



**Dorota Lis-Staranowicz\***

*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

**Joanna Wojciechowicz\*\***

*Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Olsztynie*

## STOSOWANIE KONSTYTUCJI RP PRZEZ SĄDY NA PRZYKŁADZIE ART. 25 UST. 1B USTAWY O EMERYTURACH I RENTACH

1. Tytułowy art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn: Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.)<sup>1</sup> jest mało rozpoznawany przez konstytucjonalistów, ale dobrze jest znany osobom zajmującym się prawem ubezpieczeń społecznych, politykom i kobietom urodzonym w 1953 r.<sup>2</sup> Może wzbudzić jednak zainteresowanie konstytucjonalisty, ponieważ stanowi świetny przykład stosowania Konstytucji przez sądy<sup>3</sup>, obrazuje dialog między sądami, w tym też pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym, a przede wszystkim wskazuje, do którego sądu w Polsce należy ostatnie zdanie w sprawach konstytucyjnych. Ustosunkowanie się do tak zarysowanych kwestii wymaga przedstawienia rozległego stanu faktycznego i dość skąpego stanu prawnego.

Przepis, który jest przedmiotem toczącego się dialogu<sup>4</sup> między sądami w Polsce, został wprowadzony do systemu emerytalnego na podstawie art. 1 pkt 6 lit. b

\* staran@uwm.edu.pl

\*\* wojciechowicz.joanna@gmail.com

<sup>1</sup> Dalej: u.e.r., ustawa emerytalna.

<sup>2</sup> Problem konstytucyjny został szeroko opisany w stanowisku Sejmu z dnia 8 lutego 2018 r. wyrażonym w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 20/16, nr BAS-WAKU-2368/16 oraz w stanowisku Sejmu z dnia 19 marca 2015 r. wyrażonym w postępowaniu przed TK w sprawie P 32/14, nr BAS-WPTK-834/14. Oba dokumenty dostępne są na stronie internetowej Sejmu.

<sup>3</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 5 i nn.

<sup>4</sup> O tym, jak ważny jest dialog sądów dla rozwoju prawa, zob. A. Rodina, *The dialogue between the constitutional court and other courts: some examples from the perspective of Latvia*, „European Journal of Public Matters” 2017, nr 1, s. 6–20; J. Pleps, *Foreign precedents in the case-law of the Latvian Constitutional Court*, „European Journal of Public Matters” 2017, nr 1, s. 21–36; A. Sołtys, *The obligation to interpret national*

ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 637, ze zm.)<sup>5</sup> i stanowi: Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2016 r., poz. 1379), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne (art. 25 ust. 1b u.e.r.)<sup>6</sup>. Przepis ten analizowany w oderwaniu od innych regulacji ubezpieczeń społecznych nie budzi większych zastrzeżeń, ponieważ jest logiczny, a na dodatek również czytelny. Sytuacja zmienia się, jeśli spojrzymy na jego treść w szerszym kontekście, a w szczególności w kontekście konstytucyjnym. Przepis ten ogranicza uprawnienie emerytalne, pozwalające przechodzić ubezpieczonym z emerytury (emerytura w niższym wieku ustalana według systemu zdefiniowanego świadczenia) na emeryturę (emerytura w powszechnym wieku ustalana według systemu zdefiniowanej składki) i przeciwstawia się „sztucznemu” podnoszeniu wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS<sup>7</sup>. Z punktu widzenia systemu ubezpieczeń społecznych stan prawny istniejący przed wprowadzeniem art. 25 ust. 1b u.e.r. był, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny prawa, nieracjonalny, a uprawnienie do przechodzenia z emerytury na emeryturę – sprzeczne z istotą zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego, a także krzywdzące osoby słabiej zorientowane w przepisach<sup>8</sup>. W opinii jednak emerytów, korzystających z wcześniejszych emerytur, art. 25 ust. 1b u.e.r. jest niezgodny z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, a także podważa on zaufanie do państwa i prawa<sup>9</sup>, a nawet, jak niektórzy wskazują, narusza zasadę równości wobec prawa<sup>10</sup>, których źródłem normatywnym jest Konstytucja RP<sup>11</sup>. Skąd biorą się te zarzuty i jakie jest

---

*law in accordance with the European Union law in the jurisprudence of Polish Constitutional Court – focus on limits*, „European Journal of Public Matters” 2017, nr 1, s. 51–62; P. Bureš, *The dialogue between judges leading to a consensus? On a mute and a silent dialogue before ECtHR*, „European Journal of Public Matters” 2017, nr 1, s. 63–74.

<sup>5</sup> Dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r.

<sup>6</sup> K. Antonów, *Komentarz do art. 25, art. 25(a), art. 25(b), art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX 2014; szerzej A. Pysiak, *Problem konstytucyjności skonsumowanego kapitału początkowego wcześniejszych emerytek urodzonych w latach 1949–1953*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2014, t. 1, s. 417–440.

<sup>7</sup> Tak stanowisko Sejmu z dnia 8 lutego 2018 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 20/16, nr BAS-WAKU-2368/16 oraz stanowisko Sejmu z dnia 19 marca 2015 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 32/14, nr BAS-WPTK-834/14.

<sup>8</sup> Tak D. Dzienisiuk, *Zmniejszenie podstawy obliczenia emerytury o kwotę wcześniej pobranych emerytur – uwagi o art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2016, nr 3, s. 4.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat W. Sokolewicz, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 127–140.

<sup>10</sup> Tak A. Pysiak, *Problem konstytucyjności skonsumowanego kapitału początkowego...*, s. 434–437.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

wobec nich stanowisko sądów. Zaczniemy od Sądu Okręgowego w Szczecinie, który zainicjował konstytucyjną dyskusję nad art. 25 ust. 1b u.e.r., składając pytanie prawne.

2. Pytaniu prawnemu towarzyszył następujący stan faktyczny. Ubezpieczona pobierała od 2007 r. emeryturę wcześniejszą przyznaną (dalej: e.n.w.) w związku z ukończeniem 55 roku życia i osiągnięciem wymaganego okresu zatrudnienia. Należy wyjaśnić, że wysokość emerytury została skalkulowana według zasady zdefiniowanego świadczenia (o wysokości decyduje tzw. część socjalna, wysokość zarobków z wybranych lat, okres podlegania ubezpieczeniu). Dodamy, że jej wysokość nie podlegała obniżeniu z racji skorzystania z prawa do emerytury w obniżonym wieku, ponieważ był to wiek alternatywny, na co zwracał uwagę Sejm, do tzw. wieku powszechnego wynoszącego 60 lat<sup>12</sup>. Po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego (2012 r.) ubezpieczona wystąpiła w 2013 r. z wnioskiem do ZUS o przyznanie emerytury powszechnej (dalej: e.p.w.). Organ rentowy przyznał wnioskodawczyni prawo do tego świadczenia od pierwszego dnia miesiąca, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę. Wysokość świadczenia ustalił na podstawie obowiązującego od 1 stycznia 2013 r. przepisu art. 25 ust. 1b u.e.r., nakazującego potrącenie wypłaconych e.n.w. Emerytura w powszechnym wieku była mniejsza niż pobierana przez ubezpieczoną. Z kolei e.p.w. obliczona według starych zasad, a więc bez mechanizmu potrącania, była wyższa znacznie od pobieranej. Świadczenia w wyższym wymiarze domagała się ubezpieczona przed Sądem Okręgowym, podnosząc, że ZUS niesłusznie potrącił wypłacone e.n.w. ze zgromadzonego przez nią kapitału<sup>13</sup>.

W takim stanie faktycznym Sąd Okręgowy w Szczecinie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: „czy art. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca z 2012 r.) w związku z art. 22 tej ustawy, dodający do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1440)<sup>14</sup> art. 25 ust. 1b, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury, o jakiej mowa w art. 24 ustawy FUS, przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji?” Sąd Okręgowy wskazał, że powyższe przepisy budzą wątpliwości konstytucyjne, ponieważ wobec tych emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury w powszechnym wieku w 2012 r. i wnioski złożyli do końca 2012 r., nie ma zastosowania mechanizm potrącania wypłaconych wcześniej e.n.w.

<sup>12</sup> Tak stanowisko Sejmu z dnia 8 lutego 2018 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 20/16, nr BAS-WAKU-2368/16 oraz stanowisko Sejmu z dnia 19 marca 2015 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 32/14, nr BAS-WPTK-834/14.

<sup>13</sup> Stan faktyczny ustalony na podstawie postanowienia TK z 3 listopada 2015 r., P 11/14 oraz postanowienia SO w Szczecinie z dnia 18 grudnia 2014 r.

<sup>14</sup> Dalej: ustawa FUS.

Wobec skarżącej z kolei, która nabyła prawo do e.p.w. w 2012 r., ale wniosek złożyła w 2013 r., ma zastosowanie ten mechanizm. Taki stan rzeczy z jednej strony różnicuje podmioty podobne, z drugiej zaś strony nie chroni w sposób właściwy prawa słusznie nabyte (prawo do e.p.w.). Wobec tego art. 25 ust. 1b u.e.r. jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 2 Konstytucji) oraz konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

3. Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył pytania merytorycznie. Postanowieniem z dnia 3 listopada 2015 r. (P 11/14) umorzył postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku<sup>15</sup>. Sąd konstytucyjny dostrzegł możliwość usunięcia wątpliwości konstytucyjnych w drodze dostępnych metod wykładni. Trybunał Konstytucyjny oparł swoje stanowisko m.in. na poglądzie wyrażonym przez Sąd Najwyższy<sup>16</sup>, zgodnie z którym nabycie prawa do świadczenia następuje *ex lege* i co do zasady nie jest uzależnione ani od złożenia przez ubezpieczonego stosownego wniosku, ani też od ustalenia (potwierdzenia) tego prawa decyzją organu rentowego, która ma charakter deklaratoryjny. Natomiast zmiany w przepisach ograniczające dotychczasowe uprawnienia, czy też wprowadzające dodatkowe warunki nabycia prawa do renty, nie mają wpływu na istnienie prawa nabytego (powstałego) przed zmianami, niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek o świadczenie (jego realizację). Trybunał Konstytucyjny przywołał także pogląd Sądu Najwyższego<sup>17</sup>, zgodnie z którym ochroną praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Trybunał stwierdził także, że zmiany warunków uzyskania prawa do emerytury w okresie od spełnienia warunków nabycia tego prawa do wydania stosownej decyzji emerytalnej oraz na etapie realizowania prawa do emerytury (spełniania świadczenia) są konstytucyjnie niedopuszczalne, gdyż naruszają zasadę ochrony słusznie nabytych praw emerytalnych. Na poparcie powyższych tez Trybunał Konstytucyjny przytoczył także swoje stanowisko wy-

<sup>15</sup> Taki też był wniosek Prokuratura Generalnego z dnia 15 maja 2015 r., nr PG VIII TK P 32/14 oraz Sejmu, który oprócz wniosku o umorzenie postępowania przedstawił argumenty przemawiające za zgodnością zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Zdaniem Sejmu brak mechanizmu potrącania prowadziłoby do „swoistego paradoksu”, ponieważ: „Im później ubezpieczony złożyłby wniosek o e.p.w., tym większą otrzymałby emeryturę w systemie zdefiniowanej składki. Ergo im dłużej konsumowałby składki, pobierając e.n.w., tym większy byłby wymiar jego świadczenia z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Zgromadzony kapitał podlegałby stałej waloryzacji, powiększając swoją wartość. Z kolei współczynnik dalszego życia stawałby się krótszy, ponieważ decyzja o przejściu na e.p.w. oddalona byłaby w czasie. W takim przypadku, czego zdaje się nie zauważać sąd pytający, wysokość emerytur osób, które wystąpiły z wnioskiem o e.p.w. w 2012 r., odbiegałaby rażąco na ich niekorzyść od wysokości emerytur osób, które nabyły prawo do e.p.w. w 2012 r., lecz z żądaniem przyznania prawa do e.p.w. wystąpiły dużo później”, zob. stanowisko z dnia 19 marca 2015 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 32/14, nr BAS-WPTK-834/14.

<sup>16</sup> Wyrok SN z dnia 4 listopada 2014 r., I UK 100/14.

<sup>17</sup> Wyrok SN z dnia 14 września 2014 r., I UK 19/14.

rażone w wyroku pełnego składu z dnia 7 maja 2014 r.<sup>18</sup>, zgodnie z którym ochrona przysługuje zarówno prawom nabytym w drodze skonkretyzowanych ostatecznych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawom nabytym *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o przyznanie świadczenia.

Sąd pytający zastosował się do wskazówek Trybunału Konstytucyjnego wyrażonych w postanowieniu o sygn. P 11/14 i wyrokiem z dnia 17 grudnia 2015 r. (VI U 2161/13)<sup>19</sup> zmienił decyzję organu rentowego, nakazując wypłacić e.p.w. bez potrącenia wypłaconych dotychczas e.n.w.

4. Jakkolwiek postanowienie Trybunału Konstytucyjnego stanowiło kanwę rozstrzygnięcia sądu pytającego, to skądinąd nie wytyczyło określonego modelu postępowania sądów w analogicznych sprawach. Można zaobserwować różne postawy sądów wobec stosowania przez ZUS mechanizmu potrącenia w sytuacji, kiedy ubezpieczony: a) spełnił prawo do e.p.w. przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b u.e.r. i b) wniosek o e.p.w. złożył w nowym reżimie prawnym<sup>20</sup>.

Pierwsze stanowisko nawiązuje do rozstrzygnięcia sądu pytającego i jednocześnie do poglądów TK wyrażonych w sprawie P 11/14. Zdaniem sądów powszechnych: „Zmiany [...] w przepisach ograniczające dotychczasowe uprawnienia, czy też wprowadzające dodatkowe warunki nabycia prawa do emerytury, nie mają wpływu na istnienie prawa nabytego (powstałego) przed tymi zmianami, niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek o świadczenie (jego realizację). Tak jednoznacznie wynika z przytoczonego przez odwołującą się wyroku SN z dnia 4 listopada 2014 r. (I UK 100/14) oraz uzasadnienia postanowienia TK z dnia 3 listopada 2015 r. (P 11/14). Sąd Okręgowy rozpoznający niniejszą sprawę w pełni takie stanowisko akceptuje. Ma ono też uzasadnienie w powołanym w odwołaniu wyroku SN z dnia 14 września 2014 r. (I UK 19/14), w którym Sąd ten wskazał, że nowa ustawa nie może pozbawić ubezpieczonego prawa, które nabył na mocy poprzedniej regulacji (ustawy). Nie jest zatem uprawniona wykładnia, że rozstrzygające znaczenie ma stan prawny w chwili złożenia wniosku o prawo bądź wydania decyzji przez organ rentowy. Chwila złożenia wniosku o przyznanie prawa do świadczenia, a więc i do emerytury, ma znaczenie tylko dla momentu, od którego należy się jego wypłata”<sup>21</sup>. Powyższy sposób stosowania art. 25

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12.

<sup>19</sup> Szerzej zob. J. Wojciechowicz, *The gloss to the judgement of the Regional Court in Szczecin of 17 December 2015 in the case VI U 2161/13*, „European Journal of Public Matters” 2017, No. 1, s. 107–113.

<sup>20</sup> Tak D. Dzienisiuk, *Zmniejszenie podstawy obliczenia emerytury o kwotę wcześniej pobranych emerytur – uwagi o art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2016, nr 3, s. 22; stanowisko Sejmu RP z dnia 8 lutego 2018 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 20/16, nr BAS-WAKU-2368/16.

<sup>21</sup> Tak wyrok SO w Suwałkach z dnia 24 czerwca 2016 r., III U 196/16; por. też wyrok SO w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 maja 2016 r., VI U 189/16 i wyrok SO w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2017 r., VIII U 2607/16; wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 11 kwietnia 2017 r., V U 359/16; zob. stanowisko Sejmu z dnia 8 lutego 2018 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 20/16, nr BAS-WAKU-2368/16.

ust. 1b u.e.r. pozostaje również w zgodzie z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych<sup>22</sup>.

Drugie stanowisko odrzuca możliwość wykładni art. 25 ust. 1b u.e.r. zaproponowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Sądy powołują się na pogląd Trybunału, w myśl którego ochrona praw nabytych w regulacjach z zakresu szeroko pojętego zabezpieczenia społecznego nie ma charakteru absolutnego, a także na ustabilizowane stanowisko Sądu Najwyższego w zakresie stosowania przepisów odnoszących się do ustalania wysokości świadczenia. „O ile bowiem ocena spełnienia warunków do nabycia prawa do świadczenia następuje według przesłanek warunkujących nabycie tego prawa, obowiązujących w dacie spełnienia ostatniej przesłanki – o tyle określenie wysokości świadczenia związane jest z datą złożenia wniosku o świadczenie, co wynika wprost z treści art. 25 ust. 1 cyt. ustawy, zgodnie z którym (także w brzmieniu obowiązującym na dzień [...]), tj. dzień osiągnięcia przez skarżącą wieku 60 lat) podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. Tak więc to z datą, od której przysługuje wypłata emerytury – co realizuje się zgodnie z art. 129 ust. 1 cyt. ustawy po złożeniu wniosku przez ubezpieczonego – a nie z datą nabycia prawa do świadczenia [...] następuje ustalanie wysokości świadczenia, konsekwentnie według regulacji prawnej obowiązującej na datę, od jakiej przyznano prawo do wypłaty świadczenia. Skoro w styczniu 2013 r. wszedł w życie przepis art. 25 ust. 1b [...], a ubezpieczona złożyła wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury dopiero w dniu 21 stycznia 2016 r., to do ustalenia wysokości świadczenia podlegającego wypłacie organ rentowy w sposób prawidłowy zastosował przywołany przepis art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach, obowiązujący w dacie ustalania wysokości świadczenia”<sup>23</sup>. Istotne jest, że takie rozumienie art. 25 ust. 1b u.e.r. nie narusza, zdaniem niektórych sądów, konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych<sup>24</sup>. Sądy stoją na stanowisku, że prawo nie zadziało wstecz, gdyż wysokość emerytury ustalano na nowych zasadach obowiązujących w dniu złożenia wniosku<sup>25</sup>.

Trzecie stanowisko opiera się na założeniu, że ustawa wprowadzająca art. 25 ust. 1b u.e.r. nie zawiera przepisów o charakterze przejściowym. W takim stanie nowy przepis powinno się stosować od dnia jego wejścia w życie, a więc od 1 stycznia 2013 r. Tak więc negatywne skutki stosowania tego przepisu nie powin-

<sup>22</sup> Wyrok SA w Białymstoku z dnia 31 sierpnia 2016 r., III AUa 190/16; zob. stanowisko Sejmu RP z dnia 8 lutego 2018 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P20/16, nr BAS-WAKU-2368/16.

<sup>23</sup> Wyrok SA w Katowicach z dnia 27 września 2017 r., III AUa 1013/16; wyrok SA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2015 r., III AUa 2048/14; wyrok SA w Łodzi z dnia 27 września 2017 r., III AUa 1348/16.

<sup>24</sup> Wyrok SA w Łodzi z dnia 12 listopada 2015 r., III AUa 415/15; wyrok SA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2015 r., III AUa 2048/14.

<sup>25</sup> Wyrok SO w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2015 r., IV U 136/14.

ny sięgać wstecz. W rezultacie „można odliczyć kwoty wcześniejszej emerytury pobrane dopiero od daty wejścia w życie cytowanego przepisu”. W przeciwnym razie „Pomniejszenie podstawy emerytury przyznanej w zwykłym wieku emerytalnym o sumę kwot emerytur pobranych przed dniem 1 stycznia 2013 r., tj. przed dniem wejścia w życie przepisu nakazującego odliczenie od podstawy wymiaru emerytury kwoty pobranej emerytury wcześniejszej, powodowałoby działanie prawa wstecz, a także sprzeczne byłoby z zasadą pewności prawa. Ubezpieczony, wiedząc, że suma kwot pobranych emerytur wcześniejszych będzie powodowała zmniejszenie wysokości emerytury przyznanej następnie w zwykłym wieku emerytalnym, inaczej planowałby datę złożenia wniosku o wcześniejszą emeryturę, a być może nie złożyłby takiego wniosku”. Innymi słowy, emerytura w powszechnym wieku ustalona według metody kapitałowej „nie podlega pomniejszeniu o sumę kwot emerytury pobranej przed 1 stycznia 2013 roku”, ale pomniejsza się o sumę emerytur wypłaconych od 1 stycznia 2013 r.<sup>26</sup>

Powyżej zarysowane poglądy sądów, w tym także Trybunału Konstytucyjnego, pokazują, że w sprawie wykładni i stosowania art. 25 ust. 1b u.e.r. organy sądowe nie mówią „jednym głosem”. Postanowienie TK, wskazujące na możliwość prokonstytucyjnej wykładni spornego przepisu, stanowi dla jednych sądów argument wzmacniający siłę ich rozstrzygnięć, które zmieniają decyzje ZUS. Inne sądy akcentują okoliczność, że TK umorzył postępowanie w sprawie i nie wydał wyroku merytorycznego, co pozostaje bez wpływu na sposób rozstrzygania spraw przed nimi zawisłych. A ponadto odwołują się one do innych orzeczeń sądu konstytucyjnego, akceptujących zmiany w prawie ubezpieczeń społecznych, a mających wpływ na wysokość świadczeń. Racjonalny głos pobrzmiwia w tych orzeczeniach, które dostrzegają brak przepisów przejściowych i nakazują stosować potrącenie tylko do świadczeń wypłaconych od 1 stycznia 2013 r. Niezależnie od tej konstatacji, trzeba stwierdzić, że postanowienie TK wydane w sprawie P 11/14 i zawarte w nim wskazówki co do zakresu stosowania spornego przepisu nie stanowią punktu odniesienia dla wszystkich sądów powszechnych, a przede wszystkim dla sądów apelacyjnych, których rozstrzygnięcia mają przecież charakter prawomocny. Uwaga ta jest również aktualna w odniesieniu do organów emerytalnych, które dokonują potrącenia bez względu na datę powstania prawa do e.p.w.

5. Powyższe rozbieżności, których sprawcą był – jak się wydaje – Trybunał Konstytucyjny, zostały usunięte rozstrzygnięciami Sądu Najwyższego wydanymi na wniosek Sądu Apelacyjnego w Gdańsku<sup>27</sup> oraz w wyniku rozpatrywania

<sup>26</sup> Wyrok SA w Lublinie z dnia 17 maja 2017 r., III AUa 1034/16.

<sup>27</sup> Sąd Apelacyjny w Gdańsku powziął wątpliwości interpretacyjne w sprawie, w której stan faktyczny był nieco inny niż opisany wyżej, ale sedno problemu również koncentrowało się na kwestii pomniejszenia emerytury obliczonej na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej o sumę kwot pobranej wcześniejszej emerytury.

skargi kasacyjnej. Sąd Apelacyjny dostrzegał rację tych poglądów, które akcentują konieczność zachowania zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych, a także sprawiedliwości społecznej w procesie stosowania art. 25 ust. 1b u.e.r. Z Konstytucji wynika, zdaniem sądu, zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Z tego względu Sąd Apelacyjny był skłonny uznać, że prokonstytucyjna wykładnia art. 25 ust. 1b oraz art. 55a ust. 2 ustawy emerytalnej powinna prowadzić do wniosku, iż nie należy stosować mechanizmu potrącania wobec tych emerytów, którzy prawo do e.p.w. nabyli przed 1 stycznia 2013 r. (stanowisko aprobujące pogląd TK).

Sąd Najwyższy wydał 12 września 2017 r. wyrok<sup>28</sup> oraz podjął 19 października 2017 r.<sup>29</sup> uchwałę, z których jednoznacznie wynika, że mechanizm potrącenia stosuje się do ustalenia wysokości e.p.w. bez względu na datę powstania prawa do tego świadczenia. W uzasadnieniu uchwały SN wskazał, że stosowanie tego mechanizmu wobec ubezpieczonych nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, ponieważ sporny przepis nie modyfikuje prawa do emerytur, ale wpływa na jego wysokość. Sąd Najwyższy stwierdził, że prawo do świadczenia, w myśl art. 100 u.e.r., powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia. Jednak biorąc pod uwagę treść art. 129 ust. 1 ustawy emerytalnej, nabycie prawa nie przesądza o możliwości jego realizacji, gdyż świadczenia wypłaca się, poczynając od dnia powstania do nich prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu. Zatem należy rozróżnić prawo do emerytury nabyte na mocy art. 100 ustawy emerytalnej od prawa do określonej wysokości świadczenia, ustalonej decyzją organu rentowego po rozpatrzeniu wniosku, złożonego przez zainteresowanego. Taka konstrukcja przepisów oznacza, że prawo do emerytury powstaje z mocy prawa z dniem spełnienia wszystkich, niezbędnych warunków do jej nabycia, ale wypłata emerytury w określonej wysokości następuje w drodze decyzji organu rentowego. Decyzja zaś określa wysokość emerytury na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu złożenia wniosku. Zasada ochrony praw nabytych zostałaby naruszona tylko wówczas, gdyby nowe przepisy prawa formułowały nowe, dodatkowe przesłanki niezbędne do nabycia prawa do emerytury lub modyfikowały istniejące, wprowadzając np. wyższy wiek emerytalny czy też dłuższy staż ubezpieczeniowy. Zatem ochronie konstytucyjnej podlega wyłącznie nabyte niezrealizowane prawo do emerytury od momentu jego nabycia z mocy prawa. Natomiast prawo do emerytury w określonej wysokości powstaje dopiero w momencie ustalenia jej wysokości w drodze decyzji, w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku.

<sup>28</sup> Wyrok SN z dnia 12 września 2017 r., II UK 381/16.

<sup>29</sup> Uchwała SN z dnia 19 października 2017 r., III UZP 6/17.



Warto jeszcze zwrócić uwagę na inny fragment uzasadnienia uchwały wykładniczej, zawierający ocenę spornej regulacji. Sąd Najwyższy stoi, jak się wydaje, na słusznym stanowisku, że: „skorzystanie z przywileju przejścia i pobrania wcześniejszych emerytur na podstawie przepisów szczególnych dotyczących emerytur dla niektórych ubezpieczonych uzasadnia i proporcjonalnie usprawiedliwia pomniejszenie podstawy wymiaru emerytury [...] o sumy poprzednio pobranych wcześniejszych emerytur [...], ponieważ osobom uprawnionym do takich samych rodzajowo świadczeń powinna przysługiwać emerytura ustalana według takich samych (równych) zasad obliczania jej wysokości bez względu na datę złożenia wniosku emerytalnego. Każdy mechanizm ustalania wysokości świadczeń emerytalnych ma określone uwarunkowania majątkowe, które gwarantują prawem określoną wysokość ustalanych emerytur w prognozowanych długoterminowych okresach ich pobierania, przede wszystkim ze względu na zgromadzony kapitał składkowy, który pomniejszają wcześniej wypłacone kwoty pobranych długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Taki stan rzeczy usprawiedliwia ustawowe modyfikowanie wysokości emerytur ze względu na wcześniejsze pobranie i spożytkowanie tych samych rodzajowo, choć wcześniejszych świadczeń emerytalnych, które uszczupliły zgromadzony indywidualny kapitał emerytalny oraz fundusz ubezpieczeń społecznych, z którego emerytury są wypłacane”. W ocenie SN mechanizm przechodzenia „z emerytury na emeryturę” jawi się jako przywilej określonych grup ubezpieczonych, którzy dwukrotnie nabywają prawo do emerytury [emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia oraz emerytury w systemie zdefiniowanej składki – uwaga własna]. Z kolei sporny art. 25 ust. 1b u.e.r. likwiduje ten przywilej.

Reasumując, orzeczenia SN nie pozostawiają wątpliwości, że art. 25 ust. 1b ma zastosowanie do wszystkich ubezpieczonych bez względu na datę złożenia wniosku i datę powstania prawa do e.p.w. A najważniejsze, SN nie dostrzega naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych przez art. 25 ust. 1b u.e.r., co zostało wyrażone pośrednio w uzasadnieniu rozstrzygnięć. Co więcej, SN analizuje mechanizm potrącania wypłaconych emerytur przez pryzmat likwidacji przywileju i urzeczywistniania zasady równości wobec prawa. Dodatkowo, inaczej niż TK, dokonuje wykładni art. 25 ust. 1b u.e.r.

6. Powyższe rozstrzygnięcia nie zakończyły dyskusji wokół art. 25 ust. 1b u.e.r., ponieważ na długo przed ich wydaniem Sąd Okręgowy w Szczecinie złożył do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, którego nie wycofał po orzeczeniach Sąd Najwyższy<sup>30</sup>. Sąd ma wątpliwości, czy przepis ten „w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. emerytury wcześniejszej na podstawie przepisów art. 46 i 50 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS,

<sup>30</sup> Postanowienie SO w Szczecinie – Wydział VI Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 sierpnia 2016 r.

jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”. Sąd pytający wyróżnia wśród ubezpieczonych grupę urodzonych pomiędzy 1949 a 1953 r. kobiet, które mogły przechodzić na e.n.w., jeśli do końca 2008 r. spełniły wszystkie przesłanki [wiek 55 lat i staż 30 lat – uwaga własna]. Ich wyodrębnienie było konieczne z uwagi na reformę systemu ubezpieczeń społecznych oraz likwidację tzw. emerytur w obniżonym wieku. Wobec tego w drodze łagodnej ewolucji, polegającej na stopniowym wygaszaniu uprawnień, kobiety te utrzymały uprawnienia do e.n.w., a także prawo do przejścia z emerytury na emeryturę<sup>31</sup>. Z tym zastrzeżeniem, że wobec kobiet urodzonych w 1953 r. ma zastosowanie mechanizm potrącania wypłaconych e.n.w. Pozostałe ubezpieczone miały możliwość, z uwagi na długie *vacatio legis* art. 25 ust. 1b u.e.r., wystąpić do ZUS z wnioskiem o przyznanie e.p.w. w pełnej wysokości. Przepis art. 25 art. 1b u.e.r. narusza, zdaniem sądu pytającego, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego obywateli, gdyż kobiety z rocznika 1953 nie miały świadomości, że decyzja o przejściu na e.n.w. „może wpłynąć niekorzystnie na ich późniejszą sytuację prawną”. „W konsekwencji, działając w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa, ubezpieczeni podjęli w przeszłości decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę. Niewykluczone jednak, że gdyby w momencie przejścia na wcześniejszą emeryturę wiedzieli, iż spowoduje to pomniejszenie wysokości podstawy emerytury, o której mowa w art. 24 (nabywanej w wieku powszechnym), to mogliby podjąć decyzję o rezygnacji ze złożenia wniosku o ustalenie prawa do wcześniejszej emerytury, stwierdzając na przykład, że korzystniejsze dla nich będzie nabycie prawa do emerytury w wieku powszechnym nie pomniejszonej o wypłacone wcześniej świadczenia”. Poza tym „w sytuacji, w której osoby takie zostały – tuż przed nabyciem prawa do świadczenia – zaskoczone decyzją ustawodawcy dotyczącą sposobu obliczania tegoż świadczenia, ich prawo do nabycia emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego stało się w istocie wyłącznie iluzoryczne”<sup>32</sup>.

Powyższe wątpliwości tracą swoje uzasadnienie w świetle orzeczeń Sądu Najwyższego, dla którego zaskarżony przepis jawi się jako zrównujący prawa

<sup>31</sup> Tak stanowisko Sejmu RP z dnia 8 lutego 2018 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 20/16, nr BAS-WAKU-2368/16.

<sup>32</sup> Pytanie prawne było przedmiotem prac Komisji Ustawodawczej Sejmu VIII kadencji, która stanęła na stanowisku, że zaskarżony art. 25 ust. 1b u.e.r. jest zgodny z Konstytucją. Zob. opinia nr 204 Komisji Ustawodawczej uchwalona w dniu 25 stycznia 2018 r. dla Marszałka Sejmu w sprawie pytania prawnego SO w Szczecinie – Wydział VI Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (P 20/16) uchwalona w dniu 25 stycznia 2018 r. dla Marszałka Sejmu w sprawie pytania prawnego SO w Szczecinie – Wydział VI Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (P 20/16); zob. też stanowisko Sejmu z 8 lutego 2018 r. w postępowaniu przed TK w sprawie P 20/16, nr BAS-WAKU-2368/16. Inne zdanie w sprawie wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich, który podzielił stanowisko sądu pytającego – zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 grudnia 2016 r., nr 111.7060.796.2016.AJ/LN. Również Prokurator Generalny dostrzega niezgodność art. 25 ust. 1 u.e.r. z art. 2 Konstytucji – zob. pismo Prokuratora Generalnego z dnia 27 września 2017 r., nr PK VIII TK 133.2016. Przywołane dokumenty dostępne są na stronie internetowej TK, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2020/16> [dostęp: 4.02.2018].

wszystkich emerytów. Nie można tracić z pola widzenia, że również niektóre składy orzekające sądów powszechnych pozytywnie oceniają wprowadzenie art. 25 ust. 1b u.e.r.: „żądanie dalszego waloryzowania kapitału początkowego oraz składek wniesionych do systemu przed przyznaniem emerytury do obliczenia podstawy wymiaru emerytury, której wysokość jest ustalana na podstawie art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, bez uwzględnienia faktu konsumowania części składek odprowadzanych do systemu emerytalnego poprzez pobrane świadczenia, nie może być traktowane jako roszczenie o zrealizowanie prawa słusznie nabytego”<sup>33</sup> lub „Istnienie stanu poprzedzającego zakwestionowaną nowelizację mogłoby zostać uznane za naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej, również zawartą w art. 2 Konstytucji, jak i zasadę równości wszystkich ubezpieczonych”<sup>34</sup>. Problem jednak polega na tym, że ustawodawca, mając świadomość istnienia nieprawidłowości w systemie ubezpieczeń, dość późno usunął ów przywilej, który najbardziej dotyka kobiety urodzone w 1953 r.

Reasumując ten wątek, należy stwierdzić, że sądem mającym ostatnie zdanie w sprawie art. 25 ust. 1b u.e.r. będzie Trybunał Konstytucyjny, którego wyrok afirmatywny potwierdzi wcześniej wyrażoną ocenę Sądu Najwyższego. Wyrok negatywny z kolei uchyli moc obowiązującą zaskarżonego przepisu, ale także odrzuci ocenę wyrażoną przez Sąd Najwyższy i wpłynie na zakres wyrokowania sądów powszechnych i też Sądu Najwyższego.

7. Powyżej zrekonstruowane wypowiedzi sądów, odnoszące się do zakresu stosowania art. 25 ust. 1b u.e.r., prowadzą do kilku wniosków natury ogólnej.

Po pierwsze, sądy powszechne stosują Konstytucję i w świetle jej przepisów ustalają treść norm prawnych, ale też oceniają rozwiązania przyjęte przez prawodawcę. Bez wątpienia normy konstytucyjne stanowią punkt odniesienia dla wykładni regulacji ustawowych, co zapewnia spójność w systemie prawa.

Po drugie, przykład art. 25 ust. 1b u.e.r. wskazuje, że sądy nie zawsze mówią jednym głosem. Wykładnia i ocena tytułowego przepisu przez sądy powszechne jest różna. Z jednej strony narusza on zasadę: ochrony praw nabytych, zaufania do państwa i prawa, równości wobec prawa. Z drugiej strony jawi się jako instrument przywracający konstytucyjną równość i sprawiedliwość w systemie emerytalnym. Jest też zgodny z zasadą ochrony praw nabytych.

Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny dostrzega możliwość „zawieszenia” stosowania mechanizmu potrącenia wobec ubezpieczonych, którzy warunki do e.p.w. nabyli przed 1 stycznia 2013 r.<sup>35</sup> Takiej możliwości nie dostrzega Sąd Najwyższy, dla którego sporny przepis powinien mieć zastosowanie do każdego ubezpieczonego bez względu na datę powstania świadczenia. Ten dwugłos najwyższych

<sup>33</sup> Wyrok SA w Łodzi z dnia 12 listopada 2015 r., III AUa 415/15.

<sup>34</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2015 r., III AUa 2048/14.

<sup>35</sup> M. Jackowski, *Wykonywanie wyroków TK przez sądy* [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013, s. 282 i nn.

organów sądowych w sprawie tytułowego przepisu przekładał się na sytuację ubezpieczonych, którym jedne sądy przyznawały prawo do e.p.w. w wyższym wymiarze, inne sądy zaś – stosowały mechanizm potrącania. Taki stan rzeczy powodował wtórną nierówność podmiotów podobnych spowodowaną aktami stosowania prawa.

Po czwarte, ostatnie zdanie w sprawie należy jednak do Trybunału Konstytucyjnego, który rozpatrując pytanie prawne Sądu Okręgowego, utrzyma lub uchyli domniemanie konstytucyjności art. 25 ust. 1b u.e.r. Tym samym przetnie dyskusję nad konstytucyjnością lub niekonstytucyjnością tytułowej regulacji.

**Dorota Lis-Staranowicz, Joanna Wojciechowicz**

**APPLICATION OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND  
BY COURTS ON THE EXAMPLE OF ART. 25 P. 1B OF THE ACT  
ON OLD-AGE AND DISABILITY PENSIONS  
FROM THE SOCIAL INSURANCE FUND**

The aim of the article is to draw attention to the problem of applying the Constitution by courts and to the dialogue between courts in regard to the understanding and application of constitutional norms. A canvas for such aim is the entry into force of art. 25 p. 1b of the Act of 17 December 1998 on old-age and disability pensions from the Social Insurance Fund, which caused a number of constitutional doubts. This example shows that courts do not always speak with the same voice on constitutional matters, and the results of the pro-constitutional interpretation may lead to various decisions not only issued by common courts, but also by the highest judicial instances in Poland.