

Sygn. akt **III AUa 1175/22**

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 marca 2024 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Sylwia Dembska

Protokolant: Renata Boruckowska

po rozpoznaniu w dniu 25 marca 2024 r. w Poznaniu

sprawy **J. R.**

przeciwko **Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w P.**

o wysokość emerytury

na skutek apelacji J. R.

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 8 lipca 2022 r. sygn. akt VII U 22/22

zmienia zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i zobowiązuje pozwanego do ponownego ustalenia wysokości emerytury odwołującego z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu nadanym art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z pominięciem art. 17 tej ustawy.

	Sylwia Dembska	
--	----------------	--

UZASADNIENIE

Decyzją z 16 listopada 2021 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w P., na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 291) oraz art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621), po rozpoznaniu wniosku z 1 października 2021 r., odmówił J. R. ponownego obliczenia wysokości emerytury.

W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, że emerytura ubezpieczonego nie została przyznana na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r., bowiem została ustalona w czerwcu 2009 r., a więc przepis art. 17 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 2021 r. nie ma wobec niego zastosowania.

Odwołanie o ww. decyzji złożył J. R., zaskarżając ją w całości, wnosząc o jej uchylenie i zobowiązanie organu do ponownego ustalenia wysokości jego emerytury.

Wyrokiem z 8 lipca 2022 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu w sprawie o sygn. VII U 22/22 oddalił odwołanie (pkt 1) oraz na podstawie art. 102 k.p.c. odstąpił od obciążania odwołującego kosztami procesu (pkt 2).

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

Odwołujący J. R. ma obecnie (...) lat, jest pracownikiem naukowym, pracuje jako profesor.

W przeszłości w 2009r. odwołujący skorzystał ze zmiany przepisów umożliwiających równoległe pobieranie świadczenia emerytalnego i wykonywanie dalej obowiązków zawodowych bez konieczności rozwiązania stosunku zatrudnienia. Odwołujący po ukończeniu wieku emerytalnego zwrócił się do swego pracodawcy o przygotowanie stosownej dokumentacji, a wniosek o przyznanie emerytury złożył w dniu 12 czerwca 2009 r. Stosownie do tego wniosku organ rentowy przyznał odwołującemu prawo do emerytury oraz wyliczył jej wysokość. Począwszy zatem od tej daty odwołujący przez kilkanaście lat pobierał świadczenie emerytalne, nie kwestionując wysokości tegoż świadczenia.

W 2020r. odwołujący powziął wątpliwości co do tego czy jego świadczenie nie zostało zaniżone. Odwołujący dokonał także hipotetycznych wyliczeń ze wskazaniem, że biorąc pod uwagę, że to świadczenie zostało ustalone w czerwcu 2009 r. jego wysokość miesięczna została zaniżona o kilkaset złotych, a swoją stratę w przeciągu owych lat, od 2009 r. odwołujący wyliczył na osiemdziesiąt kilka tysięcy złotych.

Przez cały ten ww. okres do dzisiaj odwołujący świadczy pracę i otrzymuje z tego tytułu wynagrodzenie. Odwołujący z uwagi na charakter zatrudnienia prowadzi działalność naukową i dydaktyczną.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd I instancji wydał zaskarżony wyrok, w którym oddalił odwołanie J. R..

Na wstępie rozważań prawnych Sąd Okręgowy wskazał, że odwołanie J. R. nie zasługiwało na uwzględnienie. Podkreślił, że istota sporu w niniejszej sprawie sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy istnieją podstawy do ponownego przeliczenia emerytury odwołującej na podstawie art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2021 r.

Sąd Okręgowy podał, że jeżeli chodzi o ustalenie wysokości emerytury obowiązuje zasada, że można złożyć wniosek o emeryturę mniej niż 30 dni przed osiągnięciem wieku emerytalnego i wówczas jest ona ustalana na dzień uzyskania prawa do emerytury, czyli ukończenie wieku emerytalnego lub też tak jak było w przypadku odwołującego, jeżeli taki wniosek zostaje zgłoszony później bierze się pod uwagę dzień złożenia wniosku. W przypadku odwołującego był to wspomniany 12 czerwca 2009 r. i tak to świadczenie zostało wyliczone. Wracając do kwestii emerytur czerwcowych, Sąd I instancji zaznaczył, że ustawodawca uznał takie rozwiązanie za niesprawiedliwe oraz wadliwe i podjął pewne czynności zmierzające do ich naprawy. W toku procesu legislacyjnego Senat zgłosił poprawki, które miały gwarantować wyższe świadczenia także tym osobom, które w przeszłości miały wyliczoną emeryturę, a wniosek złożyły w czerwcu danego roku.

Nadto Sąd Okręgowy podał, że ww. poprawki zostały przez Sejm odrzucone i ostatecznie nie zostały one włączone do obowiązującego systemu prawnego. Ustawodawca natomiast uchwalił ustawę z 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021, poz. 1621). Ta ustawa wprowadziła zasadę dotyczącą sytuacji niejako na przyszłość, czyli te osoby, które zgłosiły wniosek o emeryturę po dniu 31 maja 2021r. i znalazły się w niekorzystnej sytuacji

z uwagi na złożenie tego wniosku w czerwcu, tych ujemnych konsekwencji finansowych odtąd nie ponoszą.

Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że sytuacja odwołującego jest inna, gdyż odwołujący wniosek o emeryturę złożył w czerwcu 2009 r. Sąd I instancji podkreślił, że ma świadomość tego, że świadczenie odwołującego zostało w pewnym sensie zaniżone i kierując się zasadami sprawiedliwości czy słuszności można by było przyjąć, że stanowisko odwołującego jest usprawiedliwione. Sąd Okręgowy podkreślił, że odwołujący w toku procesu podniósł, że złożył ten wniosek o emeryturę wskutek błędu, wyjaśnił jednak, że nikt nie nakłaniał go do złożenia wniosku w czerwcu, bądź to pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy pracodawca. Sąd Okręgowy zaakcentował, że odwołujący jednoznacznie wskazał, że takiej sytuacji nie było, gdyż po skompletowaniu dokumentów i nie mając świadomości co do tego, że może być to dla odwołującego niekorzystne, ten wniosek został złożony w czerwcu. W ocenie Sądu I instancji nie jest to zatem błąd, lecz czysty przypadek - równie dobrze odwołujący mógł ten wniosek złożyć np. w maju czy lipcu.

W dalszej części uzasadnienia Sąd I instancji zaznaczył, że ma świadomość tego, że jest to pewna niesprawiedliwość, jednakże nie widzi podstaw prawnych do zmiany zaskarżonej decyzji, albowiem obowiązujące przepisy nie dają Sądowi takiej możliwości. Następnie zaakcentował, że gdyby Sąd I instancji w takim stanie prawnym i w takim stanie faktycznym uwzględnił odwołanie odwołującego, byłoby to orzeczenie całkowicie dowolne i pozbawione podstawy prawnej.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. Sąd I instancji oddalił odwołanie jako bezzasadne.

W punkcie drugim wyroku Sąd Okręgowy orzekł o kosztach tego procesu stosując przy tym art. 102 k.p.c. Przy wydaniu ww. rozstrzygnięcia o kosztach Sąd I instancji nie miał na uwadze sytuacji materialnego odwołującego, tylko okoliczność, w której to odwołujący w sposób niezawiniony został pozbawiony świadczeń, które mogłyby być w jego przypadku wyższe i jest to okoliczność wynikająca z obowiązujących przepisów, obciążanie odwołującego kosztami zastępstwa procesowego ZUS-u, który już i tak niejako zyskał na tym, że odwołujący złożył swój wniosek w czerwcu - zdaniem Sądu I instancji - nie byłoby słuszne i trafne. Mając na uwadze powyższe, Sąd I instancji odstąpił od obciążania odwołującego kosztami procesu (pkt 2).

Apelację od wyroku Sądu I instancji złożył odwołujący J. R., zaskarżając go w punkcie 1 wyroku. Odwołujący wniósł o zmianę wyroku i uwzględnienie jego odwołania (zobowiązanie organu rentowego do ponownego przeliczenia jego emerytury).

Zaskarżonemu orzeczeniu odwołujący zarzucił:

1. naruszenie prawa procesowego poprzez błędne ustalenie, że odwołujący nie działał pod wpływem błędu,
2. niezastosowanie art. 7 k.p.a., który nakazuje organowi administracji działać mając na względzie słuszny interes obywateli,
3. niezastosowanie art. 8 k.p.a., który nakazuje organowi administracji publicznej prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.
4. niezastosowanie art. 9 k.p.a., który zobowiązuje organy administracji publicznej do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (organy mają czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek).

W odpowiedzi na apelację Zakład Ubezpieczeń Społecznych wniósł o jej oddalenie.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja odwołującego okazała się zasadna i skutkuje zmianą zaskarżonego wyroku.

Oceniając ponownie materiał dowodowy zgromadzony w sprawie i dokonując jego subsumcji do przepisów prawa, Sąd Apelacyjny uznał za zasadne wydanie wyroku reformatoryjnego.

Sąd Apelacyjny podkreśla jednocześnie, że stan faktyczny w niniejszej sprawie nie był sporny. Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie było natomiast ustalenie, czy istnieją podstawy do ponownego przeliczenia emerytury odwołującego J. R. na podstawie art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2021 r.

Stosownie do treści art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621) przepisy art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy zmienianej w art. 3 osobom, które wiek emerytalny ukończyły po dniu 31 maja 2021 r., oraz do rent rodzinnych przyznanych po osobach zmarłych po dniu 31 maja 2021 r.

Z kolei art. 17 ust. 2 stanowi, że w przypadku przyznania emerytury lub renty rodzinnej, o których mowa w ust. 1, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, emerytura lub renta rodzinna podlega ponownemu przeliczeniu z uwzględnieniem przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 czerwca 2021 r. uregulowała tzw. kwestie „emerytur czerwcowych” rozwiązując związany z nimi problem wyłącznie na przyszłość, co oznacza, że pominięto tym osoby, których prawo do świadczenia emerytalnego przysługiwało wcześniej w latach 2009-2019 (jak odwołujący J. R.).

Podkreślić należy, że co prawda rację ma Sąd I instancji wskazując, że niniejsza ustawa nie przewiduje regulacji, która dawałaby możliwość ustalenia na nowo wysokości emerytury (z uwzględnieniem zmian dotyczących sposobu waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego) osobom którym obliczono wysokość emerytury w czerwcu w latach poprzednich. Rację ma też Sąd Okręgowy wskazując, że organy rentowe działają na podstawie przepisów prawa i w granicach wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne. Mają stosować obowiązujące przepisy, ale nie są władne do wiążącej oceny ich zgodności z Konstytucją dopóki zatem dany przepis nie zostanie uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ma moc obowiązującą i powinien być stosowany do danej sytuacji prawnej.

W tym miejscu natomiast należy jednak zwrócić uwagę, że **w dniu 15 listopada 2023 r.** Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok (sygn. P 7/22), w którym Trybunał Konstytucyjny odpowiadając na pytanie Sądu Okręgowego w Elblągu „czy art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

(Dz. U. z 2022 r. poz. 504) w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621)

w zakresie, w jakim przepisy te nie przyznają prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy z 17 grudnia 1998 r. tym osobom, które wniosek o emeryturę zgłosiły przed 1 czerwca 2021 r., są zgodne z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji” orzekł, że artykuł 17 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621) w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy

z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U.

z 2023 r. poz. 1251, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija emerytury przyznane na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Trybunału, kształtując system ubezpieczeń społecznych, ustawodawca ma obowiązek utrzymania odpowiedniego poziomu świadczeń, co wiąże się bezpośrednio z koniecznością istnienia mechanizmu ich waloryzacji. Z tego względu, określając zakres i formy zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, ustawodawca nie może zaniechać wprowadzenia odpowiedniej metody utrzymywania ich realnej wartości. Trybunał w związku z tym wyjaśniał, że prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (zob. w szczególności wyroki TK z: 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; 17 grudnia 2013 r., sygn.

SK 29/12, OTKZU nr 9/A/2013, poz. 138 wraz z licznymi tam przywołanymi wcześniejszymi orzeczeniami Trybunału), zaznaczając jednocześnie, że prawo do waloryzacji należy odróżnić od konkretnej metody podwyższania nominalnej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych. Ustawodawca ma przy tym znaczną swobodę wyboru metody waloryzacji, którą uzna za najbardziej odpowiednią w danej sytuacji gospodarczej i społecznej kraju.

W cytowanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że postawiony w niniejszej sprawie problem konstytucyjny odnosi się do waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne, które są jedną z podstaw obliczenia emerytury. Kwestie te pozostają zatem w sferze realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wobec tego jest wzorcem adekwatnym w niniejszej sprawie, choć ze względu na charakter postawionych zarzutów powinien być ujmowany związkowo z pozostałymi wskazanymi przez pytający sąd przepisami Konstytucji. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że postawiony problem odnosi się nie do samej przyjętej przez ustawodawcę metody waloryzacji składek, lecz jego istotą jest to, czy ustawodawca, wprowadzając określone zmiany w ramach przyjętego przez siebie mechanizmu waloryzacji kwartalnej, uczynił to z poszanowaniem innych - wyrażonych w art. 32 ust. 1 oraz w art. 2 Konstytucji - wartości konstytucyjnych. W tym aspekcie warto zaznaczyć, że w samym systemie ubezpieczeń społecznych została sformułowana wprost, w sposób normatywny, zasada równego traktowania ubezpieczonych (art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1230, ze zm.). W myśl tej zasady wszyscy ubezpieczeni, bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny, są traktowani równo. Zasada ta dotyczy w szczególności warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek, obliczania wysokości świadczeń, okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.

Trybunał Konstytucyjny podał, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 tej ustawy (emerytura ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.), stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie z tzw. kapitałowej części składki emerytalnej. Waloryzację składek przeprowadza się corocznie, od 1 czerwca każdego roku (art. 25 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), przy czym waloryzacja składek za ostatni rok przed przejściem na emeryturę (zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację) dokonywana jest kwartalnie według sposobu określonego w art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z FUS dodano ustawą nowelizującą z 2004 r.

W projekcie tej ustawy zaproponowano zmianę częstotliwości waloryzacji kont z waloryzacji kwartalnej na waloryzację roczną oraz wprowadzenie waloryzacji kwartalnej tak, aby stan konta uwzględniał przyrost przypisu składek przypadający po ostatniej waloryzacji rocznej (zob. uzasadnienie projektu zwartego w druku sejmowym nr 2272/IV kadencja). Art. 25a ust. 1 ustawy

o emeryturach i rentach z FUS wszedł w życie 1 lipca 2004 r., a jego ustęp 2 otrzymał wówczas następujące brzmienie: „W przypadku ustalania wysokości emerytury: 1) w pierwszym kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za trzeci kwartał poprzedniego roku; 2) w drugim kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku; 3) w trzecim kwartale danego roku - ostatniej

kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za pierwszy kwartał danego roku; 4) w czwartym kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za drugi kwartał danego roku”.

Praktyka stosowania art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z FUS dość szybko pokazała, że osoby przechodzące na emeryturę w czerwcu mogą otrzymać niższe świadczenie, niż gdyby wysokość ich emerytur ustalano w innym miesiącu. Problem ten był dostrzegany powszechnie (zob. K. Berrahal, op.cit., s. 2 i 3 i przytoczone tam odwołania), zwracał na niego uwagę także Rzecznik Praw Obywatelskich w licznych interwencjach (odwołał się do nich pytający sąd oraz Rzecznik w swoim stanowisku przedstawionym w niniejszej sprawie).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że w orzecznictwie sądów powszechnych zaczęła z kolei zarysowywać się pewna rozbieżność wykładni art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 25 ust.

1 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (na co wskazał także pytający sąd, zob. również orzeczenia przywołane w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich). Ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu, według jednego stanowiska - w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, składki zewidencjonowane na koncie podlegają tylko waloryzacji rocznej, natomiast według drugiego stanowiska - niedopuszczalne jest dzielenie ubezpieczonych w zakresie sposobu obliczenia emerytury na składających wnioski przed i po 1 czerwca danego roku. Powziąwszy wątpliwości w zakresie wykładni wskazanych przepisów ustawy emerytalnej, sądy przedstawiały Sądowi Najwyższemu związane z tym problemem zagadnienia prawne. Choć Sąd Najwyższy

w postanowieniu z 6 października 2015 r. (sygn. akt III UZP 9/15) odmówił podjęcia uchwały, to w jego uzasadnieniu wyjaśnił kwestie dotyczące mechanizmu waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego dla ustalenia podstawy obliczenia emerytury oraz zobrazował je przykładami, podnosząc w szczególności, co następuje: „Roczna waloryzacja polega na tym, że w czerwcu danego roku waloryzuje się składki należne do końca poprzedniego roku kalendarzowego, a podlegające zaewidencjonowaniu na koncie ubezpieczonego do dnia 31 stycznia roku, w którym przeprowadzana jest waloryzacja (roku waloryzacji). Waloryzację roczną składek przeprowadza się w dniu 1 czerwca z tego względu, że wskaźnik owej waloryzacji za poprzedni rok ogłaszany jest do dnia 25 maja kolejnego roku. (...) W wyniku ostatniej rocznej waloryzacji przeprowadzonej przed przyznaniem ubezpieczonemu prawa do emerytury podwyższeniu wskaźnikiem waloryzacyjnym podlegają zatem składki należne do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym przeprowadzana jest ta waloryzacja. Natomiast składki należne za okres po zakończeniu tegoż roku obrachunkowego, które nie zostaną objęte kolejną roczną waloryzacją (gdyż ta nastąpi już po przyznaniu i obliczeniu wysokości świadczenia) podlegają waloryzacji kwartalnej, o jakiej mowa w art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W trybie tego przepisu waloryzowana jest kwota składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na ostatni dzień pierwszego miesiąca kwartału, za który przeprowadzana jest waloryzacja, powiększona o kwoty uzyskane w wyniku poprzednich waloryzacji kwartalnych. (...) W przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu 2014 r., składki zaewidencjonowane na koncie ubezpieczonego podlegają jedynie rocznej waloryzacji. Waloryzacja roczna przeprowadzona w dniu 1 czerwca 2014 r. dotyczy bowiem składek wpłaconych do końca 2013 r.

i zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia 2014 r. Składki te nie podlegają już ponownej waloryzacji kwartalnej z art. 25a ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach

z FUS, skoro nie są składkami zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację. Natomiast w świetle art. 25a ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy, składki wpłacone poczynając od dnia 1 stycznia 2014 r. podlegają waloryzacji kwartalnej

w przypadku emerytur, których wysokość ustalana jest poczynając od trzeciego kwartału tegoż roku. Jeśli zatem wysokość emerytury ustalana jest w czerwcu 2014 r., na podstawę jej obliczenia składa się suma: 1) kwoty składek ustalonej po ostatniej rocznej waloryzacji przeprowadzonej 1 czerwca 2014 r. (tekst jedn.: kwoty zwaloryzowanych składek należnych do końca 2013 r.); 2) nominalnej kwoty składek należnych za okres od 1 stycznia 2014 r. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty emerytury, które w świetle art. 25a ust. 1 ustawy nie podlegają waloryzacji kwartalnej,

a jednocześnie nie zostaną objęte kolejną waloryzacją roczną przypadającą dopiero na dzień

1 czerwca 2015 r. (...) Wypada zauważyć, że przyjęty w powołanych przepisach mechanizm waloryzacji składek pozostaje w pewnej niezgodzie z literalnym brzmieniem art. 25 ust. 1 ustawy

o emeryturach i rentach z FUS, który stanowi o - będącej podstawą obliczenia emerytury - kwocie składek na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem waloryzacji składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. Literalnie rzecz ujmując, waloryzacji powinna podlegać kwota składek za wszystkie miesiące poprzedzające miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury.

W rzeczywistości zaś regulacja art. 25a ust. 1 ustawy wyłącza spod waloryzacji część miesięcy przypadających na ten okres” (por. postanowienie SN z 3 listopada 2015 r., sygn. akt III UZP 12/15 zob. także wyrok SN z 24 listopada 2022 r., sygn. akt III USKP 17/22).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że stanowisko Sądu Najwyższego było na ogół respektowane w orzecznictwie sądów powszechnych, nie oznaczało to jednak, że problem „emerytur czerwcowych” został rozwiązany. W literaturze podniesiono, że „(...) powinna tu nastąpić odpowiednia interwencja ustawodawcy idąca czy to w kierunku umożliwienia, w razie złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu danego roku kalendarzowego, ustalenia podstawy obliczenia tego świadczenia (także przyznawanego z urzędu) na takich samych zasadach, na jakich się je ustala w przypadku zgłoszenia wniosku w innym (wcześniejszym, czyli w maju) miesiącu tego samego kwartału, jeżeli byłoby to oczywiście korzystniejsze dla zainteresowanego (takie rozwiązanie zaproponował podsekretarz stanu w MRPiPS w odpowiedzi na [...] wystąpienie RPO z dnia

15 września 2017 r.), czy też, co z kolei zostało zasygnalizowane w ww. postanowieniu SN,

III UZP 9/15, należałoby przeprowadzać waloryzację składek zgodnie z dosłownym brzmieniem

art. 25 ust. 1, tzn. za wszystkie miesiące poprzedzające miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, gdyż obecna praktyka (ze względu na funkcjonowanie mechanizmu waloryzacji kwartalnej) nie pozostaje w zgodzie z treścią wymienionego przepisu, w którym mowa jest

o waloryzacji składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury” (K. Antonów, komentarz do art. 25 u.e.r.FUS [w:] R. Babińska-Górecka, M. Bartnicki, S. Gajewski, B. Suchacki, M. Zieleniecki, K. Antonów, Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz, wyd. I, LEX/el. 2019).

Mimo, że problem „emerytur czerwcowych” był dostrzegany powszechnie w praktyce stosowania przepisów regulujących waloryzację kwartalną, przez wiele lat nie podjęto działań naprawczych takiego stanu rzeczy, poprzestając jedynie na działaniach o charakterze informacyjnym. Jak wyjaśniono w skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich piśmie Ministra Rodziny

i Polityki Społecznej (znak: DUS-II.070.48.2021.MBu): „Z uwagi na utrzymywanie się tej tendencji zainicjowano działania mające na celu zapewnienie ubezpieczonym uzyskanie rzetelnych informacji w tym zakresie. Przede wszystkim doradcy emerytalni oraz pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przyjmujący wnioski o świadczenia emerytalne informowali każdą osobę zgłaszającą wniosek w czerwcu, że jeśli przejdzie na emeryturę w innym miesiącu, to może uzyskać wyższą kwotę emerytury. Przyszli emeryci mają też możliwość skorzystania z kalkulatora emerytalnego zamieszczonego na stronie internetowej ZUS w celu porównania wysokości kwot emerytury obliczonych dla poszczególnych miesięcy roku, w którym planują zakończyć pracę i przejść na emeryturę. Są to wprawdzie kwoty hipotetyczne, ale obrazują różnice w wysokości emerytury

w zależności od miesiąca przejścia na emeryturę. Akcja informacyjna ZUS przyniosła efekty. Na wzrost świadomości ubezpieczonych o znaczeniu daty przejścia na emeryturę wskazuje fakt, że liczba osób przechodzących w czerwcu na emeryturę systematycznie malała. W latach 2018-2019 było to ok. 1% ogółu przyznanych w danym roku emerytur”.

Nadto Trybunał Konstytucyjny podał, że to przede wszystkim ustawodawca jest zobowiązany - dostrzegając ułomność dotychczasowych rozwiązań - dążyć do naprawienia stanu rzeczy przy pomocy narzędzi prawodawczych. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2019r. (sygn. P 20/16, OTK ZU A/2019, poz. 11) dotyczącym tzw. wcześniejszych emerytur kobiet urodzonych w 1953 r., prawodawca został wyposażony w fachowy aparat i niezbędne narzędzia służące prawidłowości i realności planowania finansowego w odpowiednio długiej perspektywie czasu.

Nie może zatem wykorzystywać swoich władczych kompetencji, by przerzucać na obywateli skutki swoich decyzji podejmowanych na podstawie błędnych założeń.

Pierwszym krokiem podjętym przez ustawodawcę w kierunku zmiany mechanizmu waloryzacji „emerytur czerwcowych” było rozwiązanie przyjęte w ustawie osłonowej. Wprowadzono wówczas regulację jednorazową, a mianowicie w art. 53 tej ustawy postanowiono, że w przypadku ustalania w czerwcu 2020 r. wysokości emerytury na podstawie ustawy emerytalnej, waloryzacji składek, o której mowa w art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dokonuje się w taki sam sposób jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju 2020 r., jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego.

Ten sposób waloryzacji kwartalnej w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu został następnie wprowadzony do ustawy emerytalnej - ustawą nowelizującą z 2021 r. zmieniono art. 25a ust. 2 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz dodano w tym artykule (między innymi) ust. 2a - o treści i zakresie zastosowania wcześniej wzmiankowanych. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2021 r. wskazano: „Czynnikiem, który determinuje wysokość emerytury - oprócz wydłużenia aktywności zawodowej - jest sposób waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury. Waloryzację przeprowadza się systemem rocznym do czasu, gdy ubezpieczony zgłosi wniosek o emeryturę. W przypadku ustalania wysokości emerytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapisane na koncie ubezpieczonego po 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną, podlegają dodatkowo również waloryzacji kwartalnym. Natomiast

w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacji kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od 1 czerwca roku, w którym zgłoszono wniosek

o emeryturę. W konsekwencji, przejście na emeryturę w czerwcu może być mniej korzystne niż

w pozostałych miesiącach II kwartału danego roku. Proponuje się, by na stałe wprowadzić rozwiązanie wprowadzone na 2020 r. dotyczące zasad ustalania wysokości nowych emerytur przyznanych w czerwcu, począwszy od 2021 r., w tym waloryzacji kapitału początkowego i składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego, w taki sam sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju bieżącego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego” (druk sejmowy nr 1188/IX kadencja). Jak wynika z przytoczonego fragmentu, projektodawca - mając świadomość niekorzystnych dla „emerytur czerwcowych” skutków obowiązującego mechanizmu waloryzacji kwartalnej - postanowił wprowadzić rozwiązanie o charakterze naprawczym, przy czym gdy chodzi o jego zastosowanie do „emerytur czerwcowych” przyznanych przed wejściem w życie ustawy, zastosowanie nowej regulacji ograniczył jedynie do 2021 r. Tymczasem niekorzystne skutki dotknęły również „emerytów czerwcowych”, którym świadczenia przyznano w latach wcześniejszych niż 2021 r. W dalszej części rozważań Trybunał Konstytucyjny zbadął, czy ustawodawca mógł dokonać takiego zróżnicowania w grupie „emerytów czerwcowych”.

Ocena, czy kwestionowana regulacja narusza zasadę równości, musi być poprzedzona analizą, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

W art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2021 r. ustawodawca wyróżnił między innymi grupę osób, którym emerytury przyznano na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r. W ustępie 2 tego przepisu postanowił, że w przypadku poprzedzającego wejście w życie tej ustawy przyznania emerytury, następuje ponowne przeliczenie świadczenia z uwzględnieniem nowego mechanizmu waloryzacji kwartalnej. Tymczasem w takiej samej sytuacji jak osoby, którym przyznano emeryturę na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r., są także osoby, którym przyznano emeryturę na takich samych zasadach w latach wcześniejszych. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył przy tym, że mają rację i pytający sąd, i Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, że podmiotami podobnymi są zatem ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. (objęci systemem zdefiniowanej składki), którzy wystąpili o emeryturę w czerwcu, ich emerytura została ustalona z zastosowaniem art. 25a ust. 2 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 2004 r.

i obowiązującym do wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2021 r. W obrębie wyróżnionej wyżej grupy podmiotów - wskutek postanowienia wyrażonego w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z 2021 r. - doszło do zróżnicowania: część osób uzyskała możliwość przeliczenia wcześniej przyznanej emerytury z uwzględnieniem nowego korzystniejszego sposobu waloryzacji kwartalnej, natomiast części osób takiej możliwości odmówiono.

Trybunał Konstytucyjny, w oparciu o wyżej przeprowadzoną analizę stwierdził po pierwsze, że oceniane rozwiązanie nie ma charakteru relewantnego, ponieważ nie pozostaje w bezpośrednim związku z deklarowanym celem jego wprowadzenia, którym były naprawa wcześniej obowiązującego stanu prawnego i przyjęcie jednolitych zasad waloryzacji składek także dla osób, które występują z wnioskiem o emeryturę w czerwcu, w szczególności wobec osób, które z takim wnioskiem wystąpiły również przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r. Po drugie, Trybunał wziął pod uwagę, że ustawodawca, ograniczając zakres zastosowania nowych zasad waloryzacji kwartalnej tylko do wąskiego zakresu „emerytur czerwcowych” przyznanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r., nie podał w zasadzie żadnych argumentów konstytucyjnych mających uzasadniać taką decyzję. Oceniając regulacje determinujące kształt systemu emerytalnego w perspektywie konstytucyjnej, zwłaszcza z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - nie można całkowicie abstrahować od zasady wzajemności, która choć nie ma charakteru absolutnego, to - ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu - oznacza, że świadczenie emerytalne za każdym razem, w mniejszym czy większym stopniu, jest uzależnione od długości okresu zatrudnienia i wysokości odprowadzanych składek. Wprowadzenie zróżnicowania sposobu waloryzacji składek w grupie podmiotów o ustalonej wyżej wspólnej cesze istotnej w żaden sposób nie służy realizacji zasady równego traktowania ubezpieczonych w systemie zdefiniowanej składki.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że jedyną okolicznością, którą podnoszono w celu uzasadnienia zakresu podmiotowego regulacji przejściowej wyrażonej w art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r., były skutki finansowe zastosowania mechanizmu naprawczego wobec szerszej grupy emerytów. Patrząc z tej perspektywy, to na ustawodawcy spoczywa ciężar wykazania, że regulacja w kształcie przez niego proponowanym jest konieczna (nieodzowna), a przyjęcie innych rozwiązań, mniej dotkliwych dla podmiotów praw konstytucyjnych (w tym wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji) nie jest możliwe bez naruszenia stabilności finansów publicznych zagrażającej dobru wspólnemu. Ochrona równowagi budżetowej nie ma charakteru absolutnego, ani też przeważającego inne wartości lub prawa konstytucyjne. Powołanie się na zagrożenie równowagi budżetowej jako uzasadniające ingerencję w prawa konstytucyjne, w tym socjalne, nie może być zatem „gołosłowne”. Ustawodawca powinien dysponować analizami, z których jasno wynika, że zagrożenie stabilności systemu jest realne, a nie tylko że może dojść do zwiększenia wydatków budżetowych. Jak podniesiono w literaturze: „Budżet państwa cierpi na stan chronicznego deficytu, co może być powodem dowolnego ingerowania w sferę praw podmiotowych i zastanych stosunków prawnych. Tym bardziej byłoby zasadne sprecyzowanie standardów podejmowania działań legislacyjnych, które umotywowane są względami fiskalnymi, lecz przenoszą odpowiedzialność za równoważenie budżetu państwa na jego obywateli i inne podmioty” (A. Gorgol, Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „Państwo i Prawo” nr 9/2014) oraz „(...) nie można mówić o «bezwolnej akceptacji» przez trybunał działań ustawodawcy znoszącego prawa nabyte w celu zapewnienia równowagi finansowej. Do obowiązków inicjatorów takich ustaw należy wykazanie, że podjęte działania nastąpiły po jednoznacznym upewnieniu się ustawodawcy co do prawidłowości rozdziału środków budżetowych na poszczególne kierunki wydatków oraz co do wyczerpania wszystkich możliwości zwiększenia dochodów budżetowych” (W. Grygorowicz, Prawne instrumenty zachowania równowagi finansowej państwa i ich skuteczność, Łódź 2016, s. 128).

W świetle poczynionych wyżej ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powołanie się przez ustawodawcę na konieczność zachowania równowagi budżetowej jako uzasadniające przyznanie możliwości przeliczenia tylko niektórych wcześniej przyznanych „emerytur czerwcowych” było pozorne, a zatem jednocześnie arbitralne. Ustawodawca nie wykazał, by zastosowanie mechanizmu naprawczego wobec wszystkich osób znajdujących się w istotnie podobnej sytuacji zagrażało dobru wspólnemu lub służyło realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny zgodził się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, który podniósł, że utrzymanie niekorzystnego sposobu waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych” doprowadziło do niesprawiedliwego potraktowania tej grupy ubezpieczonych, którym ustawodawca uniemożliwił skorygowanie wysokości przyznanych emerytur według metody wprowadzonej ustawą nowelizującą z 2021 r.

Następnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przedmiotem jego oceny nie był sam mechanizm waloryzacji kwartalnej, ani w kształcie obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r., ani po wejściu w życie tejże ustawy. Trybunał badał jedynie, czy ustawodawca, zmieniając ten mechanizm, uczynił to zgodnie ze standardem konstytucyjnym wynikającym z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przeanalizowawszy treść kwestionowanej regulacji, jej otoczenia normatywnego i kontekstu, Trybunał stwierdził, że nie spełnia ona warunków konstytucyjnie dopuszczalnego odstępstwa od zasady równości. Ustawodawca, poza formalnym odwołaniem się do konieczności ochrony równowagi budżetowej i stabilności systemu, nie uzasadnił ani relewantności, ani konieczności, ani proporcjonalności pominięcia w art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. (w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS) emerytów, którym przyznano emerytury na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r.

Sąd Apelacyjny podkreśla, że cytowany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wskazanego w jego sentencji pominięcia wynikającego z art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r.

w związku z art. 25 ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS i odnoszącego się do „emerytur czerwcowych” przyznanych na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r. Tymczasem zakres normowania regulacji wynikającej ze wskazanych przepisów nie ogranicza się jedynie do emerytur przyznanych na wniosek, lecz również obejmuje emerytury przyznane na podstawie art. 24a ustawy o emeryturach i rentach z FUS i renty rodzinne po osobach zmarłych.

Sąd Apelacyjny w pełni akceptuje powyższą argumentację Trybunału Konstytucyjnego.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i zobowiązał pozwanego do ponownego ustalenia wysokości emerytury odwołującego z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu nadanym art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z pominięciem art. 17 tej ustawy.

SSA Sylwia Dembska