepisu i dostosować się do zmienianego stanu prawnego. Z tego też względu Prokurator Generalny wniosł o zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. złożyły wniosek o jedną z emerytur wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r. oraz nie osiągnęły powszechnego wieku emerytalnego.

4.3. W zakresie zgodności z wzorcami, Prokurator Generalny zauważył, że – w określonym w powyższy sposób zakresie – ustawodawca pozwoił, aby podjęcie decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę, chociaż odbywało się w określonym i zastanym stanie prawnym, wiązało się z pozostawieniem w niepewności co do ukształtowania przyszłej sytuacji prawnej. Toteż, podjęte w innym stanie prawnym nieodwołalne decyzje o realizacji prawa do emerytury przysługującej przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego zaczęły w niespodziewany sposób oddziaływać negatywnie na wysokość emerytury kapitałowej przysługującej w powszechnym wieku emerytalnym. Prokurator Generalny wskazał, że po wyroku Trybunału o sygn. P 20/16 ustawodawca wprowadził do ustawy o FUS art. 194i oraz art. 194j, które wyłączają stosowanie art. 25 ust. 1b, jeżeli uprawniony złożył wniosek o przyznanie emerytury w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1222), pod warunkiem stwierdzenia, że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego zostało ustalone na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 r. Przepisy te jednak ograniczają taką możliwość wyłącznie do osób urodzonych w 1953 r., sam zaś mechanizm ma zastosowanie zarówno do osób urodzonych w latach poprzednich, jak i następujących po 1953 r., w dodatku niezależnie od płci ubezpieczonego. Z tego też względu godzi w wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.4. Prokurator Generalny stwierdził, że z uwagi na niezgodność regulacji z art. 2 Konstytucji postępowanie w zakresie przywołanego związku art. 67 ust. 1 Konstytucji powinno zostać umorzono ze względu na zbędność orzekania.

5. W piśmie z 9 grudnia 2022 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. W piśmie z 30 czerwca 2023 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej, działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, przedstawił opinię w tym przedmiocie i zaznaczył, że skutki finansowe nie zostały przewidziane w ustawie budżetowej.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Zaskarżona norma.

Skarżący uczynił przedmiotem kontroli 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.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1251; dalej: u.e.r.). Zgodnie z jego treścią, obowiązującą w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2017 r., „[j]eżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatki dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne”.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.e.r., ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego w kolejnych ustępach tego przepisu (dalej: emerytura powszechna). Podstawę jej obliczenia stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 497, ze zm.), z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185 (art. 25 ust. 1 u.e.r.).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w obowiązującym brzmieniu zaskarżonego przepisu ustawodawca wykreślił odesłanie do art. 26b u.e.r. oraz dopisał „emeryturę częściową lub emeryturę”. Zmiana ta nie wpłynęła na pozostawanie zaskarżonego przepisu w obrocie. To znaczy, że – jak słusznie zauważył Prokurator Generalny – nie można mówić o realizacji ujemnej przesłanki procesowej przewidzianej w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), mówiącej o konieczności umorzenia postępowania w wypadku utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie.

Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z orzecznictwem, art. 25 ust. 1b u.e.r. ma zastosowanie do wszystkich spraw zainicjowanych wnioskami złożonymi począwszy od 1 stycznia 2013 r., bez względu na datę powstania prawa do emerytury powszechnej (zob. uchwała SN z 19 października 2017 r., sygn. akt III UZP 6/17, OSNP nr 3/2018, poz. 34). W uchwale SN wskazał, że do naruszenia prawa nabytego przez nowe prawo o skutku retrospektywnym doszłoby wówczas, gdyby prawo to formułowało nowe, dodatkowe przesłanki nabycia prawa do

emerytury lub też modyfikowało istniejące, np. wprowadzając wymaganie wyższego wieku lub dłuższego stażu.

Jednocześnie skarżący powiązał tę normę z art. 32 u.e.r., który przewiduje uprawnienie do skorzystania z emerytury w wieku obniżonym dla zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Zgodnie z tym przepisem,

„1. Ubezpieczonym urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r., będącym pracownikami, o których mowa w ust. 2 i 3, zatrudnionymi w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przysługuje emerytura w wieku niższym niż określony w art. 27 pkt 1.

1a. Przy ustalaniu okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze nie uwzględnia się:

1) okresów niewykonywania pracy, za które pracownik otrzymał po dniu 14 listopada 1991 r. wynagrodzenie lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

2) (uchylony).

2. Dla celów ustalenia uprawnień, o których mowa w ust. 1, za pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uważa się pracowników zatrudnionych przy pracach o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości lub wymagających wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia.

3. Dla celów ustalenia uprawnień, o których mowa w ust. 1, za pracowników zatrudnionych w szczególnym charakterze uważa się:

1) pracowników organów kontroli państwowej;

2) pracowników organów administracji celnej;

3) pracowników wykonujących działalność twórczą lub artystyczną;

4) dziennikarzy zatrudnionych w redakcjach dzienników, czasopism, w radiu, telewizji oraz w organach prasowych, informacyjnych, publicystycznych albo fotograficznych, objętych układem zbiorowym pracy dziennikarzy;

5) nauczycieli, wychowawców lub innych pracowników pedagogicznych wykonujących pracę nauczycielską wymienioną w art. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela;

6) żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej;

7) pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-5 i 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

4. Wiek emerytalny, o którym mowa w ust. 1, rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki, na podstawie których osobom wymienionym w ust. 2 i 3 przysługuje prawo do emerytury, ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych.

4a. (utracił moc).

5. Odrębne przepisy określają zasady przechodzenia na emeryturę, bez względu na wiek, nauczycieli urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.”.

1.2. Zmiany w polskim systemie emerytalnym.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że głównym celem reformy emerytalnej z 1999 r. było zastąpienie formuły zdefiniowanego świadczenia formułą zdefiniowanej składki, opartej na kwotach lokowanych dla konkretnego ubezpieczonego na

indywidualnym koncie. Oprócz tego ustawodawca zdecydował się na organizację systemu ubezpieczenia emerytalnego w oparciu o trzy filary, według kryterium metody zarządzania funduszem. Ostatnim elementem reformy było zmierzanie 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 finansowany repartycyjnie został zastąpiony modelem trzyfilarowym, łączącym filar repartycyjny, powszechny i obligatoryjny filar kapitałowy oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń dodatkowych. W wyroku z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 100), Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że tak ukształtowana reforma miała na celu 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. Również w późniejszym orzecznictwie pogląd ten został podtrzymany, ze wskazaniem, że według nowego systemu 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 (tak np. wyrok z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60).

Jednocześnie ustawodawca zdecydował się na implementację rozwiązań przejściowych, które odnosiły 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. Takie rozwiązanie motywowano zmierzaniem do stopniowego „wygaszania” świadczeń przysługujących zgodnie z założeniami systemu emerytalnego obowiązującego przed 1999 r. Celem takiej regulacji było wprowadzenie nowego systemu przy jak najmniejszej uciążliwości „wygaszania” systemu obowiązującego przed 1999 r. 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.

Umożliwienie skorzystania z wcześniejszej emerytury pewnym grupom osób stanowiło element łagodzący przechodzenia do nowego systemu emerytalnego. Ustawodawca dostrzegł zatem potrzebę wprowadzenia rozwiązań, które pozwoliłyby na pogodzenie konieczności scalenia regulacji w zakresie różnorodnych świadczeń emerytalno-rentowych oraz zmniejszenie liczby wyjątków i przywilejów. Proces transformacji miał w założeniu przebiec w sposób jak najmniej dolegliwy i najmniej zaskakujący dla samych ubezpieczonych. Uwzględnił więc w szczególności sytuację osób, którym – z racji wieku – znacznie trudniej byłoby dostosować się do nowego, a przy tym zasadniczo odmiennego modelu ubezpieczeń społecznych.

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca) została ogłoszona 6 czerwca 2012 r. i zgodnie z jej art. 22 weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Nie wszystkie osoby objęte zakresem art. 25 u.e.r. miały możliwość świadomego ukształtowania swojej sytuacji prawnej. Niekorzystnego obliczania podstawy wymiaru emerytury, tj. z uwzględnieniem art. 25 ust. 1b u.e.r., wydłużona, półroczna *vacatio legis* pozwoliła uniknąć jedynie tym osobom, które przed 1 stycznia 2013 r. osiągnęły już wiek emerytalny, wymagany przez art. 24 u.e.r., w brzmieniu obowiązującym przed tą datą, i złożyły wniosek o wypłatę tego świadczenia. Do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej osoby te nabyły już prawo do emerytury z nowego systemu (art. 100 ust. 1 u.e.r.).

W okresie *vacatio legis* mogły również złożyć wniosek o ustalenie prawa do tej emerytury na podstawie przepisów dotychczasowych. W stosunku do tych osób przepis nie miał zastosowania – pokrzywdzone jego skutkami zostały jedynie osoby, które skorzystały z prawa do jednego ze świadczeń wymienionych enumeratywnie w art. 25 ust. 1b u.e.r. przed jego ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw i jednocześnie nie uzyskały prawa do emerytury na zasadach ogólnych przed 1 stycznia 2013 r.

Tym samym można przyjąć, że wcześniejsza emerytura od samego początku stanowiła rozwiązanie przejściowe, przyznane konkretnej grupie ubezpieczonych w określonym celu. Umożliwiało ono stosowanie dotychczasowych zasad określania świadczeń emerytalnych dla osób, które – co do zasady – objęte były nowym systemem. Wynikające stąd uprzywilejowanie tych osób polegało na zagwarantowaniu im prawa do wcześniejszego pobierania świadczeń emerytalnych, ustalanych według starych zasad zmienianego systemu repartycyjnego. Pozwalało to ubezpieczonym na samodzielny wybór 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 ramach szczególnego mechanizmu wcześniejszej emerytury przyznawanej po spełnieniu przesłanek ustawowych.

1.3. Wyrok z 6 marca 2019 r. o sygn. P 20/16 (OTK ZU A/2019, poz. 11).

Zaskarżony przepis stanowił już przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem, w sprawie zakończonej wyrokiem z 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16. W sprawie tej Trybunał przeprowadził bardzo dokładną analizę instytucji wcześniejszej emerytury. W jej następstwie Trybunał orzekł, że art. 25 ust. 1b u.e.r. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Ze względu na przedmiot sprawy toczącej się przed pytającym sądem, pytanie prawne inicjujące postępowanie w sprawie o sygn. P 20/16 ograniczało zakres przedmiotowy jedynie do kobiet urodzonych w 1953 r., które uzyskały prawo do emerytury na podstawie art. 46 u.e.r. (zob. pkt 1.2 uzasadnienia). „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 [u.e.r.]”.

Powyższy wyrok ma bezpośredni wpływ na ocenę normy zaskarżonej w niniejszym postępowaniu. Trybunał wypowiedział się bowiem w przedmiocie problemu analogicznego do rekonstruowanego w oparciu o przedstawione przez skarżącego argumenty, a tym samym spostrzeżenia tam wyrażone musiały zostać wzięte pod uwagę przy wyrokowaniu w sprawie skarżącego.

1.4. Zakres przedmiotowy kontroli konstytucyjności.

Zaskarżony przepis został przez skarżącego skonfrontowany z wzorcami w postaci art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim „dotyczy osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 32 [u.e.r.]”.

Jak słusznie wskazali zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prokurator Generalny, w zaprezentowanym przez skarżącego stanie faktycznym art. 32 ust. 1 u.e.r. nie mógł zostać zastosowany z uwagi na fakt urodzenia się skarżącego po dacie określonej w tym przepisie, tj. po 1 stycznia 1949 r. Z tego względu taki zakres kontroli nie mógł być uznany za dopuszczalny w niniejszym postępowaniu, ponieważ przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która miała zastosowanie w konkretnym wypadku, a precyzując – determinowała treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw i wolności o charakterze konstytucyjnym (tak np. postanowienia TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU A/2017, poz. 39). Co więcej, wska-

zany art. 32 ust. 1 u.e.r. nie został ujęty w treści zaskarżonego art. 25 ust. 1b u.e.r., co znaczy, że nie istnieje możliwość zdekodowania zaskarżonej normy w oparciu o łączną interpretację tych przepisów.

Ponadto, analizując przedmiot skargi, Trybunał uznał, że skarżący – chociaż powołał się na powyższy przepis – zmierzał w istocie wyłącznie do zakwestionowania mechanizmu wprowadzonego w art. 25 ust. 1b u.e.r., nie odnosząc się w żaden sposób do podstawy przyznania wcześniejszej emerytury. Skarżący skoncentrował swoje zarzuty przede wszystkim na aspektach zaskarżonej normy mających jednakowe zastosowanie niezależnie od uszczegółowienia grupy podmiotów, do której przepis ma zastosowanie. Z tego powodu należało uznać, że przedmiotem skargi jest w istocie wyłącznie norma przewidująca obniżenie emerytury w razie skorzystania z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę – a zatem wyłącznie art. 25 ust. 1b u.e.r.

Trybunał, dzieląc spostrzeżenia Prokuratora Generalnego w tym zakresie, zwrócił również uwagę na negatywne konsekwencje zbyt wąskiego określenia kręgu podmiotowego adresatów wyroku. Ograniczenie orzekania wyłącznie do osób, które prawo do wcześniejszej emerytury (a zatem dotkniętych mechanizmem wprowadzonym w art. 25 ust. 1b u.e.r.) nabyły na podstawie tylko jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie okoliczności, nie może być zatem motywowane stosowaniem w postępowaniu przed Trybunałem zasady skargowości. Ponadto, w ocenie Trybunału, skutek takiego zawężenia w przedmiotowej sprawie w obrocie prawnym pozostawałaby norma o oczywiście niekonstytucyjnym charakterze, której stosowanie wynikałoby wyłącznie z rezygnacji jej kompleksowej oceny merytorycznej przez Trybunał.

W wypadku wspomnianego już wyroku o sygn. P 20/16 zakres kontroli musiał ograniczyć się wyłącznie do kobiet urodzonych w 1953 r., które nabyły i zrealizowały prawo do emerytury na podstawie art. 46 u.e.r., ponieważ Trybunał nie mógł wyjść poza zakres przedmiotowy pytania prawnego. Podkreślić jednak należy, że zaskarżony przepis miał zastosowanie do znacznie szerszej grupy podmiotowej niż kobiety urodzone w 1953 r. Sąd Najwyższy w uchwale z 28 listopada 2019 r. (sygn. akt III UZP 5/19, OSNP nr 6/2020, poz. 57) potwierdził, że zaskarżony przepis „ma zastosowanie do urodzonej w 1952 r. ubezpieczonej, która od 2008 r. pobierała wcześniejszą emeryturę, warunki uprawniające do przyznania emerytury z powszechnego wieku emerytalnego spełniła w 2012 r., a wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury z powszechnego wieku emerytalnego złożyła w 2016 r.”. W tej samej uchwale SN przywołał również treść postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2015 r. (sygn. P 11/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 167), w którym Trybunał umorzył postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym dotyczącym stosowania instrumentu przewidzianego w art. 25 ust. 1b u.e.r. wobec osób, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły uprawnienie do przejścia na emeryturę w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, ale z tego uprawnienia nie skorzystały. W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał wskazał, że zarówno w orzecznictwie, jak i u przedstawicieli doktryny można znaleźć „stanowisko podważające regułę, którą przyjął pytający sąd, a mianowicie, że wniosek o świadczenie emerytalne podlega rozpoznaniu według stanu prawnego obowiązującego w dniu jego złożenia, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych. Jak podniesiono, przyjęcie takiej reguły powodowałoby, że mimo nabycia określonego uprawnienia *ex lege*, brak wniosku o jego ustalenie skutkuje tym, że późniejsza, niekorzystna zmiana treści norm prawnych uniemożliwia domaganie się wydania decyzji ustalającej prawo do świadczenia na podstawie przepisów prawa dawnego”. Zaznaczył również, że „[a]naliza orzecznictwa sądów powszechnych, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego, dowodzi, że sądy stoją na stanowisku, iż ustalenie prawa do świadczenia emerytalnego (rentowego) następuje na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa”. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału w sferze praw emerytalno-rentowych zasadą ochrony praw naby-

tych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w wypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1 i powołane w nim: orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., poz. 7 oraz wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 i 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99).

Mając na uwadze stawiane przez skarżącego zarzuty, Trybunał doszedł do przekonania, że w skardze zakwestionowano mechanizm obniżenia świadczenia emerytalnego wskutek pobierania wcześniejszego świadczenia, w oderwaniu od kwestii zaliczania się do jakiegokolwiek grupy podmiotowej czy też jednej z podstaw pobierania świadczenia poprzedzającego emeryturę wymienionych enumeratywnie w treści zaskarżonego przepisu. Z tego też względu zasadnym było poddanie kontroli konstytucyjności całego art. 25 ust. 1b u.e.r., bez ograniczenia co do któregośkolwiek rocznika czy też podstawy nabycia prawa do wcześniejszego świadczenia.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Skarżący skoncentrował swoje zarzuty wokół art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przywołał przy tym również liczne zarzuty dotyczące wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, powołując się na nią związkowo z prawem do zabezpieczenia społecznego.

2.2. Dokonując rozważań w przedmiocie wzorców kontroli, Trybunał zauważył, że wynikająca z art. 67 ust. 1 Konstytucji norma ujmuje zabezpieczenie społeczne w kategoriach prawa podmiotowego, którego treścią jest zagwarantowanie obywatelom świadczeń na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego, pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i nieposiadanie innych środków utrzymania. Konstytucja nie przesądziła jednocześnie o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określenia poszczególnych wymogów i zasad przyznawania konkretnych świadczeń, a także reformowania istniejącego systemu emerytalnego (zob. zamiast wielu np.: wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07; postanowienie TK z 5 lipca 2023 r., sygn. SK 10/20, OTK ZU A/2023, poz. 63).

Swoboda ustawodawcy jest jednak ograniczona wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji celem prawa do zabezpieczenia społecznego, zakazem naruszania istoty tego prawa oraz zakazem naruszania innych norm i zasad konstytucyjnych – w szczególności zasady sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa czy zasady ochrony praw nabytych (zob. np. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Konstytucyjny obowiązek urzeczywistniania gwarancji socjalnych w drodze stosowanych regulacji normatywnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń, ale „nakaz urzeczywistnienia poprzez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82; 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09,

OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48; 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81).

Co istotne, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się za dopuszczalnością uczynienia art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej wzorcem kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną (zob. m.in. wyroki z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40; 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13; 26 czerwca 2018 r., sygn. SK 32/17, OTK ZU A/2018, poz. 45).

W kontekście powyższego warto odnotować, że pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (zob. wyrok TK o sygn. SK 30/03). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy zaś z całą pewnością ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62).

Jak wskazywał Trybunał „bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa. Demokratycznemu ustawodawcy przysługuje [bowiem] znaczna swoboda oceny w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny balansowałyby wszystkie wskazane wyżej wyznaczniki właściwej realizacji prawa podmiotowego o charakterze socjalnym. Regulacje ustawowe w tej materii tylko wówczas, mogą być kwestionowane z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji socjalnych, gdy w sposób wyraźny nie uwzględniają one powyższych kryteriów, naruszając ewidentnie równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb a istniejącymi możliwościami, a także wtedy, gdy ustawodawca narusza inne normy konstytucyjne. W pierwszym rządzie należy tu wskazać na zasady sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK o sygn. SK 22/99). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazał ponadto, że gwarancja konstytucyjna wymaga istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej, choć ustawodawca ma znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji (por. orzeczenia z: 19 października 1993 r., sygn. K 14/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 35; 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., cz. II poz. 33; 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32; oraz wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Trybunał przypomniał również, że we wcześniejszych wyrokach wskazywał już, iż „gwarantowane w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do zabezpieczenia z powodu choroby lub inwalidztwa (realizowane w ustawie emerytalno-rentowej pod postacią renty z tytułu niezdolności do pracy) jest przejawem nie tylko zasady solidaryzmu społecznego, ale również wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej zasady sprawiedliwości społecznej i wywodzonej z tego przepisu zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53). W ocenie Trybunału, te same spostrzeżenia dotyczą również prawa do zabezpieczenia emerytalnego. Skoro Rzeczpospolita Polska – zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i prawnomiędzynarodowym – zobowiązała się wobec własnych obywateli do zapewnienia im zabezpieczenia finansowego po osiągnięciu odpowiedniego wieku, trudno nie przyjąć, że przepisy muszą pozwalać na oszacowanie wartości tego świadczenia w dniu złożenia wniosku o jego przyznanie oraz że wartości te nie zmienią się później na jego niekorzyść, w sposób którego ani nie przewidywaliśmy, ani nie mogli przewidzieć, dokładając należytej staranności.

Uzasadnienie zarzutu zaprezentowane przez skarżącego jednoznacznie koncentrowało się wokół konstatacji, że „prawo podmiotowe ubezpieczonego do uzyskania świadczenia

emerytalnego obliczonego według zasad zgodnych z obowiązującymi nie tylko przepisami prawa ale również zasadami konstytucyjnymi o ogólnym charakterze. Na prawo do emerytury składa się bowiem określone świadczenie, na wysokość którego wpływ mają różne czynniki, w szczególności staż pracy czy wysokość osiąganych zarobków, a także od 1.01.2013 r. określone sposoby jego wyliczania, zgodnie z którymi kluczowy jest moment podjęcia decyzji o zaniechaniu czy też ograniczeniu aktywności zawodowej i po spełnieniu wymogów ustawowych przejścia na emeryturę w obniżonym wieku” (pismo uzupełniające braki skargi konstytucyjnej, s. 2).

2.3. Skarżący podniósł również, że mechanizm wprowadzony w art. 25 ust. 1b u.e.r. jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, przy czym powołał ten przepis związkowo z omówionym powyżej wzorcem w postaci art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa była już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego; w orzecznictwie tym bywa adekwatnie nazywana także zasadą lojalności państwa wobec obywateli (zob. wyroki z: 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140). Rozumienie tej zasady ugruntowało się jako skierowany do ustawodawcy nakaz stanowienia prawa w taki sposób, aby nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że 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 będą także i później uznane przez porządek prawny (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).

Zasada ta wskazuje, z jednej strony, na pokrewieństwo z zasadą dotrzymywania umów (przez państwo, jego organy i jednostki organizacyjne), która jest oparciem całego prawa prywatnego z jego autonomią osoby, z drugiej zaś strony, w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami. Obywatel nie może oczekiwać całkowitej niezmienności systemu prawa. Ustawodawca jest uprawniony do wprowadzania modyfikacji stanu prawnego, w tym także na niekorzyść obywateli. Wszelkie zmiany nie mogą być jednakże wprowadzane w sposób arbitralny, w tym w szczególności nie mogą być zaskoczeniem dla obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157, cz. III, pkt 5.2 oraz wyroki TK z: 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114, cz. III, pkt 5.3; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 4.1; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58, cz. III, pkt 7.1). Ochronie podlegać może jedynie zaufanie, które ma racjonalne uzasadnienie. Ocena tej sytuacji musi uwzględniać specyfikę stosunków społecznych. Im bardziej rozwiązania prawne odnoszą się do sytuacji, których zmienność uzależniona jest od obiektywnej zmienności czynników ekonomicznych, demograficznych czy cywilizacyjnych, tym mniejszy jest zakres, w którym adresaci norm mogą oczekiwać niezmienności rozwiązań prawnych, w długim horyzoncie czasowym (por. wyrok o sygn. K 1/14).

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału wskazuje, że jako element zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa można uznawać również obowiązek urzędowego opublikowania powszechnie obowiązującego aktu normatywnego przed jego wejściem w życie (zob. wyrok z 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61). Powyższe można powiązać z podstawową funkcją istnienia *vacatio legis*, czyli przygotowaniem się na wejście w życie zmian. Jak wskazują komentatorzy, „[z]miana prawa,

która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być wszakże dokonywana z poprawnym zastosowaniem przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*, tak aby osoby te mogły mieć czas na zapoznanie się z przepisami nowymi, dostosowanie się do nich oraz co do zasady dokończenie przedsięwzięć już rozpoczętych pod rządami przepisów dotychczasowych” (M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016).

3. Ocena konstytucyjności.

3.1. W rozpoznawanej sprawie, w ocenie Trybunału, doszło do złamania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczeni, którzy zdecydowali się na korzystanie z wcześniejszej emerytury, nie mieli – w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego – świadomości co do skutków prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej. W szczególności nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Nie spodziewali się, że wypłacanie świadczeń emerytalnych wpłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej. Z takimi konsekwencjami mogły się liczyć osoby, które decydowały się na skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury po ogłoszeniu ustawy nowelizującej. Dopiero od tego momentu osoby ubezpieczone mogły zapoznać się z nowymi regulacjami i podjąć świadomą decyzję, dysponując wiedzą co do jej ujemnych skutków w sferze wymiaru przyszłego świadczenia emerytalnego po osiągnięciu przewidzianego w ustawie wieku. Należy mieć przy tym na uwadze, że zgodnie z art. 116 ust. 2 u.e.r., cofnięcie wniosku o przyznanie świadczenia jest dopuszczalne tylko do czasu uprawomocnienia się decyzji o jego przyznaniu. Nie było zatem możliwości, aby osoby, które zostały „zaskoczone” wprowadzonymi zmianami w trakcie pobierania świadczenia, podjęły skuteczną interwencję w celu ochrony swoich interesów.

Sądy powszechne, w tym także rozpoznające sprawy zainicjowane przez skarżącego, słusznie zwracają uwagę na fakt ustalenia prawa do emerytury w określonej wysokości dopiero na etapie następującym po złożeniu wniosku o jej przyznanie. Trudno zatem mówić, by jeszcze przed przejściem na emeryturę przysługującą z racji uzyskanego wieku skarżący miał prawo do otrzymania tego świadczenia w określonej wysokości – do tego określenia bowiem jeszcze nie doszło. W niniejszej sprawie istotą problemu nie jest jednak samo ustalenie wysokości świadczenia, ale zmiana mechanizmu jego ustalenia. Zmiana ta nastąpiła w trakcie pobierania jednego z enumeratywnie wymienionych świadczeń, co zgodnie z zaskarżonym przepisem stanowi podstawę do obniżenia świadczenia. Zmiana ta nastąpiła w momencie, w którym ubezpieczony nie mógł już podjąć żadnych kroków zapobiegających wystąpieniu skutków, których nie mógł się spodziewać, korzystając z jednego ze świadczeń wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że mechanizm pozwalający na korzystanie z wcześniejszej emerytury został wprowadzony przez ustawodawcę dla upłynnienia zmiany pomiędzy dwoma systemami emerytalnymi. Szersze rozważania w tym zakresie poczynił Trybunał na potrzeby przywoływanej już wielokrotnie sprawy o sygn. P 20/16, nie ma więc potrzeby ponownego przeprowadzania rozbudowanej analizy w tym zakresie. Można jedynie przypomnieć, że „[s]koro 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 uprawnień będą realizowane w oparciu o te zasady. Nie ma tu znaczenia fakt, że miały one świa-

domość 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 pozostawaniem w niepewności co do ukształtowania ich sytuacji prawnej w przyszłości, jeżeli jest konsekwencją decyzji podjętych w oparciu o obowiązujący stan prawny. Rozpoczęcie realizacji prawa do wcześniejszej emerytury, która bezpośrednio wpływa na wysokość emerytury powszechnej – w oparciu o zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – stanowi podstawę uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób niekorzystny «reguł gry» w stosunku do osób korzystających ze swoich uprawnień na zasadach wskazanych w ustawie. Nie będzie tym samym pułapką dla tych, którzy w zaufaniu do obowiązującego prawa, określającego w dodatku horyzont czasowy wypłacanych świadczeń i zasad ich realizacji, skorzystali ze swoich uprawnień”.

Trybunał w cytowanym wyroku wskazał również, że „[s]koro ustawodawca wprowadził możliwość skorzystania z korzystniejszych regulacji, wskazując jednocześnie horyzont czasowy realizacji uprawnień, jego obowiązkiem było zagwarantowanie wypłaty świadczeń w tym okresie”. Nawet przewidzenie półrocznej *vacatio legis* nie pozwalało w żaden sposób na przygotowanie się do wejścia w życie wprowadzanych zmian – osoby korzystające ze świadczenia poprzedzającego emeryturę nie miały żadnej możliwości zareagowania na zmiany uchwalone przez ustawodawcę, który próbował uchylić się od skutków wprowadzonych przez siebie regulacji, przerzucając cały ciężar ich konsekwencji na obywateli. Dla osób, które złożyły wniosek i otrzymały prawo do wcześniejszej emerytury, rozwiązanie z art. 25 ust. 1b u.e.r. niewątpliwie było „zaskoczeniem”. Nie mogły też dostosować się do nowej regulacji, gdyż nie miały już możliwości zrzeczenia się prawa do wcześniejszej emerytury.

Co prawda zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, nie obejmuje natomiast oczekiwań, które dopiero mogą powstać po modyfikacji statusu prawnego (zob. wyrok TK z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Obowiązkiem ustawodawcy jest jednak takie ukształtowanie sytuacji prawnej ubezpieczonych, by ich oczekiwania co do przyszłego świadczenia mogły być uznane za ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną już od momentu dokonania pierwszej nieodwracalnej czynności na drodze do ich uzyskania.

3.2. Mając na uwadze wszystkie zaprezentowane powyżej okoliczności, Trybunał stwierdził, że art. 25 ust. 1b u.e.r. w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, przed 6 czerwca 2012 r., jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Zaskarżona regulacja niewątpliwie doprowadziła do sytuacji, w której skarżący nie tylko został zaskoczony pomniejszeniem świadczenia emerytalnego, a także nie miał możliwości – podobnie jak każda osoba, która złożyła wniosek przed 6 czerwca 2012 r. – przewidzieć konsekwencji, jakie na mocy nowo wprowadzonych przepisów wiązały się ze skorzystaniem z prawa do wcześniejszego świadczenia. Tego rodzaju legislacja, w ocenie Trybunału, w żaden sposób nie mieści się w ramach wyznaczonych przez art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał zaznaczył ponadto, że „[g]dyby prawodawca każdorazowo rzetelnie pracował nad zmianami przepisów prawa (...), wprowadzał odpowiedni okres *vacatio legis* oraz uwzględniał standardy konstytucyjne, wówczas sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych nie stawałyby się przedmiotem postępowań sądowych, a tym samym uznawania przepisów na jakich je oparto za niekonstytucyjne przez organy wymiaru sprawiedliwości” (T. Smoliński,

M. Tyska, *Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie emerytury osób urodzonych w 1953 roku*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 7/2021, s. 27).

Jak już wcześniej wskazano, Trybunał nie zdecydował się na ograniczenie zakresu kontroli kwestionowanego przepisu do osób, które nabyły uprawnienie na określonej podstawie czy też urodzonych w określonym roku z uwagi na konstrukcję uzasadnienia skargi. Jednakże nie jest to jedyny argument przemawiający za takim rozstrzygnięciem. W opinii Trybunału, ograniczenie wyroku do którejkolwiek z podstaw nabycia prawa do świadczenia, o których mowa w art. 25 ust. 1b u.e.r. doprowadziłoby do nieusprawiedliwionego i nieadekwatnego różnicowania sytuacji podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej, tzn. takich, których świadczenie zostało pomniejszone wskutek stosowania niekonstytucyjnej regulacji.

Trybunał doszedł do przekonania, że ograniczenie zakresu wyroku wyłącznie do jednego z wniosków, o których traktuje art. 25 ust. 1b u.e.r. i jego zakresowa derogacja, nie jest wystarczające dla zapewnienia stanu zgodności z Konstytucją. Wskutek ograniczenia zakresu przedmiotowego wyłącznie do jednej z podstaw nabycia uprawnienia do wcześniejszego świadczenia, orzeczenie Trybunału spowodowałoby pozostawienie w mocy rozwiązania, którego niekonstytucyjność nie budziłaby wątpliwości, jednocześnie zmuszając pozostałe osoby pokrzywdzone taką regulacją do jej zaskarżenia na własną rękę. W tej sytuacji wyrok Trybunału nie tylko nie doprowadziłby do derogowania niekonstytucyjnej normy prawnej, lecz także wywołałby niekonstytucyjne różnicowanie podmiotów podobnych, które nie wytrzymałyby konfrontacji z testem proporcjonalności. Prowadziłoby ponadto do pogłębienia stanu wtórnej niekonstytucyjności, będącego następstwem wyroku o sygn. P 20/16.

Pojęcie „wtórnej niekonstytucyjności” zmieniało swoje znaczenie. Początkowo odnosiło się wyłącznie do sytuacji, w których niezgodność normy prawnej z Konstytucją wynikała z faktu jej wcześniejszego obowiązywania pod rządami poprzednich ustaw zasadniczych (por. wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. SK 28/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 88). Uznanie takiej konstrukcji miało na celu wypracowanie koncepcji postępowania z normami „przedkonstytucyjnymi”, które dopiero z dniem wejścia w życie ustawy zasadniczej stają się niekonstytucyjne.

Obecnie jednak pojęcie to jest używane do określenia naruszenia negatywnego aspektu obowiązku wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, tj. zakazu stanowienia regulacji obarczonych wadą, z powodu której poprzednio orzeczono o niekonstytucyjności (zob. K. Działocha, *O pojęciu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzecińskiemu.*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 414). Jednocześnie w orzecznictwie Trybunału wykształciło się drugie rozumienie tego pojęcia, ściśle związane z analizą skutków orzeczeń Trybunału. Z tego punktu widzenia mianem „wtórnej niekonstytucyjności” określa się powstanie, po wejściu w życie orzeczenia Trybunału stwierdzającego niezgodność normy prawnej z Konstytucją, w wyniku zmiany normatywnej, stanu prawnego, który jest także niekonstytucyjny (zob. np. wyroki z: 25 lipca 2013 r., sygn. SK 61/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 84; 24 listopada 2015 r., sygn. K 18/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 165; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

W ocenie Trybunału, taka właśnie sytuacja wystąpiła po wydaniu przez TK wyroku o sygn. P 20/16. Wykonując wyrok, ustawodawca doprowadził do różnicowania sytuacji prawnej osób uprawnionych i wyróżnienia osób urodzonych w 1953 r. na tle pozostałych, którzy skorzystali z prawa do wcześniejszej emerytury, a następnie zostali zaskoczeni niekorzystną dla nich zmianą przepisów, której skutków niepodobna było już uniknąć. W literaturze również dostrzeżono, że powstała w następstwie wyroku o sygn. P 20/16 nowa podstawa obliczenia emerytury nie dotyczy wszystkich osób, np. kobiet urodzonych w latach 1949-1952 czy po 1953 r. Dodatkowo przywołany wyrok nie dotyczył również kobiet urodzonych

w 1953 r., których sytuacja jest zgoła inna, gdyż pobierały one emeryturę wcześniejszą z tytułu pracy w szczególnych warunkach (zob. E. Dziubińska-Lechnio, E. Skowrońska, *Emerytury i renty w praktyce*, Warszawa 2019).

W ocenie Trybunału konstrukcja skargi konstytucyjnej wywiedziona przez skarżącego opierała się na kwestionowaniu samego mechanizmu oraz jego niesłuszności, a przedstawione argumenty w żaden sposób nie dawały powodów do powiązania ich z podstawą nabycia prawa do wcześniejszego świadczenia. Poza tym Trybunał zauważył, że ograniczenie kręgu osób objętych skutkami wyroku, zakładając bierność po stronie ustawodawcy, doprowadziłoby do zróżnicowania sytuacji uprawnionych, nie rozwiązując jednocześnie istoty problemu.

Mając na uwadze te okoliczności, Trybunał nie ograniczył zakresu przedmiotowego wyroku do jednego z wniosków, o których mowa w badanym przepisie. Tylko derogacja tej normy w stosunku do wszystkich wnioskodawców, którzy nie mogli przewidzieć konsekwencji podjętej decyzji, mogła uporządkować sytuację w sposób kompleksowy, nie wywołując wtórnego pokrzywdzenia oraz nie pozostawiając w obrocie prawnym niewątpliwie niekonstytucyjnej normy prawnej.

4. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Trybunał doszedł do przekonania, że opisana powyżej sytuacja dotyczy może wyłącznie osób, które w momencie skorzystania z uprawnienia do częściowej emerytury lub jednej z emerytur wymienionych we wprowadzanym art. 25 ust. 1b u.e.r. nie miały pełnego obrazu konsekwencji swojej decyzji. Z tej przyczyny zasadne było ograniczenie zakresowe powyższej niezgodności do osób, które skorzystały z prawa do wymienionych świadczeń przed 6 czerwca 2012 r., tj. przed dniem ogłoszenia ustawy wprowadzającej. Z tego też względu konieczne było doprecyzowanie w sentencji wyroku zakresu stwierdzonej przez Trybunał niezgodności. Niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest bowiem nie samo wprowadzenie obniżenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, ale stosowanie go wobec osób, które podjęły decyzję o skorzystaniu z jednego z enumeratywnie wymienionych w art. 25 ust. 1b u.e.r. świadczeń przed wejściem w życie tego przepisu i nie mogły jednocześnie zapobiec negatywnym i nieoczekiwanym konsekwencjom swoich wcześniejszych decyzji. Z tego też powodu konieczne było umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, dotyczącym okresu pomiędzy 6 czerwca 2012 r. a 1 stycznia 2013 r., z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. W ocenie Trybunału, opisane powyżej okoliczności nie mają zastosowania w stosunku do podmiotów, które w dniu składania wniosku o przyznanie jednego ze świadczeń, o których mowa w zaskarżonym przepisie, były w stanie oszacować skutki swojego działania.

5. Skutki wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten otwiera drogę do sanacji sytuacji prawnych, w których zastosowanie art. 25 ust. 1b u.e.r. wywołało konsekwencje zakwestionowane przez Trybunał. Będzie zatem stosował się do tych osób, które przed 6 czerwca 2012 r. zdecydowały się skorzystać z tzw. wcześniejszej emerytury. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że niniejszy wyrok wpłynie wyłącznie na sytuację osób, które nie nabyły prawa do emerytury wynikającej z osiągnięcia wieku emerytalnego przed 1 stycznia 2013 r. Tylko w ich wypadku doszło bowiem do niekonstytucyjnego zastosowania skarżonej normy prawnej, co było związane z ich nieświadomością co do skutku podjętej decyzji. W pozostałych wypadkach zaś uposażeni mieli świadomość zmian oraz możliwość uniknięcia ich konsekwencji, co słusznie zauważył Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. akt III UZP 5/19, i co przekłada się na brak stosowalności niniejszego wyroku w stosunku do tych osób.

Z powszechnego charakteru wyroków Trybunału, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji i utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (o czym stanowi 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 Trybunału, 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).

Organ właściwy w zakresie wznowienia postępowania powinien z kolei dążyć do najszybszego i jak najpełniejszego wdrożenia intencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie ograniczając się wyłącznie do postępowania wznowieniowego.

Należy przy tym wskazać, podobnie jak Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. P 20/16, że „[w] celu zagwarantowania jednolitych zasad [zwrotu] świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie”.

Co prawda, ustawodawca pod postacią art. 194i i art. 194j u.e.r. wprowadził przepisy mające na celu ujednoczenie sytuacji osób uprawnionych. Zgodnie z ich brzmieniem, do ustalenia podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 u.e.r., ubezpieczonego urodzonego w 1953 r., nie stosuje się przepisu art. 25 ust. 1b u.e.r., jeżeli wniosek o przyznanie tej emerytury zgłosi w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wykonującej wyrok TK o sygn. P 20/16, pod warunkiem, że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego ma ustalone na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 r. (art. 194i u.e.r.). W konsekwencji kwotę emerytury przyznanej na podstawie art. 24 ubezpieczonemu urodzonemu w 1953 r., który wcześniej pobierał emeryturę wymienioną w art. 25 ust. 1b na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., ustala się ponownie od podstawy ustalonej z zastosowaniem art. 194i u.e.r. (art. 194j ust. 1 u.e.r.), przy czym przeliczeniu podlega podstawa obliczenia emerytury przyjęta w decyzji o ustaleniu prawa do emerytury (art. 194j ust. 2 u.e.r.), a do ustalenia nowej kwoty emerytury przyjmuje się średnie dalsze trwanie życia przyjęte w decyzji o ustaleniu prawa do emerytury, a następnie uwzględnia się kolejne zmiany wysokości świadczenia (art. 194j ust. 3 u.e.r.). Wreszcie, emerytura w ponownie ustalonej wysokości przysługuje od dnia, od którego podjęto wypłatę emerytury przyznanej na podstawie art. 24 u.e.r., a w wypadku, gdy prawo do tej emerytury było zawieszona – od dnia, od którego mogłaby być podjęta jej wypłata (art. 194j ust. 4 u.e.r.). Jeżeli zaś ponownie ustalona wysokość emerytury przyznanej na podstawie art. 24 u.e.r. jest wyższa od wypłacanej dotychczas, emerytowi wypłaca się wyrównanie. Kwotę wyrównania stanowi różnica między sumą kwot emerytur, jakie przysługiwałyby w okresie od dnia, o którym mowa w ust. 4, do dnia wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, z uwzględnieniem ich waloryzacji, a sumą kwot wypłaconych w tym okresie (art. 194j ust. 5 u.e.r.). Analogiczne reguły stosuje się przy ponownym ustaleniu wysokości renty rodzinnej (art. 194j ust. 6 u.e.r.). W ten sposób prawodawca uregulował od strony materialnoprawnej kwestię wysokości świadczeń emerytalnych ubezpieczonych urodzonych w 1953 r., którzy przed 1 stycznia 2013 r. pobierali emeryturę w wieku obniżonym, a prawo do emerytury w wieku powszechnych uzyskali po tej dacie.

Opisane powyżej rozwiązania umożliwiają jednakże dochodzenie roszczeń wyłącznie osobom objętym zakresem określonym w wyroku o sygn. P 20/16. Tym samym na skutek niniejszego wyroku na ustawodawcy spoczywa obowiązek podjęcia dalszych kroków w celu dostosowania tych przepisów i tym samym zrównania sytuacji wszystkich osób pokrzywdzo-

nych normą prawną uznaną za niekonstytucyjną. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „[d]o czasu wprowadzenia przez ustawodawcę przepisów doprecyzowujących wdrożenie w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) brakowało jednolitej podstawy prawnej wzruszalności decyzji rentowych, które uprawomocniły się na skutek upływu terminu do wniesienia od nich odwołania do sądu, jeśli Trybunał orzekł o niekonstytucyjności normy prawnej, z której zastosowaniem decyzje te zostały wydane” (T. Smoliński, M. Tyska, *Wykonanie wyroku Trybunału...*, s. 31) i taka sama sytuacja będzie następstwem wejścia w życie niniejszego wyroku.

Na marginesie powyższego Trybunał zauważył, że problemy będące przedmiotem obu wyroków nigdy by nie powstały, gdyby reforma emerytalna została przeprowadzona kompleksowo. „W momencie jej wejścia w życie ustawodawca nie wprowadził bowiem wszystkich regulacji prawnych z nią związanych, co spowodowało wiele negatywnych konsekwencji. Nie chodzi tylko o to, że na tle stosowania nowych przepisów powstało wiele problemów natury teoretycznej, ale przede wszystkim o to, że z każdym z nich łączy się przypadek ubezpieczonego, który ponosi w wyniku stosowania prawa konkretne i często nieodwracalne konsekwencje finansowe” (M. Lewandowicz-Machnikowska, *Obliczanie wysokości emerytury w przypadku kobiet urodzonych w 1952 r., pobierających wcześniejszą emeryturę. Glosa do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 listopada 2019 r., III UZP 5/19, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 5/2021, s. 38*). Takie działanie ustawodawcy Trybunał ocenił szczególnie negatywnie w wypadku świadczeń długoterminowych, jakimi niewątpliwie są świadczenia emerytalne. Ich stabilność i przejrzystość mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia postrzegania systemu prawa przez obywateli.

Trzeba podkreślić, że do czasu wprowadzenia ujednoczonych przepisów pozwalających dochodzenie praw na zasadzie analogicznej do osób objętych wyrokiem o sygn. P 20/16 osoby zyskujące uprawnienia w następstwie niniejszego wyroku mogą, w ocenie Trybunału, występować z wnioskami o wznowienie postępowania na zasadach ogólnych.

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