

RCL DPiO 5604-4/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 13 LISTOPADA 2012 R., O SYGN. AKT K 2/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., o sygn. akt K 2/12.

Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 22 listopada 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1285.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że 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 późn. zm.), 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.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Norma wynikająca z przepisu art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nakazująca zawieszenie prawa do emerytury odnośnie osób, które nabyły to prawo przed 1 stycznia 2011 r., lecz przed 1 października 2011 r. nie rozwiązały stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywały pracę w momencie nabycia prawa do emerytury, utraciła moc obowiązującą wraz z ogłoszeniem wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 22 listopada 2012 r.

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Zgodnie z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej „ustawą o FUS”, prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego z tytułu zatrudnienia, jeżeli emeryt kontynuuje to zatrudnienie bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury (przy czym dzień nabycia prawa do emerytury ustalany jest w decyzji organu rentowego). Przedmiotowa regulacja wprowadzona została do systemu prawa ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, zwaną dalej „nowelizacją z 2010 r.”, i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. Zgodnie z brzemieniem tego przepisu, nie znosi się samej możliwości łączenia emerytury z dochodami z pracy zarobkowej, gdyż emeryt po rozwiązaniu stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą może nawiązać stosunek pracy ponownie z tym samym bądź też z innym pracodawcą. Wówczas będzie mógł on pobierać równocześnie wynagrodzenie za pracę, jak i świadczenie emerytalne.

Przepis art. 103a ustawy o FUS znalazł zastosowanie nie tylko do osób, które nabywały prawo do emerytury począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r., ale również wobec emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury przed tym dniem. W świetle bowiem art. 28 nowelizacji z 2010 r., do emerytur przyznanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy przepisy ustawy o FUS w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się poczynając od dnia 1 października 2011 r. Tym samym nową regulacją objęci zostali również emeryci, którzy nabyli prawo do emerytury na podstawie przepisów nieprzewidujących uprzedniego obowiązku rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą, jako warunku realizacji prawa do emerytury (tj. w stanie prawnym obowiązującym między 8 stycznia 2009 r. a 31 grudnia 2010 r.). Po wejściu w życie nowelizacji z 2010 r., emeryci ci mogli pobierać emeryturę bez konieczności rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą tylko do dnia 30 września 2011 r., czyli przez 9 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy. Jeżeli przed 1 października 2011 r. stosunek pracy nie został rozwiązany, prawo do emerytury ulegało zawieszeniu na mocy art. 103a ustawy o FUS. W konsekwencji zaistnienia przesłanki zawieszenia prawa do emerytury (określonej w art. 103a) wypłata świadczenia emerytalnego była wstrzymywana na podstawie art. 134 ust. 1 ustawy o FUS, przy czym zawieszenie trwało od dnia ziszczenia się przesłanki aż do dnia jej ustania, z tym że nie wcześniej niż od miesiąca złożenia wniosku o wznowienie wypłaty świadczenia emerytalnego lub wydania decyzji w tej sprawie (art. 135 ust. 1 ustawy o FUS).

W tym miejscu warto zauważyć, że regulację analogiczną do art. 103a ustawy o FUS zawierał art. 103 ust. 2a ustawy o FUS, obowiązujący między 1 lipca 2000 r. a 7 stycznia 2009 r., który podlegał kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 45/04. W wyroku

z 7 lutego 2006 r., Trybunał orzekł, że art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zgodny z powołanymi przepisami Konstytucji, w tym z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał wskazywał, 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.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na zapewnieniu jednostce poczucia bezpieczeństwa prawnego. Jednostka podejmując „życiowe” decyzje, powinna mieć możliwość czynienia tego z pełną świadomością przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych jej zachowań na gruncie obowiązującego prawa. Działanie obywatela powinno opierać się na przekonaniu o pewności i stabilności nie samych przepisów, lecz kształtowanych na ich podstawie stosunków prawnych, których decyduje się być stroną, bez obawy o arbitralne decyzje prawodawcy w tym zakresie. Zasada zaufania obywateli do państwa ma szczególne znaczenie w stosunkach z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdyż jak podkreśla Trybunał, ubezpieczony działa w przeświadczeniu, że po spełnieniu przesłanek ustawowych, takich, jak praca przez określony czas, odprowadzanie składek w danej wysokości, osiągnięcie odpowiedniego wieku, czy też związanych z zaistnieniem innego ryzyka ubezpieczeniowego wskazanego w przepisach, otrzyma konkretne świadczenie emerytalne. Z uwagi na specyfikę tego rodzaju stosunków, w których ubezpieczony „umawia się z ustawodawcą” na spełnienie określonych warunków, odzwierciedlenie powinna znajdować również zasada *pacta sunt servanda*. Ubezpieczony ma bowiem podstawy prawne do tego aby oczekiwać, że po spełnieniu stawianych warunków otrzyma umówione świadczenie.

Niewątpliwie Konstytucja dopuszcza odstępianie przez ustawodawcę od obowiązujących regulacji i zamianę ich na mniej korzystne, ze względu na przykład na stabilność finansów publicznych. Rolą ustawodawcy jest bowiem kształtowanie zakresu i form zabezpieczenia społecznego, realizowanego m.in. w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, dostosowując rozwiązania systemowe do zmieniających się warunków społecznych, ekonomicznych, czy też demograficznych. Niemniej jednak, jak zaznacza Trybunał, nie może on kształtować treści obowiązujących norm w sposób zupełnie dowolny, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie arbitralnie wyznacza.

Zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny norma wyrażona w art. 28 nowelizacji z 2010 r. w związku z art. 103a ustawy o FUS, ustanawiała mechanizm zawieszenia prawa do emerytury także wobec emerytów, którzy nabyli to prawo przed 1 stycznia 2011 r., lecz po 30 września 2011 r. kontynuowali zatrudnienie bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywali ją bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. Zdaniem Trybunału, wyrażonym w niniejszym wyroku, niekonstytucyjność normy nakazującej stosowanie powyższego mechanizmu, podyktowana była tym, że osoby które nabyły już *ex lege* prawo do świadczenia emerytalnego, postawione zostały przed faktem zmiany przepisów ustalających zasady jego realizowania, co istotnie godziło w nabyte przez nie uprawnienia. Osoby, które skutecznie nabyły i zrealizowały prawo do emerytury, w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. (na podstawie stanu prawnego ukształtowanego ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507) zostały – od 1 października 2011 r. – zmuszone do jego ponownego zrealizowania, lecz już „według nowej treści ryzyka”, czyli w rozważanym przypadku – musiały spełnić także warunek rozwiązania stosunku pracy. Tym samym, chcąc nadal pracować i jednocześnie pobierać emeryturę, osoby objęte niekonstytucyjną regulacją musiały rozwiązać stosunek pracy, a następnie ponownie go nawiązać – pod warunkiem, że znalazły nowego pracodawcę albo dotychczasowy zgodził się je zatrudnić.

Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że osoby, które nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., podjęły decyzję o przejściu na emeryturę w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa, a przez to w poczuciu pewnej stabilności co do kształtowanych przez nie stosunków życiowych. Gdyby osoby te wiedziały, że „nastąpi zmiana stanu prawnego, uzależniająca realizację prawa do świadczenia emerytalnego od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy, ich decyzja mogła być inna”, gdyż z perspektywy nowelizacji z 2010 r. (ustawa, która wprowadziła niekonstytucyjny art. 28), okazała się ona dla nich niekorzystna. Wówczas ubezpieczeni ci, w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego, prawdopodobnie nie złożą wniosku o ustalenie prawa do emerytury, lecz kontynuowaliby zatrudnienie, a w związku z późniejszym złożeniem tego wniosku mogliby liczyć na wyższe świadczenie emerytalne. Ponadto w wyroku podkreślono, że jeżeli ubezpieczony raz spełnił skutecznie przewidziane prawem warunki, nabywając prawo do emerytury, to w świetle konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, niedopuszczalne jest nakazywanie mu zastosowania się do nowej treści ryzyka emerytalnego – rozumianego, jako nowe przesłanki warunkujące zrealizowanie prawa do świadczenia emerytalnego.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Z chwilą ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw utraciła moc obowiązującą norma wynikająca z przepisu art. 28 nowelizacji z 2010 r., w związku z art. 103a ustawy o FUS. Tym samym wymóg rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą, warunkujący realizację nabytego prawa do emerytury, nie będzie miał zastosowania do osób, które nabyły to prawo przed 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że norma wynikająca z art. 103a ustawy o FUS, pozostaje nadal w obrocie prawnym, i będzie miała zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. Ponadto, przepis art. 103a będzie miał zastosowanie także wobec osób, które przechodziły na emeryturę przed dniem 8 stycznia 2009 r. z racji tego, iż niekonstytucyjność regulacji została orzeczona, po pierwsze, ze względu na zastosowanie jej wobec osób, które nabyły prawo do emerytury na warunkach nieprzewidujących konieczności rozwiązania stosunku pracy. Po drugie, elementem istotnym dla stwierdzenia niekonstytucyjności był efekt zaskakiwania emeryta – działającego w zaufaniu do pracodawcy – nowymi wymogami realizacji prawa do emerytury.

Odnosząc się do kwestii skutków niniejszego wyroku w kontekście czasowym, należy zauważyć że wywołuje on, przede wszystkim, skutek prospektywny uprawniający organ rentowy do wznowienia wypłat świadczenia emerytalnego, zawieszono na podstawie niekonstytucyjnej normy. Natomiast ewentualne „wyrównanie” świadczeń emerytalnych od dnia 1 października 2011 r., czyli za okres zawieszenia wypłaty, może nastąpić w zakresie wyznaczonym przez art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz na zasadach ukształtowanych w ustawodawstwie zwykłym. Tym samym, wypłata świadczenia emerytalnego za okres od dnia 1 października 2011 r. do dnia ogłoszenia wyroku Trybunału, powinna być poprzedzona wzruszeniem ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących zawieszenia prawa do emerytury. Z uwagi na stosowanie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, do postępowań w sprawach o świadczenia określone w ustawie o FUS, a także na objęcie kognicją sądu cywilnego spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (zgodnie z ustawą z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego), instrumenty umożliwiające dochodzenie wyrównania świadczeń emerytalnych, za wskazywany wyżej okres, powinny być wywodzone z tych przepisów (art. 145a K.p.a. oraz art. 401¹ K.p.c.). Zastosowanie może także znaleźć art. 417¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, dotyczący odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Brak

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

W związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność normy wynikającej z art. 28 nowelizacji z 2010 r. w związku z art. 103a ustawy o FUS, zasadne wydaje się podjęcie działań legislacyjnych, niwelujących negatywne skutki obowiązywania niekonstytucyjnej regulacji. Wprawdzie w systemie prawa istnieją mechanizmy umożliwiające dochodzenie roszczeń z tytułu wstrzymania wypłaty świadczenia emerytalnego, niemniej jednak, Trybunał wielokrotnie zauważał, że „nie wszystkie (...) skutki wywierane przez przepisy niekonstytucyjne dadzą się odwrócić w wyniku instrumentów przewidzianych przez art. 190 ust. 4 Konstytucji. Czasem [z powodu tego, że] usunięcie tych skutków jest możliwe, lecz wiąże się to z ryzykiem wtórnej niekonstytucyjności”¹⁾. Jednak częściej: „konieczne jest – po orzeczeniu Trybunału – działanie naprawcze ustawodawcy. [Zwłaszcza wtedy], gdy Trybunał – nie kwestionując samego mechanizmu uznaje za niekonstytucyjny fragment reżimu prawnego tego mechanizmu”²⁾.

W przypadku objętym niniejszym wyrokiem, ustawodawca powinien rozważyć, czy z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa oraz współżycia społecznego, uzasadnione jest aby na emerycie spoczywał cały ciężar dochodzenia praw, których został on pozbawiony na podstawie niekonstytucyjnej regulacji. Tym bardziej, że niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do grupy społecznej, w stosunku do której szczególna ochrona ze strony państwa jest zasadna, i jednocześnie zważywszy na zawilość i długotrwałość procedury dochodzenia utraconych praw.

Ewentualnymi działaniami legislacyjnymi należałoby również objąć instrumenty dotyczące przeliczania wysokości świadczenia emerytalnego, którego wypłata zawieszona została na skutek działania zakwestionowanego art. 103a ustawy o FUS, w przypadku stwierdzenia, że są one nieadekwatne do sytuacji powstałej po wejściu w życie wyroku o sygn. akt K 2/12. W tym zakresie przeanalizowania wymaga, czy przepisy art. 108-113 ustawy o FUS są w stanie skutecznie zrekompensować konsekwencje wcześniejszego złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury, mimo kontynuowania zatrudnienia i odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, a co za tym idzie uzyskania świadczenia emerytalnego w niższej wysokości.

Ponadto kwestię ponownego przeliczenia świadczeń emerytalnych należy rozważać w związku obowiązywaniem przepisów art. 194c-194h ustawy o FUS. Powyższe przepisy zostały bowiem dodane w celu zniwelowania negatywnych skutków działania art. 103a ustawy o FUS, przez umożliwienie – osobom pobierającym emeryturę w okresie od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia

¹⁾ Wyroki TK z dnia 26 listopada 2007 r., o sygn. akt P 24/06 oraz z dnia 24 października 2007 r., o sygn. akt SK 7/06.

²⁾ Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., o sygn. akt K 2/07.

30 września 2011 r., do której prawo zostało zawieszane od dnia 1 października 2011 r. – złożenia wniosku o ponowne ustalenie wysokości emerytury na preferencyjnych zasadach. Warunkiem jest, aby osoby te nie pobierały świadczenia emerytalnego wskutek jego zawieszenia, przez co najmniej 18 miesięcy.

Merytorycznego ustalenia wymaga sama zasadność utrzymania powyższych regulacji w systemie prawa, co uzależnione jest od stwierdzenia, czy w istocie skutecznie łagodzą one skutki działania niekonstytucyjnej regulacji. Zauważyć bowiem należy, że odnośnie art. 194c ustawy o FUS wypowiedział się w zdaniu odrębnym do niniejszego wyroku, sędzia TK Piotr Tuleja, wskazując na wątpliwości natury konstytucyjnej. Podnosił on, że wprowadzenie mechanizmu gwarantującego ponowne przeliczenie wysokości świadczenia emerytalnego został przez ustawodawcę wprowadzony, „jednak nie objął [on] osób, których prawo do emerytury zostało zawieszane na okres poniżej osiemnastu miesięcy”. Dlatego też zdaniem sędziego, przepis ten narażony jest na zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Powyższe może oznaczać, że w przypadku utrzymania obowiązywania w systemie prawnym przepisów art. 194c- 194h ustawy o FUS, zaistnieje konieczność zmiany art. 194c, uwzględniając argumenty, jakie przyświecały ustawodawcy określającemu cenzus pozostawania w zatrudnieniu na okres 18 miesięcy.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Zgodnie z informacją zawartą w piśmie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 marca 2013 r., kierowanym do Pana Jacka Cichońskiego, Ministra – Członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, podjęto prace legislacyjne nad wykonaniem niniejszego wyroku. Minister Pracy i Polityki Społecznej opracował projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, regulujący kwestię wypłaty za okres wsteczny emerytur zwieszonych na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne, i wystąpił o włączenie go do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Departament Prawny i Orzecznictwa
Naczelnik Wydziału

Joanna Knapieńska
Joanna Knapieńska

Sporządził/a:
Oliwia Jokiel
Tel.: 694 60 34

16.03.2013c.
Oliwia Jokiel

