

121/10/A/2012

WYROK

z dnia 13 listopada 2012 r.

Sygn. akt K 2/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 10 i 26 lipca oraz 13 listopada 2012 r., wniosku grupy senatorów o zbadanie zgodności:

art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726) w zakresie, w jakim z powodu uzyskiwania przez emeryta przychodu z tytułu zatrudnienia kontynuowanego po nabyciu prawa do emerytury bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą skutkuje zawieszeniem prawa do emerytury również wobec emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury na mocy wcześniejszych przepisów, bez konieczności rozwiązywania stosunku pracy, z art. 2, art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),

o r z e k a:

Art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 291, poz. 1707) w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 205, poz. 1365, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 118 i 251), dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 listopada 2012 r. w Dz. U. poz. 1285.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 20 stycznia 2012 r. grupa senatorów (dalej: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie, że art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726; dalej: ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r.) w zakresie, w jakim z powodu uzyskania przez emeryta przychodu z tytułu zatrudnienia kontynuowanego po nabyciu prawa do emerytury bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą skutkuje zawieszeniem prawa do emerytury również wobec emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury na mocy wcześniejszych przepisów, bez konieczności rozwiązywania stosunku pracy, jest niezgodny z art. 2, art. 21, art. 64 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: protokół nr 1).

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że analogiczne rozwiązanie do obecnie kwestionowanego ujęte w art. 103 ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) zostało uchylone 8 stycznia 2009 r. przez ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507). Dzięki temu możliwe stało się przechodzenie na emeryturę bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Szacuje się, że z tej możliwości skorzystało około 60 000 osób. Kwestionowany art. 6 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. dodał jednak do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 103a, wprowadzając ponownie zawieszenie prawa do emerytury z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywano pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. Przepis ten objął również tych emerytów, którzy nabyli już prawo do emerytury bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Taka regulacja prawna narusza, zdaniem wnioskodawcy, wynikające z art. 2 Konstytucji zasady: niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa.

Naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz polega na tym, że wejście w życie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS spowoduje zawieszenie prawa do emerytury także osób, które skorzystały z wcześniejszej możliwości nabycia tego prawa bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Nowa regulacja prawna w negatywny sposób wpłynie na ich sytuację prawną, zmuszając je bądź do rozwiązania stosunku pracy, bądź do zawieszenia prawa do emerytury. Kwestionowana regulacja prawna będzie więc stosowana do zdarzeń zaistniałych przed jej wejściem w życie, mimo że dla swoich adresatów zawiera niekorzystne rozwiązania.

Osoby, które skorzystały z wcześniejszej możliwości nabycia praw emerytalnych bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, korzystają z ochrony praw nabytych. Prawami nabytymi w ich wypadku są z jednej strony prawo do świadczenia emerytalnego

przyznane im w okresie obowiązywania korzystniejszych dla nich rozwiązań, zaś z drugiej strony – prawo do pozostawania w stosunku pracy w momencie nabywania prawa do emerytury bez narażenia się na zawieszenie świadczenia emerytalnego. Osoby te korzystały efektywnie z obu tych praw. Kwestionowany przepis narusza zasadę ochrony praw nabytych, gdyż nakazuje tym osobom zawieszenie świadczenia emerytalnego lub rezygnację z pracy.

Naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli polega na rażącej zmianie stanu prawnego mimo wcześniejszych zapowiedzi i prowadzonej wcześniej polityki państwa. Zniesienie obowiązku rozwiązania stosunku pracy przy nabyciu prawa do emerytury było częścią programu rządowego „Solidarność pokoleń, tj. działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”. Celem tego programu było zwiększenie zatrudnienia osób powyżej pięćdziesiątego roku życia w Polsce. W okresie obowiązywania regulacji, która zezwalała na nabywanie praw emerytalnych i pozostawanie w stosunku pracy, odsetek zatrudnienia wśród tych osób wzrósł z 28% do 32%. Wprowadzając do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 103a, ustawodawca odstąpił od wcześniejszej polityki, osłabiając tym samym zaufanie obywateli do państwa.

Wprowadzenie regulacji prawnej zmuszającej dotychczas zatrudnionych i równocześnie pobierających emeryturę do rezygnacji z zatrudnienia pod rygorem zawieszenia prawa do emerytury narusza również prawo własności gwarantowane przez art. 2 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1. Osoby dotknięte nową regulacją niejednokrotnie podjęły decyzje życiowe, w tym majątkowe, np. zaciągnęły kredyty na podstawie swych możliwości majątkowych wynikających z osiągania równocześnie dochodu z pracy i emerytury. Ingerencja państwa w prawa majątkowe tych osób nie znajduje żadnego usprawiedliwienia. Dodać przy tym należy, że osoby te łączą pracę zawodową z pobieraniem emerytury najczęściej z uwagi na bardzo niskie uposażenie emerytalne, niepozwalające na utrzymanie godziwego poziomu życia.

2. Odpowiadając na pismo przewodniczącego składu orzekającego z 3 lutego 2012 r., opinię w sprawie przedstawił Minister Pracy i Polityki Społecznej, oświadczając, że nie podziela argumentacji o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

Uzasadniając swoje stanowisko, Minister wskazał, że powrót do regulacji obowiązującej przed 8 stycznia 2009 r. nie oznacza ani złamania umowy społecznej, ani naruszenia Konstytucji. Minister wskazał, że w wyroku z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, Trybunał uznał identycznie brzmiący przepis za zgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu tego wyroku wskazał, że zawieszenie wypłacania emerytury zmusza jednostkę do dokonania wyboru między pracą zawodową u dotychczasowego pracodawcy a pobieraniem emerytury, nie stanowi jednak formy ingerencji w wolność wykonywania zawodu i wyboru pracodawcy. Ingerencja ustawodawcy nie polega na zniesieniu nabytego prawa do emerytury ani na zmniejszeniu jego zakresu, ale na wprowadzeniu dodatkowych warunków jego realizacji. W tym kontekście możliwość pobierania świadczeń emerytalnych bez przerywania działalności zawodowej u dotychczasowego pracodawcy stanowi przywilej, który wykracza poza powszechnie przyjmowane pojęcie ubezpieczenia społecznego.

3. W piśmie z 2 kwietnia 2012 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji, oraz umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek wskazał, że z *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienia wynika, iż wnioskodawca kwestionuje jedynie tę część art. 6 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., która wprowadziła do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 103a. Wniosek dotyczy więc jedynie art. 6 pkt 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., a zatem należy umorzyć postępowanie w sprawie badania konstytucyjności art. 6 pkt 1 tej ustawy. Zmiana dokonana przez kwestionowany art. 6 pkt 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. weszła w życie 1 stycznia 2011 r., stąd w postępowaniu przez Trybunałem przedmiotem badania powinien być przepis znowelizowany (tj. art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS), a nie przepis nowelizujący (tj. art. 6 pkt 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r.). Ponieważ zaś dopiero łączna interpretacja art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. pozwala stwierdzić, że od 1 października 2011 r. ten pierwszy przepis znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury i kontynuowały zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy, Marszałek proponuje w ten właśnie sposób skorygować przedmiot kontroli.

W odniesieniu do wzorców kontroli, Marszałek wskazał, że zarzuty niezgodności z art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1 nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione. Stanowi to ujemną przesłankę procesową uniemożliwiającą rozpoznanie wniosku w tym zakresie, co rodzi konieczność umorzenia postępowania.

Marszałek zauważył, że z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie wynika zakaz zatrudniania emerytów ani ponownego nawiązania stosunku pracy – już po otrzymaniu emerytury – z jakimkolwiek – także tym samym – pracodawcą. Tym samym, wbrew sugestiom wnioskodawcy, przepis ten nie pozbawia emerytów prawa do łączenia świadczeń emerytalnych i wykonywania pracy. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady *lex retro non agit*, Marszałek zauważył, że art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. działa na przyszłość, gdyż wprost stanowi, że do emerytur i rent przyznanych przed wejściem w życie tej ostatniej ustawy stosuje się zasady z niej wynikające dopiero od 1 października 2011 r. Tym samym regulacja ta nie zmienia wstecznie możliwości łączenia rozpoczęcia pobierania emerytury i kontynuacji pracy zarobkowej. Nie wynika z niej również, że pobrane przez osoby kontynuujące zatrudnienie emerytury zostaną uznane za świadczenia pobrane nienależnie, co stanowiłoby istotę retroakcji i zmieniało w sposób niekorzystny sytuację uprawnionego do emerytury z mocą wsteczną.

Zaskarżona regulacja nie narusza również zasady ochrony praw nabytych, gdyż nie znosi ona prawa do emerytury ani prawa do pracy, nie zakazuje również wykonywania pracy ani łączenia jej z pobieraniem świadczeń emerytalnych. Kwestionowana regulacja nie ustanawia również dodatkowego warunku otrzymania świadczeń, gdyż kontynuowanie zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy nie ma wpływu na nabycie prawa do emerytury. Art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS powoduje jedynie, że początek wypłacania świadczeń ostatecznie nabytego prawa do emerytury jest zawieszony do chwili rozwiązania stosunku pracy. Tym samym samo rozwiązanie stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą umożliwia realizację świadczenia emerytalnego bez potrzeby ponownego występowania o ustalenie tego prawa. Gdyby nawet przyjąć, że w sprawie tej mamy do czynienia z prawem nabytym do określonego trybu wypłacania świadczeń emerytalnych, to należy zauważyć, iż zasada ochrony praw słusznie nabytych nie ma charakteru absolutnego. Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami. W niniejszej sprawie ustawodawca pozostawił podmiotom, których sytuacja w wyniku zmiany trybu wypłacania świadczeń emerytalnych

uległaby modyfikacji, wyjątkowo długi okres dostosowawczy wynoszący 8 miesięcy. Jednostka ma zatem możliwość dostosowania się do nowej sytuacji prawnej. Za odstępstwem od zasady ochrony praw nabytych przemawia również wzgląd na takie wartości jak konieczność zapewnienia równowagi budżetowej w państwie, konieczność uelastycznienia rynku pracy oraz konieczność przeciwdziałania skutkom światowego kryzysu finansowego.

Sfera zabezpieczeń społecznych jest taką dziedziną życia, w ramach której uprawniony musi liczyć się z tym, iż zmiana warunków społecznych lub gospodarczych pociągnie za sobą zmiany regulacji prawnych, w tym również takie, które zniosą lub ograniczą dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Zdaniem Sejmu, nie można racjonalnie przyjąć, że tryb wypłacania, wysokość czy sposób waloryzacji emerytury będą zawsze takie same, gdyż zależą one od stanów finansów publicznych państwa, który jest pochodną różnych, często niezależnych od ustawodawcy, okoliczności. Nie można zatem przyjąć, że art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa.

4. W piśmie z 6 kwietnia 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 6 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie dodanego do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 103a do emerytów, którzy przed 1 stycznia 2011 r. nabyli, ustalone przed tym dniem decyzją organu rentowego, prawo do emerytury i pobierali emeryturę z jednoczesnym uzyskaniem przychodu z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego – do 30 września 2011 r. – rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego świadczyli pracę bezpośrednio przed uzyskaniem wymienionej decyzji, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że z *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienia wynika, iż wnioskodawca nie kwestionuje samego wprowadzenia do ustawy o emeryturach i rentach z FUS mniej korzystnego dla emerytów rozwiązania, uzależniającego wypłatę emerytury osobom, które nabyły prawo do tego świadczenia i uzyskały stosowną decyzję organu rentowego, od uprzedniego rozwiązania przez nie dotychczasowego stosunku pracy. Konstytucyjne wątpliwości wnioskodawcy budzi natomiast wynikająca z art. 6 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. norma intertemporalna, nakazująca stosowanie nowego prawa, pogarszającego sytuację prawną pracujących emerytów, do osób, które przed 1 stycznia 2011 r., tj. przed wejściem w życie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, łączyły pobieranie emerytury z zatrudnieniem u dotychczasowego pracodawcy.

Prokurator Generalny wskazał, że rozwiązanie zawarte w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest tożsame z rozwiązaniem zawartym w art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który został uchylony 8 stycznia 2009 r. Tożsame są również kontekst normatywny obu przepisów oraz cele, które miały one realizować. Zgodność z Konstytucją art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS potwierdził TK w wyroku z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04. Argumenty przytoczone wówczas na rzecz konstytucyjności tego przepisu pozostają aktualne również w odniesieniu do art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zarówno w wyroku o sygn. SK 45/04, jak i w wydanym później wyroku z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, Trybunał stwierdził, że ustawodawca nie ma obowiązku zapewnienia jednostce świadczeń emerytalnych w sytuacji, gdy decyduje się ona na kontynuowanie pracy zawodowej. Skoro art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wymaga, aby emerytura była wypłacana osobom kontynuującym zatrudnienie, to nie można tym samym uznać, że regulacja zawieszająca prawo do

emerytury w razie kontynuowania pracy przez emeryta narusza zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażoną w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, Prokurator Generalny podniósł, że zasada ta nie oznacza niemożności zmiany prawa przez ustawodawcę. Pobieranie emerytury wraz z jednoczesnym zatrudnieniem jest przywilejem wykraczającym poza treść prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, że ustawodawca, prowadząc określoną politykę społeczną, może ograniczyć zakres tego przywileju, kierując się interesem publicznym. Nie może zatem oczekiwać, że po osiągnięciu wieku emerytalnego zawsze będzie miał zagwarantowane zatrudnienie. Prokurator Generalny podniósł dodatkowo, że ustawodawca zachował dla osób, które prawo do emerytury nabyły przed 1 stycznia 2011 r. i kontynuowały zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy długi, bo aż 9-miesięczny, okres dostosowania się do nowej sytuacji prawnej. Nowa regulacja prawna nie narusza – jego zdaniem – zasady *lex retro non agit*, gdyż działa ona na przyszłość, a nie wstecz. Jej adresaci nie zostali pozbawieni prawa do emerytury, lecz zostali postawieni przed koniecznością dokonania wyboru, czy będą uzyskiwać dochód z dotychczasowego stosunku pracy, czy też będą korzystać ze świadczeń emerytalnych i w tym celu rozwiążą stosunek pracy z aktualnym pracodawcą, jeśli byli u niego zatrudnieni bezpośrednio przed nabyciem prawa do emerytury. Nie ma przy tym ustawowego zakazu ponownego nawiązania stosunku pracy przez osobę pobierającą emeryturę, również z pracodawcą, u którego emeryt dotychczas pracował.

Prokurator Generalny podniósł również, że kwestionowany przepis dotyczy prawa do zabezpieczenia społecznego, którego realizacja co do zakresu i formy pozostawiona została przez art. 67 ust. 1 Konstytucji ustawodawcy. Poza kontrolą Trybunału pozostaje zaś sposób wykonania przysługującej ustawodawcy swobody kształtowania systemu zapewniającego obywatelom realizację ich konstytucyjnych praw socjalnych, w tym prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Ustawodawca w tym zakresie ma swobodę, zaś członkowie parlamentu w tym zakresie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed swoimi wyborcami.

Prokurator Generalny zauważył, że ustawodawca osobom, w stosunku do których znalazł zastosowanie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, stworzył warunki do uzyskania pewnego rodzaju rekompensaty.

5. Odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 17 kwietnia 2012 r. w sprawie skutków, jakie może wywołać orzeczenie w rozpatrywanej sprawie, Minister Pracy i Polityki Społecznej, działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w piśmie z 15 czerwca 2012 r. wyjaśnił, że z danych przekazanych przez Prezesa ZUS wynika, że wg stanu na 30 listopada 2011 r. liczba osób, którym wypłacano świadczenie we wrześniu i wstrzymano wypłatę w związku z nierozwiązaniem stosunku pracy, w październiku i listopadzie 2011 r. wyniosła 27,5 tys. W kwietniu 2012 r. liczba tych osób wyniosła około 22,5 tys. Zakładając, że osoby te nie rozwiążą stosunku pracy w 2012 r., oszacowano, że kwota emerytur zawieszonych z tytułu nierozwiązanego stosunku pracy dla powyższej grupy osób, w skali 12 miesięcy 2012 r. wyniesie około 0,7 mld zł.

6. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 6 sierpnia 2012 r. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Prezes ZUS) w piśmie z 28 sierpnia 2012 r. poinformował, że w zakresie zarzutów sformułowanych we wniosku podziela stanowiska uczestników postępowania oraz opinię Ministra Pracy. Wyjaśnił, że na podstawie art. 103a

ustawy o emeryturach i rentach z FUS prawo do emerytury podlega zawieszeniu niezależnie od wysokości osiąganego przychodu. Okolicznością skutkującą zawieszeniem prawa do emerytury, a tym samym wstrzymaniem jej wypłaty, jest zatem kontynuowanie stosunku pracy, a nie – jak to jest sformułowane w *petitum* wniosku – osiąganie przychodu. Prezes ZUS poinformował ponadto, że od 1 października 2011 r. zawieszono prawo do ok. 39,4 tys. emerytur przyznanych przed 1 stycznia 2011 r.

II

Na rozprawę 10 lipca 2012 r. nie stawiał się przedstawiciel wnioskodawcy. Z tej przyczyny Trybunał odroczył rozprawę.

Na rozprawę 26 lipca 2012 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Po wysłuchaniu stanowisk uczestników postępowania Trybunał postanowił odroczyć rozprawę bezterminowo.

Na rozprawę 13 listopada 2012 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Ponadto na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) udział w rozprawie wzięli przedstawiciele Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Modyfikacja przedmiotu kontroli.

Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726; dalej: ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r.). Przepis ten w punkcie 1 zmienia brzmienie art. 103 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), a w punkcie 2 dodaje do ustawy o emeryturach i rentach z FUS nowy przepis, tj. art. 103a. Zgodnie z tym przepisem prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Z zakresu zaskarżenia wynika, że wnioskodawca kwestionuje art. 6 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w części, w której wprowadzono art. 103a do ustawy o emeryturach i rentach z FUS (tj. art. 6 pkt 2).

Wnioskodawca zakwestionował art. 6 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w zakresie, w jakim z powodu uzyskiwania przez emeryta przychodu z tytułu zatrudnienia kontynuowanego po nabyciu prawa do emerytury bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą skutkuje zawieszeniem prawa do emerytury również wobec emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury na mocy wcześniejszych przepisów, bez konieczności rozwiązywania stosunku pracy. Przepis ten nie zawiera jednak regulacji dotyczącej „emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury na mocy wcześniejszych przepisów”. Dodaje on do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 103a, który zezwala na

zawieszenie prawa do emerytury, jednak generalnie znajduje zastosowanie do emerytów, którzy po jego wejściu w życie będą przechodzić na emeryturę. O zastosowaniu tego przepisu do emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury na mocy wcześniejszych przepisów, przesądził art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., który stanowi, że do emerytur przyznanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się poczynając od 1 października 2011 r. Art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. nie został wprowadzić wskazany jako przedmiot kontroli, jednak norma wyrażona w *petitum* wniosku, czyli stosowanie możliwości zawieszenia prawa do emerytury również wobec emerytów, którzy nabyli to prawo na mocy wcześniejszych przepisów, bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, wynika z zestawienia dwóch przepisów, tj. art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. Z uzasadnienia wniosku również wynika, że kwestionowana jest norma prawna wywodzona z tych dwóch przepisów, dlatego należy uznać, że stanowią one właściwy przedmiot kontroli.

Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Interpretując ten przepis, Trybunał wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą właściwe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Trybunał bada bowiem akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z tych przepisów wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (niewskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98, 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50, 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51, 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16).

W rozpatrywanej sprawie wynikająca jednoznacznie z uzasadnienia wniosku istota problemu konstytucyjnego pozwala na zdekodowanie przedmiotu postępowania. Wnioskodawca w *petitum* wniosku wprowadzić powołał art. 6 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., jednak sformułował zarzuty w stosunku do art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dodanym do tej ustawy na mocy art. 6 pkt 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. Z tych dwóch przepisów należy zatem zrekonstruować kwestionowaną normę, gdyż dopiero treść ich obu przesądza o tym, że nową regulację przewidującą zawieszenie prawa do emerytury stosuje się także wobec emerytów, którzy nabyli to prawo na mocy wcześniejszych przepisów bez konieczności rozwiązania stosunku pracy.

Przepisy te Trybunał uznał za przedmiot kontroli w rozpatrywanej sprawie.

1.2. Zakres zaskarżenia.

Z *petitum* wniosku wynika, że zarzut niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji formułowany jest w odniesieniu do wąskiego kręgu osób, a mianowicie „emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury na mocy wcześniejszych przepisów, tj. bez konieczności rozwiązania stosunku pracy”. Z uzasadnienia wniosku oraz wskazanych wzorców kontroli

(zarzut naruszenia ochrony praw nabytych, zakazu wstecznego działania prawa, zaufania do państwa i prawa oraz prawa własności) również wynika, że zaskarżone przepisy nie są kwestionowane co do istoty. Wnioskodawca nie kwestionuje zatem rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, polegającego na uzależnieniu realizacji nabytego prawa do emerytury od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego emeryt wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. Zakresem zaskarżenia objęte jest wyłącznie stosowanie tego rozwiązania do osób, które w momencie jego wejścia w życie miały już ustalone prawo do emerytury.

Trybunał jest związany tak określonym zakresem zaskarżenia.

1.3. Problem *ne bis in idem* w związku z wyrokiem w sprawie o sygn. SK 45/04.

W sprawie o sygn. SK 45/04 Trybunał kontrolował identycznie brzmiący, jak art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, art. 103 ust. 2a tej ustawy. W sprawie tej Trybunał rozpoznawał połączone do łącznego rozpoznania skargi konstytucyjne dwóch profesorów, którzy nabyli prawa do emerytury w 1999 r. i na początku 2000 r. i kontynuowali zatrudnienie – jeden z nich na uniwersytecie, drugi – w Polskiej Akademii Nauk. Ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 9, poz. 118; dalej: ustawa z 21 stycznia 2000 r.) ustawodawca dodał do art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustęp 2a, warunkujący realizację prawa do emerytury uprzednim rozwiązaniem stosunku pracy przez emeryta. Główne zarzuty skarżących, którym ZUS wstrzymał wypłatę emerytur z uwagi na kontynuację zatrudnienia, dotyczyły naruszenia ustawowej gwarancji dla nauczycieli akademickich zatrudnienia do 70-tego roku życia oraz naruszenia prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego – obowiązkowego i uzależnionego od opłacanych składek. Ponadto wzorcem kontroli uczynili m.in. art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim statuuje on zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony praw nabytych i zakaz retroakcji.

W wyroku z 7 lutego 2006 r. (OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15) Trybunał uznał, że art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z powołanymi przepisami Konstytucji, w tym z art. 2. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził m.in., że „całkowite zawieszenie świadczeń w razie nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą nie ma charakteru arbitralnego i nie narusza zasady proporcjonalności, ponieważ odpowiada istocie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i ma na celu realizację zadań państwa w zakresie zapewnienia pełnego, produktywnego zatrudnienia”. Trybunał podkreślił, że umożliwienie pobierania świadczeń emerytalnych bez przerwania działalności zawodowej wykracza poza konstytucyjny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

W tym miejscu należy jednocześnie wyjaśnić, że art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, uznany w powołanym wyroku za zgodny z Konstytucją, został uchylony 8 stycznia 2009 r. Do 31 grudnia 2010 r. nie istniał wymóg uprzedniego rozwiązania stosunku pracy jako warunku pobierania świadczeń emerytalnych. Następnie identyczna regulacja prawna, jak w art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, znalazła się w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który obowiązuje od 1 stycznia 2011 r.

W związku z powyższym Trybunał musiał zbadać, czy w rozpatrywanej aktualnie sprawie, ze względu na uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności określonego przepisu z tym samym wzorcem kontroli, nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa, wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Trybunał ustalił, że nie ma podstaw do

umorzenia postępowania ze względu na zasadę *res iudicata*. Wymaga ona bowiem tożsamości zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie jednak z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że wcześniejsze rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności danego przepisu z tym samym wzorcem kontroli jest prawnie obojętne. W takiej sytuacji aktualizuje się bowiem zakaz wynikający z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie z 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4). Zasada ta nakłada na Trybunał obowiązek dokonania oceny w kategoriach pragmatycznych, czy celowe jest prowadzenie postępowania i orzekanie w kwestii, która została już ostatecznie rozstrzygnięta.

Podstawową różnicą w analizowanym wypadku jest to, że w sprawie o sygn. SK 45/04 Trybunał oceniał przepis prawa materialnego, tj. art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przedmiotem kontroli Trybunału była zatem istota tej regulacji, tj. uzależnienie realizacji prawa do emerytury od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy przez emeryta. Regulacja, będąca aktualnie przedmiotem kontroli, wynika z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., będącego przepisem intertemporalnym. Przepis o takiej treści nie był kontrolowany w sprawie o sygn. SK 45/04. Ustawa z 21 stycznia 2000 r. nie zawierała bowiem żadnych przepisów intertemporalnych. Stanowiła jedynie, że art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2000 r. Obecnie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie jest zatem kwestionowany co do istoty, lecz jedynie jako pozostający w związku z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. Zasadniczy problem dotyczy zaś rozciągnięcia na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. regulacji zawartej w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS na osoby, które nabyły prawo do emerytury przed jego wejściem w życie.

Reasumując, w rozpatrywanej sprawie nie można mówić o zbędności wydania orzeczenia dotyczącego konstytucyjności art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

2. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał: zasady wynikające z art. 2 Konstytucji, tj. zakaz działania prawa wstecz, zasadę ochrony praw słusznie nabytych i zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, a także art. 64 i art. 21 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: protokół nr 1).

W odniesieniu do art. 64 i art. 21 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1 wnioskodawca sformułował zarzut naruszenia prawa własności, w tym ekspektatywy tego prawa. Uzasadnienie tego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia, że osoby dotknięte zakwestionowaną regulacją mogły podjąć różne decyzje majątkowe, np. zaciągnąć kredyty, licząc na możliwość ich spłaty ze świadczeń emerytalnych, jak i wynagrodzenia za pracę. Według art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK wniosek do Trybunału musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą oraz jego uzasadnienie z powołaniem dowodów na jego poparcie. W rozpatrywanej sprawie Trybunał uznał, że w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1 wymóg ten nie został spełniony. Wnioskodawca nie wyjaśnił, w jaki sposób zakwestionowana przezeń norma narusza powołane wzorce kontroli. Warunkiem niezbędnym rozważania zgodności ze wspomnianymi wzorcami jest bowiem wykazanie, że kwestionowana regulacja odnosi się do prawa do własności.

Tymczasem zawieszenie prawa do emerytury w razie kontynuacji zatrudnienia lub konieczność rozwiązania stosunku pracy celem możliwości pobierania świadczeń emerytalnych nie wiąże się bezpośrednio z uszczerbkiem w majątku posiadanym przez osoby mające ustalone prawo do emerytury, lecz z pogorszeniem sytuacji materialnej na przyszłość. Lakoniczne uzasadnienie wniosku dotyczące pogorszenia sytuacji majątkowej określonej grupy osób ze względu na to, że wzięły one kredyty, nie jest argumentem prawnym, lecz pragmatycznym, odnoszącym się do sfery faktycznej. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną przesłankę procesową, uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku. W tym świetle postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 21 i art. 64 Konstytucji oraz art. 1 protokołu nr 1 podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeśli chodzi o zarzuty dotyczące naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, zostały one we wniosku dostatecznie umotywowane, aby Trybunał mógł dokonać ich oceny.

3. Prawo do emerytury w zreformowanym systemie emerytalnym.

3.1. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego, zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należy do ustawodawcy zwykłego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału z samego sformułowania art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić żadnego wzorca systemu emerytalnego ani tym bardziej rozwiązań szczegółowych, ani też prawa do jakiegokolwiek konkretnego świadczenia (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2). Przy realizacji prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji ustawodawca ma zatem duży margines swobody, której granice wyznacza zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

3.2. Prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego uregulowane zostało przede wszystkim w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.) oraz w ustawie o emeryturach i rentach z FUS.

Prawo to jest realizowane za pomocą opartego na zasadach wzajemności, powszechności i przymusowości systemu ubezpieczenia społecznego, polegającego na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze otrzymywanych świadczeń, których wysokość jest związana z długością okresu ubezpieczenia i wysokością składek. Prawo do emerytury powstaje *ex lege* po spełnieniu się warunków wymienionych w przepisach (z reguły wieku i stażu). Jego realizacja następuje natomiast po zajściu zdarzenia objętego ubezpieczeniem (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 29 i n.). Zdarzeniem prawnym uzasadniającym realizację prawa do emerytury jest ryzyko emerytalne, którego treść określa ustawodawca. Teoretycznie istnieją dwie możliwości ustalenia treści tego ryzyka: osiągnięcie określonego przez ustawę wieku zwanego emerytalnym albo prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Przy pierwszej koncepcji emerytura jest wypłacana po dożyciu określonego wieku, niezależnie od dalszego zatrudnienia (dodanym warunkiem nabycia prawa jest ewentualnie staż ubezpieczeniowy). Przyjęcie tego rozwiązania ma taki skutek, że nie można stosować instytucji zawieszenia prawa do emerytury w razie kontynuowania przez emeryta pracy. Druga koncepcja polega na tym, że emeryturę przyznaje się nie z tytułu dożycia

określonego wieku, lecz w wypadku zrealizowania prawa do odejścia z rynku pracy po osiągnięciu określonego wieku. W tej koncepcji samo osiągnięcie określonego wieku (i ewentualnie stażu pracy) nie są zatem wystarczającymi warunkami nabycia prawa do emerytury. Możliwe jest w takiej sytuacji także stosowanie konstrukcji zawieszenia prawa do emerytury, bo tak rozumiane ryzyko może przestać zachodzić, jeśli emeryt wróci na rynek pracy, tj. znów zostanie zatrudniony (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op.cit.*, s. 240 i n.). Obecnie (od 1 stycznia 2011 r.) w polskim systemie emerytalnym realizacja prawa do emerytury (w rozumieniu wypłaty świadczenia), zgodnie z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, może nastąpić dopiero po odejściu ubezpieczonego z rynku pracy. Tym samym ustawodawca przesądził, że treścią ryzyka emerytalnego jest prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, a wyrazem zajścia tego ryzyka jest rozwiązanie stosunku (stosunków) pracy przez ubezpieczonego z pracodawcą (pracodawcami), na rzecz którego (których) wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. W tym miejscu warto zaznaczyć, że ustawodawca już kilkakrotnie zmieniał treść ryzyka emerytalnego, co zostanie szczegółowo omówione w kolejnym punkcie uzasadnienia.

3.3. System emerytalny funkcjonujący do 31 grudnia 1998 r. był tzw. systemem zdefiniowanego świadczenia. Jego cechą charakterystyczną jest brak bezpośredniego powiązania między wysokością płaconej składki na ubezpieczenie społeczne a wysokością przyszłego świadczenia emerytalnego. Świadczenia są finansowane metodą repartycyjną, tj. z bieżących składek osób pracujących. W systemie tym znana była w przybliżeniu wysokość świadczenia emerytalnego, a ryzyko dopłat było przerzucone na skarb państwa. ZUS pełnił rolę instytucji pobierającej składki i wypłacającej świadczenia emerytalno-rentowe. W nowym systemie emerytalnym, wdrażanym od 1 stycznia 1999 r., wysokość otrzymywanego świadczenia uzależniona jest od wysokości wnoszonej do systemu składki i poziomu stopy zwrotu z inwestycji (jest to tzw. system zdefiniowanej składki). Znaczy to, że każdy ubezpieczony finansuje własną emeryturę, której wysokość ma ścisły związek z wysokością środków włożonych do systemu w postaci składek. W ten sposób znana jest wysokość składki, natomiast nieokreślona jest wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego. Zreformowany system składa się z trzech filarów. Jedną część składki emerytalnej ubezpieczonego wpływa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (pierwszy filar), działającego na zmodyfikowanych zasadach repartycyjnych. Składka jest zapisywana na indywidualnym koncie ubezpieczonego i będzie stanowiła bazę do obliczenia wysokości świadczenia wypłacanego przez ZUS. Pozostałe dwa filary mają postać kapitałową. Drugi filar tworzą otwarte fundusze emerytalne, do których trafia pozostała część składki i jest ona zamieniana na jednostki rozrachunkowe zyskujące lub tracące na wartości, w zależności od trafności inwestycji dokonywanych przez powszechne towarzystwo emerytalne zarządzające danym funduszem. Po osiągnięciu przez ubezpieczonego wieku emerytalnego środki zgromadzone na koncie w funduszu będą stanowiły podstawę do ustalenia drugiej części emerytury. Trzeci filar tworzą dobrowolne pracownicze programy emerytalne i indywidualne konta emerytalne, będące uzupełnieniem obowiązkowego ubezpieczenia.

Emerytura osób objętych nowym systemem stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy jej obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia wyrażane w miesiącach dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Tabele trwania życia publikuje w formie komunikatu w Monitorze Polskim Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (aktualny komunikat z 23 marca 2012 r. został opublikowany w M.P. poz. 182). Podstawę obliczenia emerytury stanowi suma składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek

zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca, w którym złożono wniosek o emeryturę oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego. Wysokość emerytury będzie więc zależała nie tylko od wysokości kwoty zaewidencjonowanej na koncie ubezpieczonego, ale także od czasu przejścia na emeryturę. Im w późniejszym wieku pracownik zdecyduje się przejść na emeryturę, tym będzie ona wyższa. Zaewidencjonowany na koncie kapitał będzie bowiem nie tylko wyższy, ale podzielony przez mniejszą liczbę miesięcy hipotetycznego trwania życia ubezpieczonego.

Podstawową cechą nowego systemu jest zatem przerzucenie ryzyka wysokości przyszłego świadczenia na przyszłych świadczeniobiorców. Państwo gwarantuje tylko emeryturę minimalną z obowiązkowej części systemu. Wielkość przyszłego świadczenia emerytalnego jest zależna od dwóch podstawowych czynników: długości aktywności zawodowej (okresu odprowadzania składek) oraz od wysokości składki. Tym samym zreformowany system zachęca do wydłużenia okresu pracy, gdyż z każdym dodatkowo przepracowanym rokiem ponad wiek emerytalny (który obecnie wynosi 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet, a na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012 r. poz. 637 będzie stopniowo podwyższany dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat) zwiększa się świadczenie emerytalne.

Trzeba dodać, że w nowym systemie nabycie i wysokość emerytury zostały odrębnie uregulowane dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. (osoby te wyłączono z nowego systemu) i dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. W tej grupie ustawodawca wyodrębnił ponadto podgrupę osób, które urodziły się po 31 grudnia 1948 r., ale przed 1 stycznia 1969 r. Ubezpieczeni z tej grupy mogli sami zdecydować, czy część ich składki będzie przekazywana do otwartych funduszy emerytalnych (II filar), czy cała składka pozostanie na ich indywidualnym koncie w ZUS.

3.4. Według danych ZUS (zob. *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2012 r.*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa 2012, dostępne na stronie internetowej ZUS) w marcu 2012 r. emerytury w ZUS pobierało 4949,8 emerytów, co stanowi 67,2% wszystkich świadczeniobiorców (wśród których są ponadto osoby pobierające renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne). Najniższa emerytura od 1 marca 2012 r. wynosi 799,18 zł. Przeciętna wysokość świadczenia wypłaconego w marcu 2012 r. wynosiła 1883,07 zł. Należy jednak zwrócić uwagę, że emeryturę w takiej wysokości pobiera jedynie 10,2% uprawnionych. Większość emerytów (56,8%) pobiera świadczenia dużo niższe, to jest w wysokości do 1800 zł, w tym najwyższy odsetek (13,8%) otrzymuje emeryturę w wysokości 1400–1600 zł, a blisko 9% uprawnionych pobiera świadczenia, których wysokość nie przekracza 1000 zł.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że minimum egzystencji, wyznaczające najniższy standard życia na linii skrajnego ubóstwa, w 2011 r. wyniosło dla emeryta 474,20 zł (*Poziom i struktura minimum egzystencji w 2011 r. [na podstawie danych średniorocznych]*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 25 kwietnia 2012 r., dostępne na stronie internetowej IPiSS). Minimum socjalne, umożliwiające reprodukcję sił życiowych człowieka, wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku, wyznaczające próg, poniżej którego istnieje obszar niedostatku czy ubóstwa, w czerwcu 2012 r. wyniosło natomiast 1057,48 zł (*Informacja o wysokości minimum socjalnego w czerwcu 2012 r.*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 13 września 2012 r., dostępna na stronie internetowej IPiSS). Porównując sytuację finansową przeciętnego emeryta do przeciętnego pracownika, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w

trzecim kwartale 2012 r. wynosiło 3684,53 zł, zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 16 października 2012 r. (Dz. Urz. GUS z 2012 r. poz. 49). Emeryturę w wysokości zbliżonej do przeciętnego wynagrodzenia, tj. w wysokości od 3600 do 3800 zł otrzymuje tylko 1,2% uprawnionych. Nie ulega zatem wątpliwości, że standard życia na emeryturze ulega znacznemu obniżeniu. Chcąc tego uniknąć, ubezpieczeni, jeśli mają taką możliwość, decydują się na kontynuowanie zatrudnienia po nabyciu prawa do emerytury.

4. Zawieszenie świadczenia emerytalnego.

Art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS znajduje się w dziale VIII tej ustawy zatytułowanym „Zasady ustalania świadczeń”, w rozdziale 2 dotyczącym zawieszania lub zmniejszania świadczeń. Instytucja zawieszenia wypłaty emerytury może być stosowana wyłącznie przy treści ryzyka emerytalnego określonego jako prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku (i stażu), tylko bowiem przy tej treści ryzyka może ono przez jakiś czas przestać zachodzić. Innymi słowy, powrót emeryta na rynek pracy oznacza zaprzestanie zachodzenia sytuacji chronionej (ryzyka) i uzasadnia wstrzymanie wypłaty świadczenia (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op.cit.*, s. 179 i n.). Ryzyko należy przy tym odróżniać od warunków nabycia prawa, które raz spełnione nigdy nie przestają zachodzić.

W myśl art. 103 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS prawo do emerytury i renty ulega zawieszeniu lub świadczenia te ulegają zmniejszeniu na zasadach określonych w art. 103a-106 tej ustawy. Podstawową przesłanką zawieszenia lub zmniejszenia prawa do tych świadczeń, określoną w powołanych przepisach, jest osiągnięcie przez osobę uprawnioną przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Przepisy określają procentowo, jaka kwota jest podstawą do zawieszenia oraz zmniejszenia świadczenia. Nie stosuje się wstrzymania wypłaty świadczenia w stosunku do osób, których przychód nie przekracza 70% przeciętnego wynagrodzenia, a także do osób, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny, tj. ukończyli 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni) – bez względu na wysokość osiąganego przez nie przychodu. Wyjątek wprowadza art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który określa szczególną przesłankę zawieszenia prawa do emerytury bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Przesłanka ta dotyczy zarówno osób, którym przyznano tzw. wcześniejszą emeryturę, jak i osób, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny. Konsekwencją zajścia okoliczności uzasadniających zawieszenie prawa do świadczeń lub jego ustanie jest wstrzymanie wypłaty świadczeń na podstawie art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Porównanie przyczyn zawieszenia świadczenia emerytalnego prowadzi do wniosku, że przyczyna wskazana w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS zasadniczo różni się od przyczyn wymienionych w art. 104 tej ustawy (tj. wskazujących, jaka wysokość zarobków pracującego emeryta powoduje zawieszenie świadczenia emerytalnego). Zawieszenie w ujęciu art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS oznacza niemożliwość realizacji już nabytego *ex lege* prawa do świadczenia emerytalnego (w istocie dochodzi więc do odroczenia jego wypłaty), natomiast zawieszenie na podstawie art. 104 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oznacza wstrzymanie wypłaty już zrealizowanego świadczenia (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Nierozwiązanie stosunku pracy jako przyczyna zawieszenia prawa do emerytury*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 9/2011, s. 22 i n.). Wobec powyższego należy stwierdzić, że ustawodawca posługuje się

pojęciem zawieszenia prawa zarówno do określenia sytuacji, w której ryzyko jeszcze nie zaszło (nie został rozwiązany stosunek pracy), jak i do sytuacji, w której ryzyko zaszło (stosunek pracy został rozwiązany), ale nastąpił powrót na rynek pracy (czyli doszło do zawieszenia trwania ryzyka). W pierwszej sytuacji zostaje zawieszona realizacja nabytego *ex lege* prawa z powodu niezajścia ryzyka, a w drugiej – w wyniku stosowania reguł zbiegu emerytury i dodatkowego zarobku. Tym samym art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS powinien być traktowany nie jako przepis dotyczący reguł łączenia świadczenia emerytalnego i zarobku, lecz jako przepis określający warunki realizacji prawa do emerytury, a więc określający treść ryzyka emerytalnego. Potraktowanie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jako dotyczącego zawieszenia ustalonego prawa do emerytury, a nie zasad nabywania tego prawa, pozwoliło ustawodawcy na uchylenie skutków wcześniej przyjętej treści ryzyka emerytalnego także w odniesieniu do osób, które w czasie jej obowiązywania przeszły na emeryturę (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op.cit.*)

5. Zmiany treści ryzyka emerytalnego w polskim systemie ubezpieczeń społecznych.

W polskim systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca kilkakrotnie zmieniał treść ryzyka emerytalnego. Na gruncie ustaw emerytalnych obowiązujących do 31 grudnia 1998 r. stosował konstrukcję ryzyka emerytalnego jako prawa do zaprzestania pracy. W ustawie o emeryturach i rentach z FUS w pierwotnej wersji (od 1 stycznia 1999 r.) obowiązywała koncepcja, że świadczenie emerytalne przysługuje po osiągnięciu odpowiedniego wieku (oraz udowodnieniu wymaganego stażu pracy). Nie było przepisu przewidującego zawieszenie prawa do emerytury ze względu na kontynuowanie przez osobę, która nabyła to prawo, pracy u dotychczasowego pracodawcy. Art. 103 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wprowadził ponadto zasadę niezawieszalności prawa do emerytury dla wszystkich świadczeniobiorców, którzy ukończyli odpowiednio 65 i 60 lat (zob. K. Antonów, *Zawieszalność prawa do emerytury*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6/2001, s. 17).

Ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 9, poz. 118) ustawodawca dodał do art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ust. 2a, wprowadzając obowiązek uprzedniego rozwiązania stosunku pracy w celu realizacji prawa do emerytury. Od 1 lipca 2000 r. (data wejścia w życie art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS) nierozwiązanie stosunku pracy powodowało, że prawo do świadczenia mogło zostać ustalone, ale nie mogło zostać zrealizowane (zostało zawieszone). Uzasadniając tę zmianę, wskazano, że zasadniczą rolę w ubezpieczeniu społecznym odgrywa powiązanie prawa do świadczenia z brakiem środków utrzymania, a łączenie dochodów z pracy z jednoczesnym pobieraniem emerytury stawia pracujących emerytów w pozycji uprzywilejowanej, co nie może być oceniane w oderwaniu od poziomu życia społeczeństwa, istniejącego bezrobocia oraz obciążeń pracodawcy i budżetu państwa. W pierwotnej propozycji rządowej regulacja ta miała dotyczyć tylko osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę (zob. druk sejmowy nr 1419 i 1419-A/III kadencja), jednak w toku prac sejmowej Komisji Polityki Społecznej przyjęto, że art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS będzie miał zastosowanie wobec wszystkich osób (tj. zarówno tzw. wcześniejszych emerytów, jak i osób, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny), które nabyły prawo do emerytury i kontynuowały pracę (zob. biuletyn nr 2269/III). W Komisji proponowano także, aby nowa regulacja objęła jedynie te osoby, które nabędą prawo do emerytury od chwili wejścia w życie nowelizacji, jednak

propozycja ta nie została przyjęta. W efekcie znalazła ona zastosowanie także do osób, które nabyły prawo do emerytury przed jej wejściem w życie, z półroczną *vacatio legis*.

Art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS został uchylony mocą art. 37 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507). Od 8 stycznia 2009 r. treścią ryzyka emerytalnego ponownie było osiągnięcie odpowiedniego wieku. Uchylenie art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS było konsekwencją realizacji programu „Solidarność pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” – pakietu działań rządowych zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób po 50. roku życia. Uchylenie powołanego przepisu miało usunąć jedną z barier aktywności zawodowej tych osób. Zgodnie z art. 45 ustawy z 21 listopada 2008 r. wypłaty zawieszony emerytury dokonywało się na wniosek osoby zainteresowanej, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych informował osoby, mające w dniu wejścia w życie ustawy zawieszone prawo do emerytury w trybie art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, o warunkach pobierania świadczeń.

Ten stan prawny obowiązywał do 31 grudnia 2010 r. Od 1 stycznia 2011 r. obowiązuje art. 103a, dodany do ustawy o emeryturach i rentach z FUS na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., znoszący możliwość pobierania emerytury bez rozwiązywania umowy o pracę z dotychczasowym pracodawcą, na rzecz którego była wykonywana praca bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. W uzasadnieniu tej propozycji wskazano, że w warunkach kryzysu gospodarczego i gwałtownego spadku liczby miejsc pracy konieczne jest podjęcie działań zmierzających do odzyskania miejsc pracy, które są obecnie zajmowane przez emerytów. Podkreślono także, że rozwiązanie umożliwiające łączenie pracy zarobkowej z emeryturą pogłębia deficyt FUS, który musi być uzupełniany z budżetu państwa (zob. Sejm VI kadencji, druk sejmowy 3576 VI kadencji). Należy dodać, że na etapie prac legislacyjnych podnoszone były wątpliwości konstytucyjne pod adresem zakwestionowanej regulacji (zob. Uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3576, znak BSA III-021-163/10). Art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS objął wszystkich emerytów, a więc nie tylko tych, którzy prawo do emerytury uzyskają od momentu jego wejścia w życie, ale również tych, którzy przeszli na emeryturę wcześniej. Ci emeryci, którzy nabyli prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. mogli ją pobierać bez rozwiązania umowy o pracę jeszcze przez 9 miesięcy od daty wejścia w życie zmiany, czyli do 30 września 2011 r. Jeżeli do tego momentu stosunek pracy nie ustał, wypłata emerytury została przez ZUS wstrzymana, poczynając od 1 października 2011 r. Należy zwrócić uwagę, że obowiązująca regulacja nie wyłącza możliwości łączenia emerytury z dochodami z pracy zarobkowej, lecz uzależnia wypłatę emerytury od rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą (pracodawcami), u którego dana osoba była zatrudniona bezpośrednio przed złożeniem wniosku o emeryturę. Emeryt może wrócić do pracy do tego samego lub innego pracodawcy (oczywiście, o ile zostanie zatrudniony) i pobierać zarówno wynagrodzenie, jak i emeryturę. Przy tym, co już zostało wspomniane, osoby, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny, mogą bez ograniczeń łączyć emeryturę z zarobkiem, gdyż nie stosuje się do nich zasad zmniejszenia oraz wstrzymania wypłaty świadczenia ze względu na wysokość osiąganych zarobków (zob. także M. Janiszewska-Wyszyńska, *Wypłata emerytury – pod warunkiem rozwiązania stosunku pracy*, „Służba Pracownicza” nr 10/2011, stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmian w systemie emerytalnym z dnia 30 marca 2011 r., znak SPS-023-21469/11).

Z powyższych rozważań jednoznacznie zatem wynika, że art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie jest przepisem ustalającym zasady łączenia prawa do

emerytury z zarobkiem, ale, uniemożliwiając realizację tego prawa do czasu rozwiązania stosunku pracy, konstruuje treść ryzyka emerytalnego jako prawo do odejścia z rynku pracy i uzyskania świadczenia emerytalnego. Określa więc zasady powstania prawa do świadczenia. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na niezdecydowanie ustawodawcy co do ustalenia treści ryzyka emerytalnego. Biorąc pod uwagę, że ryzyko emerytalne jest zdarzeniem uzasadniającym realizację prawa do emerytury, kilkukrotne zmienianie jego treści w krótkich odstępach czasowych jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia ubezpieczonych, niemających pewności co do warunków, jakie będą musieli spełnić w celu nabycia prawa do emerytury. Przyczyn takiego stanu rzeczy, zwłaszcza radykalnej zmiany polityki ustawodawcy w 2010 r., której efektem jest ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r., nie był w stanie wyjaśnić także przedstawiciel władzy ustawodawczej, reprezentujący Sejm na rozprawie przed Trybunałem.

6. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Głównym wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie interpretował tę zasadę. Podkreślał, że „opiera się [ona] na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, zob. także, jako jeden z wielu, wyrok z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37). Chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe.

W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymywania zawartych umów. Była ona powoływana również w kontekście konstytucyjnej ochrony świadczeń emerytalnych. W orzeczeniu z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91 (OTK ZU w 1992 r., poz. 7), Trybunał stwierdził: „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia – przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy – upraszczając – weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednocześnie, że „bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego” (wyrok z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27). Dlatego oceniając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, trzeba rozważyć szereg kwestii. Przede wszystkim Trybunał musi ocenić, „na ile oczekiwanie jednostki, że nie

narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, jest usprawiedliwione. (...) Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest (...) perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Trybunał przyznaje, że konstytucyjnie dopuszczalne jest odstąpienie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamiana ich na mniej korzystne, ze względu na przykład na stabilność finansów publicznych. „Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza” (wyrok w sprawie sygn. P 3/00, zob. także, jako jeden z wielu, wyrok z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16). Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się bowiem m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by 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, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny” (wyrok z 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166). Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, „w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów”. Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji (zob. wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

7. Rozstrzygnięcie zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa.

Problem w rozpatrywanej sprawie dotyczy oceny, czy ustawodawca mógł na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. rozciągnąć stosowanie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS – przepisu ustalającego nową treść ryzyka emerytalnego – na sytuacje przeszłe, tj. wobec osób, które już nabyły prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., czyli w czasie obowiązywania regulacji niezawierającej wymogu rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą dla uzyskania świadczenia emerytalnego. Na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. prawo do emerytury tych osób ulega zawieszeniu, począwszy od 1 października 2011 r., jeżeli nie rozwiążą stosunku pracy do 30 września 2011 r. W ocenie wnioskodawcy, takie działanie ustawodawcy, polegające na odstąpieniu od wcześniej przyjętej polityki, wobec osób, które nabyły prawo do emerytury pod rządami przepisów obowiązujących od 2009 r., godzi w zasadę zaufania do państwa i prawa, a tym samym narusza bezpieczeństwo prawne obywateli.

Mając na uwadze dotychczas poczynione ustalenia, Trybunał stwierdził, co następuje.

7.1. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. spowodowało, że osoby, które już skutecznie nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. musiały, na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, poddać się nowej, mniej korzystnej dla nich treści ryzyka

emerytalnego. Innymi słowy, ubezpieczeni, którzy prawo do emerytury uzyskali po spełnieniu jedynie warunku osiągnięcia wieku (oraz odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego), musieli ponownie zrealizować swoje prawo do emerytury według nowej treści ryzyka, czyli spełnić także warunek rozwiązania stosunku pracy, aby emeryturę nadal pobierać od 1 października 2011 r. Oznaczało to dla nich, że – chcąc nadal pracować i jednocześnie pobierać emeryturę (w tym miejscu należy przypomnieć, że ustawodawca nigdy nie zakazywał i aktualnie także nie zakazuje łączenia świadczenia emerytalnego z wynagrodzeniem, co więcej – zgodnie z art. 103 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS emeryci, którzy osiągnęli tzw. powszechny wiek emerytalny mają możliwość łączenia dochodów z tych źródeł bez żadnych ograniczeń kwotowych) – musiały rozwiązać stosunek pracy i raz jeszcze go nawiązać – oczywiście, jeśli znalazły nowego pracodawcę albo dotychczasowy zgodził się ponownie je zatrudnić.

Ustawodawca uzasadnił wprowadzoną zmianę koniecznością odzyskania miejsc pracy, obecnie zajmowanych przez emerytów, w obliczu gwałtownego spadku ich liczby w związku z kryzysem gospodarczym. Odnosząc się do tak ujętej *ratio legis*, Trybunał zwrócił uwagę, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie wydaje się skuteczne do osiągnięcia tego celu. Po pierwsze, ustawodawca nie zakazuje łączenia pracy i emerytury, a jedynie nakazuje rozwiązanie stosunku pracy w celu realizacji nabytego prawa do emerytury, co nie stoi na przeszkodzie ponownemu zatrudnieniu emeryta przez tego samego czy innego pracodawcę nawet na następny dzień. Po drugie, nawet jeśli pracodawca nie zatrudni ponownie emeryta, to nie ma gwarancji, że w ogóle kogoś zatrudni na jego miejsce – kryzys gospodarczy przyczynił się bowiem do redukcji zatrudnienia, w efekcie której spadła liczba miejsc pracy. Należy podkreślić, że na rozprawie przed Trybunałem ani przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej, ani przedstawicielki Prezesa ZUS nie byli w stanie przedstawić żadnych danych wskazujących na wzrost zatrudnienia pozostający w bezpośrednim związku z dokonaną przez ustawodawcę zmianą.

W kontekście przyjętej przez ustawodawcę *ratio legis* Trybunał nawiązał do relacji między dwoma przepisami konstytucyjnymi, które, choć nie zostały uczynione przedmiotem kontroli w sprawie, mają istotne znaczenie z punktu widzenia instytucji zawieszenia świadczenia emerytalnego. Zgodnie z art. 65 ust. 5 Konstytucji władze publiczne mają obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Zawarte w końcowej części tego przepisu wyliczenie sposobów zwalczania bezrobocia ma jedynie charakter przykładowy, co oznacza, że władze publiczne mogą realizować politykę zmierzającą do pełnego produktywnego zatrudnienia także w inny sposób. Należy jednak podkreślić, że sposobem zwalczania bezrobocia nie może być korzystanie przez obywateli z prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Art. 67 ust. 1 Konstytucji, który to ostatnie prawo statuuje, nie ma charakteru instrumentalnego względem art. 65 ust. 5 Konstytucji. Są to bowiem dwa autonomiczne przepisy, które nie pozostają względem siebie w stosunku bezpośredniej zależności. W przeciwnym razie należałoby dojść do wniosku, że ciężar realizacji polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia władze publiczne mogą przerzucić na obywateli, uzależniając od ich przechodzenia na emeryturę rezultaty walki z bezrobociem. Tymczasem z treści art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, że prawo do zabezpieczenia społecznego jest gwarantowane obywatelowi po osiągnięciu wieku emerytalnego. To ustawodawca – zgodnie z tym przepisem – określa zakres i formy zabezpieczenia społecznego, co nie oznacza jednak, że może to czynić w sposób całkowicie dowolny. Jeżeli zatem ustawodawca najpierw (tj. do 31 grudnia 2010 r.)

uzależnia nabycie prawa do emerytury od osiągnięcia wieku emerytalnego oraz posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego, a następnie (tj. od 1 stycznia 2011 r.) formułuje nowy warunek w postaci rozwiązania stosunku pracy, to warunku tego nie może odnosić do ubezpieczonych, którzy prawo do emerytury uzyskali przed 1 stycznia 2011 r., choćby nawet uzasadniał to potrzebą walki z bezrobociem. To by bowiem oznaczało możliwość podporządkowania nabytego i realizowanego przez obywateli prawa konstytucyjnego, w tym wypadku prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), potrzebom prowadzonej przez władze publiczne polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji). Taka relacja między tymi dwoma przepisami jednak nie zachodzi, co ma znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

7.2. Oceniając przedstawioną wyżej sytuację osób, które nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli, należy dojść do wniosku, że gdyby w momencie przejścia na emeryturę osoby te wiedziały, iż będą musiały przerwać zatrudnienie, aby uzyskać świadczenie emerytalne, to w chwili osiągnięcia wieku emerytalnego zrezygnowałyby ze złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury i kontynuowałyby zatrudnienie. Korzystniejsze dla nich byłoby bowiem uzyskiwanie wysokiego dochodu ze stosunku pracy niż dużo mniejszego świadczenia emerytalnego. Co więcej – późniejsze złożenie wniosku o ustalenie prawa do emerytury oznaczałoby dla nich wyższe świadczenie emerytalne – jak już bowiem zostało wspomniane (zob. punkt 3 tej części uzasadnienia), w zreformowanym systemie emerytalnym wysokość świadczenia jest zależna, poza wysokością składek zgromadzonych na koncie ubezpieczonego, przede wszystkim od długości aktywności zawodowej. Im później pracownik zdecyduje się przejść na emeryturę, tym będzie ona wyższa, bo zaewidencjonowane składki będą podzielone przez mniejszą liczbę miesięcy hipotetycznego dalszego trwania życia ubezpieczonego. W starym systemie natomiast na wysokość emerytury ma wpływ między innymi kwota bazowa, wynosząca 24% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym, pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne. W marcu 2009 r. kwota bazowa wynosiła 2578,26 zł (M. P. Nr 9, poz. 113), od 1 marca 2012 r. jej wysokość wzrosła do kwoty 2974,69 zł (M. P. z 2012 r. poz. 68) i co roku będzie wyższa, stosownie do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

A zatem, działając w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa, ubezpieczeni podjęli w przeszłości decyzję co do przejścia na emeryturę. Gdyby wiedzieli, że nastąpi zmiana stanu prawnego, uzależniająca realizację prawa do świadczenia emerytalnego od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy, ich decyzja mogła być inna, bo z perspektywy dokonanej nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS i objęcia nią także tych osób, okazała się dla nich niekorzystna.

7.3. Decyzja o przejściu na emeryturę jest podejmowana przez ubezpieczonego raz na całe życie. Znając warunki, jakie będzie musiał spełnić, aby zrealizować nabyte prawo – w tym wypadku rozwiązanie stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą – ma on szansę się do nich przygotować. Może zatem odpowiednio ułożyć stosunki ze swoim dotychczasowym pracodawcą, ewentualnie poszukać pracodawcy, który zgodzi się rozwiązać z nim stosunek pracy, po czym ponownie go nawiązać. Osoby, które przeszły na emeryturę w latach 2009-2010 bez konieczności rozwiązywania stosunków pracy, w związku z decyzją ustawodawcy o objęciu ich tym obowiązkiem, nie miały takiej możliwości. Oczywiście mogły rozwiązać stosunek pracy, po czym ponownie go nawiązać, jednak przy obecnych realiach rynku pracy i specyfice naboru w niektórych

zawodach (np. urzędnicy państwowi, samorządowi czy korpus służby cywilnej) było to niezmiernie trudne, a w niektórych wypadkach wręcz niemożliwe. Nie bez znaczenia są w tym kontekście także mniejsze możliwości adaptacyjne tych osób do zmienionej sytuacji na rynku pracy i ich mniejsza konkurencyjność na tym polu.

7.4. Kolejną kwestią, która musi być wzięta pod uwagę przy ocenie konstytucyjności badanej regulacji, jest ponowne ustalenie wysokości świadczenia dla osób, które złożyły wniosek o emeryturę w latach 2009-2010, a którym świadczenie zostało zawieszone od 1 października 2011 r. Ponowne ustalenie wysokości świadczenia ma miejsce wówczas, gdy emeryt, po dniu, od którego przyznano mu emeryturę, podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Opłacanie składki wiąże się z koniecznością uwzględnienia tego okresu w wysokości świadczenia, które na wniosek emeryta podlega ponownemu ustaleniu. Ogólnie rzecz ujmując, polega to na tym, że osobom tym doliczany jest staż wypracowany od momentu pierwszego przejścia na emeryturę.

Na mocy ustawy z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 168, poz. 1001) ustawodawca wprowadził do ustawy o emeryturach i rentach z FUS przepisy szczególne umożliwiające ponowne ustalenie wysokości emerytur dla emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r. i prawo to zostało im zawieszone od 1 października 2011 r. na mocy art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W uzasadnieniu prezydenckiego projektu tej ustawy (druk nr 3898) wskazano, że „osoby te podejmując decyzję o pobieraniu emerytury przy jednoczesnym kontynuowaniu pracy działały w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa, które zmieniło się względem nich na niekorzyść na skutek wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Wejście w życie [tej] ustawy [...] pogorszyło sytuację tych osób, czego nie mogły one przewidzieć w momencie podejmowania przedmiotowej decyzji. W świetle przepisów obecnie obowiązujących decyzje tych osób mogłyby być inne np. o kontynuowaniu pracy bez jednoczesnego przechodzenia na emeryturę. Należy bowiem podkreślić, że moment przyznania emerytury wpływa na wysokość tego świadczenia zarówno w systemie dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., jak i urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Dlatego też w odniesieniu do tych osób proponuje się wprowadzenie regulacji niwelującej negatywne skutki zmiany dotychczasowych przepisów, polegającej na umożliwieniu ponownego ustalenia wysokości emerytury po rozwiązaniu stosunku pracy przez tych emerytów”. Na podstawie nowej regulacji zawartej w art. 194c ustawy o emeryturach i rentach z FUS emeryt, który w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r. pobierał emeryturę, do której prawo zostało zawieszone na podstawie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. może wystąpić z wnioskiem o ponowne ustalenie wysokości emerytury, o ile nie pobierał jej wskutek tego zawieszenia przez co najmniej 18 miesięcy. Istotą tej regulacji jest to, że emeryci, którzy spełnią warunki z powołanego przepisu, mogą po ustaniu stosunku pracy wystąpić z wnioskiem o przeliczenie świadczenia tak, jakby emerytura była im wyliczona po raz pierwszy. W wyniku ponownego ustalenia wysokości emerytury – od nowej kwoty bazowej albo średniego dalszego trwania życia na moment tego ustalenia – będzie ona wyższa niż zwaloryzowana kwota pierwotnie przyznanej emerytury zwiększona z tytułu pracy po przyznaniu emerytury, tj. na zasadach ogólnych, o których mowa w art. 108 i art. 110 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Co więcej, z uwagi na rosnącą w czasie kwotę bazową oraz malejące wraz z wiekiem średnie dalsze trwanie życia, różnice te będą tym większe, im później nastąpi rozwiązanie stosunku pracy. Ponowne ustalenie wysokości emerytury w oparciu o nowe przepisy może nastąpić tylko jeden raz.

Oceniając powyższą regulację, należy zwrócić uwagę, że głównym warunkiem skorzystania z niej jest niepobieranie emerytury zawieszanej na podstawie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS przez co najmniej 18 miesięcy, począwszy od 1 października 2011 r. Innymi słowy, adresaci tej regulacji muszą kontynuować przez ten okres zatrudnienie. Nie można na ten moment ocenić – z uwagi, że minimalny okres 18 miesięcy jeszcze nie upłynął – ile osób spełni ten warunek i będzie mogło skorzystać z tej niewątpliwie korzystnej dla nich regulacji. W kontekście rozpatrywanej sprawy znaczenie ma natomiast sytuacja emerytów, którzy nie spełnią warunku kontynuowania zatrudnienia przez 18 miesięcy. W chwili, gdy rozwiążą stosunek pracy i ich emerytura zostanie odwieszona, będą mogli przeliczyć jej wysokość na zasadach ogólnych z art. 108 i art. 110 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. A to oznacza, że ich świadczenie będzie wyliczone według kwoty bazowej albo średniego dalszego trwania życia na dzień złożenia wniosku, którego mogliby nie składać, gdyby wiedzieli, że wskutek zmiany treści ryzyka emerytalnego, kontynuacja zatrudnienia oznaczać będzie zawieszenie świadczenia emerytalnego. Korzystniejsze byłoby dla nich złożenie wniosku po ustaniu zatrudnienia, gdyż wówczas wyliczona emerytura byłaby wyższa niż świadczenie, które otrzymają po zwaloryzowaniu kwoty pierwotnie przyznanej emerytury zwiększonej z tytułu wypracowanego po tej dacie stażu. W tym miejscu należy zauważyć, że ilość osób, które nie spełnią warunku przepracowania 18 miesięcy może być znaczna, gdyż jest to długi okres, wzięwszy pod uwagę zarówno aktualną sytuację na rynku pracy z tendencją do redukcji zatrudnienia, jak i możliwości fizyczne tych osób – mowa jest przecież o osobach, które osiągnęły wiek emerytalny. Podsumowując, w ocenie Trybunału, również w omówionym wyżej aspekcie zakwestionowana regulacja narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Osoby, które złożyły wniosek o emeryturę w latach 2009-2010, gdyby wiedziały, że treść ryzyka emerytalnego zmieni się na ich niekorzyść, złożyłyby ten wniosek po zakończeniu zatrudnienia, gdyż wyliczona wówczas emerytura byłaby wyższa niż ponownie przeliczona na zasadach określonych w art. 108 i art. 110 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

7.5. Podsumowując dotychczasowe rozważania, dokonana przez ustawodawcę zmiana, polegająca na dodaniu do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 103a, dotyczy niezwykle ważnej z punktu widzenia nabycia prawa do emerytury kwestii, jaką jest treść ryzyka emerytalnego. Jak już zostało powiedziane, ryzyko emerytalne to zdarzenie prawne uzasadniające realizację prawa do emerytury. Określenie jego treści przez ustawodawcę jest dla adresatów takiej regulacji informacją, jakie warunki muszą spełnić, żeby zrealizować swoje prawo do świadczenia emerytalnego. W tym kontekście, jeśli ubezpieczony już raz te warunki skutecznie spełnił (na gruncie rozpatrywanej sprawy – osiągnął wiek emerytalny i odpowiedni staż pracy – bo taka była treść ryzyka emerytalnego dla osób, które przeszły na emeryturę od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r.), to niedopuszczalne jest – z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – nakazanie mu zastosowania się do nowej treści ryzyka, czyli nakazanie mu ponownego zrealizowania już raz skutecznie zrealizowanego prawa do emerytury. Osoby, o których mowa, podjęły decyzje o przejściu na emeryturę, nie mogąc przewidzieć, że przepisy zmienią się na ich niekorzyść. W przeciwnym wypadku nie składałyby one wniosku o ustalenie prawa do świadczenia emerytalnego, bo korzystniejsze byłoby dla nich pobieranie wynagrodzenia niż dużo mniejszej emerytury, o którą wystąpiłyby po ustaniu zatrudnienia i która wówczas była wyższa niż ta wyliczona w chwili, gdy złożyły wniosek po osiągnięciu wieku emerytalnego.

8. Umorzenie postępowania w zakresie pozostałych wzorców kontroli.

W związku ze stwierdzeniem niezgodności art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zbędna jest ocena zakwestionowanej regulacji z pozostałymi zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji, tj. zakazem działania prawa wstecz i zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

9. Skutki wyroku.

Z chwilą ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw utraci moc art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Znaczy to, że obowiązek rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą – jako warunek realizacji nabytego prawa do emerytury – nie będzie miał zastosowania do osób, które nabyły to prawo w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Natomiast przepis ten pozostaje nadal w obrocie prawnym i znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury w momencie jego wejścia w życie i później, tj. od 1 stycznia 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz przypomina, że rozpatrywana sprawa nie dotyczyła istoty rozwiązania zawartego w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Trybunał nie badał konstytucyjności obowiązku uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą jako warunku realizacji nabytego prawa do emerytury, lecz zastosowanie nowej treści ryzyka emerytalnego na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. do osób, które w momencie jej wejścia w życie miały już ustalone i zrealizowane prawo do emerytury.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Rzeplińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 2/12.

Kontroli konstytucyjności Trybunał poddał art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, ze zm.; dalej: ustawa z 16 grudnia 2010 r.) w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa emerytalna), dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania

stosunku pracy. Trybunał uznał, że regulacja ta jest niezgodna z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Konstytucja nie zawiera legalnej definicji ubezpieczeń społecznych. Pojęcie to, istotne, by wytyczyć zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy, zdefiniował Trybunał jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie z 29 września 1993 r., sygn. K 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 33, pkt III.3). Istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest ochrona obywatela w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, w wyniku którego utracił on całkowitą lub częściową zdolność samodzielnego utrzymania się.

Z uzasadnienia wyroku w niniejszej sprawie jednoznacznie wynika, że przedmiotem kontroli Trybunału była treść art. 103a ustawy emerytalnej. Świadczy o tym choćby częstotliwość, dwukrotnie wyższa, przywoływania tego przepisu niż wymienionego w sentencji związkowego art. 28 ustawy z 16 grudnia 2010 r.

Analogiczne rozwiązanie do kwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu zawierał art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej, który został uchylony 8 stycznia 2009 r. ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507).

O konstytucyjności art. 103a ust. 2a ustawy emerytalnej o treści: „Prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego”, orzekł aprobowując Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04 (OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15).

Trybunał dostrzegł ten fakt i w niniejszej sprawie doszedł do wniosku, że „Podstawową różnicą w analizowanym wypadku jest to, że w sprawie o sygn. SK 45/04 Trybunał ocenił przepis prawa materialnego, tj. art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przedmiotem kontroli Trybunału była zatem istota tej regulacji, tj. uzależnienie realizacji prawa do emerytury od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy przez emeryta. Regulacja, będąca aktualnie przedmiotem kontroli, wynika z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., będącego przepisem intertemporalnym. Przepis o takiej treści nie był kontrolowany w sprawie o sygn. SK 45/04. Ustawa z 21 stycznia 2000 r. nie zawierała bowiem żadnych przepisów intertemporalnych. Stanowiła jedynie, że art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2000 r. Obecnie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie jest zatem kwestionowany co do istoty, lecz jedynie jako pozostający w związku z art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. Zasadniczy problem dotyczy zaś rozciągnięcia na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. regulacji zawartej w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS na osoby, które nabyły prawo do emerytury przed jego wejściem w życie”.

Rzecz w tym, że każda regulacja wynika z ustawy, w tym wypadku z ustawy z 16 grudnia 2010 r. Aby ocenić, czy nie zachodzi *ne bis in idem*, znaczenie ma jednak to, co było istotą kontroli w tej sprawie oraz w sprawie o sygn. SK 45/04. Przedmiotem kontroli w obu sprawach było uzależnienie realizacji prawa do emerytury od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy przez emeryta. Czymże jest bowiem „realizacja prawa do emerytury” w okolicznościach prawnych niniejszej sprawy, jak nie podjęciem decyzji przez osobę, która osiągnęła wiek emerytalny oraz ma odpowiedni staż pracy o przejściu na emeryturę albo podjęciem decyzji o zawieszeniu jej pobierania w związku z możliwością – z racji wystarczających sił – wykonywania pracy, za wyższe niż emerytura wynagrodzenie u tego samego pracodawcy, bez konieczności przerywania stosunku pracy

czy poszukania zajęcia u innego pracodawcy? Realizacja tego prawa w obu wypadkach oznacza to samo.

Podzielam stanowisko Prokuratora Generalnego, że i brzmienie, i kontekst normatywny art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej były tożsame z regulacją przyjętą w aktualnie obowiązującym art. 103a ustawy emerytalnej.

Uzasadnienie wyroku w niniejszej sprawie wychodzi z odmiennych założeń niż wyrok w tożsamej konstytucyjnie sprawie o sygn. SK 45/04 (tam możliwość równoczesnego zatrudnienia i pobierania emerytury została uznana – słusznie – za przywilej, który nie mieści się w uzasadnionych konstytucyjnie oczekiwaniach jednostki). Trybunał zignorował rozumowanie zawarte w sprawie o sygn. SK 45/04 i wypowiada się o treści art. 103a ustawy emerytalnej z pominięciem zawartych tam ustaleń. W takiej sytuacji właściwsze byłoby przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Trybunału. Po wyroku ustawodawca w tożsamym przedmiocie regulacji otrzymuje dwa komunikaty: o konstytucyjności (sprawa o sygn. SK 45/04) oraz o niekonstytucyjności tej samej normy (sprawa o sygn. K 2/12) konfrontowanej z treścią tego samego wzorca: wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał nie wykazał, dlaczego kontrolowana modyfikacja treści ryzyka emerytalnego jest na tyle istotna, że narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zasada ta nie oznacza niemożności zmiany prawa przez ustawodawcę.

Pobieranie emerytury wraz z jednoczesnym zatrudnieniem jest, moim zdaniem, przywilejem wykraczającym poza treść prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W tym obszarze wyraźniej rysuje się swoboda ustawodawcy kształtowania możliwości jednoczesnego pobierania emerytury i świadczenia pracy w tym samym miejscu pracy bez obowiązku podpisania na nowo umowy o pracę w związku z przejściem w stan zaopatrzenia emerytalnego. Czy jej beneficjent ma konstytucyjne prawo oczekiwać, że będzie ona utrzymana na stałe, bez względu na przyszłe ryzyko gospodarcze, które ustawodawca ma nie tylko prawo, ale i obowiązek, uwzględniając potrzebę ochrony równowagi budżetu państwa, brać pod uwagę przy kierowaniu z budżetu państwa do ZUS pieniędzy mających na celu uzupełnianie stałej, corocznej luki w budżecie FUS tworzoną z bieżących składek emerytalnych? A przecież ta okoliczność ma z reguły odbicie w zdolności gospodarki narodowej do gwarancji wypłaty emerytury nie tylko dzisiaj, ale i w przyszłości.

Świadczenia emerytalne mogą być pobierane nawet przez kilkadziesiąt lat. Czy ustawodawca może w tym okresie wprowadzić zmiany korygujące emerytury na korzyść bądź na niekorzyść świadczeniobiorców? Teza, że ustawodawca nie może wprowadzać nowych rozwiązań na niekorzyść ubezpieczonego bez względu na okoliczności, jest niebezpieczna. Twierdzenie, że jakakolwiek zmiana mogłaby dotyczyć tylko osób, które jeszcze nie przeszły na emeryturę, mogłoby – w naszej sytuacji demograficznej – prowadzić do niewypłacalności systemu. Nie można racjonalnie przyjąć, że tryb wypłacania, wysokość czy sposób waloryzacji emerytury będą niezmiennie, gdyż zależą one od stanu finansów publicznych państwa, który jest pochodną różnych czynników również niezależnych od ustawodawcy.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z 16 grudnia 2010 r., uprzednie uchylenie art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej, w ramach realizacji programu „Solidarność pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób po 50-tym roku życia”, zostało ocenione jako „działanie zbyt daleko idące” w sytuacji kryzysu gospodarczego i pojawiających się trudności na rynku pracy. Zgłaszane były postulaty, aby zmodyfikować obecne rozwiązania. Uchylenie art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej było oceniane przez

Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” jako utrudnienie w działalności gospodarczej. Postulaty te zostały uznane za uzasadnione. Projektodawcy ustawy z 16 grudnia 2010 r. wskazywali też na pogłębiający się deficyt budżetu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i konieczność jego zasilania z budżetu państwa. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazuje się, że „W dobie kryzysu gospodarczego i spadku dochodów ze składek, rozwiązanie zwiększające równolegle wydatki FUS na emerytury pogłębia deficyt tego funduszu i pośrednio wpływa na wzrost wydatków budżetowych, gdyż zwiększony deficyt w FUS wymaga zwiększonej dotacji uzupełniającej z budżetu państwa” (druk nr 3576/VI kadencja Sejmu, s. 47). Ustawodawca wziął zatem pod uwagę wartość, jaką jest konieczność zachowania równowagi finansów publicznych w obliczu sytuacji gospodarczej w Polsce powiązanej z sytuacją gospodarczą i finansową państw unijnych.

Ustawodawca mógł również uznać, że pośrednimi adresatami ustawy z 16 grudnia 2010 r. są też pracodawcy, nie tylko zresztą prywatni, a ich interesy nie mogą być ignorowane. Adresatami aktów prawodawczych z zakresu zabezpieczenia społecznego są także dzisiejsi płatnicy składek emerytalnych, którzy stoją w obliczu wchodzenia na „rynek” emerytalny pokolenia boomu demograficznego sprzed 50-60 lat oraz kurczącej się jednocześnie liczby młodych Polaków wchodzących na rynek pracy. Zasada zaufania odnosi się zatem również do nich.

Trybunał w kilku judykatach określił granice dopuszczalności zawieszania lub ograniczania świadczeń emerytalnych (zob. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 3 listopada 1992 r., sygn. K 12/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 24 oraz wyroki z: 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 67; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 80). W ich świetle ograniczenie w ustawie prawa do uzyskania świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji uzyskiwania innych dochodów, w tym wynagrodzenia z tytułu pracy, jest co do zasady konstytucyjnie dopuszczalne, o ile jest proporcjonalne i niearbitralne. Ustawodawca ma swobodę wytyczenia przesłanek zawieszania lub ograniczania tych świadczeń osobom uzyskującym dodatkowy dochód lub wynagrodzenie. Ustawodawca ma z drugiej strony prawo poszerzyć przesłanki korzystania z emerytur poza standard konstytucyjny. Umożliwienie pobierania świadczeń emerytalnych bez przerwania działalności zawodowej u dotychczasowego pracodawcy było przykładem przywileju, wyjścia poza konstytucyjny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. W takiej jednak sytuacji ustawodawca następnie może, kierując się racjonalną przesłanką, ograniczyć zakres tego przywileju. Tak było w wypadku art. 103a ustawy emerytalnej.

Ustawa z 16 grudnia 2010 r. nie pozbawiła emerytów ich prawa do emerytury. Postawiła ich przed koniecznością dokonania wyboru, czy będą w dalszym ciągu uzyskiwać dochód z dotychczasowego stosunku pracy, czy też będą korzystać ze świadczeń emerytalnych i w tym celu rozwiążą stosunek pracy z aktualnym pracodawcą, jeśli byli u niego zatrudnieni bezpośrednio przed nabyciem prawa do emerytury. Nie ma przy tym ustawowego zakazu ponownego nawiązania stosunku pracy przez osobę pobierającą emeryturę, również z pracodawcą, u którego emeryt dotychczas pracował.

Poza kontrolą Trybunału pozostaje sposób wykonania przysługującej ustawodawcy w ramach art. 67 ust. 1 Konstytucji swobody kształtowania systemu zapewniającego obywatelom realizację ich konstytucyjnych praw socjalnych, w tym prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego i odpowiedniego stażu pracy. Trybunał nie może przeprowadzić trwałej konstytucjonalizacji korzystania z zarobkowania u tego samego pracodawcy, u którego świadczeniobiorca osiągnął wiek

emerytalny, bez przerywania stosunku pracy, i jednoczesnego pobierania emerytury, która traktowana jest wówczas jako uzupełnienie jego miesięcznych dochodów.

Ustawodawca w tym zakresie ma swobodę, zaś parlamentarzyści ponoszą odpowiedzialność polityczną przed swoimi wyborcami za decyzje w tym obszarze.

Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie zabezpieczenie społeczne oparte jest m.in. na zasadzie wzajemności. Obywatel płaci na rzecz FUS składkę emerytalną i w przyszłości otrzyma wypracowaną przez siebie emeryturę. Można jednakże to obciążenie, jak zasadnie pisał L. Kaczyński, „interpretować dwojako: albo, że stanowi ono podstawę ekonomiczną do przyszłych wypłat na rzecz obciążonego, albo też, co w obecnym kształcie wydaje się być bliższe rzeczywistości, że przeznaczone jest na utrzymanie obecnych emerytów i rencistów, wzajemność zaś polega na przejściu w przyszłości obowiązku utrzymania przez następne pokolenie” (*Renta socjalna*, Gdańsk 1989, s. 27).

W odniesieniu do zmian regulacji uzyskiwania świadczeń emerytalnych lub rentowych Trybunał wielokrotnie podkreślał, że nie sposób uznać petryfikacji raz ustalonych zasad przyznawania takich świadczeń (por. w szczególności wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40). Granice znacznego marginesu uznania ustawodawcy wyznacza zakaz naruszania wskazanej wyżej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Według przyjętego przez Trybunał w niniejszej sprawie standardu, jeżeli ustawodawca stwierdziłby w przyszłości, że budżetu, z którego pokrywana jest istotna część świadczeń emerytalnych, nie stać na wypłacanie emerytur osobom zdolnym do pracy i pracującym, nie mógłby nic uczynić. Stanowiłoby to naruszenie zasady równości, gdyż część obywateli objętych raz tym przywilejem może „dorabiać” do emerytury, a część nie.

Ustawodawca zachował dla osób, które prawo do emerytury nabyły przed 1 stycznia 2011 r. i kontynuowały zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy, długi, 9-miesięczny (do 30 września 2011 r.), okres dostosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawa z 16 grudnia 2010 r. nie zakazuje ponownego nawiązania stosunku pracy przez osobę pobierającą emeryturę, również z pracodawcą, u którego emeryt dotychczas pracował. Ustawodawca umożliwił pracodawcy, na co w czasie rozprawy 13 listopada 2012 r. wskazywał przedstawiciel Sejmu, podjąć swobodną decyzję i albo ponownie zatrudnić emeryta, albo podjąć decyzję zatrudnienia nowego, bardziej potrzebnego mu pracownika.

Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 28 ustawy z 16 grudnia 2010 r. w związku z art. 103a ustawy emerytalnej, dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, nie narusza zatem istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i nie pozbawia wymaganego przez Konstytucję minimum życiowego osób, które osiągnęły wiek emerytalny. Nie można więc było przyjąć, że regulacja ta naruszyła zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, że ustawodawca, prowadząc określoną politykę społeczną, może ograniczyć zakres tego przywileju, ze względu na interes publiczny. Nie może zatem oczekiwać, że ustawodawca zagwarantuje danej osobie zatrudnienie po osiągnięciu wieku emerytalnego, w dodatku u tego samego pracodawcy. Ustawodawca może brać pod uwagę sytuację, że dla części emerytów emerytura stanowi tylko uzupełniające źródło dochodów. Nie można zatem mówić o ich ograniczonej zdolności adaptacyjnej.

Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Tulei
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12.

Nie podzielam poglądu Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego w sprawie o sygn. SK 45/04 (wyrok z 7 lutego 2006 r.) i w sprawie niniejszej mamy do czynienia z odmiennym przedmiotem zaskarżenia. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obecnie przedmiotem zaskarżenia jest przepis intertemporalny, a poprzednio przedmiotem zaskarżenia był wyłącznie przepis materialnoprawny. Odmienność miałaby zatem polegać na tym, że w sprawie o sygn. SK 45/04 nie doszło do oceny rozwiązania intertemporalnego, natomiast w sprawie o sygn. K 2/12 właśnie rozwiązanie intertemporalne stanowi problem konstytucyjny. Nie zachodzi więc zbędność orzekania w rozumieniu art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Moim zdaniem tak nie jest. W sprawie o sygn. SK 45/04 Trybunał Konstytucyjny zajmował się wprawdzie w pierwszej kolejności dopuszczalnością równoczesnego pobierania świadczenia emerytalnego i wynagrodzenia za pracę, ale dokonał też oceny kwestii intertemporalnej. Co więcej kwestia ta była identyczna. Sytuacja osób składających skargi konstytucyjne w tamtej sprawie była taka sama jak sytuacja osób, do których adresowany jest art. 28 zaskarżonej obecnie ustawy. Świadczy o tym następujący fragment uzasadnienia wyroku z 7 lutego 2006 r.: „Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z zasadami ochrony zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa oraz zasada ochrony praw nabytych wymaga odrębnego rozważenia sytuacji osób, które w dniu wejścia w życie zaskarżonego przepisu, spełniały materialne przesłanki nabycia prawa do emerytury, oraz ubezpieczonych, którzy jeszcze nie spełniali tych przesłanek i z tego względu nie nabyli tego prawa. W tym drugim przypadku nie można mówić o prawach podmiotowych, ani o ekspektatywach maksymalnie ukształtowanych. Bardziej skomplikowany charakter ma ocena zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim dotyczy osób, które w dniu wejścia w życie zaskarżonego przepisu nabyły prawo do emerytury na podstawie decyzji właściwego organu władzy publicznej lub też spełniały wszystkie przesłanki do jego nabycia pod rządami regulacji prawnych obowiązujących przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu. Należy zwrócić uwagę, że w badanej sprawie ingerencja państwa dotyka ubezpieczonego, który nabył prawo do emerytury i postanowił nie rozwiązywać stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą. Przedmiotem ingerencji jest wyłącznie prawo do emerytury pobieranej łącznie z wynagrodzeniem za pracę u dotychczasowego pracodawcy. Ingerencja ustawodawcy nie polega na zniesieniu nabytego prawa do emerytury, ani na zmniejszeniu jego zakresu, ale na wprowadzeniu dodatkowych warunków jego realizacji. (...) możliwość pobierania świadczeń emerytalnych bez przerwania działalności zawodowej u dotychczasowego pracodawcy stanowi przywilej, który wykracza poza powszechnie przyjmowane pojęcie ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczony musi liczyć się z tym, że ustawodawca, prowadząc określoną politykę społeczną, może ograniczyć zakres tego przywileju, kierując się interesem publicznym. Na gruncie dotychczasowych przepisów, osoby objęte ustawą o emeryturach i rentach z

Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mogły racjonalnie zakładać, że w razie zaprzestania działalności zawodowej w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego skorzystają ze swego prawa i ułożą swoje plany życiowe, uwzględniając dochody uzyskiwane z tytułu świadczeń emerytalnych. Zaskarżony przepis nie narusza tych usprawiedliwionych oczekiwań jednostki, związanych z realizacją konstytucyjnego prawa do emerytury. Jednocześnie regulacje ustawowe nie mogły stanowić podstawy dla usprawiedliwionego oczekiwania, że osoby te będą miały zagwarantowane zatrudnienie po osiągnięciu wieku emerytalnego. (...) Jeżeli ustawodawca może wprowadzić regulację umożliwiającą rozwiązanie stosunku pracy z wymienionymi osobami, to tym bardziej może zmusić wymienione osoby do wyboru między kontynuacją zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy a pobieraniem emerytury”.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie mógł stwierdzić zbędność orzekania. Na marginesie należy dodać, że zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę nie odnosiły się do normatywnej treści wskazanego w *petitum* wniosku art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, ze zm.). Postępowanie w sprawie powinno więc zostać umorzone.

Trybunał Konstytucyjny nie tylko nie dostrzegł tożsamości przedmiotowej obu spraw, ale na tle identycznego problemu konstytucyjnego wyprowadził odmienne wnioski niż te, które wynikają z wyroku wydanego 7 lutego 2006 r. W wyroku tym został wyrażony pogląd, w myśl którego Konstytucja nie gwarantuje równoczesnej realizacji prawa do emerytury i kontynuowania zatrudnienia. Prawo do kontynuowania zatrudnienia wynika wyłącznie z ustawy i może zostać ograniczone, również w stosunku do osób, które prawo do emerytury nabyły wcześniej. Tymczasem w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd przeciwny i stwierdził, że z zasady zaufania wynika zakaz zmiany ryzyka emerytalnego w stosunku do osób, które nabyły prawo do emerytury pod rządami przepisów, które nabycia tego prawa nie uzależniały od zaprzestania zatrudnienia. Moim zdaniem, w Konstytucji oparcie znajduje pogląd wyrażony w wyroku z 7 lutego 2006 r. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika wyłącznie prawo do emerytury po osiągnięciu określonego wieku. Kwestię uzależnienia nabycia tego prawa od braku równoczesnego zatrudnienia Konstytucja pozostawia w gestii ustawodawcy zwykłego, co wprost wynika ze zdania drugiego tego przepisu. Dlatego osoba, która nabyła prawo do emerytury, kontynuując równocześnie zatrudnienie, nie może oczekiwać, że przywilej ten będzie jej gwarantowany przez cały czas pobierania świadczenia emerytalnego. Tym samym nie można przyjąć, że wprowadzone przez ustawodawcę w art. 28 zaskarżonej ustawy ograniczenie zaskakiwało obywateli i naruszało zaufanie obywatela do państwa. Ponieważ prawo równoczesnego pobierania emerytury i wykonywania pracy nie wynika z zasady zaufania obywatela do państwa, nie można w oparciu o tę zasadę stosować testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym za bezprzedmiotowe uważam rozważania Trybunału Konstytucyjnego o nieadekwatności użytego środka do celu wskazanego przez ustawodawcę.

Zarzut sformułowany przez wnioskodawcę mógłby być rozpatrywany w oparciu o inną zasadę wynikającą z art. 2 Konstytucji. Podstawą kontroli mogłaby być zasada ochrony praw słusznie nabytych. Jeżeli bowiem ustawa przyznała określonym osobom prawo do równoczesnego pobierania emerytury i wynagrodzenia za pracę, to mamy do czynienia z prawem nabytym rangi ustawowej, którego ograniczenie może być dokonane przy zachowaniu wymogów wynikających z art. 2 Konstytucji. Zakres swobody ustawodawcy w takim przypadku jest mniejszy niż wówczas, gdy ustala on po raz

pierwszy warunki nabycia przez określone osoby prawa do emerytury w oparciu o art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zasada ochrony praw słuszenie nabytych nie ma jednak charakteru absolutnego. Ustawodawca może dokonać jej ograniczenia m.in. ze względu na sytuację gospodarczą czy demograficzną. W przypadku prawa do emerytury ustawodawca może i powinien brać pod uwagę również fakt, że zagwarantowanie świadczeń emerytalnych na określonym poziomie wiąże się z koniecznością obciążenia osób pracujących obowiązkiem płacenia składek. Składki te mogą być wyższe niż składki osób, które obecnie pobierają świadczenia emerytalne. Równocześnie przyszłe świadczenia emerytalne płacących składki mogą być relatywnie niższe. Wiele wskazuje więc na to, że zaskarżona regulacja nie narusza zasady ochrony praw słuszenie nabytych. Zasada ta została wprawdzie wskazana przez skarżących jako wzorzec kontroli, jednak wnioskodawca naruszenia tej zasady nie uzasadnił. Dlatego nie można na niej oprzeć niniejszego wyroku.

Moje wątpliwości, z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa oraz zasady ochrony praw nabytych, budzi jedynie art. 194c ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.). Uważam, że osobom, w stosunku do których nastąpiło zawieszenie prawa do emerytury w warunkach wskazanych w art. 28 zaskarżonej ustawy, należy zagwarantować prawo do ponownego przeliczenia wysokości świadczenia emerytalnego, gdy ponownie zaczną to świadczenie pobierać. Ustawodawca nie może bowiem stwarzać fikcji polegającej na tym, że wysokość świadczenia zostaje określona z chwilą pierwotnego nabycia prawa do emerytury. W takim przypadku ustawodawca nie brałby pod uwagę dalszego zatrudnienia oraz faktu, że realizacja prawa do emerytury następuje później z chwilą odejścia z rynku pracy. Co do zasady ustawodawca wskazany mechanizm wprowadził, jednak nie objął nim osób, których prawo do emerytury zostało zawieszone na okres poniżej osiemnastu miesięcy. Uważam, że w tym zakresie należałoby rozważyć naruszenie art. 2 Konstytucji przez art. 194c ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. Przepis ten nie był jednak przedmiotem zaskarżenia.