



Sygn. akt P 7/22

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 15 listopada 2023 r.

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący

Justyn Piskorski

Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca

Bartłomiej Sochański

Wojciech Sych,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 15 listopada 2023 r., pytania prawnego 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,

o r z e k a:

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.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej  
Trybunału Konstytucyjnego

*Bartosz Skwara*  
dr Bartosz Skwara

## UZASADNIENIE

## I

1. Sąd Okręgowy w Elblągu (dalej: pytający sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, 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; dalej: u.e.r.FUS) 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; dalej: ustawa nowelizująca z 2021 r.) w zakresie, w jakim przepisy te nie przyznają prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a u.e.r.FUS 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.

Pytanie prawne zostało wniesione w związku ze sprawą z odwołania K.S. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), w której organ odmówił ponownego ustalenia wysokości emerytury powszechnej. K.S. 15 czerwca 2010 r. złożyła wniosek o emeryturę z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego. Decyzją z 20 lipca 2010 r. ZUS przyznał K.S. emeryturę powszechną od 1 czerwca 2010 r., przy czym jej wypłatę zawieszono, ponieważ wcześniejsza emerytura K.S. była korzystniejsza. 8 października 2021 r. K.S. wystąpiła z wnioskiem o ponowne ustalenie wysokości emerytury, podnosząc między innymi, że składając wniosek w czerwcu 2010 r., nie miała świadomości wpływu daty złożenia wniosku na wysokość świadczenia.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy w Elblągu wskazał, że ustawa nowelizująca z 2021 r., a także 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), uregulowały sposób ustalenia wysokości „emerytur czerwcowych” jedynie na przyszłość, początkowo incydentalnie w 2020 r., a następnie na stałe od 2021 r., pomijając emerytury ustalone we wcześniejszych latach.

Pytający sąd, opisawszy stan prawny poprzedzający wejście w życie ustawy nowelizującej z 2021 r., podniósł, że złożenie wniosku o emeryturę w czerwcu – w związku z obowiązującym wówczas sposobem waloryzacji kwartalnej składek na ubezpieczenie społeczne – skutkowało niższym wymiarem emerytury niż w przypadku, gdyby wniosek taki złożono w innym z jedenastu miesięcy roku. Przywoławszy art. 25a u.e.r.FUS, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2021 r., którą wprowadzono nowe

zasady ustalania wysokości tzw. emerytur czerwcowych, pytający sąd wyjaśnił, że w przepisach przejściowych (art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r.) postanowiono, że regulacja ta ma zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r. Pytający sąd, zobowiązawszy ZUS do hipotetycznego przeliczenia emerytury K.S., uzyskał informację, że jeśli art. 25a u.e.r.FUS miałyby w jej sprawie zastosowanie, wówczas jej emerytura byłaby korzystniejsza od emerytury przyznanej, a także od wypłacanej jej emerytury wcześniejszej (1836,78 zł zamiast 1733,58 lub 1740,85 zł).

Pytający sąd, odwoławszy się do treści wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich kierowanych do właściwego ministra, stwierdził, że wprowadzenie nowych reguł waloryzacji tzw. emerytur czerwcowych – co do zasady ze skutkiem „na przyszłość” i wyjątkowo z możliwością przeliczenia tylko niektórych wcześniej przyznanych emerytur – spowodowało niezasadne zróżnicowanie sytuacji osób, które złożyły wnioski o emeryturę w czerwcu w latach wcześniejszych niż 2021 r. i w przypadku których wysokość emerytur została ustalona w latach 2009-2019.

Zdaniem pytającego sądu, kwestionowane przez niego przepisy naruszają zasadę równości w aspekcie prawa do zabezpieczenia społecznego. Nieprzyznanie prawa do wyrównania tzw. emerytur czerwcowych z lat 2009-2019 osobom będącym w sytuacji w istocie tożsamej do sytuacji osób, którym emeryturę przyznano w latach kolejnych, jest – w ocenie pytającego sądu – sprzeczne także z zasadą sprawiedliwości społecznej.

2. Udział w sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik), który wniósł o stwierdzenie, że art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a u.e.r.FUS w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z 2021 r. w zakresie, w jakim przepisy te nie przyznają prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a u.e.r.FUS tym osobom, którym emeryturę przyznano od 1 do 30 czerwca w latach 2009-2019, są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji (pismo z 1 sierpnia 2022 r. oraz pismo z 28 września 2022 r. – data wpływu: 29 września 2022 r.).

Rzecznik na wstępie swego stanowiska wskazał, że objęta pytaniem prawnym regulacja dotyczy znanego od lat problemu tzw. emerytur czerwcowych. Rzecznik występował w tej sprawie do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (wystąpienia z: 15 września 2017 r., 11 stycznia 2018 r., 26 kwietnia 2018 r., 8 listopada 2018 r.,

2 października 2019 r., 27 lutego 2020 r., 25 listopada 2021 r.) oraz zajmował stanowisko w tej kwestii w Senacie w toku prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą z 2021 r.

Przedstawivszy stan prawny dotyczący waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, Rzecznik podniósł, że ustawa nowelizująca z 2021 r. wprowadziła nowy, korzystniejszy od wcześniej obowiązującego, sposób waloryzacji składek oraz kapitału początkowego dla osób, które wystąpią o emeryturę w czerwcu (art. 25a ust. 2a u.e.r.FUS). W przepisach przejściowych (art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r.) przewidziano jednak, że regulacja ta ma zastosowanie tylko do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a u.e.r.FUS osobom, które wiek emerytalny ukończyły po 31 maja 2021 r. oraz do rent rodzinnych przyznanych po osobach zmarłych po 31 maja 2021 r. Zdaniem Rzecznika, takie ograniczenie zakresu zastosowania nowej korzystniejszej regulacji, nieobejmujące emerytur przyznanych w latach 2009-2019, pozostaje w sprzeczności z gwarancjami konstytucyjnymi dotyczącymi przestrzegania zasady równości w prawie do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W ocenie Rzecznika, grupę, która charakteryzuje się wspólną cechą istotną, tworzą ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r., wobec których w sferze obliczania emerytury zastosowanie znajduje formuła emerytalna oparta na systemie zdefiniowanej składki. Rzecznik zaznaczył, że w tej grupie – wskutek ograniczenia wynikającego z art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. – funkcjonują dwa odmienne sposoby waloryzacji składek oraz kapitału początkowego, mające bezpośrednie przełożenie na wysokość świadczenia. Korzystniejszy sposób waloryzacji (obejmujący waloryzację roczną oraz kwartalną) dotyczy bowiem emerytur przyznanych w czerwcu, lecz tylko począwszy od 2021 r. W gorszej sytuacji pozostają natomiast ubezpieczeni urodzeni po 1948 r., którzy mieli przyznane emerytury także w czerwcu, lecz w latach 2009-2019. W tej grupie osób zastosowanie ma wyłącznie waloryzacja roczna.

Rzecznik stwierdził, że przyjęte przez ustawodawcę kryterium różnicowania sytuacji prawnej wskazanej wyżej grupy ubezpieczonych nie spełnia warunków dopuszczalnego odstępstwa od zasady równości.

Zdaniem Rzecznika, kryterium to nie ma charakteru relewantnego. Rzecznik wyjaśnił, że w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej z 2021 r. praktyka ZUS prowadziła do występowania znacznych różnic między wysokością „emerytur czerwcowych” (uwzględniającą wyłącznie waloryzację roczną) i wysokością

emerytur ustalanych w innych miesiącach danego roku kalendarzowego (uwzględniając także waloryzację kwartalną, w tym najkorzystniejszą za I kwartał). Dodał, że nie ukształtowało się w tym obszarze jednolite orzecznictwo sądowe. Następnie wskazał, że *ratio legis* ustawy nowelizującej z 2021 r. – co znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy – było wprowadzenie jednolitych zasad waloryzacji składek i kapitału początkowego dla osób, które występują o emeryturę w czerwcu. Podkreślił, że takie działanie prawodawcy nosiło znamiona naprawy wcześniejszego stanu prawnego, który przez niejasne brzmienie przepisów prowadził w praktyce do gorszego traktowania „emerytów czerwcowych”. Ograniczony zakres zastosowania nowych zasad waloryzacji – w ocenie Rzecznika – nie pozostaje natomiast w bezpośrednim związku i nie służy realizacji tak określonego celu ustawy nowelizującej z 2021 r.

Rzecznik uznał, że wprowadzenie korzystniejszych zasad waloryzacji „emerytur czerwcowych” z pominięciem tych osób, które na emeryturę przeszły w latach 2009-2019, jest także nieproporcjonalne. Zaznaczył, że już samo zróżnicowanie sposobu waloryzacji kapitału decydującego o wysokości emerytury w zależności od daty złożenia wniosku lub przyznania emerytury z urzędu ma charakter nieproporcjonalny.

W ocenie Rzecznika, rozpatrywane zróżnicowanie nie ma również należytego odzwierciedlenia w wartościach, zasadach lub normach Konstytucji. Rzecznik zauważył, że jedną z takich wartości jest wprawdzie równowaga budżetowa, lecz jednocześnie wyjaśnił, że nie znalazł żadnych analiz prezentujących rzetelne wyliczenie skutków finansowych kosztów przeliczenia zaniżonych świadczeń emerytalnych, przyznanych w latach 2009-2019. Jedyne dane szacunkowe prezentowane były przez przedstawiciela rządu w trakcie posiedzenia Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej w dniu 15 lipca 2021 r. (druk senacki nr 431, druki sejmowe nr 1188, 1212 i 1212-A). Z danych tych wynika, że koszt przeliczenia zaniżonych świadczeń z lat 2009-2019 wynosi ok 2,5 mld zł, a wypłata wyrównania zwiększyłaby koszty o dodatkowe 2 mld zł.

Rzecznik dodatkowo zwrócił uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy – ustawa nowelizująca z 2021 r. weszła w życie 18 września 2021 r., lecz objęła korzystniejszymi regulacjami emerytów czerwcowych z 2021 r., a zatem w tym zakresie objęła także sytuacje „przeszłe”. W ocenie Rzecznika, w takiej sytuacji trudno uznać odwołanie się do równowagi budżetowej za argument przesądzający o braku możliwości wprowadzenia na stałe jednolitych zasad waloryzacji składek oraz kapitału początkowego dla wszystkich osób, które wystąpiły o emeryturę z nowego systemu emerytalnego w czerwcu, począwszy od 2009 r.

Rzecznik podniósł następnie, że zróżnicowanie w grupie „emerytów czerwcowych” nie ma racjonalnego uzasadnienia ze względu na zasadę sprawiedliwości społecznej. Zaznaczywszy, że w sferze ubezpieczenia emerytalnego istnieje konieczność badania relacji „składka – wymiar świadczenia” pod kątem formuły sprawiedliwości, Rzecznik stwierdził, iż utrzymanie niekorzystnego sposobu waloryzacji w latach 2009-2019 w istotny sposób zaburza tę relację.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 stycznia 2023 r. (data wpływu: 10 stycznia 2023 r.) wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, pytanie prawne Sądu Okręgowego w Elblągu nie spełnia określonych w art. 52 ust. 2 u.o.t.p.TK przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Po pierwsze, Prokurator Generalny stwierdził, że pytający sąd nie uzasadnił zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji. Zauważył, że powołując art. 32 Konstytucji, pytający sąd nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania jednostek redakcyjnych tego przepisu, utożsamiając zakaz dyskryminacji z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. W jego ocenie, pytający sąd nie tylko nie powołał żadnych argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji, lecz także nie przedstawił wykładni tego wzorca. Tym samym pytający sąd nie spełnił przesłanki określonej w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Po drugie, w ocenie Prokuratora Generalnego, analogicznymi brakami obarczone jest uzasadnienie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 25 maja 2023 r. na podstawie art. 65 ust. 1 u.o.t.p.TK zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Minister), przy piśmie, które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 19 lipca 2023 r. (znak: DUS-II.406.2.2023.MBu), działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, przekazał notatkę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zawierającą szacunkowe skutki finansowe zmian w zasadach waloryzacji

składek na ubezpieczenie społeczne osób, których wysokość świadczenia ustalona była w czerwcu danego roku.

Szacując skutki finansowe, ZUS przyjął – analogicznie do rozwiązań przyjętych w ustawie nowelizującej z 2021 r. – że proponowane zmiany polegają na tym, iż w przypadku ustalenia wysokości emerytury według nowych zasad w czerwcu danego roku w latach 2009-2019 waloryzacji kapitału początkowego i składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego dokonuje się w taki sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju danego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, przy czym zmiany nie dotyczyłyby środków zapisanych na subkoncie.

Minister w swym piśmie wskazał, że według przedstawionej analizy prognozowane zwiększenie wydatków w wyniku ewentualnych zmian wynikających z orzeczenia Trybunału w przedmiotowej sprawie wyniosłoby w latach 2024-2033 w kwotach nominalnych łącznie 2 802 mln zł, a w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2022 r. – łącznie 2 063,7 mln zł. Dodał, że FUS jest funduszem deficytowym, wymagającym corocznej dotacji z budżetu państwa, co znaczy, iż każde dodatkowe zwiększenie wydatków z FUS powoduje tożsame zwiększenie dotacji z budżetu państwa. Następnie wyjaśnił, że skutki finansowe ewentualnego orzeczenia Trybunału w przedmiotowej sprawie nie zostały przewidziane w ustawie budżetowej na 2023 r., a obliczenia zostały przeprowadzone tak, jakby zmiany mogły wejść w życie od 1 stycznia 2024 r., co wiązałoby się z koniecznością ewentualnego ich uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej.

W notatce ZUS, dołączonej do pisma Ministra, zamieszczono tabelę z prognozowanym zwiększeniem wydatków na emerytury z FUS w wyniku proponowanych zmian – w procencie PKB w: 2024 r. – 0,005% PKB, 2025 r. – 0,005%, 2026 r. – 0,004%, 2027 r. – 0,004%, 2028 – 0,004%, 2029 r. – 0,003%, 2030 r. – 0,003%, 2031 r. – 0,003%, 2032 r. – 0,003%, 2033 r. – 0,002%. Oszacowano także koszt wyrównań za cały okres, w którym emerytury przyznane w czerwcu w latach 2009-2019 wypłacane były w niższej wysokości – przyjmując, że wyrównania wypłacone były w styczniu 2024 r. koszt ten wyniosłoby 1 584,8 mln zł, natomiast odsetki – 531,2 mln zł.

5. Sejm nie przedstawił stanowiska w niniejszej sprawie.



## II

Na rozprawę 15 listopada 2023 r. stawili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie stawił się natomiast pytający sąd. Sędzia-sprawozdawca zreferował treść pytania prawnego. Obecni na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Okręgowy w Elblągu (dalej: pytający sąd) powziął wątpliwości co do konstytucyjności 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; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, ze zm.; dalej: u.e.r.FUS lub ustawa emerytalna) 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; dalej: ustawa nowelizująca z 2021 r.).

1.1. Art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a u.e.r.FUS stanowią część regulacji dotyczącej kwartalnej waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne. Przepisy te zostały zakwestionowane w brzmieniu nadanym (lub dodanym) ustawą nowelizującą z 2021 r. (zob. art. 3 pkt 1 tej ustawy), a ich treść jest następująca:

– ust. 2 pkt 2: „W przypadku ustalania wysokości emerytury: (...) w drugim kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku, z uwzględnieniem ust. 2a”;

– ust. 2a: „W przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku waloryzacji składek dokonuje się w taki sam sposób jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju danego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego”.

Art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. ustanawia z kolei regulację przejściową i ma następującą treść:

– ust. 1: „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.”;

– ust. 2: „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”.

1.2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przywołanego przepisu konstytucyjnego wynikają trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał pytań prawnych, mianowicie przesłanka podmiotowa (pytanie prawne może przedstawić jedynie organ państwa będący „sądem” w znaczeniu konstytucyjnym), przesłanka przedmiotowa (przedmiotem pytania prawnego może być kwestia zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego mającego zastosowanie w sprawie, na której kanwie sąd przedstawił pytanie) oraz przesłanka funkcjonalna (dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uwarunkowana jest tym, czy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed pytającym sądem zależy od rozstrzygnięcia przez Trybunał kwestii zgodności zakwestionowanego aktu normatywnego).

W niniejszym postępowaniu Trybunał stwierdził, że pytanie prawne zostało przedstawione przez sąd w znaczeniu konstytucyjnym (sąd okręgowy), a zatem została spełniona przesłanka podmiotowa. Spełniona została również przesłanka przedmiotowa w tym sensie, że pytający sąd uczynił przedmiotem zaskarżenia ujęte związkowo przepisy materialne dotyczące zasad waloryzacji składek oraz wyznaczające zakres ich zastosowania przepisy przejściowe.

Pytający sąd wyjaśnił, że orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności zaskarżonej w pytaniu prawnym regulacji w zakresie, w jakim pominięto w niej określoną grupę osób

(do której należy ubezpieczona – skarżąca w sprawie toczącej się przed pytającym sądem), spowoduje uwzględnienie odwołania skarżącej i przyznanie jej prawa do ponownego, opartego na nowym mechanizmie waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych”, obliczenia wysokości wcześniej przyznanego jej świadczenia. Sąd zaznaczył, że dla skarżącej skutkować to będzie „wypłatą wyższego świadczenia na bieżąco i wypłatą wyrównania”.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (zob. w szczególności wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25) wyjaśniał, że przesłanki dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego są niezależne od przesłanek decydujących o merytorycznym kształcie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadającego na skutek rozpoznania takiego pytania, co znaczy, iż okoliczność, czy orzeczenie Trybunału zmieni bezpośrednio stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem, nie ma żadnego znaczenia. Oceniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej, trzeba natomiast zawsze zważyć, czy istnieje w ogóle możliwość, by orzeczenie wydane przez Trybunał wpłynęło w danym wypadku na wynik sprawy, w związku z którą skierowano pytanie prawne. Wziąwszy pod uwagę przedstawione wyżej wyjaśnienia pytającego sądu, Trybunał uznał, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne będzie miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przez ten sąd. Wobec tego należało stwierdzić, że pytanie prawne, na podstawie którego wszczęto postępowanie w niniejszej sprawie, spełnia także przesłankę funkcjonalną.

W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny przypomniał dodatkowo, prezentowany konsekwentnie w jego orzecznictwie, pogląd, że w pierwszej kolejności relewantność pytania jest ustalana przez sąd, który rozstrzyga zawisłą przed nim sprawę. Pytający sąd musi przecież ustalić, czy w stanie faktycznym i prawnym takiej sprawy zachodzi wątpliwość konstytucyjna odnośnie do szeroko rozumianej podstawy prawnej mającego zapasć rozstrzygnięcia. Również do pytającego sądu należy stwierdzenie, czy jest właściwy do rozpoznania sprawy, w związku z którą formułuje pytanie prawne. Z autonomią sądu zadającego pytanie koresponduje wprawdzie autonomia Trybunału, który – wypełniając powierzoną mu funkcję ustrojową – nie jest związany zapatrywaniem pytającego sądu dotyczącym istnienia legitymacji do wystąpienia z danym pytaniem prawnym, z zastrzeżeniem jednak, że niedające się usunąć wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte na rzecz jego merytorycznego rozpoznania.

2. Pytający sąd, kwestionując regulację wywiedzioną z przywołanych związkowo art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS oraz art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r., uczynił to, używając następującej formuły zakresowej: „w zakresie, w którym przepisy te nie przyznają prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy emerytalnej tym osobom, które wniosek o emeryturę zgłosiły przed dniem 1 czerwca 2021 r.”.

Jak wynika dodatkowo z uzasadnienia pytania prawnego, przedmiotem zaskarżenia jest nie sam mechanizm waloryzacji kwartalnej tzw. emerytur czerwcowych, lecz zbyt wąskie ujęcie art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. Przepis ten rozstrzyga, że nowe – wprowadzone ustawą nowelizującą z 2021 r. – zasady waloryzacji składek w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu mają zastosowanie nie tylko na przyszłość, lecz także do sytuacji sprzed wejścia w życie ustawy, przy czym tylko do niektórych z nich, a mianowicie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a u.e.r.FUS osobom, które wiek emerytalny ukończyły po 31 maja 2021 r. Tymczasem – jak wywodzi pytający sąd, a także Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu – w takiej samej sytuacji jak emeryci, którzy zgłosili wniosek w czerwcu 2021 r. lub którym w tym miesiącu przyznano emeryturę z urzędu, są także osoby, które wystąpiły z wnioskiem lub którym przyznano emeryturę z urzędu w czerwcu w latach poprzednich (Rzecznik wskazuje na lata 2009-2019). To podobieństwo sytuacji powoduje, że nowy mechanizm waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych” powinien mieć szersze niż przyjęto zastosowanie do sytuacji (zdarzeń) przeszłych.

Wziąwszy pod uwagę, że przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych pytającego sądu jest nie sam mechanizm waloryzacji składek przewidziany w art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a u.e.r.FUS, lecz zbyt wąskie podmiotowe zawężenie normy przejściowej określającej czasowy zakres zastosowania tego mechanizmu, należało dojść do wniosku, że przepisem podstawowym przy tak ujętym zaskarżeniu jest w istocie art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r., natomiast art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS mają charakter związkowy. Trybunał Konstytucyjny doszedł przy tym do wniosku, że zaskarżenie w niniejszej sprawie należy zakwalifikować jako dotyczące tzw. pominięcia ustawodawczego objętego kognicją sądu konstytucyjnego (zamiast wielu wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119), przy czym chodzi tu o szczególną postać tego pominięcia, które można określić jako „pominięcie podmiotowe”. Pytający sąd zakwestionował bowiem to, że w określonej regulacji prawnej nie uwzględniono wszystkich podmiotów

(sytuacji) charakteryzujących się tą samą cechą istotną, co – zdaniem sądu – prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania w grupie „emerytów czerwcowych” i skutkuje niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących tej kategorii podmiotów.

Precyzyjne wyznaczenie przedmiotu kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie wymagało dodatkowo dalszego uściślenia przedmiotu zaskarżenia. Należało bowiem zauważyć, że art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. rozstrzygając o zastosowaniu art. 25a ust. 2 oraz ust. 2a i 2b u.e.r.FUS, wymienia następujące sytuacje:

- 1) emerytury przyznane na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r.
- 2) emerytury przyznane na podstawie art. 24a u.e.r.FUS osobom, które wiek emerytalny ukończyły po 31 maja 2021 r.;
- 3) renty rodzinne przyznane po osobach zmarłych po 31 maja 2021 r.

W formule zaskarżenia użytej przez pytający sąd po pierwsze, chodzi tylko o sytuacje wymienione w punkcie 1 (co jest uwarunkowane także stanem faktycznym sprawy, w związku z którą sąd przedstawił pytanie prawne). Po drugie – stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* – Trybunał sprecyzował użyte w *petitum* pytania prawnego określenie. Otóż pytający sąd użył określenia „osoby, które wniosek o emeryturę zgłosiły”, które Trybunał – rekonstruując przedmiot kontroli – zastąpił tożsamym co do zakresu użytym przez ustawodawcę w art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej z 2021 r. określeniem „emerytury przyznane na wniosek zgłoszony”.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS w zakresie, w jakim pomija emerytury przyznane na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r.

Na marginesie Trybunał odniósł się do jeszcze jednej okoliczności. Rzecznik Praw Obywatelskich w swym stanowisku stwierdził, że kwestionowana regulacja jest niekonstytucyjna „w zakresie, w którym przepisy te nie przyznają prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy emerytalnej tym osobom, którym emeryturę przyznano od dnia 1 czerwca do dnia 30 czerwca w latach 2009-2019”. Mimo pewnych różnic w ujęciu formuła użyta przez Rzecznika jest zbieżna co do istoty z zaskarżeniem ujętym w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Elblągu. Rok 2009 wskazany w stanowisku Rzecznika odpowiada temu, że efekty wcześniej obowiązującego mechanizmu waloryzacji kwartalnej (wprowadzonego ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 121, poz. 1264; dalej: ustawa nowelizująca z 2004 r.; art. 1 pkt 12), ze względu na konstrukcję systemu emerytalnego, zaczęły być widoczne właśnie od tego roku, kiedy przyznawano tzw. emeryturę mieszaną (wystąpiły w jeszcze większym natężeniu od 2015 r., kiedy rozpoczęto przyznawanie emerytur z tzw. systemu zdefiniowanej składki, zob. uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 2272/IV kadencja, a także K. Berrahal, *Przyczyny i proponowane rozwiązania problemu niekorzystnych zasad obliczania emerytury w czerwcu*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” nr 1/2021, s. 2). Rok 2019 jest z kolei rokiem poprzedzającym wejście w życie tymczasowego rozwiązania przewidującego po raz pierwszy zmianę sposobu waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych” (zob. ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2; Dz. U. poz. 875; dalej: ustawa osłonowa). Wskazanie tych lat w zaskarżeniu lub przy określeniu przedmiotu kontroli konstytucyjności nie jest jednak konieczne, by oddać treść normatywną, której konstytucyjność podlegała ocenie w niniejszej sprawie. Dokonana wyżej przez Trybunał rekonstrukcja przedmiotu zaskarżenia obejmuje wszystkie sytuacje, w których przyznano „emerytury czerwcowe” na poprzednich zasadach, a których nie uwzględniono w kwestionowanej normie przejściowej.

3. Pytający sąd, choć w *petitum* pytania prawnego jako wzorce kontroli konstytucyjności wymienił art. 2, art. 32 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, to w uzasadnieniu wskazał tylko na naruszenie zasady równości, prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zasady sprawiedliwości społecznej, nie czyniąc żadnej wzmianki o wyrażonej w art. 32 ust. 2 Konstytucji zasadzie niedyskryminacji. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny uznał, że gdy chodzi o zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 2 Konstytucji, pytający sąd nie spełnił przesłanki określonej w art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, tj. nie sformułował zarzutu ani go nie uzasadnił. Wobec tego – w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 2 Konstytucji – Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK postanowił umorzyć postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.1. Spośród wyżej wymienionych wzorców kontroli Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim odniósł się do art. 67 ust. 1 Konstytucji. Należało bowiem odpowiedzieć

na pytanie, czy wyrażone w tym przepisie prawo do zabezpieczenia społecznego jest adekwatnym odniesieniem podczas dokonywania oceny regulacji dotyczącej waloryzacji składek na ubezpieczenie społeczne.

W dotychczasowym orzecznictwie (zob. zwłaszcza wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia zakresu oraz form zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy znaczny zakres swobody. Trybunał zaznaczał, że zakres tej swobody jest uzależniony od tego, czy dotyczy działalności ustawodawczej mającej na celu wykreowanie systemu emerytalnego, czy też odnosi się do określania warunków nabywania bądź utraty prawa do świadczeń. Ustawodawca dysponuje bowiem znacznie większą swobodą w odniesieniu do pierwszej sfery swojej aktywności, a więc wówczas, kiedy organizuje instytucjonalną część systemu świadczeń emerytalnych. Mniejsza swoboda ustawodawcy dotyczy natomiast tego aspektu jego działalności, w ramach której wyznacza on warunki realizacji podmiotowego prawa do emerytury. Trybunał dodawał, że swoboda ustawodawcy nie jest nieograniczona, gdyż ustawodawca musi uwzględniać również inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego jest też uwzględnianie kondycji finansów publicznych.

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.

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.

3.2. Mając na uwadze to, że zarzuty w niniejszej sprawie dotyczą głównie naruszenia zasady równości w sferze realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, Trybunał Konstytucyjny – w oparciu o swoje jednolite orzecznictwo – przypomniał, że ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień.

Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.



Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Mając na uwadze, że w niniejszej sprawie jako wzorzec kontroli przywołany został także art. 2 Konstytucji, Trybunał raz jeszcze przypomniał, że treść zasady sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza niż zasady równości, a ustalenie powiązań zachodzących między nimi wymaga rozważenia formalnego i materialnego aspektu tej pierwszej (zob. zwłaszcza wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79). Odnośnie do nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. Nie ulega w konsekwencji wątpliwości, że naruszenie zasady równości jest równoznaczne z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej w analizowanym obszarze. Należy jednak uznać, że w razie sformułowania zarzutu niezgodności określonej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości, a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas adekwatnego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Powołanie w takiej sytuacji jako wzorca kontroli zasady sprawiedliwości społecznej prowadziłoby do stwierdzenia, że dany przepis prawny nie jest niezgodny z omawianą zasadą konstytucyjną. Zastrzeżenia co do konstytucyjności uregulowań przewidujących nierówne traktowanie równych powinny być weryfikowane jedynie w kontekście zasady równości.

Wypada przy tym wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny, weryfikując zgodność kwestionowanej regulacji z zasadą równości, jest zawsze obowiązany zbadać, czy wprowadzone przez taką regulację odstępstwo od nakazu równego traktowania równych znajduje usprawiedliwienie w unormowaniach ustawy zasadniczej, w tym wysłowiających zasadę sprawiedliwości społecznej. Art. 2 Konstytucji nie jest jednak *sensu stricto* wzorcem kontroli konstytucyjności, lecz punktem odniesienia w teście równości.

Odnosnie do wyjaśnionej wyżej relacji między art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, należało zauważyć, że pytający sąd dopatruje się naruszenia zasady sprawiedliwości w tym, że nie stanowi ona – jego zdaniem – uzasadnienia dla wprowadzenia przez kwestionowaną regulację odstępstwa od zasady równości. Co więcej, pytający sąd, wskazując na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, nie podał żadnej innej argumentacji niż ta uzasadniająca zarzut naruszenia zasady równości. Ta okoliczność dodatkowo przemawiała za uznaniem niedopuszczalności wydania wyroku, gdy chodzi o zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, a to znaczy, że w tym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4. Jak wynika z ustaleń poczynionych wyżej, przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu jest zgodność art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS w zakresie, w jakim pomija emerytury przyznane na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r., z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Chodzi bowiem o to, czy ustawodawca, obejmując zakresem normowania analizowanej regulacji tylko emerytury przyznane na wniosek zgłoszony po 31 maja 2021 r., zróżnicował w sposób konstytucyjnie nieuzasadniony „emerytów czerwcowych”, wobec których zastosowano mechanizm waloryzacji kwartalnej obowiązujący przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r.

4.1. Przed przystąpieniem do oceny kwestionowanej regulacji, Trybunał Konstytucyjny przeanalizował jej kontekst i otoczenie normatywne.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.e.r.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 u.e.r.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 u.e.r.FUS.

Art. 25a u.e.r.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 u.e.r.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 u.e.r.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).

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 u.e.r.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).

Jak zauważył w swoim stanowisku Rzecznik Praw Obywatelskich, 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”. W perspektywie dalszych rozważań, Trybunał już w tym miejscu podkreślił, 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 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.

4.2. 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 u.e.r.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 u.e.r.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

z badał, czy ustawodawca mógł dokonać takiego zróżnicowania w grupie „emerytów czerwcowych”.

4.3. 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 emerytura 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. 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 u.e.r.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, 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.

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. Dla przykładu można przytoczyć skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich pismo Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (znak: DUS-II.070.48.2021.MBu), w którym wprost wskazano, że zastosowanie nowego mechanizmu waloryzacji wobec osób przechodzących na emeryturę począwszy od czerwca 2021 r. wynikało ze „złożoności systemu emerytalnego (...), a także z oceny skutków regulacji i jej wpływu na finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz finanse publiczne”. Przy czym w toku prac legislacyjnych – na co zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim stanowisku przedstawionym w niniejszej sprawie – nie przedstawiono bardziej szczegółowych analiz kosztów przeliczenia „emerytur czerwcowych” przyznanych w latach wcześniejszych niż rok 2020 i 2021 (Rzecznik w swoim piśmie odwołał się do wypowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej Stanisława Szweda, zgodnie z którą koszt przeliczenia zaniżonych świadczeń z lat 2009-2019 miał wynieść ok. 2,5 mld zł, a wypłata wyrównania zwiększałaby koszty o dodatkowe 2 mld zł). Zgodnie natomiast z informacją przedstawioną Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w trybie art. 65 ust. 1 u.o.t.p.TK oszacowany koszt wyrównań za cały okres, w którym emerytury przyznane w czerwcu w latach 2009-2019 wypłacane były w niższej wysokości – przyjmując, że wyrównania wypłacone byłyby w styczniu 2024 r. – wyniosłby 1 584,8 mln zł, natomiast odsetki – 531,2 mln.

Dla porównania koszt wypłaty tzw. czternastych emerytur w 2023 r. oszacowano na ok. 12 mld złotych, dokładniej – na 11,6 mld zł (zob. Minister Małąg, *Czternasta emerytura pozostanie na stałe* – Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – Portal Gov.pl, archive.org, zob. także aktualizację Programu konwergencji na 2023 r.).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał w swoim orzecznictwie, że równowaga budżetowa, określana także jako równowaga finansów publicznych, stanowi wartość chronioną konstytucyjnie lub samodzielną przesłankę mogącą uzasadniać ograniczenie praw i gwarancji socjalnych wyrażonych w Konstytucji. Za uznaniem tej równowagi za wartość konstytucyjną przemawia przede wszystkim zasada dobra wspólnego, proklamowana w art. 1 ustawy zasadniczej oraz wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej (szczegółowe unormowania dotyczące bezpieczeństwa finansowego państwa określa jednak rozdział X Konstytucji). Jak zauważono w literaturze – gdy równowaga finansów publicznych jest rozważana jako przesłanka ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, wówczas nie można rozumieć jej wąsko jedynie jako zasady ekonomicznej. Mogłoby to bowiem prowadzić do jej „wyjęcia” z kontekstu zasad i wartości konstytucyjnych, a nawet przeciwstawić ją tym zasadom i wartościom, wówczas też w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dla stwierdzenia dopuszczalności wprowadzonych ograniczeń decydujące byłoby stanowisko Ministra Finansów (zob. M. Granat, *Równowaga budżetowa jako zasada prawa [na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czasu kryzysu finansowego]*, „Przegląd Konstytucyjny” nr 3/2017, s. 22 i 23).

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 równowagę 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).

Raz jeszcze podkreślić należało, że przedmiotem oceny Trybunału w niniejszej sprawie jest zróżnicowanie określonej grupy podmiotów, wobec których zastosowano mechanizm waloryzacji kwartalnej określony w art. 25a ust. 2 pkt 2 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r., a której celem była „naprawa” usterek tego mechanizmu dostrzeżonych w praktyce jego stosowania. Istnienia tych usterek ustawodawca był świadomy przez wiele lat i mimo to wcześniej nie podejmował kroków naprawczych. Można zatem powiedzieć, że sam doprowadził do zwiększenia kosztów podjętego później działania, co starał się zniwelować, przyznając możliwość przeliczenia „emerytury czerwcowej” w zasadzie dowolnie ograniczonej grupie uprawnionych. Takiego działania ustawodawcy nie da się uzasadnić potrzebą ochrony sprawiedliwości społecznej, raczej można je zakwalifikować jako sprzeczne z zasadą lojalności, mającą swoje zakotwiczenie również w art. 2 Konstytucji.

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.

Trybunał jeszcze raz 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 u.e.r.FUS) emerytów, którym przyznano emerytury na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r.

5. Trybunał Konstytucyjny orzekł w niniejszej sprawie w trybie tzw. kontroli konkretnej i był związany zakresem zaskarżenia określonym w pytaniu prawnym, uwarunkowanym stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie to zostało przedstawione. Wyrok Trybunału 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 u.e.r.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 u.e.r.FUS i renty rodzinne po osobach zmarłych. Wziąwszy 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 u.e.r.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.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest tzw. wyrokiem o pominięciu. Wyroki tego rodzaju nie wywierają skutku derogacyjnego i *per se* nie prowadzą do zmiany w systemie prawa. Ponadto, ponieważ stanowisko doktryny i orzecznictwa dotyczące bezpośrednich skutków tego rodzaju wyroków Trybunału w sferze stosowania prawa nie jest jednolite, może się okazać, że także stanowisko sądów orzekających w takich sprawach, jak sprawa zawisła przed pytającym sądem, będzie różne, w szczególności gdy chodzi o możliwość zastosowania – tylko w oparciu o wyrok Trybunału Konstytucyjnego – art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.FUS (w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2021 r.) wobec szerszego kręgu adresatów niż określony *expressis verbis* w art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. Z tych powodów reakcja ustawodawcy jest pilnie potrzebna.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej  
Trybunału Konstytucyjnego

*Bartosz Skwara*  
dr Bartosz Skwara