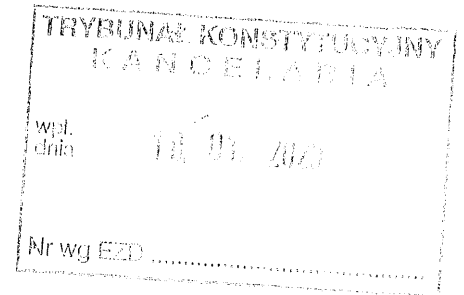




Warszawa, dnia 3 stycznia 2023 r.

1001-8.TK.87.2022

P 7/22



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 504 ze zm.) 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 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.”, są zgodne z art. 2, art. 32 oraz 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

– postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Elblągu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd pytający lub Sąd), postanowieniem z dnia 26 maja 2018 r., sygn. akt , przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z postępowaniem w sprawie z odwołania K S. (dalej: Skarżąca) przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E (dalej: ZUS) o wysokość emerytury.

Z dokonanych w tej sprawie ustaleń – przedstawionych w uzasadnieniu pytania prawnego – wynika, że Skarżąca jest od czerwca 2005 r. uprawniona do wcześniejszej emerytury. W dniu czerwca 2010 r. Skarżąca złożyła wniosek o emeryturę z tytułu ukończenia powszechnego wieku emerytalnego. Decyzją ZUS z lipca 2010 r. przyznano Skarżącej emeryturę powszechną od dnia czerwca 2010 r. Wypłatę emerytury powszechnej zawieszono, gdyż emerytura wcześniejsza była korzystniejsza. Wnioskiem z października 2021 r. K S. zwróciła się o ponowne ustalenie wysokości emerytury powszechnej, podnosząc m.in., że, składając wniosek o tę emeryturę w czerwcu 2010 r., nie miała świadomości negatywnego wpływu daty złożenia wniosku na wysokość świadczenia. Decyzją ZUS z lipca 2021 r.

odmówiono Skarżącej ponownego ustalenia wysokości emerytury powszechnej. Odwołanie od tej decyzji złożyła K S.

Rozpoznając powyższe odwołanie, Sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 504 ze zm.; dalej ustawa emerytalna lub u.e.r.f.u.s.) 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 zmieniająca), która weszła w życie z dniem 18 września 2021 r., w opisanym na wstępie zakresie, z art. 2, art. 32 oraz 67 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy emerytalnej stanowią:

„2. W przypadku ustalania wysokości emerytury:

(...)

2) w drugim kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku, z uwzględnieniem ust. 2a;

(...)

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.”.

Z kolei kwestionowane przepisy art. 17 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej mają następującą treść:

„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.

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.”.

Sposób ustalania wysokości emerytury dla ubezpieczonych urodzonych – tak jak Skarżąca – po dniu 31 grudnia 1948 r. określa art. 26 ust. 1 u.e.r.f.u.s., zgodnie z którym emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia ustalonej w sposób określony w art. 25 u.e.r.f.u.s. przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Na mocy art. 25 ust. 1 u.e.r.f.u.s., „[p]odstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175 oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185.”

Składki na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego są corocznie waloryzowane, od dnia 1 czerwca każdego roku (art. 25 ust. 3 u.e.r.f.u.s.). Waloryzacji podlega kwota składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia roku, za który przeprowadzana jest waloryzacja, powiększona o kwoty z tytułu przeprowadzonych waloryzacji (art. 25 ust. 4 u.e.r.f.u.s.). Uzupełnieniem waloryzacji rocznej jest (wprowadzona z dniem 1 lipca 2004 r., ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 121, poz. 1264) waloryzacja kwartalna dotycząca składek zewidencjonowanych na koncie

ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację, o której mowa w art. 25 u.e.r.f.u.s. (art. 25a ust. 1 u.e.r.f.u.s.). Waloryzacji kwartalnej podlega kwota składek zewidencjonowanych na ostatni dzień pierwszego miesiąca kwartału, za który przeprowadzana jest waloryzacja, powiększona o kwoty uzyskane w wyniku poprzednich waloryzacji kwartalnych (art. 25a ust. 3 u.e.r.f.u.s.). Analogiczne zasady stosuje się przy waloryzacji kapitału początkowego (art. 173 ust. 3-6 w związku z art. 25 ust. 3-10 i art. 25a u.e.r.f.u.s.). Formuła obliczania wskaźnika waloryzacji składek, zarówno rocznej, jak i kwartalnej, oparta jest na wzroście przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne (art. 25 ust. 6-8 oraz art. 25a ust. 5-7 u.e.r.f.u.s.).

Określony ustawowo mechanizm waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego jest zatem jednym z czynników determinujących wysokość emerytury.

W stanie prawnym obowiązującym przed 18 września 2021 r., czyli przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, organy rentowe przyjmowały, że w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacjom kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od dnia 1 czerwca danego roku (*vide* – K. Antonów. *Art. 25. [w:] Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*, LEX/el, 2019). Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych dominował pogląd, iż w przypadku, gdy obliczenie wysokości emerytury następuje w czerwcu, składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego podlegają jedynie rocznej waloryzacji. Wskazywano przy tym, że waloryzacja roczna, przeprowadzona w dniu 1 czerwca danego roku, dotyczy składek wpłaconych do końca poprzedniego roku i zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia danego roku. „Składki te nie podlegają już ponownej waloryzacji

kwartalnej z art. 25a ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, skoro nie są składkami zaewidencjonowanymi na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2015 r., sygn. III UZP 9/15, LEX nr 1923849; *vide* również – wyroki: Sądu Apelacyjnego w Łodzi – z dnia 26 lutego 2016 r., sygn. III AUa 267/15, LEX nr 2017738, Sądu Apelacyjnego w Katowicach – z dnia 3 marca 2016 r., sygn. III AUa 981/15, LEX nr 2031100 i Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. III AUa 2560/15, LEX nr 2196215).

W związku z tym emerytury, których wysokość ustalana była w czerwcu danego roku, były zazwyczaj niższe niż emerytury przyznane w pozostałych miesiącach tego samego roku kalendarzowego, gdyż suma wskaźników waloryzacji kwartalnej, którymi zostałyby objęte składki i kapitał początkowy, jest zazwyczaj wyższa od wskaźnika waloryzacji rocznej. Wynika to w szczególności z wysokości wskaźnika waloryzacji za pierwszy kwartał danego roku, gdy wzrost przypisu składek w stosunku do czwartego kwartału poprzedniego roku jest wyższy niż w pozostałych kwartałach, w związku z kumulacją okresowych wypłat wynagrodzeń w pierwszym kwartale roku (*vide* m.in. – odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 32310 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, zamieszczona na stronie internetowej Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5ACB50D5>).

Na mocy regulacji epizodycznej, przewidzianej w art. 53 ust. 1 ustawy 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 ze zm.) – w przypadku ustalania w czerwcu 2020 r. wysokości emerytury na podstawie ustawy emerytalnej – waloryzacji składek, o której mowa w art. 25a tej ustawy, dokonywano w taki sam sposób jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju 2020 r., jeżeli było to korzystniejsze dla ubezpieczonego.

Dokonana ustawą zmieniającą, nowelizacja ustawy emerytalnej, polegająca m.in. na dodaniu do art. 25a u.e.r.f.u.s. ust. 2a oraz uzupełnieniu dotychczasowej treści art. 25a ust. 2 pkt 2 o słowa: „, z uwzględnieniem ust. 2a”, nie spowodowała zmiany zasad waloryzacji kwartalnej składek. W związku z tym, przedstawiony powyżej pogląd, zgodnie z którym w przypadku, gdy obliczenie wysokości emerytury następuje w czerwcu, składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego podlegają jedynie rocznej waloryzacji, pozostaje aktualny. Przewidziane w art. 25a ust. 2a u.e.r.f.u.s. ustalanie wysokości emerytury w czerwcu danego roku z zastosowaniem waloryzacji składek w taki sam sposób jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju danego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, pozwala natomiast (tak samo jak w przypadku opisanej wcześniej regulacji epizodycznej dotyczącej emerytur, których wysokość ustalano w czerwcu 2020 r.) uniknąć niekorzystnych skutków braku waloryzacji kwartalnej emerytur „czerwcowych”.

Prawo do emerytury powstaje *ex lege* z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa (art. 100 ust. 1 u.e.r.f.u.s.). W związku z tym ustalenie prawa do emerytury następuje na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Nabyte prawo do emerytury jest jednak realizowane według przepisów obowiązujących w dacie złożenia wniosku o realizację nabytego prawa. „Do urzeczywistnienia i konkretyzacji prawa i/lub wysokości emerytury wymagany jest wniosek zainteresowanego, o którym mowa w art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej, niezbędny do ustalenia prawa do świadczeń określonych w ustawie. Świadczenia te wypłaca się bowiem, poczynając od dnia powstania prawa do wnioskowanego świadczenia, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu (art. 129 ust. 1 ustawy)” (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2019 r., sygn. III UZP 6/17, LEX nr 2374973).

Zgodnie z art. 23 ustawy zmieniającej, ustawa ta, z wyjątkiem przepisów wymienionych w punktach 1-4 tego przepisu, weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, które nastąpiło 3 września 2021 r., a zatem w dniu 18 września 2021 r. Regulacje zawarte w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej umożliwiły zastosowanie do ustalenia wysokości świadczenia osób, które złożyły wnioski o emeryturę w czerwcu 2021 r. bezpośrednio przed uchwaleniem, w dniu 24 czerwca 2021 r., oraz po uchwaleniu, ale przed wejściem w życie, ustawy zmieniającej, znowelizowanych przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.e.r.f.u.s., pozwalających na uniknięcie niekorzystnych skutków braku waloryzacji kwartalnej emerytur „czerwcowych”.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 maja 2022 r. Sąd pytający, po przedstawieniu stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, przytoczył obszernie fragmenty pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. III.7060.122.2016.AJ, skierowanego do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie sposobu ustalania wysokości emerytur przyznanych w czerwcu 2009-2019 r. (*vide* – s. 1-3 uzasadnienia pytania prawnego oraz s. 1-3 i 5-6 wskazanego pisma RPO, opublikowanego na stronie internetowej RPO, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/Do_MRiPS_25.11.2021.pdf), zawierającego wykładnię i krytyczną ocenę art. 25a u.e.r.f.u.s. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 18 września 2021 r.

Według Sądu, „niezrozumiałe jest wprowadzenie ustawowych regulacji jedynie na przyszłość. Problem ten powinien zostać uregulowany z uwzględnieniem również emerytur, których wysokość została ustalona w czerwcu w latach 2009-2019. Skoro w art. 17 ustawy [zmieniającej – przyp. wł.] zdecydowano się wstecznie uregulować kwestie ustalenia wysokości emerytury w czerwcu 2021 r., nie było przeszkód o charakterze legislacyjnym, aby w tym samym przepisie ustawy zmieniającej wprowadzić rozwiązanie dotyczące poprzednich lat” (s. 3 uzasadnienia pytania prawnego).

Zdaniem Sądu, „wynikająca z omawianych przepisów ustawy emerytalnej i ustawy zmieniającej rozbieżność uprawnień przysługujących ubezpieczonym, którym przyznano emeryturę lub podjęto jej wypłatę w czerwcu lat 2009-2019 i w czerwcu kolejnych lat, (...) w sposób oczywisty narusza zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a przez to także – wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji – prawo do zabezpieczenia społecznego, które powinno być adekwatne do wkładu ubezpieczonych w system tego zabezpieczenia, czyli uiszczonych składek, nie powinno więc zależeć od miesiąca złożenia wniosku o świadczenia lub miesiąca urodzenia. Nieprzyznanie prawa do wyrównania emerytur czerwcowych z lat 2009-2019 osobom będącym w sytuacji w istocie tożsamej do sytuacji emerytów czerwcowych z lat kolejnych narusza również art. 2 Konstytucji RP i zawartą w nim zasadę sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawnym. Rozróżnienie uprawnień przysługujących ubezpieczonym będących w porównywalnej sytuacji skutkuje niczym nieuzasadnionym uprzywilejowaniem, co w demokratycznym państwie prawa nie powinno mieć miejsca” (*ibidem*, s. 4).

Sąd pytający wskazał też, że odpowiedź na przedstawione w postanowieniu pytanie ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, zawisłej przed tym Sądem, sprawy. „Gdyby bowiem Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu Sądu co do niezgodności z Konstytucją poddanych ocenie przepisów ustawy emerytalnej i ustawy zmieniającej, to odwołanie będzie podlegało oddaleniu, gdyż zajdzie podstawa do przyjęcia, że zaskarżona decyzja odpowiada przepisom prawa. Natomiast gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał, iż faktycznie pominięcie w kwestionowanych regulacjach ustawowych osób w sytuacji tożsamej z sytuacją skarżącą jest niezgodne z art. 2, art. 32 lub art. 67 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to wówczas odwołanie podlegałoby uwzględnieniu przez przyznanie ubezpieczonej prawa do ponownego obliczenia wysokości emerytury, co skutkowałoby wypłatą wyższego świadczenia na bieżąco i wypłatą wyrównania” (*ibidem*).

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych przez Sąd pytający musi poprzedzić ustalenie, czy pytanie prawne spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jego rozpoznania.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu 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 przepisu tego wynika, że „dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 12; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2018 r., sygn. P 7/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 14 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 października 2017 r., sygn. P 21/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 70; 20 maja 2020 r., sygn. P 11/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 17; 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 34 oraz 9 lutego 2021 r., sygn. P 15/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 6; *vide* też – A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 193, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s.1253).

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest spełnienie warunków formalnych określonych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK). W myśl art. 52 ust. 2 ustawy otpTK, pytanie prawne zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz uzasadnienie tego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130 i z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

W związku z tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, w kontekście pytań prawnych, że „[s]ąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do postawienia zarzutu niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli oraz wzorzec kontroli, a następnie porównanie norm wynikających z tych przepisów i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność. Na pytającym sądzie spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Uzasadnienie pytania prawnego powinno być zatem wyczerpujące, a sformułowane zarzuty zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. P 50/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 26; *vide* też – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91 oraz 21 czerwca 2022 r., sygn. P 3/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 41; *vide* również – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał przy tym, że „[p]rzesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; *vide* także – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49; 30 października 2018 r., sygn. P 15/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 64 i z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 44). „Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów

pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonywujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (...). Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (...). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerwania ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK [aktualnie art. 52 ustawy o TK – przyp. wł.]” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72; *vide* też – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61; z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, *op. cit.* oraz z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 34, a także powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie pytanie prawne nie spełnia ustawowych przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Powołując, jako jeden z wzorów kontroli, art. 32 Konstytucji, Sąd pytający ani w *petitum* pytania prawnego, ani w uzasadnieniu nie dokonał rozróżnienia zakresu normowania obu jednostek redakcyjnych tego przepisu konstytucyjnego. Analiza przytoczonego wcześniej uzasadnienia tego zarzutu wskazuje, że Sąd utożsamia zakaz dyskryminacji, zawarty w art. 32 ust. 2 Konstytucji,

z niekonstytucyjnym odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, zawartym w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Tymczasem przewidziany w art. 32 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49 i z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. P 133/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 77 oraz powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że:

a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz
b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115; *vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2020 r., sygn. SK 38/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 25)).

W niniejszej sprawie Sąd nie tylko nie powołał żadnych argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu naruszenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji, ale nawet nie przedstawił wykładni tego wzorca kontroli.

W związku z tym należy uznać, że w zakresie zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy zakazu dyskryminacji, wynikającego z art. 32 ust. 2

Konstytucji, pytanie prawne nie spełnia wymogu wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Podobnymi brakami obarczone jest też uzasadnienie pytania prawnego odnoszące się do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości była wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, że z zasady tej „<wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących>” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 52; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał przy tym, że „[o]cena 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 różnicował 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 różnicowanie odpowiada kryteriom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej”

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2; *vide* także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. P 75/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 96; *vide* także – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 38).

W niniejszej sprawie Sąd pytający, poprzestając na przytoczonym wcześniej lakonicznym stwierdzeniu, że „rozbieżność uprawnień przysługujących ubezpieczonym, którym przyznano emeryturę lub podjęto jej wypłatę w czerwcu lat 2009-2019 i w czerwcu kolejnych lat, (...) w sposób oczywisty narusza zasadę równości wobec prawa, zawartą w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (s. 4 uzasadnienia pytania prawnego), nie przeprowadził testu równości ani nawet nie podjął próby uprawdopodobnienia, że osoby, których wysokość emerytury ustalono w czerwcu w latach 2009-2019, na podstawie obowiązujących wtedy przepisów ustawy emerytalnej, są podmiotami podobnymi do osób, których wysokość emerytury została lub zostanie ustalona w czerwcu 2021 r. i w latach następnych, z zastosowaniem znowelizowanych przepisów, w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą.

Ponadto Sąd pytający, podnosząc zarzut naruszenia zasady równego traktowania poprzez niezasadny brak retroaktywności kwestionowanej regulacji, która – zdaniem tego Sądu – powinna obejmować również emerytury, o które złożono wnioski w czerwcu przed 2021 r., całkowicie pominął i nie odniósł się do kwestii zróżnicowania podmiotów w następstwie zmiany stanu prawnego. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „zasada równości nakazuje równe traktowanie równych w tym samym czasie, pod rządami tego samego stanu normatywnego, nie może natomiast paraliżować ewolucji porządku prawnego” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. K 16/16, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). „Konstytucyjna zasada równości odnoszona była w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do sytuacji ukształtowanych obowiązującymi aktami prawnymi, a nie do oceny relacji nowo ukształtowanej sytuacji prawnej do wcześniejszej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zakazu różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm prawnych w oparciu o dyskryminujące kryteria, nie wynika nakaz rozszerzania zakresu obowiązywania nowej regulacji prawnej na sytuacje prawne wcześniej ukształtowane. Zasada równości nie oznacza zakazu zmian stanu prawnego *pro futuro*. Z każdą taką zmianą stanu prawnego wiąże się zróżnicowanie stanu prawnego, obowiązującego przed i po wejściu w życie nowej regulacji prawnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2000 r., sygn. K. 2/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 139; *vide* też – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/2012, poz. 136). Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, że „[n]ie można jednak wykluczyć, iż w niektórych przypadkach brak przepisów przejściowych, odmiennie normujących zakres zastosowania nowych regulacji, może prowadzić do naruszenia zasady równości. Ale wtedy zarzut naruszenia tej konstytucyjnej

zasady należy dokładnie uzasadnić; samo odwołanie się do <stworzenia> przez przepis określający moment wejścia w życie (czy zakres stosowania formalnie uchylonych przepisów) dwóch kategorii podmiotów, którym przysługuje odmienny zakres praw i obowiązków, takim uzasadnieniem w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. Ts 138/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 112). W niniejszej sprawie Sąd nie tylko nie uzasadnił w wyczerpujący sposób zarzutu nieusprawiedliwionego odmiennego traktowania podmiotów, których wysokość emerytury ustalana jest w związku ze zmianą stanu prawnego na podstawie odmiennych przepisów obowiązujących w różnym czasie, ale w ogóle pominął, jak wcześniej wskazano, problematykę zróżnicowania podmiotów w następstwie zmiany stanu prawnego.

Należy zatem uznać, że także w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej pytanie prawne nie spełnia wymogu wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Analogicznymi brakami obarczone jest uzasadnienie pytania prawnego w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 67 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Sąd pytający nie porównał kwestionowanej regulacji ze wzorcami kontroli z art. 2 oraz 67 ust. 1 Konstytucji i, utożsamiając naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, oraz „zasady sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawnym”, wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej, z naruszeniem zasady równego traktowania, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie przedstawił jakiegokolwiek samodzielnej argumentacji na poparcie zarzutów niezgodności art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a u.e.r.f.u.s. w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, w opisanym na wstępie zakresie, z art. 2 oraz 67 ust. 1 Konstytucji.

Należy zatem uznać, że również w zakresie zarzutów niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 i art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej pytanie prawne nie spełnia warunków określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnie
Prokuratora Ge

Robert Hernanđ
Zastępca Prokuratora Generalnego