

Sygn. akt **III AUa 1338/22**

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2024 r.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Marta Sawińska

Protokolant: Danuta Stachowiak

po rozpoznaniu w dniu 7 lutego 2024 r. w Poznaniu na posiedzeniu niejawnym

sprawy **D. N.**

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

o wysokość świadczenia

na skutek apelacji D. N.

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 2 września 2022 r. sygn. akt VIII U 142/22

- zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1 oraz poprzedzającą go decyzję i przyznaje D. N. prawo do ponownego obliczenia wysokości emerytury na podstawie art. 25 a ust. 2a i 2 b w brzmieniu nadanym mocą art. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 r. poz. 1621);
- zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 2 i nie obciąża D. N. kosztami zastępstwa procesowego organu rentowego;
- nie obciąża organu rentowego kosztami procesu w instancji odwoławczej.

	Marta Sawińska	
--	----------------	--

UZASADNIENIE

Decyzją z 9 grudnia 2021 r., znak: (...)Zakład Ubezpieczeń Społecznych I 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 23 listopada 2021 r., odmówił D. N. ponownego obliczenia wysokości emerytury.

W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, że emerytura ubezpieczonej 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 niej zastosowania.

Odwołanie o ww. decyzji złożyła D. N., zaskarżając ją w całości. Odwołująca wniosła o jej uchylenie i zobowiązanie organu do ponownego ustalenia wysokości emerytury oraz zasądzenia kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w spełnieniu świadczenia od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

W uzasadnieniu odwołująca wskazała, że konstrukcja normy art. 17 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 czerwca 2021 r. pozbawia osoby przechodzące na emeryturę w latach 2009 – 2019 możliwości ponownego przeliczenia emerytury, w sytuacji gdy pierwotne przeliczenie wysokości emerytury zostało dokonane w czerwcu danego roku, a zatem przy mniej korzystnym przeliczniku, niż miałyby to miejsce w maju, czy lipcu. W ocenie odwołującej treść art. 17 ust. 2 narusza zasadę równego traktowania, równości wobec prawa wyrażone w art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 32 Konstytucji i przez to powinna być uchylona a organ zobowiązany do ponownego przeliczenia emerytury ubezpieczonej.

Wyrokiem z 2 września 2022 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu w sprawie o sygn. VIII U 142/22 oddalił odwołanie (pkt 1) oraz zasądził od odwołującej na rzecz pozwanego organu rentowego kwotę 180 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

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

Odwołująca D. N., ur. (...), w dniu 5 czerwca 2009 r. złożyła wniosek o emeryturę.

Decyzją z dnia 24 września 2009 r. ZUS przyznał odwołującej prawo do emerytury od dnia (...) r., tj. od osiągnięcia wieku. Emerytura została przyznana na podstawie art. 24 ustawy emerytalnej. Obliczenie emerytury nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w art. 53, 26 i 183 ustawy emerytalnej.

W dniu 23 listopada 2021 r. odwołująca złożyła wniosek o ponowne ustalenie prawa do świadczenia emerytalnego poprzez jej przeliczenie na podstawie art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy emerytalnej.

W dniu 9 grudnia 2021 r. wydał sporną decyzję.

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

Na wstępie rozważań prawnych Sąd Okręgowy wskazał, że odwołanie D. N. 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 I instancji podał, że w ocenie organu rentowego przeliczenie emerytury odwołującej zgodnie z żądaniem odwołującej nie jest możliwe bowiem świadczenie to zostało jej przyznane przed 31 maja 2021 r. Odwołująca podniosła natomiast, że treść art. 17 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 2021 r. narusza zasadę równego traktowania, równości wobec prawa wyrażone w art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 32 Konstytucji i przez to decyzja powinna zostać uchylona, a organ zobowiązany do ponownego przeliczenia emerytury.

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.

Sąd Okręgowy podkreślił, że z powołanych powyżej przepisów wynika, że przepisy art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2021 r., mają zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy 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. Wyjątkowo ustawodawca dopuścił możliwość zastosowania wskazanych przepisów wstecz, tj. przed dniem wejścia w życie tych przepisów, ale tylko w stosunku do osób, które uzyskały prawo do emerytury lub renty rodzinnej w okresie od 1 czerwca 2021 r. do 18 września 2021 r. i złożą stosowny wniosek w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Sąd I instancji wskazał, że przepisy art. 25 i 25a ustawy emerytalnej, określające zasady waloryzacji składek i kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury według zasad określonych w art. 26 tej ustawy, były niejednokrotnie analizowane przez sądy również pod kątem zgodności z Konstytucją RP, w tym zgodności z zasadą równości wobec prawa.

Następnie Sąd I instancji przytoczył stanowisko Sądu Apelacyjnego w Krakowie zawarte w wyroku z dnia 22 sierpnia 2012 r. (III AUa 325/12) oraz stanowisko Sądu Apelacyjnego w Łodzi zawarte w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 lutego 2013 r. (III AUa 757/12).

W dalszej części uzasadnienia Sąd Okręgowy wskazał, że data zgłoszenia wniosku determinuje wysokość emerytury również w tzw. starym systemie emerytalnym, obowiązującym osoby urodzone przed 1949 r. W przypadku tych osób kwota bazowa, określona w art. 19 ustawy emerytalnej, służąca do wyliczenia świadczenia zmienia się co roku 1 marca. Nie zawsze nowa kwota jest wyższa od wcześniejszej obowiązującej, a zatem zgłoszenie wniosku o emeryturę po ogłoszeniu jej nowej wysokości nie gwarantuje uzyskania emerytury wyższej, niż w przypadku wcześniejszego zgłoszenia wniosku, np. w lutym danego roku, pod rządami poprzednio obowiązującej kwoty bazowej.

Doraźne rozwiązanie tej kwestii, z którego skorzystały osoby przechodzące na emeryturę w czerwcu 2020 r., zawierała ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875). Zgodnie z art. 53 tej ustawy, w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu 2020 r., waloryzacji składek stanowiących podstawę obliczenia emerytury dokonuje się w taki sam sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju 2020 r., jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. Celem tej regulacji było to, aby podstawa wymiaru emerytury ustalona na dzień 1 czerwca 2020 r. nie była niższa od ustalonej na dzień 31 maja tego roku. Z uzasadnienia projektu powyższej ustawy wynikało, że przepis ten wprowadzono przede wszystkim dlatego, że zmiany na rynku pracy będące konsekwencją epidemii COVID-19 mogły spowodować, że osoby, które osiągnęły wiek emerytalny i zamierzały jeszcze kontynuować aktywność zawodową, byłyby zmuszone podjąć, dużo wcześniej niż zamierzały, decyzję o przejściu na emeryturę, między innymi również w czerwcu 2020 r.

Dnia 11 maja 2021 r. Prezes Rady Ministrów skierował do Marszałka Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1188). Zaproponowano w nim, aby 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. W art. 17 uregulowane zostały nowe przepisy w zakresie tzw. emerytur czerwcowych, gwarantując przeliczenie przyznanych już w czerwcu 2021 r. świadczeń emerytalno-rentowych (emerytur lub rent rodzinnych) w przypadku ich przyznania z uwzględnieniem nowych zasad, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Zgodnie z cytowanym już art. 17 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 emerytalnej, w nowym brzmieniu, mają zastosowanie do emerytur przyznanych na

wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy emerytalnej 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. W przypadku przyznania tej emerytury lub tej renty rodzinnej, przed dniem wejścia w życie ustawy, emerytura lub renta rodzinna podlega ponownemu przeliczeniu z uwzględnieniem przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej, w nowym brzmieniu, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Sąd Okręgowy podkreślił, że ustawodawca wprowadził zatem kryterium różnicujące i określił jednoznacznie do jakich osób mają zastosowanie zmienione zasady ustalania wysokości świadczenia emerytalnego według nowego brzmienia przepisów.

Nadto Sąd I instancji wskazał, że art. 67 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w zakresie i formie określonej ustawą, czyli aktualnie obowiązującą ustawą emerytalną. Zaś zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa sformułowanych w art. 2 i 32 Konstytucji nie można rozumieć w odniesieniu do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w ten sposób, że wszyscy mają prawo do takich samych świadczeń. Równość wobec prawa oznacza jednakowe traktowanie osób spełniających takie same warunki. Jeżeli ustawa przyznaje uprawnienia określonemu kręgowi osób spełniających wymagane warunki, osoby nienależące do tego kręgu nie mogą powoływać się na zasadę równości, skoro wymaganych warunków nie spełniają. Równość wobec prawa należy rozumieć jako równość szans, a nie równość w zakresie wszystkich uprawnień (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., II UK 363/03, LEX nr 970141).

Sąd Okręgowy podkreślił, że ubezpieczona bezspornie złożyła w 2009r. wniosek o emeryturę powszechną, który to wniosek - decyzją z dnia 24 września 2009r. - organ bezspornie rozpoznał, przyznając ubezpieczonej prawo do emerytury powszechnej. Sąd Okręgowy zaznaczył, że generalnie data złożenia wniosku decyduje o tym, jaki stan prawny obowiązuje przy rozstrzyganiu o nim, na co wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 października 2017 r. o sygn. akt III UZP 6/17.

Złożenie przez ubezpieczoną w 2009 r. wniosku o emeryturę powszechną pociągało za sobą skutek w postaci konieczności wydania przez organ rentowy decyzji w przedmiocie prawa do emerytury, a nadto zastosowania - przy rozpoznaniu tego wniosku - stanu prawnego obowiązującego, tj. aktualnego w dacie złożenia wniosku, o ile przepisy prawa nie stanowiłyby inaczej.

Sąd Okręgowy wskazał, 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 ocenie Sądu I instancji, skoro przepis art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. jednoznacznie wskazuje, że przepisy art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2021 r., mają zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy 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., to brak jest podstaw do przeliczenia emerytury odwoływanej, która to świadczenie nabyła w 2009 r.

W konsekwencji na podstawie powołanych przepisów prawa materialnego oraz art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. – w ocenie Sądu Okręgowego - należało odwołanie oddalić, o czym orzeczono w punkcie 1 wyroku.

Natomiast w punkcie 2 wyroku Sąd Okręgowy zasądził od odwoływanej na rzecz pozwanego organu rentowego kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, na podstawie art. 98 § 1, 3 i 4 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z § 9 pkt 2 i § 15 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265).

Apelację od wyroku Sądu I instancji złożyła odwołująca D. N.. Odwołująca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Okręgowy, ponadto o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych za postępowanie przed drugą instancją.

Odwołująca zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła naruszenie art. 2 oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez ich niezastosowanie wskutek czego doszło do nieuzasadnionego odstępstwa od zasady sprawiedliwości społecznej i zróżnicowania uprawnionych osób przechodzących na emeryturę w latach 2009-2019 w stosunku do osób przechodzących na emeryturę od roku.

Ponadto wniosła o rozważenie wystosowania przez Sąd w trybie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności artykułu 17 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności art. 32 Konstytucji RP.

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

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja odwołującej jest 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 odwołującej D. N. 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 o świadczenia emerytalnego przysługiwało wcześniej w latach 2009-2019 (jak odwołująca).

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 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 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 wnioszek 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, OTK ZU 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 cyt. 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 podstawie 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 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 2019 r. (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 zbadał, 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 - skutek 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. G., 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 cyt. 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.

Reasumując Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wzięwszy pod uwagę racje, które przemawiały za stwierdzeniem niekonstytucyjności w niniejszej sprawie, ustawodawca powinien dokonać odpowiednich zmian w odniesieniu do wszystkich adresatów 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, którzy znaleźli się w analogicznej sytuacji, jak „emeryci czerwcowi” i nie mogli na podstawie tych przepisów skorzystać z możliwości przeliczenia przyznanego im wcześniej na mniej korzystnych zasadach świadczenia.

Sąd Apelacyjny w pełni akceptuje powyższą argumentację Trybunału Konstytucyjnego.

Mając na uwadze powyższe uznając zarzuty podniesione przez odwołującą w apelacji za zasadne Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1 oraz poprzedzającą go decyzję i przyznał D. N. prawo do ponownego obliczenia wysokości emerytury na podstawie art. 25a ust. 2a i 2b w brzmieniu nadanym mocą art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021 r. poz. 1621).

Zmiana zaskarżonego wyroku co do meritum sprawy, skutkowałą zmianą orzeczenia w przedmiocie zwrotu kosztów procesu w punkcie 2 zaskarżonego wyroku, w którym to Sąd Apelacyjny na podstawie art. 100 k.p.c. postanowił nie obciążać odwołującej D. N. kosztami zastępstwa procesowego organu rentowego.

Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że w momencie wydania wyroku przez Sąd I instancji Trybunał Konstytucyjny nie zajął stanowiska w zakresie zgodności przepisów 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 wnioski o emeryturę zgłosiły przed 1 czerwca 2021 r. i czy te przepisy są zgodne z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. Dopiero w wyroku z 15 listopada 2023 r. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się co do zgodności z Konstytucją ww. przepisów (uznając je za niezgodne z art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

Z powyższych względów Sąd Apelacyjny w punkcie 3 wyroku postanowił również nie obciążać organu rentowego kosztami procesu w instancji odwoławczej.

sędzia Marta Sawińska