



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 28,09,2022

Marcin Wiącek

III.7060.417.2022.LN/AJ

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

*sygn. akt P 7/22*

**Pismo procesowe  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do pisma z dnia 27 lipca 2022 r. przedstawiam uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich zajętego w sprawie dotyczącej pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. P 7/22), że 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 ze zm.; dalej: 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. z 2021 r. poz. 1621; dalej: ustawa zmieniająca) 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 są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

**I.** Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Elblągu IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych dotyczy braku możliwości ustalenia wysokości emerytury na nowo, w oparciu o kwartalną formułę waloryzacji składek i kapitału początkowego, w przypadku osób, które wnioszek zgłosiły przed dniem 1 czerwca 2021 r.

Z pisma ubezpieczonej z dnia lutego 2022 r., precyzującego odwołanie od decyzji organu rentowego wynika, że kwestionowane są zasady waloryzacji, które wpływają na wysokość emerytury przyznanej na wniosek złożony w czerwcu. Ubezpieczona, ur.

1950 r., jest uprawniona do wcześniejszej emerytury od dnia czerwca 2005 r., w oparciu o decyzję z dnia czerwca 2005 r., znak . W dniu czerwca 2010 r. ubezpieczona złożyła wniosek o emeryturę z tytułu ukończenia powszechnego wieku emerytalnego. Decyzją z lipca 2010 r., znak , organ rentowy przyznał tę emeryturę od czerwca 2010 r., tj. od miesiąca, w którym złożono wniosek. Emerytura wynosiła zł miesięcznie. Wypłata emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego została jednak zawieszona, gdyż korzystniejsza okazała się emerytura wcześniejsza, wynosząca wówczas zł miesięcznie. Gdyby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego została obliczona z hipotetycznym zastosowaniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz 2a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. ustawy emerytalnej w ich obecnym brzmieniu, na datę przyznania tego świadczenia wynosiłaby zł miesięcznie, a więc byłaby korzystniejsza od emerytury wcześniejszej.

Składając wniosek w 2010 r. skarżąca nie miała żadnej wiedzy o tym, że w jej przypadku data złożenia wniosku ma wpływ na wysokość świadczenia.

**II.** Objęta pytaniem prawnym regulacja prawna dotyczy znanego od szeregu lat problemu emerytur czerwcowych i dotyczy ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. uprawnionych do emerytur z nowego systemu emerytalnego. Niewątpliwie zmiana formuły emerytalnej w 1999 roku (z systemu zdefiniowanego świadczenia na system zdefiniowanej składki) była w dużej mierze podyktowana względami ekonomicznymi (finansowymi) związanymi z obniżeniem kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego w znaczący sposób obciążającego finanse publiczne w postaci dopłat z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Od 2015 r. obowiązuje model, który opiera się na

zasadzie daleko idącej proporcjonalności pomiędzy wniesionym wkładem a wysokością świadczenia (art. 26 ustawy emerytalnej).

Problem emerytur czerwcowych był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich adresowych do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (wystąpienia z dnia: 15 września 2017 r., 11 stycznia 2018 r., 26 kwietnia 2018 r., 8 listopada 2018 r., 2 października 2019 r. oraz 27 lutego 2020 r., 25 listopada 2021 r.), a także do Senatu w toku procesu legislacyjnego związanego z uchwalaniem ustawy zmieniającej.

**III.** Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury było ściśle powiązane ze sposobem waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury (art. 25 i 25a ustawy emerytalnej). Waloryzacja składek przeprowadzana jest corocznie, od dnia 1 czerwca każdego roku, poczynając od waloryzacji za rok 2000 r., z uwzględnieniem art. 25a. Waloryzacji rocznej podlega kwota składek zewidencjonowana na dzień 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja, powiększona o kwoty z tytułu przeprowadzonych waloryzacji. Waloryzacja kapitału początkowego (ustalonego decyzją organu rentowego na dzień 1 stycznia 1999 r.) odbywa się według takich samych zasad z wyjątkami pierwszej waloryzacji dokonanej od dnia 1 czerwca 2000 r. przez pomnożenie kapitału wskaźnikiem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia z 1999 r., pomniejszonego o naliczone i potrącone od ubezpieczonego składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe, w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia za 1998 r. Waloryzacja kwartalna uregulowana w art. 25a ustawy emerytalnej stanowi uzupełnienie waloryzacji rocznej i stosowana jest przy ustalaniu wysokości emerytury. Waloryzacji kwartalnej podlega kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną. W przypadku ustalania wysokości emerytury: w pierwszym kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za trzeci kwartał poprzedniego roku; w drugim kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku; w trzecim kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za pierwszy kwartał danego roku; w czwartym kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za drugi kwartał danego roku. Złożenie wniosku o emeryturę (ustalenie jej wysokości) w czerwcu skutkowało niższym wymiarem emerytury w porównaniu do wniosków złożonych w pozostałych jedenastu miesiącach roku. W przypadku ustalania

wysokości emerytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapisane na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który była przeprowadzona ostatnia waloryzacja roczna, jak również kapitał początkowy i składki zewidencjonowane we wcześniejszym okresie, poddane ostatniej waloryzacji rocznej, 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 dnia 1 czerwca roku, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę. Świadczenia osób przechodzących na emeryturę w czerwcu (w sytuacji, gdy kwoty poddane ostatniej waloryzacji rocznej nie podlegają dodatkowym waloryzacji kwartalnym) są niższe niż emerytury osób przechodzących na emeryturę nie tylko w pozostałych miesiącach II kwartału tzn. w kwietniu czy maju, lecz również niższe niż emerytury ustalone w pozostałych kwartałach. Formuła obliczania wskaźnika waloryzacji składek, zarówno rocznej jak i kwartalnej waloryzacji oparta jest na wzroście przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. W pierwszym kwartale roku wzrost przypisu składek w stosunku do czwartego kwartału poprzedniego roku jest znacznie wyższy niż w pozostałych kwartałach. Tym samym wskaźnik waloryzacji składek za I kwartał danego roku jest zwykle wyższy, niż roczny wskaźnik waloryzacji składek. Im większa jest ta różnica, tym waloryzacja kwartalna składek jest korzystniejsza od waloryzacji rocznej.

**IV.** Kwestia ta była analizowana w orzecznictwie sądowym, w którym wyrażono pogląd, że w sytuacji gdy obliczenie wysokości emerytury następuje w czerwcu (przyjmując np. czerwiec 2018 r.) składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego podlegają wyłącznie waloryzacji rocznej obejmującej składki wpłacone do końca poprzedniego roku kalendarzowego (tj. do dnia 31 grudnia 2017 r.) i zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia 2018 r., nie podlegają natomiast ponownej waloryzacji kwartalnej (np. za IV kwartał 2017 r.), gdyż nie są składkami zewidencjonowanymi na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację, co oznacza, że w podstawie obliczenia emerytury uwzględnia się nominalną kwotę składek należnych za okres od dnia np. 1 stycznia 2018 r. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty emerytury (z uzasadnienia postanowienia SN z dnia 6 października 2015 r., III UZP 9/15, LEX nr 1923849; zob. też postanowienie SN z dnia 3 listopada 2015 r., III UZP 12/15, LEX nr 1962536, oraz wyroki SA: w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2013 r., III AUa 1068/12,

LEX nr 1281016; w Łodzi z dnia 13 lutego 2013 r., III AUa 757/12, LEX nr 1282781; w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2012 r., III AUa 325/12, LEX nr 1216319; w Rzeszowie z dnia 18 marca 2015 r., III AUa 933/14, LEX nr 1667616; w Łodzi z dnia 22 kwietnia 2015 r., III AUa 554/14, LEX nr 1747259; w Szczecinie z dnia 11 lutego 2016 r., III AUa 15/15, LEX nr 2020163; w Katowicach z dnia 3 marca 2016 r., III AUa 981/15, LEX nr 2031100; w Szczecinie z dnia 4 października 2016 r., III AUa 1009/15, LEX nr 2210917; w Poznaniu z dnia 22 listopada 2016 r., III AUa 2560/15, LEX nr 2196215; w Łodzi z dnia 20 grudnia 2016 r., III AUa 1749/15, LEX nr 2196176). Jakkolwiek w postanowieniu SN w sprawie III UZP 9/15 zaprezentowano szczegółowe i logicznie spójne wyjaśnienie powyższej kwestii – do tego na ogół respektowane w orzecznictwie sądów powszechnych (przy czym por. zarówno wcześniej wydane wyroki w ww. sprawach III AUa 1068/12, III AUa 554/14, III AUa 933/14, jak i wyrok w ww. sprawie III AUa 15/15) – to jednak nadal nierozwiązany pozostaje problem różnic między wysokością „emerytur czerwcowych” (wyłącznie z waloryzacją roczną) i emerytur ustalanych w innych miesiącach danego roku kalendarzowego (także z waloryzacjami kwartalnymi, w tym najkorzystniejszą za I kwartał) (tak K. Antonów w komentarzu do art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Opublikowano: LEX/el. 2019).

V. Ustawa zmieniająca wprowadziła inny sposób waloryzacji składek oraz kapitału początkowego dla osób, które wystąpią o emeryturę w czerwcu. Zgodnie z dodanym z dniem 18 września 2021 r., na mocy ustawy zmieniającej przepisem art. 25a ust. 2a ustawy emerytalnej, 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. Przepis ust. 2a stosuje się również do ubezpieczonego, który wiek uprawniający do emerytury osiągnął po dniu 31 maja danego roku. W przepisach przejściowych (art. 17 ustawy zmieniającej) przewidziano, że powyższa regulacja ma zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy emerytalnej osobom, które wiek emerytalny ukończyły po dniu 31 maja 2021 r., oraz do rent rodzinnych przyznanych po osobach zmarłych po dniu 31 maja 2021 r. Emerytura lub renta rodzinna podlega ponownemu przeliczeniu z uwzględnieniem przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

W ten sposób na stałe wprowadzono rozwiązanie, przewidziane początkowo incydentalnie na 2020 r. w ustawie 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. z 2020 r. poz. 875). Począwszy od 2021 r. zasady ustalania wysokości emerytur przyznawanych w czerwcu, w tym waloryzacji kapitału początkowego i składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego są takie same, jak przy ustalaniu emerytury w maju bieżącego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. W konsekwencji przejście na emeryturę w czerwcu, począwszy od 2021 r., nie będzie mniej korzystne niż w pozostałych miesiącach II kwartału danego roku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzony ustawą zmieniającą inny sposób waloryzacji składek oraz kapitału początkowego dla osób, którym emeryturę przyznano od dnia 1 do 31 czerwca, który obowiązuje począwszy od 2021 r. i który wobec tego nie znajduje zastosowania do 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).

**VI.** Określona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości polega na równym traktowaniu wszystkich podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się jednakową cechą wspólną, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne – a niekiedy konieczne – jest natomiast odmienne traktowanie przez prawo różnych podmiotów, które owej cechy wspólnej nie mają (zob.m.in. wyroki z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22; 4 czerwca 2013 r., sygn. SK 49/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 56). Podstawą rozstrzygnięcia o zasadzie równości musi być zawsze ustalenie cechy relewantnej, która świadczy o występowaniu podmiotów o tożsamym charakterze. Odmienne potraktowanie przez ustawodawcę podmiotów znajdujących się w podobnych sytuacjach może wskazywać na ewentualne naruszenie zasady równości. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować racjonalne uzasadnienie. Muszą mieć:

- 1) charakter relewantny, tzn. istotny ze względu na cel danych regulacji, z którymi powinny pozostawać w bezpośrednim związku oraz służyć realizacji tego celu;

- 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) racjonalny związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.

Konstytucyjna zasada równości wiąże ustawodawcę podczas określania zasad realizowania prawa do zabezpieczenia społecznego przewidzianego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że obywatel niezdolny do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, jak również w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, ma prawo do zabezpieczenia społecznego w zakresie oraz formie wskazanej w ustawie. O ile zatem ustawodawca zobligowany jest do stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego obejmującego okoliczności wskazane w art. 67 ust. 1 Konstytucji, o tyle sposób wykonania tego obowiązku pozostawiono – w dużym stopniu – jego swobodnej decyzji.

Niezależnie jednak od tej znacznej swobody, ustawodawca pozostaje zawsze związany zasadą równości, mającą charakter ogólnej zasady odnoszącej się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw człowieka określonych w rozdziale II Konstytucji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w rozpatrywanej sprawie cechą istotną, pozwalającą wyróżnić kategorię podmiotów, do których odnosi się gwarancja równego traktowania w prawie do zabezpieczenia społecznego, należy uznać całą grupę ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., wobec których w sferze obliczania emerytury zastosowanie znajduje formuła emerytalna oparta na systemie zdefiniowanej składki.

Podstawą obowiązującego systemu emerytalnego (oprócz segmentu górniczego) jest – wprowadzony od dnia 1 stycznia 1999 roku – podział ubezpieczonych na kategorie osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 roku (tzw. stary system emerytalny) albo po dniu 31 grudnia 1948 roku (tzw. nowy system emerytalny), z zastrzeżeniem, że niektórzy ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 roku, a przed dniem 1 stycznia 1969 roku uzyskiwali, w razie spełnienia określonych warunków do końca 2008 roku, uprawnień emerytalne wedle zasad właściwych dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 roku. Podział ten, pomimo wyraźnego odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych – został zaakceptowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ze względu na racjonalność i proporcjonalność użytych środków prawnych dla realizacji celu reformy emerytalnej w postaci obniżenia kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego.

W celu zmniejszenia przyszłych wydatków na finansowanie świadczeń z tzw. nowego systemu emerytalnego nastąpiło stopniowe (zgodnie z art. 183 ustawy emerytalnej w latach 2009-2014) przejście z modelu wyliczania emerytury z częściowym uwzględnieniem reguły rozłożenia ciężaru ryzyka na wspólnotę ubezpieczonych (art. 53 ustawy emerytalnej) na (w pełni od 2015 roku) model, który wyraża się w daleko idącej proporcjonalności pomiędzy wniesionym wkładem a wysokością świadczenia (art. 26 ustawy emerytalnej). W ten sposób istotnie ograniczono zasadę solidarności wspólnoty ryzyka w tym znaczeniu, że nie występuje tu mechanizm umożliwiający rozdział środków do osób, które krócej i mniej partycypowały w finansowaniu swojego ubezpieczenia emerytalnego (por. K. Antonów, *Zasady równości i sprawiedliwości społecznej w prawie emerytalnym*, Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska, Lublin – Polonia, 2015, s. 23).

W obrębie tej samej grupy ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy objęci zostali reformą emerytalną, w przypadku wystąpienia o emeryturę w czerwcu, funkcjonują zatem dwa odmienne sposoby waloryzacji składek oraz kapitału początkowego mające bezpośrednie przełożenie na wysokość świadczenia. Korzystniejszy sposób waloryzacji (obejmujący waloryzację roczną oraz kwartalną) dotyczyć będzie emerytur przyznanych w czerwcu, począwszy od 2021 r. W gorszej sytuacji pozostaną ubezpieczeni urodzeni po 1948 r., którzy w latach 2009-2019 mieli przyznane emerytury w czerwcu z zastosowaniem wyłącznie waloryzacji rocznej, ponieważ zgłoszenie wniosku w tym miesiącu skutkowało brakiem dodatkowych waloryzacji kwartalnych w roku złożenia wniosku.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazane kryterium różnicowania sytuacji prawnej w obrębie grupy ubezpieczonych objętych nowym systemem emerytalnym nie spełnia w dostatecznym stopniu wymogów, wskazujących na możliwość wprowadzenia wyjątku od zasady równego traktowania w prawie do zabezpieczenia społecznego.

Po pierwsze, rozważane rozwiązanie nie ma charakteru relewantnego, ponieważ nie pozostaje w bezpośrednim związku z celami i treścią przepisów prawnych, w których zawarta została kontrolowana norma prawna i nie służy ich realizacji. W okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy zmieniającej praktyka ZUS stosowania zakwestionowanej regulacji prowadziła do występowania znacznych różnic między wysokością „emerytur czerwcowych” (wyłącznie z waloryzacją roczną) i emerytur ustalanych w innych miesiącach danego roku kalendarzowego (także z waloryzacjami kwartalnymi, w tym najkorzystniejszą za I kwartał). Na tle powołanej regulacji nie ukształtowało się jednolite orzecznictwo, które wskazywałoby na stabilną praktykę stosowania prawa w analizowanym obszarze.



Celem ustawy nowelizującej było wyeliminowanie sytuacji związanej z terminem przyznawania emerytury, który determinował jej wysokość, podczas gdy czynnikami mającymi wpływ na wysokość świadczenia w nowym systemie emerytalnym – oprócz wydłużenia aktywności zawodowej – powinien być wyłącznie sposób waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego. *Ratio legis* ustawy nowelizującej – co znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy – było wprowadzenie jednolitych zasad waloryzacji składek oraz kapitału początkowego dla osób, które wystąpią o emeryturę w czerwcu. Można uznać, że takie działanie nosiło znamiona naprawy stanu prawnego, który poprzez niejasne brzmienie przepisów doprowadził w praktyce do gorszego traktowania w wymiarze emerytury osób, którym prawo do świadczenia ustalono w czerwcu.

Zastosowanie zatem na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy zmieniającej przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy emerytalnej, wprowadzających korzystniejszą kwartalną waloryzację składek wobec emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy zmienianej w art. 3 osobom, które wiek emerytalny ukończyły po dniu 31 maja 2021 r., oraz do rent rodzinnych przyznanych po osobach zmarłych po dniu 31 maja 2021 r., z pominięciem osób, które na emerytury przechodziły wcześniej – w czerwcu, ale w latach 2009-2019, stanowi odstępstwo od nakazu równego traktowania ubezpieczonych objętych zreformowanym systemem emerytalnym (urodzonych po 31 grudnia 1948 r.) i nie służy realizacji zasady równego traktowania ubezpieczonych przy ustalaniu wysokości świadczenia.

Wprowadzenie korzystniejszych zasad waloryzacji emerytur czerwcowych tylko dla osób, które kończą będą aktywność zawodową po 31 maja 2021 r. z pominięciem tych, którzy na emerytury przechodzili wcześniej – w czerwcu, ale w latach 2009-2019, jest w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich także nieproporcjonalne. W nowym systemie emerytalnym wysokość emerytury, określona w art. 26 ustawy emerytalnej, jest wynikiem podzielenia podstawy obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku osoby przechodzącej na emeryturę. Podstawą obliczenia jest suma kwot zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po 31 grudnia 1998 r. i kapitału początkowego, obliczonego za okres ubezpieczenia przed 1999 r. Do podstawy obliczenia emerytury dla osoby, która była członkiem otwartego funduszu emerytalnego, wlicza się ponadto zwaloryzowane środki zewidencjonowane na tzw.

subkoncie. W tym systemie wysokość uzyskanego świadczenia, jak to wcześniej podkreślono, znacząco odzwierciedla wysokość wniesionych składek.

Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana. Już na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych". Podobne stanowisko Trybunał wyraził w wyrokach: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107); z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04 (OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102); z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05; z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06; z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06; z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, zastrzegając najczęściej, że uzasadnione jest takie zróżnicowanie świadczeń z ubezpieczeń społecznych, które opiera się na kryteriach: długości okresu zatrudnienia i odpowiadającej mu długości okresu opłacania składek ubezpieczeniowych oraz wysokości wynagrodzenia i związanej z nią wysokości omawianych składek, przy uwzględnieniu dopuszczalności korekt wynikających z zasady solidaryzmu społecznego (por. wyrok Trybunału z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

Zróżnicowanie sposobu waloryzacji kapitału decydującego o wysokości emerytury w nowym systemie emerytalnym w zależności od daty złożenia wniosku lub przyznania emerytury z urzędu nie ma charakteru proporcjonalnego, gdyż wprowadza nowy parametr w znaczący sposób określający wysokość świadczenia. W przypadku emerytury czerwcowej, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlegała dodatkowym waloryzacjom kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od 1 czerwca roku, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę. Z tego względu zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach, w zależności od miesiąca, w którym został zgłoszony wniosek, nie może zostać uznane za proporcjonalne, prowadząc do niezgodności z zasadami waloryzacji kwartalnej i rocznej składek, obowiązującymi w nowym systemie emerytalnym.

Wreszcie po trzecie, rozpatrywane zróżnicowanie – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich – nie znajduje należytego odzwierciedlenia w wartościach, zasadach lub normach konstytucji, które wskazywałyby na zasadność odmiennego potraktowania podmiotów podobnych. Jedną z tych wartości, do których odwołuje się Trybunał Konstytucyjny, jest równowaga budżetowa. Choć z założenia system ubezpieczeń społecznych powinien być finansowany ze składek wpłacanych przez osoby ubezpieczone, to występujący w praktyce niedobór środków przeznaczonych na wypłatę świadczeń wymaga – z różnych przyczyn o złożonym charakterze – corocznie znaczącego wsparcia budżetu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że jedną z wartości chronionych przez ustawę zasadniczą, istotną również w kontekście spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym, jest równowaga budżetowa, określana niekiedy jako równowaga finansów publicznych (zob. wyroki TK: z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00; z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04; z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05; z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05; z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06; z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08; z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09). Trybunał zwracał też uwagę, iż oceniając konstytucyjność regulacji, związanej z obciążeniem finansowym państwa, trzeba pamiętać o konieczności realizowania przez nie różnych obowiązków wynikających z Konstytucji, które to obowiązki wymagają zazwyczaj istotnych nakładów, a także o ograniczonych możliwościach budżetu (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09).

Utrzymanie równowagi finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma znaczenie dla stabilności obecnego systemu. Rzecznik Praw Obywatelskich nie znalazł jednak analiz, prezentujących rzetelne wyliczenie skutków finansowych kosztów przeliczenia zaniżonych świadczeń emerytalnych, przyznanych w czerwcu w latach 2009-2019.

Jedynie dane szacunkowe w tym zakresie prezentowane były przez przedstawiciela rządu w trakcie posiedzenia Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, odbytego w dniu 15 lipca 2021 r. w celu rozpatrzenia ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (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 złotych, a wypłata wyrównania zwiększyłaby koszty o dodatkowe 2 mld złotych (por. zapis stenograficzny wypowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej Stanisława Szweda).

Ustawodawca, kierując się potrzebą ograniczenia skutków finansowych wejścia w życie ustawy zmieniającej, okazał się przy tym niekonsekwentny w swoim zamierzeniu wprowadzenia zmian w ustalaniu wysokości emerytur czerwcowych na przyszłość. Ustawa zmieniająca weszła w życie 18 września 2021 r., ale objęła korzystniejszymi regulacjami emerytów czerwcowych z 2021 r. W tej sytuacji trudno uznać odwołanie się do równowagi budżetowej za argument przesądający brak 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.

**VII.** Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich szczególne znaczenie w niniejszej sprawie ma także zasada sprawiedliwości społecznej, do której odwołuje się orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK: z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70; z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97; z 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34; z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98; z 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99; z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00; z 15 października 2001 r., sygn. K 12/01; z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01; z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03; z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05; z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06; z 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3; z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07; z 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08; z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09; z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07).

W tym przypadku odmienne potraktowanie podmiotów podobnych nie znajduje racjonalnego uzasadnienia ze względu na zasadę sprawiedliwości społecznej. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko Sądu pytającego, że zakwestionowana regulacja narusza zasady sprawiedliwości społecznej, o których jest mowa w art. 2 Konstytucji.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego treść zasady sprawiedliwości społecznej z jednej strony wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (por. wyrok z 12 lipca 2012 r. sygn. P 24/10 i przywołane tam orzecznictwo).

Na gruncie ubezpieczeń społecznych, w tym prawa emerytalnego, rozumienie zasad sprawiedliwości społecznej sprowadza się do „przyznawania człowiekowi tego, co z tytułu

jego wkładu pracy lub zasług słusznie mu się należy” (por. Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczaka, t. 3, Warszawa 1981, s. 304).

Oznacza to tym bardziej konieczność badania relacji składka – wymiar świadczenia pod kątem stosowania formuły sprawiedliwości. Ma to szczególne uzasadnienie wobec przyjętych reguł obliczania wysokości emerytury dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., preferujących długi, nieprzerwany oraz wysoko oskładkowany okres ubezpieczenia jako podstawowy czynnik wpływający na wysokość świadczenia. W literaturze podkreśla się, że obowiązująca w prawie ubezpieczeń społecznych zasada wzajemności, uwzględniająca w relacji składka – świadczenie cechę odpłatności (tj. zależność poziomu emerytury od wniesionego wkładu), traktowana jest nadzwyczaj dokładnie, nadając formule pracy charakter dominujący (por. m. in. K. Antonów, [w:] Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, pod red. K. W. Barana, Warszawa 2015, s. 664). W tym modelu szczególne znaczenie należy przypisać zasadom waloryzacji kapitału emerytalnego, której istota polega na przystosowaniu wartości świadczeń emerytalnych do spadku siły nabywczej pieniądza. Utrzymanie niekorzystnego sposobu waloryzacji, odnoszącego się do roku poprzedzającego nabycie prawa do emerytury wobec ubezpieczonych w latach 2009-2019, w istotny sposób zaburza relacje między składką a świadczeniem i prowadzi do niesprawiedliwego potraktowania tej grupy ubezpieczonych, ponieważ ustawodawca zdecydował się na skorygowanie wadliwych zasad waloryzacji tylko wobec ubezpieczonych, którym emeryturę przyznano (na wniosek lub z urzędu) w czerwcu, począwszy od 31 maja 2021 r.

Wobec powyższego należy uznać, że brak prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 oraz ust. 2 ustawy emerytalnej osobom, którym emeryturę przyznano od dnia 1 czerwca do 30 czerwca w latach 2009 – 2019 narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej.

VIII. Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy emerytalnej w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim 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 są niezgodne z zasadami równego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji) oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Z tych względów, wnoszę jak wyżej.

Załącz. 6 odpisów pisma

Za zgodność z oryginałem

Warszawa, dn. 28.08.2023

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Kierownik Wydziału  
Obsługi Asystenckiej

*Agnieszka Kosińska*