

Warszawa, dnia 28 maja 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.7/2019

INFORMACJA O WYROKU

TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

Z DNIA 6 MARCA 2019 R. W SPRAWIE O SYGN. AKT P 20/16¹

I. Problem konstytucyjny.

Omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. został wydany w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie – Wydział VI Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Na podstawie postanowienia z dnia 25 sierpnia 2016 r. wskazany wyżej sąd przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych², zwanej dalej „ustawą o FUS”, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 i art. 50 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Pytanie to zostało sformułowane w toku rozpoznawania sprawy dotyczącej ubezpieczonej, która zakwestionowała decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określającą wysokość przysługującej jej emerytury powszechnej. Obliczając wysokość tego świadczenia ZUS uwzględnił, że ubezpieczona w 2008 r. skorzystała z prawa przejścia na tzw. wcześniejszą emeryturę. W związku z tym podstawa obliczenia emerytury powszechnej została pomniejszona – zgodnie z art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, obowiązującym od dnia 1 stycznia 2013 r. – o kwotę świadczeń pobranych uprzednio przez ubezpieczoną w ramach wcześniejszej emerytury. Rozpatrując przedmiotową sprawę sąd pytający powziął wątpliwości co do zgodności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS z przepisami Konstytucji.

¹ Sentencja wyroku została ogłoszona dnia 21 marca 2019 r. w Dz. U. poz. 539.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, z późn. zm.

W pytaniu prawnym przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu zarzucono zakwestionowanej regulacji, że narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, ponieważ została wprowadzona bez odpowiednich przepisów przejściowych, ustanawiając niekorzystną dla ubezpieczonych zmianę prawa w sposób nagły i niespodziewany. Przepis ten skonfrontowano również z zasadą równości podnosząc, że w sposób nieuzasadniony różnicuje on sytuację prawną osób w ramach grupy ubezpieczonych obejmującej kobiety urodzone w okresie od dnia 1 stycznia 1949 r. do dnia 31 grudnia 1953 r. Ponadto, zdaniem sądu pytającego, zakwestionowany przepis czyni iluzorycznym prawo do emerytury powszechnej w przypadku kobiet urodzonych w 1953 r., które skorzystały z prawa przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Rekonstruując problem konstytucyjny w przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sprowadza się on do zagadnienia, czy sytuacja prawna kobiet urodzonych w 1953 r., ukształtowana wprowadzeniem art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, a wraz z nim mechanizmu potrącania od podstawy emerytury powszechnej kwot wcześniejszej emerytury pobieranej przez ubezpieczone, nie narusza standardów konstytucyjnych, w wymiarze sformułowanym w pytaniu prawnym inicjującym postępowanie.

II. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli sąd pytający powołał: art. 2 Konstytucji, wywodząc z niego zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, art. 32 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę równości wobec prawa oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do zabezpieczenia społecznego. Stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji spowodowało, że Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędną kontrolę konstytucyjności w oparciu o wzorce wywodzone z art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji i w tym zakresie umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³.

III. Treść orzeczenia.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy

³ Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.

urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając poczynione rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności przypomniał ustalone i ugruntowane w orzecznictwie znaczenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta oznacza konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki. Nakłada ona na prawodawcę wymóg takiego stanowienia prawa, aby nie stawało się ono „swoistą pułapką” dla jego adresatów. Ustawodawca powinien zapewnić jednostkom możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że nie narażą się na skutki prawne, których nie były w stanie przewidzieć uwzględniając stan prawny obowiązujący w momencie podejmowania decyzji. Trybunał przypomniał jednocześnie, że jednostka nie może racjonalnie oczekiwać, iż system prawa pozostanie niezmieniony w sytuacji zmieniających się warunków społecznych lub gospodarczych. Nie może oczekiwać również, że zmiany te nie będą dla niej niekorzystne. Może jednak domagać się, aby wprowadzenie ewentualnych zmian nie następowało w sposób arbitralny, a więc nie było nieuzasadnione i zaskakujące.

W uzasadnieniu omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny scharakteryzował podstawowe założenia reformy emerytalnej z 1999 r. Wskazał przy tym, że możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę miała stanowić mechanizm łagodzący skutki wprowadzenia tej reformy dla niektórych grup ubezpieczonych. Założeniem tego mechanizmu było bowiem obowiązywanie zasad ustalania wysokości świadczenia emerytalnego właściwych dla okresu sprzed reformy emerytalnej, a więc opartych na formule zdefiniowanego świadczenia. W tym kontekście wymaga zauważenia, że prawo do wcześniejszej emerytury przysługiwało m.in. ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełnili łącznie warunki określone w przepisach art. 46 ust. 1 i art. 29 ustawy o FUS. Należy przy tym mieć na uwadze, że zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o FUS warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury, określone w art. 29 tej ustawy, powinny zostać spełnione do dnia 31 grudnia 2008 r. Warunki te we wskazanym przez ustawodawcę terminie mogły spełnić jedynie kobiety urodzone do końca 1953 r. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, na tle założeń reformy emerytalnej z 1999 r. wprowadzenie możliwości skorzystania przez kobiety z roczników 1949 – 1953 z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę na zasadach obowiązujących przed reformą emerytalną było rozwiązaniem korzystnym dla tej grupy ubezpieczonych.

Poddany kontroli konstytucyjności przepis art. 25 ust. 1b ustawy o FUS, wprowadzający mechanizm potrącania kwot pobranych już świadczeń emerytalnych przy obliczaniu podstawy emerytury przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, został wprowadzony do systemu prawnego na mocy ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁴, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Przyjęte rozwiązanie nawiązywało do kapitałowego charakteru nowego systemu emerytalnego. Stanowiło tym samym zaprzeczenie zasad obowiązujących w momencie podejmowania przez ubezpieczone decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę. Zgodnie bowiem z dotychczasowymi regulacjami osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, a następnie po uzyskaniu powszechnego wieku emerytalnego przechodziły do systemu zdefiniowanej składki, przy wymiarze emerytury nie miały uwzględnianej okoliczności wcześniejszego pobierania świadczenia. Niekorzystna dla ubezpieczonych zmiana zasad obliczania podstawy emerytury powszechnej objęła przy tym jedynie kobiety urodzone w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie do ustawy o FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 r. nastąpiło z naruszeniem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczone, które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę, nie miały bowiem – w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego – świadomości co do skutków prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej. Nie mogły przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Trybunał podkreślił, że skoro ustawodawca w ramach zreformowanego systemu emerytalnego stworzył pewnej grupie osób możliwość przejścia na emeryturę na uprzednich, korzystniejszych zasadach, to działając w zaufaniu do prawa, mogły one w sposób uprawniony oczekiwać, że ich uprawnienia będą realizowane w oparciu o te zasady. Jednocześnie Trybunał zauważył, że zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, wypłacanych kobietom urodzonym w latach 1949-1952, które przeszły na tych samych warunkach na wcześniejszą emeryturę, pozostały niezmienione.

⁴ Dz. U. poz. 637 i z 2017 r. poz. 38.

W uzasadnieniu omawianego wyroku podniesiono również, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza możliwość formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłe wycofywanie się państwa ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Stanowi to bowiem niedopuszczalne nadużywanie pozycji przez organy władzy względem obywateli. Wprowadzając zmiany, ustawodawca powinien preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji.

IV. Wskazówki dla ustawodawcy.

Omawiając skutki prawne wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „*w celu zagwarantowania jednolitych zasad zawrotu świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie*”. Trybunał zastrzegł przy tym, że niewydanie takiej regulacji przez ustawodawcę nie zamyka drogi do wznowienia postępowania. Do czasu wydania takiej regulacji osoby uprawnione, realizując prawo sanacji konstytucyjności, mogą zatem występować z wnioskami o wznowienie postępowania. Jako podstawę wznowienia postępowania Trybunał Konstytucyjny wskazał przy tym art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵ – w przypadku postępowań zakończonych wydaniem wyroku przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych oraz art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶ w zw. z art. 124 ustawy o FUS – w przypadku osób, które nie odwołały się od decyzji wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.