



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2012 r.

Sygn. akt K 9/12

BAS-WPTK-396/12

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z 10 lutego 2012 r. oraz wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 lutego 2012 r. (sygn. akt K 9/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 4 ust. 1-8, art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 4-15, art. 6 oraz art. 7 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 118) **są zgodne** z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 **nie jest niezgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji oraz **jest zgodny** z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648 ze zm.) oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim dotyczą weteranów walk o niepodległość, **są zgodne** z art. 19 Konstytucji, natomiast art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim nie dotyczą weteranów walk o niepodległość, **nie są niezgodne** z art. 19 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i analiza formalnoprawna**

1. W dniu 10 lutego 2012 r. Prezydent RP, a 13 lutego 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawcy) złożyli wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, które ze względu na tożsamość przedmiotową zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt K 9/12.

Prezydent RP jako przedmiot kontroli wskazał: art. 4 ust. 1, ust. 4-7, art. 5 ust. 1 i art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 118; dalej: ustawa nowelizująca albo u.n.). Ponadto art. 5 ust. 1 pkt 4-6 i pkt 12 u.n. ma zostać zbadany w zakresie, w jakim różnicuje wysokość świadczeń przyznawanych w relacji do najniższej odpowiedniej renty ustalonej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS, w zależności od daty ich przyznania. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zakwestionował art. 2, art. 4, art. 5 ust. 1 oraz art. 7 pkt 1-4 u.n.

2. Precyzyjne określenie badanej normy ma zasadnicze znaczenie dla skutków kontroli, w tym późniejszego zastosowania zasad *res iudicata* i *ne bis in idem* (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06). Wobec powyższego należy zatem poddać kontroli przepisy, z których wynika kwestionowana przez Prezydenta RP treść normatywna. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność określonej normy prawnej, musi – przede wszystkim ze względu na cel i skutki tej kontroli (eliminacja przepisu uznanego za niekonstytucyjny z porządku prawnego) – dążyć do jak najbardziej precyzyjnego wskazania przepisów (jednostek redakcyjnych tekstu prawnego), z których dana norma wynika, zwłaszcza wtedy gdy przepisy te mają charakter – tak jak w niniejszej sprawie – przepisów związkowych (czy odsyłających)” (wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; zob. także postanowienie TK z 4 września 2008 r., sygn. akt P 25/08).

Z *petitum* pisma Prezydenta RP wynika, że podstawowymi kwestionowanymi przez niego przepisami są: art. 4 ust. 1, ust. 4-7, art. 5 ust. 1 i art. 6 u.n., natomiast

związkowo do nich przywołano art. 7 i art. 8 u.n. Uzasadnienie wniosku wskazuje jednak, że przedmiot kontroli stanowią wszystkie przepisy u.n., które umożliwiają wyłączenie stosowania w roku 2012 głównego mechanizmu waloryzacji i zastąpienie go, incydentalnie, waloryzacją kwotową. Jak podkreśla Prezydent RP: „Skarżone przepisy stanowią całościową podstawę prawną waloryzacji kwotowej świadczeń emerytalno-rentowych w 2012 r.” (wniosek Prezydenta RP, s. 3). A zatem intencją wnioskodawcy było usunięcie z systemu prawa wszystkich przepisów, które wprowadzają waloryzację kwotową. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli, oprócz wskazanych powyżej regulacji zaskarżonych jako podstawowe, powinien być również art. 7 samodzielnie, a nie związkowo. Jak podkreśla Prezydent RP, przepis ten stanowi o zawieszeniu stosowania w 2012 r. ogólnych zasad waloryzowania świadczeń emerytalno-rentowych. Natomiast jako niezasadne należy uznać dokonanie oceny konstytucyjności art. 8 u.n., niezależnie czy byłby on kontrolowany jako przepis podstawowy, czy związkowo. Artykuł 8 nie jest bowiem związany z waloryzacją kwotową (nie stanowi jej normatywnej części). Jego ust. 1 odnosi się do świadczeń określonych w art. 5 ust. 2 u.n., a zatem objętych waloryzacją procentową (wskaźnikiem 104,8%), oraz do maksymalnej kwoty zmniejszeń. Natomiast art. 8 ust. 2 u.n. zakazuje Prezesowi ZUS wydawać komunikatów ustalających kwotę świadczeń wskazanych w art. 5 ust. 2 u.n., to jest waloryzowanych procentowo, a mianowicie kwoty: dodatku pielęgnacyjnego i dodatku do sierot zupełnych (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.n.), dodatku za tajne nauczanie (art. 5 ust. 2 pkt 2 u.n.), kombatanckiego (art. 5 ust. 2 pkt 3 u.n.), świadczenia pieniężnego przysługującego żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (art. 5 ust. 2 pkt 4 u.n.) oraz osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (art. 5 ust. 2 pkt 5 u.n.). Ponadto art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n. uchyla wynikający z art. 94 ust. 2 u.e.r. obowiązek ogłoszenia kwoty najniższej emerytury i renty oraz obowiązujące od terminu waloryzacji kwoty maksymalnych zmniejszeń.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. akt

P 4/98; 15 września 2008 r., sygn. akt P 51/07). Ewentualne naruszenie norm Konstytucji nie polega zatem jedynie na nakazie waloryzacji o kwotę 71 zł (art. 4 u.n.), wyznaczeniu podlegających waloryzacji kwotowej świadczeń (art. 5 ust. 1 oraz art. 6 u.n.), ale również na wyłączeniu ogólnych zasad waloryzacji (art. 7 u.n.). W związku z powyższym kontrola zgodności zainicjowana wnioskiem Prezydenta RP będzie dotyczyć przepisów u.n. wprowadzających waloryzację kwotową oraz wyłączających zasady standardowej waloryzacji, to jest art. 4 ust. 1 i ust. 4-7, art. 5 ust. 1, art. 6 oraz art. 7 u.n.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich, jako przedmiot kontroli wskazuje art. 4 u.n. Składa się on z dziewięciu ustępów. Ostatni ustęp brzmi następująco: „Kwoty maksymalnych zmniejszeń, o których mowa w art. 104 ust. 8 ustawy, o której mowa w art. 1, podlegają od dnia 1 marca 2012 r. podwyższeniu przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji w wysokości 104,8%”. W art. 1 u.n. jest mowa o ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. 2009 Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej: u.e.r.). Jej art. 104 reguluje zagadnienie zawieszania lub zmniejszania świadczeń emerytalno-rentowych w razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego oraz z tytułu służby. Zgodnie z jego ust. 8, w razie osiągnięcia przychodu przekraczającego 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty, świadczenie ulega zmniejszeniu o wysokość przekroczenia. Jednakże zmniejszenie nie może być większe niż kwota maksymalnego zmniejszenia, stanowiąca ustalony w przepisie procent kwoty bazowej obowiązującej w dniu 31 grudnia 1998 r. i następnie podwyższonej przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji rent i emerytur na zasadach ustalonych w u.e.r.

Z powyższego wynika, że art. 4 ust. 9 u.n. nie odnosi się do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, lecz innego zagadnienia prawa ubezpieczeń społecznych. RPO przedstawił jedynie zarzuty, wraz ze stosowną argumentacją, niekonstytucyjności regulacji ustawy nowelizującej odnoszące się do waloryzacji kwotowej świadczeń, natomiast nie uzasadnił tezy o niezgodności art. 4 ust. 9 u.n. ze wskazanymi w swoim piśmie wzorcami. W tym kontekście należy stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego brak

uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania (wyroki TK z: 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07 oraz 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08). W przeciwnym razie Trybunał „przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00; zob. też orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 oraz 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 4 ust. 9 u.n. ze wskazanymi we wniosku RPO wzorcami kontroli.

4. Uwzględniając ustalenia poczynione w pkt 1.2-3 niniejszego pisma dotyczące modyfikacji zakresu zaskarżenia określonego przez wnioskodawców, trzeba stwierdzić, że częściowo wskazują oni także tożsamy przedmiot kontroli. Mianowicie, zarówno Prezydent RP, jak i RPO, kwestionują: art. 4 ust. 1, ust. 4-7, art. 5 ust. 1, art. 7 pkt 1-4 u.n. Częściowo wnioskodawcy inicjują natomiast kontrolę przepisów, które występują tylko u jednego z nich. Należy zauważyć, że RPO zaskarżył ponadto art. 2 oraz art. 4 ust. 2, 3 i 8 u.n., a Prezydent RP dodatkowo zakwestionował art. 6, art. 7 pkt 5 u.n. W tym wypadku Sejm ustosunkuje się łącznie do podniesionych przez wnioskodawców zarzutów, przyjmując za przedmiot kontroli wskazane przez nich przepisy zawsze w zakresie wyznaczonym w sposób szerszy.

5. Zakwestionowany art. 4 u.n., ustanawiający zasady waloryzacji kwotowej, brzmi następująco:

a) „1. W 2012 r. waloryzacja od dnia 1 marca polega na dodaniu do kwoty świadczenia, w wysokości przysługującej w dniu 29 lutego 2012 r., kwoty waloryzacji w wysokości 71 zł.

2. Waloryzacja podstawy wymiaru świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych polega na pomnożeniu podstawy wymiaru świadczenia przez wskaźnik stanowiący iloraz zwaloryzowanej kwoty świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i kwoty tego świadczenia ustalonej na dzień poprzedzający termin waloryzacji.

3. Do waloryzacji podstawy wymiaru świadczeń wypłacanych na podstawie ustaw, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8, przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

4. W przypadku świadczenia niższego od kwoty najniższego świadczenia, do którego nie ma zastosowania gwarancja wysokości najniższego świadczenia, o której mowa w art. 85 ustawy, o której mowa w art. 1, kwota waloryzacji jest ustalana przez pomnożenie kwoty, o której mowa w ust. 1, przez iloraz kwoty tego świadczenia i kwoty najniższego świadczenia obowiązującej do dnia 29 lutego 2012 r.

5. W przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy i rent inwalidzkich III grupy kwota waloryzacji wynosi 75% kwoty, o której mowa w ust. 1.

6. Przepisu ust. 5 nie stosuje się do rent inwalidów wojennych i wojskowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10.

7. Jeżeli emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje łącznie z okresową emeryturą kapitałową, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 15, każde z tych świadczeń podwyższa się o kwotę, o której mowa w ust. 1, proporcjonalnie do wysokości tych świadczeń.

8. Waloryzacji części okresowej emerytury kapitałowej, o których mowa w art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507, z 2010 r. Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398), dokonuje się proporcjonalnie do udziału tych części w wysokości okresowej emerytury kapitałowej”.

Artykuł 5 ust. 1 u.n. wylicza wszystkie świadczenia, które w roku 2012 zostaną zwaloryzowane zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 4 u.n.

Artykuł 6 u.n. stanowi: „W przypadku zmiany po dniu 29 lutego 2012 r. wysokości rent inwalidów wojennych i wojskowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10, do których prawo ustalono przed dniem 1 marca 2012 r., renty te oblicza się przez ich ustalenie od podstawy wymiaru, wynoszącej 2.164,48 zł oraz dodanie do tak obliczonego świadczenia kwoty waloryzacji, o której mowa w art. 4 ust. 1” (ust. 1) oraz „Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio przy ustalaniu wysokości rent rodzinnych po inwalidach wojennych i wojskowych, zmarłych po dniu 29 lutego 2012 r., których świadczenia zostały zwaloryzowane zgodnie z art. 4 ust. 1” (ust. 2).

Natomiast art. 7 u.n. ma następujące brzmienie: „W 2012 r. w zakresie uregulowanym w art. 4 nie stosuje się: 1) art. 88 i art. 89 ustawy, o której mowa w art. 1; 2) art. 48 ustawy, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2; 3) art. 6 ustawy,

o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 7; 4) art. 6 ustawy, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 8; 5) art. 12 ustawy, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 11”.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich poddaje w wątpliwość konstytucyjność art. 2 u.n. Przepis ten nadaje nowe brzmienie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648 ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych). Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 1 marca 2012 r. Wnioskodawca nie zakwestionował natomiast ani trybu uchwalenia ustawy nowelizującej, ani sposobu wprowadzenia jej w życie, co należy postrzegać w świetle poglądu Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających ma miejsce w zasadzie jedynie wtedy, gdy we wniosku (pytaniu prawnym) kwestionowany jest tryb uchwalenia przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

Utrwalony w polskiej teorii i praktyce model tworzenia prawa przyjmuje idealizacyjne założenie, że można wyodrębnić uporządkowany i stale aktualny zbiór obowiązujących przepisów (system prawa w znaczeniu formalnym). Zmiany w tym zbiorze dokonywane są w różny sposób, m.in. za pomocą przepisów uchylających lub zmieniających, przy czym – po pierwsze – przedmiotem zmian jest bezpośrednio sam zbiór lub jego konkretne elementy (przepisy lub grupy przepisów), po drugie – metoda dokonywania zmian powoduje, że za każdym razem zachodzi automatyczna aktualizacja zbioru. Zarysowany model, nazywany niekiedy techniką inkorporowania przepisów, opisuje strukturalne uwarunkowania nowelizacji oraz jej wpływ na kształt systemu prawa. Dlatego też ocenie konstytucyjności powinna podlegać zmiana normatywna dokonana przez przepis zmieniający, który zmaterializował się w przepisie ustawy podstawowej (w przedmiotowej sprawie: ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin), a nie przepis ustawy nowelizacyjnej. O ile trafna może okazać się bowiem kontrola konstytucyjności przepisów nowelizujących *per se*, kiedy jeszcze nie weszły one w życie (np. znajdują się okresie *vacatio legis*), o tyle ocena ich zgodności w momencie, kiedy zaczęły już obowiązywać, a więc dokonały przekształcenia odpowiednich przepisów ustaw podstawowych, będzie czynnością skierowaną w stosunku do niewłaściwego przedmiotu.



Sposób sformułowania zarzutów w uzasadnieniu wniosku i argumentów przytaczanych na ich poparcie wskazują, że wnioskodawca w rzeczywistości kwestionuje treść przepisu (normy) zmienionej w wyniku uchwalenia przepisów zmieniających. Jak już wspomniano, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stawał na stanowisku, że na wniosek składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. O przedmiocie wniosku decydują bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu wniosku. Zgodnie z powyższym, należy uznać, iż rzeczywistym przedmiotem badania w niniejszej sprawie będzie przepis ustawy podstawowej (nowelizowanej), w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, czyli art. 11 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych.

7. Podsumowując, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są: art. 4 ust. 1-8, art. 5 ust. 1, art. 6 oraz art. 7 u.n., a także art. 11 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych.

**II. Zgodność art. 4 ust. 1-8, art. 5 ust. 1, art. 6 oraz art. 7 u.n z art. 67 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą ochrony praw nabytych, zasadą lojalności oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)**

### **1. Zarzuty wnioskodawców**

1. Wnioskodawcy wskazują, że waloryzacja stanowi istotny i niezbędny element konstrukcji systemu zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, ma ona odzwierciedlać wzrost kosztów utrzymania, być dokonywana regularnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z analizy regulacji zaskarżonych przepisów wynika, że na skutek zastosowania waloryzacji kwotowej, w stosunku do części świadczeniobiorców (osób pobierających świadczenie przewyższające kwotę 1480 zł) nie zostanie osiągnięty cel waloryzacji, tj. utrzymanie realnej wartości świadczenia w stosunku do spadku siły nabywczej pieniądza, a w stosunku do części osób pobierających świadczenia o wyższej wartości będzie miała charakter iluzoryczny (wniosek Prezydenta RP, s. 7-10; wniosek RPO, s. 8-11).

Konstrukcja praw emerytalno-rentowych opiera się na zasadzie wzajemności. Jeżeli wysokość świadczeń wynika z indywidualnej podstawy ich wymiaru a różnice w wysokości świadczeń odzwierciedlają różnice w wysokości składek wnoszonych przez ubezpieczonych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to również waloryzacja świadczeń powinna te proporcje utrzymywać. Kwestionowane regulacje (waloryzacja kwotowa) prowadzą do zachwiania proporcjonalności wkładu ubezpieczeniowego do wysokości świadczeń i naruszenia zasady wzajemności (wniosek Prezydenta RP, s. 10-11, s. 24; wniosek RPO, s. 12-13).

Waloryzacja kwotowa będzie miała trwały charakter. Powrót do podstawowych zasad waloryzacji (cenowo-płacowej) w roku 2013 i następnych nie usunie skutków zastosowania waloryzacji kwotowej. Podstawą waloryzacji zgodnie z zasadami ogólnymi będzie bowiem poziom świadczenia zwaloryzowanego kwotowo (wniosek Prezydenta RP, s. 18-17; wniosek RPO, s. 11-12).

Ponadto wnioskodawcy poddają w wątpliwość podnoszony w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej argument równowagi finansów publicznych, który miałby przemawiać za zasadnością podejmowanych zmian. W uzasadnieniu pojawiło się bowiem stwierdzenie, że wprowadzenie waloryzacji kwotowej nie ma służyć oszczędnościom budżetowym. Wnioskodawcy zwracają także uwagę, że globalna kwota wydatkowana z budżetu państwa z tytułu waloryzacji kwotowej nie różni się od kwoty wydatkowanej w przypadku waloryzacji dokonywanej w oparciu o wskaźnik 104,8%. „Nie znajduje zatem uzasadnienia twierdzenie, że wprowadzona zmiana mechanizmu waloryzacji jest podyktowana chęcią zachowania równowagi finansów publicznych, gdyż z tego punktu widzenia zmiana jest irrelevantna” (wniosek Prezydenta RP, s. 19).

Z tych powodów wnioskodawcy stwierdzają, że doszło do naruszenia „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

2. Wnioskodawcy uznają, że na skutek waloryzacji kwotowej nastąpiło zróżnicowanie sytuacji emerytów i rencistów. Kryterium różnicującym jest w tym przypadku wyłącznie wysokość pobieranego przez emerytów i rencistów świadczenia. Osoby otrzymujące świadczenie w kwocie wyższej niż 1480 zł nie uzyskują waloryzacji na poziomie utrzymania realnej wartości świadczenia, w przeciwieństwie do tych podmiotów, które otrzymują świadczenie w niższej wysokości. Zróżnicowanie to jest nieracjonalne, nieproporcjonalne oraz, ze względu

na podważenie przedstawianego argumentu o ochronie równowagi finansowej, nie jest uzasadniane innymi wartościami konstytucyjnymi (wniosek Prezydenta RP, s. 14-19; wniosek RPO, s. 14). Z tych powodów wnioskodawcy stwierdzają naruszenie zasady równości wobec prawa.

3. Wnioskodawcy dowodzą, że mechanizm waloryzacji kwotowej narusza realną wartość emerytur i rent każdego świadczeniobiorcy i tym samym jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych (wniosek Prezydenta RP, s. 13-22, wniosek RPO, s. 11-12).

Ponadto Prezydent RP stwierdził, że: „Uzależniając wysokość świadczeń od sumy odprowadzonych składek, ustawodawca dał obywatelom gwarancję, że im więcej składek dana osoba odprowadziła do systemu, tym wyższe świadczenie otrzyma w przyszłości” (s. 24). Wprowadzając waloryzację kwotową, naruszono zatem zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

## **2. Wzorce konstytucyjne**

1. W *petitum* swoich pism, jako wzorce kontroli wnioskodawcy wskazali: Prezydent RP – art. 2 (zasadę ochrony praw nabytych; zasadę lojalności), art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 1 Konstytucji; Rzecznik Praw Obywatelskich – art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. A zatem formalnie wyróżnione zostały przez wnioskodawców różne wzorce kontroli. Jednakże po dokonaniu analizy obu wniosków, można zauważyć daleko idącą tożsamość stawianych zarzutów i argumentacji. Rzecznik Praw Obywatelskich osobno analizuje zagadnienie niezgodności przedmiotu kontroli z istotą prawa do zabezpieczenia społecznego, zasadą ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Jego intencją było więc usunięcie z systemu prawa przepisów, które są niezgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji, bo naruszają istotę prawa do emerytury, z art. 2 Konstytucji, bo naruszają zasadę ochrony praw nabytych i zasadę lojalności, z art. 32 ust. 1 Konstytucji, bo różnicują sytuację prawną emerytów i rencistów. Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, należy zatem przyjąć, że zarówno RPO, jak Prezydent RP wnoszą o kontrolę zgodności przepisów ustawy z art. 67 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw nabytych.

Ponadto, Prezydent RP inicjuje weryfikację zgodności przepisów u.n. z zasadą lojalności, a RPO z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2).

2. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zgodnie ze zdaniem drugim art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres i formę prawa do zabezpieczenia społecznego ustala ustawodawca.

Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter prawny art. 67 Konstytucji, stwierdził, że:

a) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

b) określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

c) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecnictwem).

Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i jednolitą linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zabezpieczenie społeczne, treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek:

- a) niezdolności do pracy ze względu na chorobę,
- b) niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo,
- c) osiągnięcia wieku emerytalnego.

Zabezpieczenie społeczne, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, obejmuje także mechanizm ubezpieczenia społecznego, który zagwarantuje prawo do świadczeń zastępujących wynagrodzenie, ze względu zajście ryzyka (zdarzenia) ubezpieczeniowego (l. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 23; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003,

komentarz do art. 67, s. 3-4 i 7 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem, zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07).

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecnictwie podkreśla się, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5-6 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Granicą swobody ustawodawcy jest także zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotę tego prawa Trybunał rozumie w ten sposób, że ustawodawca musi stworzyć takie regulacje, które zagwarantują minimalny poziom świadczeń (rozumianych jako umożliwiających zaspokojenie nie tylko podstawowych potrzeb) osobom, wobec których spełnił się konstytucyjny warunek uzyskania świadczenia i które zaprzęstały w związku z tym aktywności zawodowej (odnośnie do osiągnięcia wieku emerytalnego zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw z zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności czy celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00).

2. Wzorzec kontroli stanowi również zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada sprawiedliwości społecznej – wszystkie wyrażone w art. 2 Konstytucji.

Treścią zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (dalej także jako zasada lojalności) jest zakaz arbitralnego (ustalanego bez dostatecznego uzasadnienia wynikającego z konieczności realizacji innych wartości konstytucyjnych) wprowadzenia zmian normatywnych, a także zaskakiwania adresatów normy nową regulacją. Jak twierdzi doktryna prawa: „Pewność prawa [stanowiąca element zasady zaufania – uwaga własna] wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 36, por. także wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

Wskazana przez wnioskodawców zasada ochrony praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze, treścią omawianej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Po drugie, przedmiotem gwarancji jest przysługujące już określonej osobie uprawnienie. Nie ma przy tym znaczenia, czy zostało ono nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Po trzecie, należy podkreślić, że z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. Po czwarte, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Uzasadnieniem odejścia od zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była

ona wprost i *expressis verbis* wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych (por. np.: wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; a także W. Sokolewicz *op. cit.*, s. 37; M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 94-105 i cytowana tam literatura).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego zasada praw słusznie nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw. O ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej można mówić wówczas, gdy zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do niego późniejszej ustawy, w szczególności przesłanka upływu wymaganego prawem okresu – np. okresu składkowego, nieskładkowego lub wieku (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K. 14/91, a także po wejściu w życie Konstytucji wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, M. Jackowski, *op. cit.*, s. 133).

Dopuszczalność ograniczeń praw podmiotowych („nabytych”) wymaga *a casu ad casum* rozważenia, czy prawa te zostały nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a po uzyskaniu odpowiedzi, iż są to prawa słusznie nabyte, czy:

a) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w Konstytucji *expressis verbis*),

b) nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

c) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

W obszarze ubezpieczeń społecznych wartościami, które mogą przemawiać za ograniczeniem praw podmiotowych, są kryzys gospodarczy, zły stan finansów systemu ubezpieczeń społecznych, niekorzystne trendy demograficzne (wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; por. także K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 68).

Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składają się wartości konstytucyjne takie jak: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych, a także szczegółowe zasady prawne: minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli (zob. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Zasada sprawiedliwości pozostaje również w korelacji z zasadą równości. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że obie zasady są ściśle związane (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Jednakże podkreślić należy, że: „Mimo bliskości treści, zasady (zasad) sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 59 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). „W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danej osoby” (*ibidem*). W dziedzinie ubezpieczeń społecznych Trybunał wiązał zasadę sprawiedliwości społecznej także z postulatem zachowania słusznych (sprawiedliwych) proporcji między wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia (zob. wyroki TK z: 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09; 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05).

3. Wnioskodawcy jako wzorzec konstytucyjny wskazują również wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości wobec prawa.

Konstytucyjna zasada równości wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Trybunał stoi na stanowisku, że: „[R]óżne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów



powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; teza ta została podtrzymana po wejściu w życie obecnej Konstytucji por. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 1 września 1999 r., sygn. akt K 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7 i 17).

Zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego (por. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych powinno mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Podkreślić należy, iż w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych możliwość różnicowania praw podmiotów podobnych jest szersza, ponieważ – w tym zakresie – ustawodawcy przysługuje względna swoboda przy wyborze środków i celów polityki państwa (por. L. Galicki, *op. cit.*, s. 24).

### **3. Analiza zgodności**

1. Problemem konstytucyjnym jest określenie granic swobody regulacyjnej ustawodawcy przy konstruowaniu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Zdaniem Sejmu, zasadne jest przedstawienie ewolucji instytucji waloryzacji, przy

czym ze względu na szczegółowe jej omówienie we wnioskach Prezydenta RP i RPO, należy ograniczyć się jedynie do kluczowych informacji.

2. Pomimo doświadczeń historycznych związanych z wysoką inflacją, początkowo ustawodawca nie przewidział dla świadczeń związanych z systemem zabezpieczenie społecznego (ale także dla świadczeń cywilnoprawnych) stałego, ogólnego mechanizmu waloryzacyjnego, ograniczając się jedynie do działań okazjonalnych (zob. przykładowo ustawę z dnia 31 marca 1977 r. o dalszym zwiększeniu emerytur i rent oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, Dz. U. Nr 11, poz. 43). Dopiero w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.; dalej: u.z.e.p.) znalazły się stosowne regulacje (art. 74 i 75 u.z.e.p.) – stały mechanizm miał jednak zacząć działać dopiero od 1 marca 1986 r. (zob. art. 74 ust. 3 u.z.e.p.), a do tego czasu, ze względu na spadek wartości nabywczej świadczeń, ustawodawca zdecydował się na kolejną jednorazową waloryzację (zob. uchwałę Rady Ministrów nr 27 z dnia 4 marca 1985 r. w sprawie podwyższenia niektórych emerytur i rent, M.P. Nr 4, poz. 29 ze zm.; uchwała Rady Ministrów nr 80 z dnia 20 maja 1985 r. w sprawie podwyższenia niektórych emerytur i rent rolników indywidualnych, M.P. Nr 13, poz. 97 ze zm.).

Przyjęty stały mechanizm adaptacyjny zakładał coroczne podwyższanie emerytur i rent o taki procent, o jaki wzrosło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce uspołecznionej w roku poprzedzającym, nie więcej jednak niż o 150% kwoty wzrostu tego wynagrodzenia. Ustawodawca zmienił zasady waloryzacji, modyfikując art. 74 u.z.e.p. ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206). Podwyższył ograniczenie wysokości podwyżki waloryzacyjnej (art. 74 ust. 6 u.z.e.p. w brzmieniu nadanym ustawą z 24 maja 1990 r.) oraz przyspieszył ją, przewidując dokonywanie jej kwartalnie, a nie rocznie. Wskaźnik waloryzacji ustalano, dzieląc kwotę przewidywanego na bieżący kwartał przeciętnego wynagrodzenia przez kwotę wynagrodzenia stanowiącą podstawę ostatnio przeprowadzonej waloryzacji (art. 74 ust. 3 u.z.e.p.). Wzrost emerytur i rent został zatem powiązany ze wzrostem płac (waloryzacja płacowa). Mechanizm waloryzacji płacowej został także przyjęty w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450

ze zm.; dalej: ustawa o rewaloryzacji albo u.r.), przy czym nie była ona przeprowadzana kwartalnie, lecz okresowo, to jest wówczas, jeśli wskaźnik waloryzacji byłby wyższy niż 5% (od 10 marca 1992 r. 10%; zob. art. 17 ust. 1 u.r.). Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, przyjęta waloryzacja płacowa była bardzo kosztowna dla budżetu państwa (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, 2010 r., s. 129; K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, Nr LEX 36653). Próby ograniczenia kosztów ustanowionego mechanizmu przez odsunięcie w czasie terminu waloryzacji oraz obniżenie podstawy waloryzacji do 91% przeciętnego wynagrodzenia spotkały się z krytyczną oceną Trybunału Konstytucyjnego, który uznał niektóre regulacje ustawowe za niezgodne z wówczas obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi (zob. orzeczenia TK z: 19 października 1993 r., sygn. akt K 14/92; 10 stycznia 1995 r., sygn. akt K 16/93).

Od 1996 r. ustawodawca oszczędził od waloryzacji płacowej. Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 138, poz. 681) dodano do ustawy o rewaloryzacji art. 17<sup>1</sup>, który wprowadził szczególny mechanizm adaptacyjny na rok 1996. W tym roku emerytury i renty podlegały waloryzacji przez podwyższenie kwoty świadczenia przysługującego w dniu 31 sierpnia 1996 r. wskaźnikiem waloryzacji określonym w ustawie budżetowej na 1996 r., zapewniającym realny wzrost emerytur i rent wynoszący co najmniej 2,5%. Zmiana weszła w życie 1 stycznia 1996 r.

Ustawa z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 636) określiła na nowo zasady mechanizmu adaptacyjnego, przyjmując waloryzację kosztową (cenową). Świadczenia emerytalno-rentowe podlegały corocznej (1 czerwca) waloryzacji w celu zachowania co najmniej ich realnej wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 2), chyba, że wzrost cen przekroczy 10%, wówczas dokonywana była dwukrotna waloryzacja (art. 3 ust. 1 pkt 1). Podstawę do ustalenia wysokości zwaloryzowanych emerytur i rent stanowił prognozowany na dany rok średnioroczny wzrost cen towarów i usług dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo ogółem, jeżeli ten ostatni był wyższy (art. 2 ust. 2). Średnioroczny wzrost cen oraz wskaźnik waloryzacji był ustalany w ustawie budżetowej (art. 7).

Wprowadzająca istotne zmiany do systemu ubezpieczeń społecznych ustawa o emeryturach i rentach z FUS także określała sposób waloryzacji (art. 88-94 u.e.r.). W okresie jej obowiązywania regulacje te ulegały modyfikacjom. Podstawowym elementem mechanizmu adaptacyjnego przyjętym w ustawie o emeryturach i rentach z FUS była waloryzacja świadczeń uwzględniająca wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych. Początkowo regulacja ustawowa zakładała, że przy ustalaniu wysokości zwaloryzowanych emerytur i rent wzrost nominalny przeciętnej emerytury i renty nie może być niższy niż prognozowany na dany rok średnioroczny wskaźnik cen. Świadczenia miały być powiększane także przy uwzględnieniu, w stopniu niedecydującym, wzrostu płac, jeśli ten przewyższał wzrost cen (art. 88 ust. 2 u.e.r.). W przypadku, gdy przekraczał on 10%, waloryzacja miała być przeprowadzana 1 marca i 1 września, jeśli wynosił mniej – 1 czerwca. Przyjętym mechanizmem adaptacyjnym była zatem waloryzacja cenowo-płacowa. Jednakże ze względu na to, że waloryzacja opierała się na prognozowanych wskaźnikach (wzrostu płac i cen), a te okazywały się zawodne, ustawodawca zdecydował się na kolejną modyfikację mechanizmu. Ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o waloryzacji emerytur i rent w 2003 r. oraz o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 240, poz. 2054) wprowadził incydentalną zmianę, określając sposób waloryzacji w roku 2003 i wyłączając stosowanie zasad ogólnych (art. 2 i 3). Natomiast nowelizacja u.e.r. ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498) umożliwiła zastąpienie prognoz wzrostu cen i płac rzeczywistymi wskaźnikami. Zgodnie bowiem z art. 89 ust. 1 u.e.r., w brzmieniu nadanym ustawą z 27 marca 2003 r., wskaźnik waloryzacji wynosił nie mniej, niż wskaźnik cen w poprzednim roku kalendarzowym powiększony o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Waloryzacja przybrała zatem formę adaptacji *ex post*. Następować miała corocznie od dnia 1 marca.

Nowe zmiany wprowadziła ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1954). Wprowadzono „czystą” formułę waloryzacji cenowej; wskaźnik waloryzacji był równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 89 ust. 1 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 lipca 2004 r.). Ponadto odstąpiono od rocznej waloryzacji, wprowadzając waloryzację okresową.

Miała ona być przeprowadzana 1 marca w roku kalendarzowym następującym po roku, w którym wskaźnik cen liczony dla całego okresu od ostatniej waloryzacji przekroczył 5%. Waloryzacja nie mogła być przeprowadzana rzadziej niż raz na trzy lata. Uwzględniając powyższe regulacje, w roku 2005 waloryzacja nie odbyła się.

Na podstawie ustawy z 28 lipca 2005 o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 169, poz. 1421) wprowadzono ponownie waloryzację cenowo-płacową. Zgodnie z nadanym przez ustawę z 28 lipca 2005 r. brzmieniem art. 89 ust. 1 u.e.r. wskaźnik waloryzacji jest równy co najmniej wskaźnikowi cen z uwzględnieniem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Umożliwiono również negocjowanie w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych wyższego wskaźnika waloryzacji. Aktualne brzmienie art. 88 oraz 89 ust. 1 i 2 u.e.r. ustalających zasady waloryzacji zostało nadane art. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 191, poz. 1368). Powrócono do corocznej waloryzacji, która następuje 1 marca. Polega ona na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji (art. 88 ust. 1 i 2 u.e.r.). Wskaźnik waloryzacji to średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Wskaźnikiem cen jest średnioroczny wskaźnik cen dla gospodarstw domowych emerytur lub rencistów, natomiast jeśli średnioroczny wskaźnik cen ogółem jest wyższy, przyjmuje się ten wyższy wskaźnik.

3. Jak wynika z powyższej analizy, ustawodawca w różnych okresach przyjmował odmienne regulacje, ponieważ musiał wyważyć interesy świadczeniobiorców oraz budżetu państwa (interesu wspólnego). Odmienne mechanizmy waloryzacyjne tworzą bowiem co do zasady zróżnicowane obciążenie dla finansów publicznych. Kiedy okazywały się one zbyt kosztowne, parlament podejmował decyzję o ich modyfikacji. Z drugiej strony, także zachodzące w gospodarce procesy mogą niekiedy powodować, iż przyjęty model waloryzacji jest mniej lub bardziej korzystny dla świadczeniobiorców – przy takim samym mechanizmie ustawowym. W sytuacji, gdy wzrost płac wyprzedza wzrost cen, waloryzacja płacowa jest bardziej korzystna dla emerytów i rencistów. W wypadku gwałtownego wzrostu inflacji, za którym nie podąża wzrost płac, korzystniejszy

wydaje się mechanizm waloryzacji kosztowej. Na przestrzeni lat ustawodawca dostosowywał model waloryzacji również do zmieniających się procesów gospodarczych i warunków życia społecznego.

4. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie na temat zasad waloryzacji, jeszcze pod rządami poprzedniej konstytucji (zob. orzeczenia TK z: 20 listopada 1995 r., sygn. akt K. 23/95; 17 lipca 1996 r., sygn. akt K. 8/96; 15 października 1997 r., sygn. akt K. 11/97) oraz już w okresie obowiązywania obecnej Konstytucji (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K. 4/99, i 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). Podsumowującą dotychczasową linię orzecniczą wypowiedzią Trybunału jest wyrok z 22 października 2001 r. (sygn. akt SK 16/01). Sąd konstytucyjny, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, stwierdził, że:

a) istota waloryzacji rent i emerytur stanowi element prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji;

b) musi istnieć mechanizm utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej;

c) ustawodawca ma znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji; wynika ona z konstytucyjnego upoważnienia wyrażonego w art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, który to przepis powierza ustawie określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego, jak i z ogólnej zasady odpowiedzialności parlamentu za nadawanie konkretnego kształtu socjalnym uprawnieniom obywateli;

d) utrzymanie świadczeń na poziomie wartości realnej nie oznacza, że waloryzacja musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania;

e) ustawodawca, określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, nie może naruszyć istoty tego prawa; o naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia społecznego można mówić w przypadku, gdy w ogóle nie zostanie dokonana waloryzacja świadczeń w danym okresie czasu, bądź gdy istniejące mechanizmy waloryzacji świadczeń są niewystarczające w takim stopniu, że ich wysokość zostanie „sprowadzona” poniżej poziomu minimum życiowego; Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 stycznia 2010 r. (sygn. akt SK 41/07) uznał, że przez minimalny poziom, poniżej którego ustawodawca nie może ustalać świadczenie

(w badanej sprawie chodziło o emeryturę), oznacza świadczenia w wysokości umożliwiającej uprawnionym zaspokojenie nie tylko ich podstawowych potrzeb.

Istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy jest przytoczenie części uzasadnienia wyroku TK z 22 października 2001 r. (sygn. akt SK 16/01): „Trybunał Konstytucyjny zauważa, że dopuszczalne są [...] takie ukształtowania mechanizmu waloryzacji, które nie będą nadawały jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru, pod warunkiem, że waloryzacja jako taka będzie dokonywana regularnie i nie nabierze pozornego charakteru, sprowadzającego wysokość rent i emerytur poniżej minimum egzystencji. [...] Nawet więc jeżeli zgodzić się, że mechanizm waloryzacji [...] nie zachowuje matematycznie proporcjonalnej wysokości wskaźnika waloryzacji, to nie oznacza to, że takie unormowanie jest *per se* niezgodne z konstytucją. O niezgodności z konstytucją można bowiem mówić dopiero w sytuacji, gdy dojdzie do naruszenia [...] «istoty» prawa do waloryzacji, a nie każde odstępstwo od matematycznych proporcji jest równoznaczne z takim naruszeniem”.

Od powyższych tez Trybunał Konstytucyjny w późniejszych orzeczeniach nie odstąpił.

5. Kluczowe dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest ustalenie, czy badane przepisy naruszają istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Równocześnie trzeba wskazać, iż Sejm, ze względu na zakres zaskarżenia, nie ustosunkowuje się do zagadnienia konstytucyjności regulacji wprowadzających trwale waloryzację kwotową, lecz odnosi się jedynie do problemu zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów ustawowych w granicach wyznaczonych przez wnioskodawców (postulat dokonania oceny instytucji waloryzacji kwotowej *in abstracto* przedstawił Prezydent RP, s. 17). Poza tym w niniejszym wypadku w ogóle nie mamy do czynienia z trwałym mechanizmem waloryzacji kwotowej, mającym *pro futuro* (docelowo) zastąpić dotychczas obowiązujący model waloryzowania, ale z regulacją ustanowioną na rok, która w dłuższym okresie w pewnym sensie „zbilansuje się” (uśredni), uwzględniając wskaźniki ustawowego wzrostu świadczeń emerytalno-rentowych w następnych latach, które będą już wypłacane na starych zasadach. *Nota bene* ten element również powinien być brany pod uwagę przy ocenie ewentualnego naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego przez zakwestionowane przepisy, ponieważ

badane regulacje są elementem większej całości (w aspekcie temporalnym) i nie można całkowicie wyłączać ich z tego kontekstu.

Jak zauważa Prezydent RP (wniosek, s. 5), z przepisów Konstytucji, w tym z art. 67 ust. 1, nie wynika jaki kształt normatywny ma przyjąć waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych. Wyboru musi dokonać ustawodawca, zgodnie z priorytetami aktualnie prowadzonej polityki stanowienia prawa, uwzględniając sytuację gospodarczą państwa i jego możliwości budżetowe. Zdaniem Sejmu, to w ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy pozostaje dobór adekwatnego mechanizmu waloryzacji i konkretyzacja sposobu jej przeprowadzenia. Przykładowo ustawodawca – ponosząc za to odpowiedzialność polityczną przed obywatelami – musi:

- (a) przesądzić odpowiedni wskaźnik waloryzacyjny (płacowy, kosztowy, mieszany),
- (b) ustalić w jakich proporcjach uwzględniany ma być wzrost płac bądź cen,
- (c) wskazać odpowiednie wynagrodzenie, który ma stanowić podstawę przy obliczaniu waloryzacji (w całej gospodarce, określonych branżach, uwzględniające wszystkie lub niektóre składniki wynagrodzenia),
- (d) określić odpowiedni koszyk dóbr i usług, które będą mierzyły procesy inflacyjne,
- (e) wybrać okres, po upływie którego nastąpi waloryzacja, i datę, od której ten proces periodycznie będzie następował,
- (f) rozstrzygnąć, czy waloryzacja będzie dostosowaniem jednostronnym (indeksacja świadczeń stanowi wyłącznie podwyżkę), czy też w przypadku procesów deflacyjnych nastąpić ma zmniejszenie poziomu świadczeń.

Normy konstytucyjne wymagają jedynie, aby przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszały istoty waloryzacji, a zatem nie można bezterminowo odstąpić od jej przeprowadzania, a wysokość świadczeń po jej przeprowadzeniu nie może spaść – jak wskazuje sam Trybunał – poniżej minimum życiowego. Należy jednak podkreślić, że w odniesieniu do kluczowych elementów modelu waloryzacji i jej poziomu swoboda regulacyjna ustawodawcy jest znaczna i nie może być zastępowana przez władcze decyzje innych organów państwa, w tym sądu konstytucyjnego.

6. Wnioskodawcy dowodzą, iż przyjęty mechanizm waloryzacji kwotowej narusza istotę waloryzacji (prawa do zabezpieczenia społecznego). Naruszenie to ma polegać – po pierwsze – na niewystarczającej, nierekompensującej wzrost kosztów utrzymania, podwyżce świadczeń. Po drugie – na zachwianiu proporcji pomiędzy poszczególnymi świadczeniami, które zgodnie z zasadą wzajemności,



powinny uwzględniać różnice w wysokości składek wnoszonych przez ubezpieczonych.

Odnosząc się do zarzutu spadku realnej wartości świadczeń, na wstępie trzeba stwierdzić, że przyjęcie waloryzacji kwotowej nie oznacza *per se* automatycznej, ze względu na wprowadzoną metodę podnoszenia wysokości emerytur i rent, utraty wartości nabywczej świadczeń. Zwiększenie lub zmniejszenie siły nabywczej zależy bowiem od kwoty podwyżki, a nie od samego mechanizmu. Ustawodawca, korzystając ze swobody regulacyjnej w tym zakresie, może zatem przyjąć, iż metoda waloryzacji będzie opierać się o kwotowe podwyższenie wysokości świadczeń.

Wnioskodawcy wskazują, że podwyżka świadczeń o 71 zł jest niewystarczająca, aby przeciwdziałać spadkowi realnej wartości emerytur i rent pobieranych w wysokości przewyższającej 1480 zł. Definiują zatem pojęcie „spadku realnej wartości świadczeń”, przyjmując wskaźnik inflacyjny dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów wynoszący w 2011 roku 4,8%. Zauważyć należy, że ogólny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku 2011 wyniósł 4,3% (zob. komunikat Prezesa GUS z 13 stycznia 2012 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2011 r.; M. P. z 2012 r., poz. 23). Uwzględniając ten wskaźnik inflacyjny, liczba emerytów i rencistów, których świadczenia wzrosłyby powyżej inflacji, byłaby większa (dopiero podwyżka świadczenia wyższego niż 1651 zł przed waloryzacją o 71 zł nie konsumuje inflacji ogólnej). Ustalenie (wybór) dla celów waloryzacji koszyka dóbr, który służy określeniu procesów inflacyjnych, jak odnotowano już wcześniej, jest objęte swobodą ustawodawcy. Także wyodrębnienie wskaźnika inflacji dla docelowej grupy osób (emerytów i rencistów) nastąpiło decyzją ustawodawcy (zob. art. 89 ust. 2 u.e.r.). Nie można zatem automatycznie, bez dalszego uzasadnienia, przyjmować określonego, ustalanego przez ustawodawcę wskaźnika, jako odpowiednika pojęcia utraty realnej wartości świadczeń, która to utrata ma rozstrzygać z kolei o naruszeniu konstytucyjnej zasady ochrony istoty prawa do waloryzacji (prawa do zabezpieczenia społecznego).

Wskaźnik cen towarów i usług dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów odzwierciedla zmianę przeciętnych cen towarów i usług z uwzględnieniem właściwego dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów modelu konsumpcji, to jest struktur przeciętnych wydatków w tych gospodarstwach. Jednakże można

założyć z dużą dozą pewności, że struktura wydatków gospodarstw osób, których świadczenia emerytalno-rentowe wynoszą powyżej 1480 zł (a zwłaszcza osób pobierających wysokie świadczenia np. powyżej 5000 zł), będą inne (osoba pobierająca wyższe świadczenie konsumować będzie odmienny koszyk towarów i usług, niż emeryt albo rencista z niższym świadczeniem). A zatem właściwa dla nich stopa inflacji może różnić się od przeciętnej dla wszystkich emerytów; może zbliżać się do ogólnego wskaźnika inflacyjnego. Wnioskodawcy nie wyjaśniają, dlaczego przyjmują taki, a nie inny wskaźnik inflacji służący ocenie naruszenia konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Ale nawet przyjmując wskazany przez Prezydenta RP i RPO wskaźnik inflacji, stwierdzić trzeba, że spadek realnej wartości świadczenia następuje w stosunku do części świadczeniobiorców, natomiast pozostała część otrzymuje podwyżkę równą lub wyższą niż inflacja. W stosunku do tej ostatniej grupy nie można uznać, że świadczenie traci realną wartość. Zwrócić należy uwagę, że niektóre normatywnie wyodrębnione kategorie świadczeń zostały podwyższone powyżej wskaźnika inflacji, a zatem – przyjmując optykę wnioskodawców – siłą rzeczy nie mogły utracić wartości realnej. Są to:

a) świadczenia przedemerytalne – zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252), w brzmieniu pierwotnym, kwota świadczenia wynosiła 670 zł i była waloryzowana (odnośnie do zasiłku przedemerytalnego zob. art. 25 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r.);

b) renty socjalne – wynoszą 84% kwoty najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy (728,18 zł; M. P. z 2011 r. Nr 15, poz. 162; zob. art. 6 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.);

c) świadczenia pieniężne przysługujące ofiarom działań wojennych – art. 5 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. Nr 249, poz. 1824 ze zm.) wyznacza poziom tych świadczeń w wysokości renty socjalnej;

d) renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem w szczególnych okolicznościach, chorobą zawodową, renta rodzinna – zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz. 1674 ze zm.) renty tam wskazane wynoszą 120% kwoty najniższej odpowiedniej renty ustalonej zgodnie z u.e.r.;

e) renty strukturalne w rolnictwie – na podstawie art. 11 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. Nr 52, poz. 539 ze zm.) wysokość tej renty wynosi półtora krotność najniższej emerytury;

f) świadczenia kombatantów, o których mowa w art. 16 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.) – są wypłacane w wysokości najniższej emerytury, renty albo renty rodzinnej.

Tym samym względem, tych wyodrębnionych normatywnie grup osób, wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 3, 5, 6, 10, 11 i 12 u.n., przedstawiona przez wnioskodawców argumentacja jest niezasadna.

7. Wnioskodawcy twierdzą, iż skoro doszło do podwyżki świadczeń, która nie konsumuje procesów inflacyjnych, to automatycznie można mówić o naruszeniu istoty prawa do waloryzacji. Sejm nie podziela tego poglądu. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, nakaz periodycznego dokonywania waloryzacji oraz – w przypadku wystąpienia procesów inflacyjnych – podwyższania świadczeń w taki sposób, aby nie spowodować wysokości rent i emerytur poniżej minimum życiowego (wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01). Żaden z tych konstytucyjnych warunków nie został naruszony przez wprowadzenie w roku 2012 waloryzacji kwotowej i podwyżkę świadczeń o 71 zł. Wysokość świadczeń osób, które przed waloryzacją pobierały je w wysokości wyższej niż 1480, po podwyżce zbliżyć się będzie lub przekraczać (czasem znacznie) do wysokości przeciętnej emerytury (w roku 2011 wynosiła ona 1788 zł, a przeciętna renta z tytułu niezdolności do pracy wносиła 1328 zł). Zwiększenie świadczeń, które nie zrekompensowało utraty siły pieniądza na skutek zachodzących procesów inflacyjnych, nie doprowadziło do obniżenia się ich poniżej minimum życiowego.

Należy jeszcze raz odwołać się do stanowiska wyrażonego w wyroku z 22 października 2001 r. (sygn. akt SK 16/01), w którym Trybunał Konstytucyjny kontrolował regulacje ustanawiające mechanizm waloryzacyjny bez uwzględnienia jednorazowych wypłat. Skarżący podnosił, że mechanizm waloryzowania emerytur i rent nie zapewniał utrzymania ich realnej wartości, m.in. dlatego, że przy dokonywaniu tej waloryzacji nie była brana pod uwagę jednorazowa wypłata, przyznawana w sytuacji, gdy wskaźnik realnej emerytury i renty brutto w poprzednim

roku okazywał się niższy od założonego w ustawie budżetowej. Nieuwzględnienie tej wypłaty przy naliczaniu waloryzacji oznaczało zawyżenie wskaźnika nominalnego wzrostu emerytury lub renty, a więc ustalenie waloryzacji na niższym poziomie. Nie gwarantowało zatem utrzymania realnej wartości świadczeń w stosunku do procesów inflacyjnych. Sąd konstytucyjny wyjaśnił, że choć mechanizm waloryzacji nie odzwierciedla matematycznie proporcjonalnej wysokości wskaźnika waloryzacji, to nie oznacza to, że takie unormowanie jest niezgodne z Konstytucją. Nie każde bowiem odstępstwo od matematycznych proporcji jest równoznaczne z naruszeniem istoty prawa do waloryzacji. Dopuszczalne konstytucyjnie jest tym samym takie ukształtowanie mechanizmu waloryzacji, który nie będzie nadawał jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[M]echanizm waloryzacji, przyjęty w ustawie z 1996 r., a zwłaszcza pominięcie jednorazowych wypłat przy kalkulowaniu wskaźnika waloryzacji, choć mogło prowadzić do ustalenia wysokości świadczeń na niższym poziomie, to jednak nie poszło na tyle daleko, by uzasadnić naruszenie «istoty» prawa do waloryzacji. Tym samym, ustalenie tego mechanizmu pozostawało w ramach politycznego uznania ustawodawcy, które pozostaje poza zakresem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Interwencja Trybunału możliwa jest tylko w sytuacji drastycznego naruszenia prawa do waloryzacji, wkraczającego w «istotę» tego prawa. Można zgodzić się, że mechanizm waloryzacji, przewidziany w ustawie z 1996 r. był daleki od doskonałości (i m.in. dlatego zmieniono go w ustawie z 1998 r.), ale stanowił świadomie przyjęty przez ustawodawcę kompromis między potrzebami świadczeniobiorców a możliwościami budżetowymi państwa. Ocena trafności tego rozwiązania należy do dziedziny ocen politycznych (dokonywanych zwłaszcza przez wyborców), umyka natomiast kontroli prawnej, dokonywanej z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Raz bowiem jeszcze trzeba podkreślić, że w dziedzinie kształtowania praw socjalnych konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki margines działania, a sposób wykorzystania tego marginesu nie może pozostawać bez związku z aktualnymi możliwościami finansowymi państwa”. Powyższe tezy są adekwatne również do oceny konstytucyjności mechanizmu waloryzacji ukształtowanego w ustawie nowelizacyjnej. Zdaniem Sejmu, zakwestionowane przepisy powinny zostać ocenione przez pryzmat przywołanego stanowiska Trybunału, które jest wcześniejsze niż analizowana w niniejszym postępowaniu

decyzja ustawodawcy i miało ważący wpływ na wyznaczenie merytorycznych granic nowelizacji.

Uwzględniając inflację na poziomie 4,8%, spadek realnej wartości świadczeń przekraczających kwotę 1480 zł jest zależny od wysokości pobieranego świadczenia. Przykładowo dla świadczenia wynoszącego 2100 zł jest on mniejszy niż 1,5% (71 zł stanowi 3,4% kwoty podwyższanej), natomiast dla świadczenia wynoszącego 5000 zł wynosi on mniej niż 3,5% (71 zł stanowi 1,42% kwoty podwyższanej). Podkreślić należy, że sam wskaźnik inflacji jest niższy niż 5%. A zatem maksymalny spadek wartości realnej świadczenia wynosić będzie niecałe 4,8% (dla hipotetycznych świadczeń powyżej 20 000 zł). Zdaniem Sejmu, spadek wartości realnej świadczenia nie jest zatem tak daleko idący, aby można było uznać, że wskaźnik waloryzacyjny jest „pozorny” i nastąpiło naruszenie istoty prawa do waloryzacji.

Na marginesie warto zauważyć, że zgodnie z wiążącą Polskę Konwencją Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775), na którą powołuje się RPO, wysokość bieżących wypłat okresowych udzielanych na starość, w razie wypadku przy pracy i choroby zawodowej (z wyjątkiem przypadku niezdolności do pracy), w razie inwalidztwa i śmierci żywiciela rodziny będzie rewidowana w następstwie znacznych zmian ogólnego poziomu zarobków, wynikających ze znacznych zmian kosztów utrzymania (zob. art. 65 ust. 10, art. 66 ust. 8 Konwencji). Zdaniem Sejmu, spadek wartości realnej świadczeń poniżej 5% nie stanowi znacznej zmiany kosztów utrzymania.

8. Podsumowując, regulacje wprowadzające waloryzację kwotową polegającą na podwyższeniu świadczeń o 71 zł nie naruszają istoty prawa do waloryzacji (zabezpieczenia społecznego), pomimo że podwyżka w pełny sposób nie rekompensuje niektórym emerytom i rencistom wzrostu kosztów utrzymania.

9. Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia proporcji pomiędzy wkładem do funduszu ubezpieczeniowego, a wysokością emerytury i renty, to jest zarzutu naruszenia zasady wzajemności, stwierdzić trzeba co następuje.

Jak słusznie podkreślają wnioskodawcy, treścią zasady wzajemności jest uzależnienie nabycia i wysokości prawa do świadczenia od wykazania odpowiedniego własnego udziału w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem

odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się fakt opłacania składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. „Więź między wkładem pracy pracownika, a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw” (wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04). Trybunał stwierdził także, że: „Przy kształtowaniu zakresu tego prawa [do świadczeń emerytalnych – uwaga własna] ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słusznych, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem «zasłużonym» a rozmiarami «zasługi» wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągane w ramach tej aktywności” (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy: „Funkcjonowanie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych oparte jest na zasadzie, że wysokość świadczenia emerytalnego zależy od udziału ubezpieczonego w jego tworzeniu” (wyrok SN z 29 marca 2006 r., sygn. akt II UK 115/05).

10. Należy zatem ustalić, jakie świadczenia objęte waloryzacją kwotową są oparte na zasadzie wzajemności (ekwiwalentności) składki i świadczenia.

Waloryzacji podlegają świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, o których mowa w art. 18 pkt 1-4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.; dalej: u.u.s.r.), to jest emerytura rolnicza, renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy, renta rolnicza szkoleniowa, renta rodzinna, emerytura i renta z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Zgodnie z art. 24 u.u.s.r., emerytura rolnicza, renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy oraz renta rolnicza szkoleniowa składa się z części składkowej i części uzupełniającej (zob. także art. 25 i 26 u.u.s.r.). Istnienie części uzupełniającej zakłada, że system (emerytalny) ubezpieczeń rolniczych opierać się będzie na dalekiej partycypacji środków budżetowych w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych. Ponadto część składkowa świadczenia także wykazuje pewną specyfikę. Rolnicy opłacają bowiem składkę na ubezpieczenie rolnicze, której wysokość nie zależy od dochodów osiąganych z gospodarstwa, a jest różnicowana ze względu na jego obszar, ale w liczbach

bezwzględnych w niewielkim stopniu; wysokość składki waha się od 10% do 48% najniższej emerytury określonej w u.e.r. (zob. art. 17 u.u.s.r.). Także renta rodzinna nie jest powiązana z wkładem ubezpieczonego (emeryta albo rencisty; zob. art. 29 i 30 u.u.s.r.). Natomiast emerytury i renty z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin to odpowiednie świadczenia przyznane przed dniem wejścia w życie u.u.s.r. na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.). W tym przypadku również nie występuje ścisła zasada wzajemności (zob. art. 17, art. 18, art. 19 oraz art. 68-70 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r.).

Można zatem stwierdzić, że w systemie ubezpieczenia rolniczego świadczenie nie jest zasadniczo ekwiwalentne do ciężarów ponoszonych przez ubezpieczonych (zob. również wyroki TK z: 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03 oraz z 13 marca 2006 r., sygn. akt P 8/05; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00). Świadczenia wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.n. nie są (w pełni) oparte na zasadzie wzajemności. W tym zakresie ustawodawcy przysługuje zatem szeroka swoboda w przypadku regulacji wysokości świadczeń oraz sposobu ich waloryzacji.

11. Waloryzacja kwotowa objęła także inną grupę świadczeń, które w ogóle nie opierają się na zasadzie wzajemności. Do nich należą świadczenia przedemerytalne oraz renta socjalna, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 u.n., a także renta strukturalna, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 11 u.n. Świadczenia przedemerytalne nie stanowią części ubezpieczeń społecznych, lecz należą do ochrony ryzyka bezrobocia przedemerytalnego. Ponadto świadczenia te są finansowane z Funduszu Pracy, którego dochodami są m.in., obok dotacji budżetowych, składki pracodawców oraz osób samodzielnie opłacających składki na ubezpieczenie społeczne (art. 12, art. 25 ust. 5 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, art. 104 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia). Wysokość składki jest ustalana w ustawie budżetowej, a ze środków Funduszu są finansowane różnego rodzaju działania, np. koszty wynagrodzenia wypłacane młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie

umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego (art. 108 ustawy o promocji zatrudnienia).

Natomiast renta socjalna jest przyznawana osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało: (a) przed ukończeniem 18 roku życia, (b) w trakcie nauki w szkole (wyższej), (c) w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej. Renta socjalna finansowana jest w całości z budżetu państwa. Prawo do niej powstaje niezależnie od jakiegokolwiek wkładu na rzecz funduszu ubezpieczeniowego (zob. art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.).

Także renta strukturalna w rolnictwie nie jest zależna od wkładu ubezpieczonego do funduszu, gdyż jest finansowana z budżetu państwa. Warunkami jej uzyskania są: osiągnięcie odpowiedniego wieku, podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu dla rolników, prowadzenie działalności rolniczej i jej zaprzestanie, przekazanie gospodarstwa rolnego (zob. art. 3, art. 21 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. Nr 52, poz. 539 ze zm.). W stosunku do tych świadczeń nie występuje zatem korelacja pomiędzy wkładem ubezpieczonego (niektórzy świadczeniobiorcy w ogóle takiego wkładu nie ponoszą), a wysokością uzyskiwanego świadczenia. Nie można zatem stawiać tezy, że w ich przypadku im wyższy będzie wkład do funduszu, tym wyższe powinno być świadczenie. Ponadto świadczenia przedemerytalne, renty socjalne i renty strukturalne są wypłacane w jednakowej wysokości. A zatem nie może być mowy o zachwianiu proporcji pomiędzy wkładem do funduszu ubezpieczeniowego a pobieranym świadczeniem.

Identyczna relacja normatywna występuje w przypadku świadczeń wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 5 u.n. Uregulowane w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz. 1674 ze zm.) renta z tytułu niezdolności do pracy, spowodowana wypadkiem, chorobą zawodową oraz renta rodzinna wynoszą 120% najniższej odpowiedniej renty określonej w u.e.r.; uzyskanie prawa do nich nie jest obostrzone wykazaniem się określonym wkładem do funduszu ubezpieczeniowego, są one wypłacane z budżetu państwa (art. 7 i art. 12 ustawy z dnia 30 października 2002 r.). A zatem nie dochodzi do zróżnicowania ich



wysokości ze względu na partycypację w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, gdyż świadczenia są jednakowe i nie są wypłacane z funduszu ubezpieczeniowego.

Także świadczenie pieniężne, o którym mowa jest w art. 16 ustawy z dnia 24 stycznia 1999 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.) wypłacane jest wyłącznie w jednej wysokości: najniższej emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej, a także w wysokości dodatku pielęgnacyjnego, dodatku dla sierot zupełnych, zasiłku pogrzebowego określonego w przepisach u.e.r. Świadczenia te są finansowane z budżetu państwa, a warunki ich otrzymania nie są związane z uczestnictwem w gromadzeniu środków finansowych funduszu ubezpieczeniowego. Nie można zatem wobec nich podnosić zarzutu naruszenia zasady wzajemności.

Waloryzacją objęte są również renta inwalidzka dla inwalidy wojennego oraz renta rodzinna po inwalidzie wojennym (art. 5 ust. 1 pkt 10 u.n.). Wysokość tych świadczeń jest zróżnicowana nie ze względu na skalę partycypacji w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, lecz stopień i charakter inwalidztwa (art. 10, art. 36 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych), albo liczbę członków rodziny uprawnionych do renty (zob. art. 25 i art. 45 ustawy z dnia 29 maja 1974 r.). Nie są zatem uzależnione od wkładu do funduszu ubezpieczeniowego. Świadczenia te są finansowane z budżetu państwa (art. 3 ustawy z dnia 29 maja 1974 r.).

Tożsamo kształtuje się sytuacja prawna osób pobierających świadczenie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. nr 249, poz. 1824 ze zm.). Jest to świadczenie finansowane z budżetu państwa, wypłacane w jednej wysokości równej wysokości renty socjalnej (zob. art. 5 i art. 12 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r.).

Zdaniem Sejmu, wobec tych świadczeń nie można podnosić zarzutu naruszenia zasady wzajemności. Argumentacja wnioskodawców jest wobec nich niezasadna.

12. Waloryzacji kwotowej podlegają również świadczenia żołnierzy zawodowych oraz tzw. funkcjonariuszy mundurowych, to jest wojskowa (policyjna) emerytura, renta inwalidzka i renta rodzinna (art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 u.n.). Tak zwane służby mundurowe przynależą do systemu zaopatrzeniowego. Podstawową

odrębnością systemu mundurowego jest sposób finansowania świadczeń; w przypadku funkcjonariuszy są one finansowane z budżetu państwa (art. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm., dalej: u.z.e.ż. oraz art. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm., dalej: u.z.e.f.). Funkcjonariusze (pod tym pojęciem są rozumiani również żołnierze) nie ponoszą ciężarów publicznych (składki) na rzecz wspólnego funduszu, z którego wypłacane są świadczenia emerytalne. Brak jest zatem ściśle pojmowanej zasady wzajemności. Jednakże w orzeczeniu z 23 września 1997 r. (sygn. akt K 25/97) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „[S]posób finansowania świadczeń na wypadek niezdolności do pracy, starości lub śmierci jest sprawą wtórną. Finansowanie w ramach budżetu świadczeń dla funkcjonariuszy państwowych uznawane jest za zagadnienie organizacyjno-finansowe, rozwiązywane podług kryteriów praktycznych, sprowadza się więc w istocie do formy rozliczeń [...]. Nie ma więc większego znaczenia, kto płaci składkę m.in. państwo jako pracodawca, może także ubezpieczyć określone osoby, płacąc składkę lub regulując w inny sposób ten obowiązek (np. przez globalny transfer odpowiednich sum dotacją celową) albo przez wydzielenie środków na świadczenie w budżetach odpowiednich działów administracji”. Natomiast w późniejszym orzecznictwie nadal wskazuje się, że: „[D]o najważniejszych odrębności systemu emerytalno-rentowego uregulowanego tą ustawą [u.z.e.f.] należy jego zaopatrzeniowy charakter. Osoby objęte tym systemem nie płacą składek ubezpieczeniowych, a świadczenia finansowane są z budżetu państwa” (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Należy zwrócić uwagę, że podstawę wymiaru świadczeń waloryzowanych stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi w ostatnim miesiącu pełnienia służby (art. 5 u.z.e.ż., art. 5 u.z.e.f.). Pierwotna wysokość świadczenia oraz jego waloryzacja nie jest zatem uzależniona od legitymowania się wymaganym okresem stażu ubezpieczeniowego (składek, zgromadzonego funduszu kapitału); nie jest uzależniona od zakresu ciężarów ponoszonych na rzecz systemu emerytalno-rentowego.

Należy zatem uznać, że zasada wzajemności (ekwiwalentności) świadczeń i obciążeń nie ma w tym przypadku zastosowania i nie może stanowić argumentu przemawiającego przeciwko kwotowemu podwyższaniu świadczeń.

13. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 13-15 u.n. waloryzacji podlegają emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty szkoleniowe, renty rodzinne, emerytury pomostowe, nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, okresowe emerytury kapitałowe.

Świadczenia emerytalne w systemie powszechnym w Polsce są oparte na zasadzie wzajemności. Warunkiem ich nabycia jest legitymowanie się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym, z którym, co do zasady, jest związany obowiązek partycypacji w budowie funduszu ubezpieczeniowego, z którego następnie jest wypłacane świadczenie. Ubezpieczeni są obciążeni powinnością uiszczenia składki, choć w stosunku do niektórych ubezpieczonych obowiązkowo składka jest finansowana z własnych środków przez ubezpieczonego oraz płatnika składki (zob. art. 16 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej: u.s.u.s.). Aktualnie rozróżniamy dwa systemy wymiaru emerytury: system zdefiniowanej składki oraz system zdefiniowanego świadczenia.

W systemie tzw. zdefiniowanej składki emeryturę nabywa się po osiągnięciu wieku emerytalnego, a podstawą jej obliczenia jest kwota zgromadzonych składek na koncie indywidualnym w FUS (zob. art. 24 i art. 25 u.e.r.). W tym przypadku świadczenie jest zatem ściśle związane ze zgromadzonymi środkami w funduszu ubezpieczeniowym; zasada wzajemności (ekwiwalentności) znajduje pełne zastosowanie. Jednakże świadczenia emerytalne obecnie wypłacane w tym systemie i objęte waloryzacją kwotową są obliczane przy uwzględnieniu instytucji kapitału początkowego (dotyczą osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które przed 1 stycznia 1999 r. opłacały składki na ubezpieczenie społeczne). Ze względu na niedawną (z punktu widzenia czasu nabywania świadczeń emerytalnych) reformę systemu emerytalnego przeprowadzoną w roku 1998, emerytury są wypłacane osobom, które uczestniczyły w systemie ubezpieczenia emerytalnego przed 1 stycznia 1999 r. W tym czasie nie mogły gromadzić składek zapisywanych na koncie indywidualnym. Za okres trwania ubezpieczenia przed tą datą nie ma możliwości wyliczenia sumy składek. Okres ten zostanie jednak uwzględniony

w wysokości emerytury przez zastosowanie instytucji kapitału początkowego. Kapitał początkowy wylicza się, mnożąc kwotę emerytury hipotetycznej, ustalonej na dzień 1 stycznia 1999 r., i wyrażonego w miesiącach średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku 62 lat. Ustalając wysokość emerytury hipotetycznej, należy uwzględnić formułę stosowaną w systemie zdefiniowanego świadczenia, to jest sumować kwotę stałą (proporcjonalnie zmniejszoną za pomocą stosownego współczynnika) i kwotę indywidualną (zob. art. 173 u.e.r.). Tym samym włączenie w proces obliczania kapitału początkowego kwoty stałej (socjalnej) pozwala stwierdzić, że także w tym wypadku nie można stawiać tezy o absolutnym charakterze zasady wzajemności, polegającej na konstytucyjnym nakazie zapewnienie pełnej ekwiwalentności składki i świadczenia (także w procesie waloryzacji świadczenia).

Natomiast w przypadku systemu zdefiniowanego świadczenia emerytury wymierzone są formułą zawierającą kwotę stałą (socjalną) i kwotą indywidualną zależną od wkładu ubezpieczonego, wyznaczonego długością stażu pracy i wysokością zarobków. Kwota stała przysługuje każdemu ubezpieczonemu, a jej wysokość jest określona procentem przeciętnego wynagrodzenia (24% kwoty bazowej, to jest przeciętnego wynagrodzenia). Kwota indywidualna odzwierciedla wkład ubezpieczonego do systemu ubezpieczeniowego i jest mierzona stażem ubezpieczeniowym. Staż ubezpieczeniowy składa się z okresów składkowych oraz okresów nieskładkowych, które muszą pozostawać w odpowiedniej relacji. Te pierwsze, to przede wszystkim okresy, za które składka została faktycznie opłacona. Ponadto, zgodnie z decyzją ustawodawcy, ubezpieczony może wykazać się określonymi okresami uznawanymi za składkowe, choć w rzeczywistości wniesienie wkładu do systemu ubezpieczenia nie nastąpiło. Są to tzw. fikcyjne okresy składkowe. Z kolei okresy nieskładkowe, to takie, które ustawodawca nie powiązał z obowiązkiem opłacenia składki, ale które mogą zostać wliczone do stażu ubezpieczeniowego ze względów społecznych (np. okres nauki w szkole wyższej, urlopu wychowawczego). Okresy składkowe (w tym tzw. fikcyjne) są uwzględniane w pełnym zakresie; wpływają one na wysokość emerytury. Natomiast okresy nieskładkowe są uwzględniane w wymiarze nie większym niż 1/3 posiadanych okresów składkowych. Każdy rok tych ostatnich zwiększa wymiar emerytury, lecz w stopniu mniejszym, niż okresy składkowe. Katalog tych okresów określił ustawodawca w u.e.r. Wysokość świadczenia emerytalnego w systemie zdefiniowanego świadczenia zależy również od podstawy wymiaru emerytury, która

jest powiązana z zarobkami, od których wymierzano składkę. W art. 15 u.e.r. ustawodawca przesądził sposób ustalenia podstawy wymiaru, wskazując czas, z jakiego zarobki mogą zostać przyjęte do ustalenia emerytury. Zgodnie z art. 15 ust. 5 u.e.r., wskaźnik wysokości podstawy wymiaru nie może być wyższy niż 250%. Ograniczenie to powoduje tzw. regresję świadczenia, co oznacza, że im wyższe są faktyczne zarobki ubezpieczonego (im bardziej przekraczają kwotę 250% przeciętnego wynagrodzenia) tym niższy procent tych zarobków stanowi otrzymana emerytura, czyli zmniejsza się tzw. stopa zastąpienia. Dodać należy, że ograniczenie podstawy wymiaru emerytury ma związek z ograniczeniem rocznej podstawy wymiaru składki do 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę (miesięcznie 2,5-krotność tego wynagrodzenia; zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 115 i n.). Podsumowując, w systemie zdefiniowanego świadczenia zasada ekwiwalentności świadczenia i składki nie może być rozumiana ściśle; nie można z niej wywnioskować zakazu dokonywania pewnej modyfikacji wysokości świadczenia i sposobu przeprowadzania waloryzacji.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat zasady wzajemności w systemie ubezpieczeń społecznych. Uznał, że system ubezpieczeń społecznych, który stanowi formę zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67 ust. 1 Konstytucji, oparty jest na tej zasadzie, której treścią jest obowiązek płacenia składki i roszczeniowy charakter świadczenia. Opłacanie składki warunkuje zarówno nabycie świadczenia, jak też ma istotny wpływ na jego rozmiar (zob. wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Nie wolno jednakże pominąć poglądu sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym w systemie ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza ubezpieczenia emerytalnego funkcjonującego na zasadach „zdefiniowanego świadczenia”, zasada wzajemności nie może być pojmowana w sposób ścisły. Wzajemność świadczenia w stosunku do wniesionych składek nie jest bowiem bezwzględnie przestrzegana. Składka jest ustalona na przeciętnym poziomie, ale nie jest dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka. Przy ustalaniu prawa do świadczenia (jego wysokości) są uwzględniane wskazane przez ustawodawcę okresy nieskładkowe (fikcyjne okresy składkowe) niezwiązane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem poniesienia ciężaru publicznego na rzecz systemu emerytalnego (opłacenia składki); przewidziana jest także górna granica świadczenia, jakie można otrzymać. Ponadto oprócz zasady wzajemności, rozumianej jako zasada ekwiwalentności, system

ubezpieczeń społecznych opiera się na solidarności międzypokoleniowej lub szerzej – solidaryzmie społecznym. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny: „W polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy więc nie była pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc – z konstytucyjnego punktu widzenia – jako nieprawidłowość należy traktować brak prostej zależności między prawem do świadczenia i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiaru składek” (wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że przed wprowadzeniem reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r. odprowadzane składki na ZUS obciążały pracodawcę, stanowiąc swego rodzaju podatek celowy od zatrudnienia. Ich wysokość i pobór nie wpływały na obniżenie bieżących dochodów pracownika, ani też nie tworzyły jego indywidualnego funduszu emerytalnego. Środki ze składek były wykorzystywane przez budżet państwa i ZUS na bieżące finansowanie emerytur tych osób, które wcześniej nabyły prawo do emerytury (wyroki TK z: 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Osoby, które wówczas uczestniczyły w systemie ubezpieczeniowym, aktualnie pobierają świadczenia w systemie zdefiniowanego świadczenia. Sejm podziela zatem pogląd Trybunału o „rozluźnieniu” związku pomiędzy wkładem ubezpieczonego na rzecz funduszu, z którego są wypłacane świadczenia, a rozmiarem emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia. Powyższa teza jest także aktualna wobec tzw. emerytury mieszanej (zob. art. 183 u.e.r.).

Ten sam „osłabiony” związek pomiędzy wkładem a świadczeniem występuje w przypadku emerytur pomostowych i nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych. Beneficjenci tych świadczeń otrzymują je w obniżonym wieku (co do zasady 55 lat dla kobiet, 60 dla mężczyzn), ze względu na legitymowanie się ustalonym przez ustawodawcę okresem pracy w szczególnych warunkach albo o szczególnym charakterze oraz odpowiednimi okresami składkowymi i nieskładkowymi. W przypadku emerytur pomostowych finansowane są one z Funduszu Emerytur Pomostowych, którego głównymi dochodami są dotacje z budżetu państwa oraz składki płacone przez pracodawców za pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach albo o szczególnym charakterze, niezależnie, czy nabędą oni prawo do emerytury pomostowej, czy też nie

(zob. art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.; dalej: u.e.p.). Wynagrodzenia osób uprawnionych, zarówno przed wejściem w życie u.e.p., jak i po nim, nie są i nie były obciążane szczególnym ciężarem publicznym, który należałoby wiązać z partycypacją w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego są wypłacane świadczenia. Natomiast nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są wypłacane z budżetu państwa (zob. art. 6 ustawy z 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, Dz. U. Nr 97, poz. 800 ze zm.; dalej: u.n.ś.k.). Wymiar świadczenia ustala się, uwzględniając podstawę obliczania emerytury (kwotę składek na ubezpieczenie emerytalne), o której mowa w art. 25 u.e.r. (zob. art. 5 u.n.ś.k.; art. 14 u.e.p.), lecz jak powyżej zaznaczono, fundusz, z którego świadczenie jest wypłacane, nie był współtworzony przez świadczeniobiorców.

14. Również renty objęte waloryzacją kwotową, wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.n. (renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty szkoleniowe, renty rodzinne), nie charakteryzują się zasadą wzajemności rozumianą jako ścisły i bezpośredni związek pomiędzy wniesionym wkładem do funduszu ubezpieczeniowego i wysokością świadczenia. Składki na ubezpieczenie rentowe finansują w stosunku do niektórych kategorii osób ubezpieczeni i płatnicy składek albo sami ubezpieczeni (zob. art. 16 u.s.u.s.). W wypadku renty warunkiem nabycia prawa do tego świadczenia jest wykazanie się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym, który składać się musi z określonych okresów składkowych. Staż ten wahać się może od roku do 5 lat (art. 58 u.e.r.). Przyjęta przez ustawodawcę metoda wymiaru rent nawiązuje do metody zdefiniowanego świadczenia (art. 62 u.e.r.). Formuła wymiaru renty zawiera kwotę stałą (socjalną) świadczenia, wynosząca 24% tzw. kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia) oraz kwoty indywidualnej. Ta ostatnia podwyższa wymiar świadczenia; podstawa wymiaru zwiększa się o 1,3% za każdy rok okresów składkowych, o 0,7% za każdy rok okresów nieskładkowych oraz tzw. okresów hipotetycznych (każdy rok brakujący do pełnych 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych).

Także wobec świadczeń wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.n. (świadczenia ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych) można twierdzić, że wymiar świadczenia nie jest bezwzględnie powiązany z wysokością zgromadzonych składek. Świadczeniami tymi są renta z tytułu niezdolności do pracy,

renta szkoleniowa, renta rodzinna (zob. art. 6 ust. 1 pkt 6-8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322 ze zm., dalej: u.u.s.w.p.). Ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych są objęte przepisami u.s.u.s. (zob. art. 1 pkt 4 u.s.u.s.). Tak zwane ubezpieczenie wypadkowe ma charakter obowiązkowy w wypadku osób podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu (art. 12 ust. 1 u.s.u.s.). Podlegają mu osoby fizyczne wymienione w art. 13 u.s.u.s. W wypadku pracowników, członków spółdzielni, zleceniobiorców i niektórych innych podmiotów składki na ubezpieczenie wypadkowe finansują w całości, z własnych środków, płatnicy składek (art. 16 u.s.u.s.). W pozostałych wypadkach obowiązek ten spoczywa na samych ubezpieczonych. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie wypadkowe jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia rentowe (art. 20 ust. 1 u.s.u.s.). Wyплаты świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego finansowane są ze środków zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Powyżej wskazane renty przysługują niezależnie od długości okresu ubezpieczenia wypadkowego (art. 17 ust. 2 u.u.s.w.p.), jednakże, ze względu na zastosowanie do ich obliczania odpowiednich przepisów u.e.r., ich wysokość zależy od stażu pracy oraz posiadanych okresów składkowych. Zasada wzajemności (ekwiwalentności składki i świadczenia) do tych świadczeń nie ma jednak w pełni zastosowania, gdyż na wymiar świadczenia mają wpływ także okresy nieskładkowe oraz okresy hipotetyczne (brakujące do pełnych 25 lat okresów składkowych oraz nieskładkowych, przypadających od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista ukończyłby 60 lat). Wpływ okresów składkowych i okresów nieskładkowych i hipotetycznych na wysokość świadczenia jest zróżnicowany. Posiadane okresy składkowe podwyższają je w wyższym stopniu niż pozostałe, ale okresy nieskładkowe i hipotetyczne są uwzględniane i tym przejawia się „osłabienie” działania zasady wzajemności.

15. Waloryzacji kwotowej podlega także okresowa emerytura kapitałowa (art. 5 ust. 1 pkt 15 u.n.). Prawo do okresowej emerytury kapitałowej nabywa osoba, która ukończyła 60 lat oraz zgromadziła odpowiednią sumę środków na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego i jest wypłacana do osiągnięcia przez uprawnionego 65 roku życia. Jest ona finansowana ze środków zgromadzonych



w otwartych funduszach emerytalnych oraz z zewidencjonowanych na subkoncie z FUS (art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.; dalej: u.e.k.). Po ustaniu prawa do emerytury okresowej w przypadku osiągnięcia wieku 65 lat pozostające na rachunku w OFE i subkoncie środki mogą posłużyć do wyliczenia emerytury dożywotniej. Zasada wzajemności ma w tym przypadku pełne zastosowanie.

16. Podsumowując, waloryzacją kwotową są objęte świadczenia, do których zasada wzajemności nie ma zastosowania (art. 5 ust. 1 pkt 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12 u.n.). W tym wypadku nie można uznać za zasadny zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady wzajemności, polegającej na odstąpieniu od podwyżki (waloryzacji), która utrzymałaby proporcję świadczeń odzwierciedlającą relację między wkładem w budowę środków finansowych funduszu ubezpieczeniowego i wysokością świadczenia z niego wypłacanego. Ze względu na to, że świadczeniobiorcy nie uczestniczyli w budowie zasobów finansowych funduszu, ustawodawca ma daleko posuniętą swobodę regulacyjną, w tym prawo do zmniejszania różnic w wysokości ich świadczeń. Należy również podkreślić, że powyższy zarzut wnioskodawców jest całkowicie nietrafny w wypadku waloryzowanych świadczeń, które są wypłacane w jednej (jednakowej) wysokości.

Drugą grupę świadczeń stanowić będą emerytury i renty wypłacane służbom mundurowym (art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 u.n.). Także tutaj, ze względu na zaopatrzeniowy charakter systemu emerytalno-rentowego funkcjonariuszy (brak obowiązku opłacania składek na rzecz funduszu ubezpieczeniowego) nie może być mowy o zasadzie ekwiwalentności składki i świadczenia. Dodać należy, że ustanowienie odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego jest korzystne dla funkcjonariuszy. Emerytura wojskowa (policyjna) przysługuje, z małymi wyjątkami, funkcjonariuszowi zwolnionemu z zawodowej służby, który w dniu zwolnienia z niej służył co najmniej 15 lat. Co do zasady funkcjonariusz nabywa zatem prawo do emerytury z tytułu wysługi lat, a nie z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego. Wyżej wskazane przesłanki są korzystniejsze niż te, które należy spełnić, żeby nabyć prawo do świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Funkcjonariuszom służb mundurowych przysługują emerytury do wysokości 75% podstawy wymiaru, co jest kwotą wyższą niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Ustalenie tego prawa następuje po odbyciu określonego czasu służby

(zob. wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). A zatem, w ramach odrębnego, uprzywilejowanego systemu emerytalnego swoboda regulacyjna ustawodawcy kształtowania wysokości świadczeń (sposobu ich waloryzacji) jest szersza, niż w systemie powszechnym. Dopuszczalne konstytucyjnie jest „spłaszczenie” różnic pomiędzy wysokością świadczeń, przy zastosowaniu metody waloryzacji kwotowej. Powyższe jest także aktualne wobec przysługujących funkcjonariuszom (ich rodzinom) rent.

Trzecią grupą podmiotów są emeryci i renciści z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (emerytury i renty wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 15 u.n.). W tej grupie świadczeń należy wyróżnić emerytury, które w pełni odpowiadają zasadzie wzajemności, to jest emerytury w systemie zdefiniowanej składki (w tym okresową emeryturę kapitałową), oraz emerytury i renty w systemie zdefiniowanego świadczenia, w stosunku do których zasada wzajemności nie ma ścisłego zastosowania. Do tej ostatniej, ze względu na sposób finansowania, należy zaliczyć również emerytury pomostowe i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne.

W stosunku do świadczeń, w przypadku których zasada wzajemności jest „osłabiona”, Sejm stoi na stanowisku, że parlament nie narusza konstytucyjnego upoważnienia, gdy jednorazowo, na skutek przeprowadzenia waloryzacji kwotowej, dokonuje modyfikacji wzajemnych proporcji pomiędzy świadczeniami. Mieści się to w ramach swobody regulacyjnej określania zasad ustalania wysokości świadczeń, które i tak nie odzwierciedlają w pełni zasady ekwiwalentności składki i świadczenia. Podobne uzasadnienie można przedstawić wobec świadczeń z systemu zdefiniowanej składki aktualnie wypłacanych i waloryzowanych zgodnie z u.n., gdyż i one, przez zastosowanie instytucji kapitału początkowego, nie w pełni przyjmują zasadę ekwiwalentności ciężaru publicznego i wysokości świadczenia zasłużonego.

Odrębnego komentarza wymaga zagadnienie waloryzacji kwotowej okresowej emerytury kapitałowej. Zdaniem Sejmu, problem zachwiania proporcji pomiędzy składką a wysokością świadczenia (spłaszczenia wysokości świadczeń) na skutek przeprowadzenia waloryzacji kwotowej nie dotyczy tej emerytury. Jest ona bowiem wypłacana ze zindywidualizowanych (przypisanych emerytowi) środków zgromadzonych na rachunku w OFE oraz subkoncie w FUS, aż do wyczerpania środków lub osiągnięcia wieku 65 lat (zob. art. 9 u.e.k.; w literaturze przedmiotu wskazuje się, że środki zgromadzone na subkoncie w FUS nie powinny zostać wyczerpane ze względu na sposób wyliczenia wysokości wypłaty świadczenia,

choć ustawodawca przewidział taką ewentualność – por. I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecnictwem*, s. 349). Objęcie tego świadczenia określonym typem waloryzacji nie zmienia wartości zgromadzonych środków. Z tego punktu widzenia jest zatem irrelewante, w jakiej proporcji do innych wypłacanych okresowych emerytur kapitałowych, znajduje się waloryzowane świadczenie. Podkreślenia wymaga, że OFE – wypłacając emeryturę co miesiąc – będzie zamieniał (umarzał) odpowiednią liczbę zgromadzonych jednostek rozrachunkowych, których wartość jest równa wysokości wypłacanego świadczenia. Jeśli kwota świadczenia na skutek waloryzacji będzie rosła szybciej niż cena jednostki rozrachunkowej (ta ostatnia może także spadać) dojdzie do wyczerpania zgromadzonych środków. Jeśli natomiast zajdzie proces odwrotny, emerytura okresowa będzie wypłacana do daty osiągnięcia wieku. A zatem przyjęty sposób waloryzacji decyduje o szybkości „zużycia” zgromadzonych w OFE środków finansowych. Waloryzacja kwotowa w porównaniu z „czystą” waloryzacją cenową, w stosunku do niektórych emerytów przyspiesza ten proces, a w stosunku do innych zwalnia go. Natomiast odstępnie od waloryzacji zgodnej z ogólnymi standardami wskazanymi w art. 88 i n. u.e.r. (zastosowania metody kosztowo-płacowej) z pewnością w stosunku do większości emerytów spowolniło proces uszczuplenia zgromadzonych środków finansowych na wypłatę emerytury. W związku z powyższym zachwianie wzajemnych proporcji pomiędzy wysokościami świadczeń poszczególnych świadczeniobiorców pobierających okresową emeryturę kapitałową nie ma znaczenia z punktu widzenia zachowania standardu konstytucyjnego. Pamiętać należy, że jeśli po osiągnięciu wieku 65 lat na rachunku nadal będą znajdować się środki finansowe, posłużą one do wyliczenia kapitałowych emerytur dożywotnich. Emeryt ich nie traci. Również z tego punktu widzenia nie można podzielić poglądu wnioskodawców o naruszenia Konstytucji na skutek „spłaszczenia” wysokości wypłacanych emerytur okresowych.

17. Odstąpienie od zasady wzajemności i nakazu przeprowadzenia waloryzacji odzwierciedlającej w matematycznej proporcji spadek siły nabywczej świadczeń na skutek procesów inflacyjnych jest konstytucyjnie dopuszczalne także ze względu na *ratio legis* ustawy nowelizującej. Zasadne jest przedstawienie motywów przyjęcia zakwestionowanego rozwiązania legislacyjnego.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej, wartościami, które pozwalają na odstąpienie od zastosowania ogólnych zasady waloryzacji, określonych w u.e.r., są zasada równowagi finansów publicznych państwa oraz zasada solidaryzmu społecznego (zob. s. 3 i 5 projektu ustawy nowelizacyjnej).

Zgodnie z art. 89 u.e.r., waloryzacja polega na podwyższeniu wysokości świadczeń o wskaźnik cen oraz co najmniej o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Suma środków publicznych przeznaczonych na waloryzację kwotową jest równa wydatkom budżetowym, które nastąpiłyby, gdyby zastosowano waloryzację kosztową (o 4,8%); jest jednak mniejsza, gdyby zastosowano zasady ogólne – wówczas przeznaczane na waloryzację środki budżetowe musiałyby być wyższe, gdyż należałoby uwzględnić realny wzrost płac (wniósł on w roku 2011 1,2%, zob. Komunikat Prezesa GUS z 9 lutego 2012 r. w sprawie realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2011 r. w stosunku do 2010 r.; M.P. z 2012, poz. 69). A zatem wprowadzenie waloryzacji kwotowej spowodowało zmniejszenie kwoty środków publicznych, które musiałyby być przeznaczone na waloryzację na zasadach ogólnych.

Ponadto, jak wyjaśnia się w projekcie ustawy nowelizującej: „Przejęciowa metoda waloryzacji wynika nie tylko z chęci chronienia osób z niższymi świadczeniami, ale też z tego, że nie ma w budżecie państwa dodatkowych wolnych środków, które można przeznaczyć na działania osłonowe, czyli wprowadzenie dodatków, czy innych działań skierowanych dla ochrony uboższych”. A zatem ustawodawca, który podzielił pogląd projektodawców, uznał, że konieczne jest wsparcie świadczeniobiorców uzyskujących niższe emerytury i renty, przewyższające podwyżkę świadczeń równą inflacji. Jednakże, ze względu na konieczność przestrzegania konstytucyjnego nakazu zachowania równowagi finansów publicznych, było niedopuszczalne powiększenie kwoty środków budżetowych przeznaczonych na podwyższenie wysokości rent i emerytur. Rezygnacja z zaciągnięcia nowych zobowiązań finansowych przez Skarb Państwa stanowi element realizacji ww. wartości konstytucyjnej.

W tym kontekście należy odnieść się do tezy wnioskodawców, którzy uznają przeprowadzenie waloryzacji kwotowej za niedopuszczalne przesunięcie środków przysługujących uposażonym w większej wysokości, na rzecz tych, których świadczenia są niskie (wniosek RPO, s. 11). Sejm nie zgadza się z prezentowanym stanowiskiem. Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych, poza okresową

emeryturą kapitałową wypłacaną ze środków zgromadzonych w OFE, jest dokonywana ze środków budżetowych (uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, s. 5). Uwzględniając ten fakt, trzeba stwierdzić, że podział wyodrębnionych środków finansowych na podwyżki świadczeń leży w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Parlament mógł także przyjąć unormowanie, polegające na tym, że wszystkie świadczenia zostałyby zwaloryzowane o określony procent, niższy od wskaźnika inflacji. Równocześnie określonej grupie emerytów i rencistów, których uposażenie jest niższe niż np. 1480 zł, przyznać dodatek. Uwzględniając powyższe, nie można twierdzić, że doszło do przesunięcia przynależnych określonej grupie osób środków finansowych. Przekazywane emerytom i rencistom z budżetu państwa środki, do momentu ich wypłaty, nie są im prawnie (konstytucyjnie) przynależne. Podkreślenia wymaga, że to do parlamentu należy władztwo budżetowe i to ustawodawca ustala podział dostępnych środków finansowych, uwzględniając aktualne potrzeby finansowe państwa i priorytety prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Z tej perspektywy wybór pomiędzy waloryzacją kwotową a waloryzacją procentową niższą niż inflacja, ale uzupełnioną dodatkiem dla niektórych świadczeniobiorców, jest kwestią techniczną i nie ma ważącego znaczenia dla oceny zgodności z Konstytucją takiego rozwiązania.

18. Równowaga finansów publicznych jest dobrem konstytucyjnie chronionym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że treść art. 216 i art. 220 Konstytucji, a także art. 1 Konstytucji nakazują uznać zachowanie równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych za wartości podlegające ochronie ustawy zasadniczej (por. wyroki TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00 i 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). W wyroku z 4 maja 2004 r. (sygn. akt K 40/02) do katalogu wartości podlegających ochronie zaliczono również przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu. Sąd konstytucyjny wskazywał jednocześnie, że wartości te są usytuowane bardzo wysoko w hierarchii dóbr konstytucyjnych, czego wyrazem jest szczególna ochrona wynikająca z art. 216 ust. 5 Konstytucji. Od zapewnienia realizacji tych wartości zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywanie jego różnorodnych problemów (por. orzeczenia TK z 30 listopada 1993 r., sygn. akt K 18/92 oraz wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96, 13 grudnia 2004 r., sygn. akt K 20/04 i 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07), zaś obowiązek realizacji tych zasad ciąży m.in. na parlamencie

(wyrok TK z 13 grudnia 2004 r., sygn. akt K 20/04). Wymóg zachowania równowagi budżetowej zalicza się także do katalogu wartości konstytuujących zasadę sprawiedliwości społecznej (por. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95 oraz wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00).

Zgodnie z jednoznacznym stanowiskiem Trybunału, konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz właściwego stanu finansów publicznych wyznaczają granice urzeczywistniania przez ustawodawcę wyrażonych w Konstytucji praw i gwarancji socjalnych (wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03), stanowiąc samodzielnie przesłankę, która może uzasadniać ograniczenie praw socjalnych (wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01). W orzecznictwie wskazywano, że: „[W] warunkach recesji gospodarczej [...], państwo może być zmuszone zmieniać obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01 i 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05). Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznawał za dopuszczalne, właśnie z uwagi na konieczność utrzymania równowagi budżetowej i zdolności państwa do wywiązywania się z podstawowych obowiązków – ingerencję w sferę praw nabytych jednostki (por. m.in. wyroki TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01 i 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09) oraz wprowadzenie mniej korzystnych zasad waloryzacji świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych (zob. przykładowo wyroki TK z: 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01; 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05). Jak podkreślał: „[P]oziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależniony jest od dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględnić sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenie społeczne ma swoje granice” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Zdaniem Sejmu, realizacja wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga finansów publicznych, pozwala czasowo odstąpić od ogólnych zasad waloryzacji i wprowadzić waloryzację kwotową, która nie zabezpiecza wszystkich

świadczeniobiorców przed spadkiem siły nabywczej pieniądza na skutek zachodzących procesów inflacyjnych.

Na marginesie należy wspomnieć, iż ustawodawca podjął także inne działania oszczędnościowe, których skutkiem jest zmiana sytuacji prawnej adresatów norm na mniej korzystną. Przykładowo należy wskazać „zamrożenie” wynagrodzeń w sektorze publicznym (art. 24 ust. 1, art. 29, art. 30 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej, Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: u.o.). Innymi działaniami realizującymi ten cel są m.in.: (a) podwyższenie stawek podatku akcyzowego od paliw silnikowych i wyrobów tytoniowych (art. 11 u.o.); (b) zmiana zasad naliczenia odsetek od lokat bankowych w celu objęcia nimi także końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy (art. 4 u.o.); (c) „zamrożenie” funduszu świadczeń socjalnych na poziomie z 2011 r. (art. 1 u.o.); (d) zmiana zasad dotyczących zwrotu kosztów dojazdu funkcjonariuszy Służby Więziennej do miejsca pełnienia służby (art. 14 u.o.).

19. Drugą wartością konstytucyjną, realizowaną przez waloryzację kwotową, jest zasada solidarności. System ubezpieczeń społecznych, oprócz zasady wzajemności, opiera się na solidarności międzypokoleniowej lub szerzej – solidaryzmie społecznym (wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat wzajemnej relacji pomiędzy zasadą wzajemności i solidaryzmu społecznego.

Teza o dopuszczalności modyfikacji zasady wzajemności przez zasadę solidaryzmu wynika już z analizy trybunalskiego orzecnictwa przedkonstytucyjnego. Trybunał, rozstrzygając o konstytucyjności przepisów ustawy waloryzacyjnej, stwierdził, że: „Ochrona socjalna osób najsłabszych może być dokonywana różnie. Ustawodawca w art. 7 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. [...] dokonał osłony osób najsłabszych, a więc najbardziej osłony potrzebujących, które to wyróżnienie Trybunał Konstytucyjny uznał za racjonalne. Pozostaje ono bowiem w zgodności z art. 1 Konstytucji RP w części, która stanowi, iż Rzeczypospolita Polska jest państwem sprawiedliwości społecznej i w niczym nie narusza zasady równości wobec prawa”. Natomiast w wyroku z 24 października 2005 r. (sygn. akt P 13/04) Trybunał badał zgodność art. 15 ust. 5 u.e.r., określającego ograniczenie (do 250%) wskaźnika wysokości podstawy wymiaru, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wyjaśnił wówczas, że: „Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń

społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych. Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest, co podkreślał wielokrotnie Trybunał (orzeczenie TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41), zarówno nieuzasadnione merytorycznie faworyzowanie, jak i dyskryminowanie określonych grup podmiotów. [...] Cechą obowiązkowych ubezpieczeń społecznych była wówczas [przed reformą z 1991 i 1998 r. – uwaga własna] ich redystrybucyjność, zgodna z zasadą solidarności ubezpieczonych. Silna ochrona prawna świadczeń emerytalno-rentowych i gwarancje budżetu państwa miały gwarantować minimum bezpieczeństwa socjalnego świadczeniobiorcom, przy generalnie niskim poziomie tych świadczeń oraz wzrastającym kosztach utrzymania. Ustawodawca wprowadził w 1991 r. i w 1998 r. nowe, bardziej elastyczne rozwiązania prawne, które zapewnić miały, zgodnie ze wskazaną przez Sąd pytający zasadą solidarności, utrzymanie na możliwie wysokim poziomie, waloryzowanych świadczeń socjalnych dla otrzymujących je dotychczas osób z jednoczesnym wprowadzeniem nowych metod zabezpieczenia socjalnego dla przyszłych emerytów i rencistów. [...] Ustawodawca realizując ideę solidarności zbiorowej, dotyczącej ogółu osób objętych ubezpieczeniem oraz wszystkich korzystających z systemu finansowanego przez FUS, miał prawo kierować się przy uchwalaniu kwestionowanego przez Sąd art. 15 ust. 5 ustawy o FUS, także przesłankami wpływającymi na wydolność systemu, finansowanego ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz z dotacji państwa. Obecna konstrukcja ubezpieczenia (także związana z zasadą solidarności) powoduje przekazywanie pobieranych z tytułu ubezpieczenia składek zarówno rzecz funduszy przyszłych emerytur osób objętych bieżącym obowiązkiem ubezpieczeniowym jak i aktualnych beneficjentów systemu”.

Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę na cytowany zarówno w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, jak i wnioskach RPO i Prezydenta RP wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2008 r. (sygn. akt P 47/07). Sąd konstytucyjny oceniał wówczas zgodność z zasadą równości kwestionowany art. 110 u.e.r., który pozwalał na ponowne obliczenie emerytur i rent. Jak wskazywał Trybunał, badany przepis tworzył mechanizm inny niż waloryzacja, który umożliwił przeliczenie świadczenia. A zatem tezy tam wyrażone, ze względu na podobieństwo



instytucji prawnych, będą zasadne także w niniejszej sprawie. Trybunał określił podstawowe zasady systemu ubezpieczeń emerytalnych, stwierdzając: „Świadczenia emerytalne przysługują w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, jednak suma wpłaconych składek nie decyduje ostatecznie o wysokości emerytury. Formuła obliczania świadczeń wyraża bowiem podstawowe zasady systemu ubezpieczeń, a w szczególności zasadę solidaryzmu społecznego. Oznacza to, że wypłacane świadczenia muszą pozostawać w pewnej proporcji do wysokości zarobku, jakim ubezpieczony dysponował przed przejściem na emeryturę, ale muszą też zaspokajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego. Zasada solidaryzmu społecznego i potrzeba zapewnienia wspomnianego minimum wysokości świadczenia implikuje przesunięcie części środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kierunku tych ubezpieczonych, których udział w jego tworzeniu był niewielki lub krótkotrwały. Formuła wymiaru świadczeń skonstruowana jest zatem w oparciu o dwa elementy: kwotę stałą (element socjalny) i kwotę indywidualną (stażową)”.

Warto także przytoczyć wyjaśnienia, jakie poczynił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 stycznia 2010 r. (sygn. akt SK 41/07). Badaniu podlegał wówczas przepis u.e.r. wyłączający możliwość stwierdzenia przysługiwania świadczenia emerytalnego z powszechnego systemu, w przypadku ustalenia prawa do emerytury wojskowej (policyjnej). Skarżący zaprzestali pracy w służbach mundurowych oraz w wojsku po uzyskaniu uprawnień emerytalnych, a następnie podjęli inne zatrudnienie, pobierając regularnie zarówno przysługujące im emeryturę policyjną/wojskową, jak i wynagrodzenie za pracę, z którymi związany był obowiązek opłacenia składki. Jednakże nie wpływały one na wysokość ich świadczenia emerytalnego, gdyż pobierali oni już emeryturę wojskową (policyjną). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Odprowadzanie regularnych składek na ubezpieczenie społeczne przez skarżących należy postrzegać jako element wkładu w funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, a więc element solidarności społecznej. Podjęcie zatrudnienia w sektorze cywilnym po nabyciu uprawnień emerytalnych w ramach systemu emerytur służb mundurowych/wojska było wolnym wyborem skarżących. Warunkiem podjęcia tego zatrudnienia jest jednak odprowadzanie składek na FUS. Skoro zaś, jak orzekł wielokrotnie Trybunał, warunek wzajemności świadczeń nie ma charakteru bezwzględnego (absolutnego), to «o naruszeniu normy konstytucyjnej można by mówić, w szczególności, gdyby

ustawodawca wydał ustawę wyłączającą prawa do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej» (wyrok o sygn. SK 11/01, pkt 3.1. str. 21)».

W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, dopuszczalne konstytucyjnie jest osłabienie ścisłego związku pomiędzy wielkością zasługi (stażu pracy, opłaconych składek), a wysokością świadczenia zasłużonego. Zasada solidarności społecznej w obszarze prawa do zabezpieczenia społecznego pozwalała na wprowadzanie do porządku prawnego instytucji redystrybucji środków finansowych, które w korzystniejszy sposób określają pozycję prawną osoby w trudniejszej sytuacji finansowej. Takie regulacje, o ile nie naruszają istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, mieszczą się w ramach standardu konstytucyjnego. Jak twierdził sąd konstytucyjny, absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłoby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady solidaryzmu społecznego (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; na temat zasady solidaryzmu społecznego w obszarze ubezpieczeń zdrowotnych zob. także wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00). Jak podkreśla się w orzecznictwie sądu konstytucyjnego: „Przyjęcie bezwzględnej proporcjonalności składek do emerytury sprowadzałoby zabezpieczenie społeczne do jakiejś formy «oszczędzania», pozbawionej (zwłaszcza w II filarze) jasnych reguł oprocentowania, a więc – ułomnej [...]. W prawie ubezpieczeń społecznych wzajemność nie ma znaczenia jurydycznego, ogranicza się tylko do wymiaru społecznoekonomicznego, polegającego na tworzeniu «globalnego udziału pracowników w tworzeniu funduszu emerytalnego» (T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 132). W związku z tym, za dotychczasowym orzecznictwem TK należy przyjąć, że nie jest wykluczone ograniczanie «rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek», pod warunkiem że wysokość emerytury nie będzie nadmiernie odbiegała od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych” (zob. wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; zob. także wyroki TK z: 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05, 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K. 5/99 oraz 7 lutego 2006 r., SK 45/04). Emerytura nie musi być i nie jest dokładnie ekwiwalentna do składek (por. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 126). Także świadczenie rentowe nie musi spełniać w pełni tego wymogu.

Ustawodawca stojąc przed wyborem różnych wartości może wypowiedzieć się na rzecz tej, którą uzna za cenniejsza, w tym za zasadą solidaryzmu społecznego.

20. Wnioskodawcy, przedstawiając swoją argumentację, powołują się na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2001 r. (sygn. akt Ts 24/01), wydane w ramach wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (postanowieniu temu nie przysługują przymioty orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Skarżący wniósł o stwierdzenie sprzeczności przepisu ustawy o waloryzacji emerytur i rent z art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie standardu konstytucyjnego miałoby polegać na przyjęciu waloryzacji procentowej świadczeń emerytalno-rentowych, które powodują zwiększenie dysproporcji między świadczeniobiorcami, zamiast waloryzacji kwotowej. Trybunał, badając spełnienie warunków formalnych skargi konstytucyjnej, uznał ją za oczywiście bezzasadną i odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Sąd konstytucyjny wyjaśnił, że: „Celem waloryzacji jest [...] zachowanie realnej wartości przyznanych emerytur i rent w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług. Zachowanie realnej wartości przyznanych świadczeń emerytalnych za pomocą waloryzacji kwotowej, którą postuluje skarżący, byłoby możliwe tylko w sytuacji w której wszystkie świadczenia emerytalne byłyby jednakowej wysokości. Tylko w takim stanie faktycznym można by zachować realną wartość świadczeń poprzez powiększenie ich o ściśle określoną kwotę, obliczoną w oparciu o wskaźnik inflacji. Jednakże przy istniejącym zróżnicowaniu wysokości przyznawanych świadczeń emerytalnych stosowanie waloryzacji kwotowej prowadziłoby do trudnych do zaakceptowania rezultatów. Wyliczenie przykładowo kwoty, o którą należałoby powiększyć świadczenia emerytalne, na podstawie wskaźnika inflacji oraz przeciętnej emerytury, a następnie zwaloryzowanie wszystkich emerytur w oparciu o tę kwotę, pociągałoby za sobą spadek realnej wartości tych emerytur, których wartość jest wyższa niż przeciętna, a co za tym idzie do pokrzywdzenia emerytów, którym one przysługują. Z drugiej strony realna wartość emerytur niższych niż przeciętne zwiększyłaby się. Efektem tego byłoby wprawdzie powolne zmniejszanie się różnic w wysokości przysługujących świadczeń emerytalnych, jednakże nie zostałyby zniwelowane skutki inflacji, a co za tym idzie nie zostałaby zachowana realna wartość przyznanej emerytury, a takie cele leżały u podstaw wprowadzenia mechanizmu waloryzacji”. Ponadto, stwierdził, że niezależnie od powyższego argumentu, trzeba podkreślić,

że zachowuje aktualność pogląd Trybunału, iż kompetencja wyboru najbardziej trafnych rozwiązań prawnych w przedmiocie waloryzacji procentowej należy do parlamentu, który za sposób w jaki je wykorzysta ponosić będzie odpowiedzialność polityczną”.

Zdaniem Sejmu, powyższa wypowiedź, choć istotna, nie może przesądzać o niekonstytucyjności badanych regulacji. Po pierwsze, cytowana wypowiedź sądu jest nieadekwatna do oceny zgodności z wzorcami kontroli kwestionowanych przepisów. Odnosi się bowiem do żądania skarżącego wprowadzenia waloryzacji kwotowej na stałe. Gdyby do tego doszło, wówczas miałyby zajść procesy opisane w ww. postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego, to jest powolne zmniejszanie się różnic w wysokości świadczeń emerytalnych, podczas gdy skutki procesów inflacyjnych dla części świadczeniobiorców nie byłyby niwelowane. Trybunał uznał, że postulowana przez skarżącego regulacja nie realizowałaby celu waloryzacji. Jednakże kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy zakładają waloryzację kwotową wyłącznie w roku 2012. Po tej dacie obowiązywać mają ogólne zasady waloryzacji, określone w art. 88 i n. u.e.r. A zatem wypowiedź sądu konstytucyjnego nie odnosi się do ukształtowanej przez badane przepisy instytucji prawnej. Po drugie, wypowiedź sądu konstytucyjnego ma charakter ogólny; stanowi reakcję sądu na postulat skarżącego wprowadzenia waloryzacji kwotowej. Nie jest wypowiedzią, będącą wynikiem oceny konstytucyjności konkretnych przepisów ustanawiających waloryzację kwotową. Ponadto – jak już wspomniano – tezy trybunalskie zostały przedstawione w fazie wstępnego rozpoznania skargi i odnosiły się do oceny, czy wystąpiły procesowe przesłanki negatywne (oczywistej bezzasadności zarzutu). Po trzecie, ustalając standard konstytucyjny należy brać pod uwagę wszystkie wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące waloryzacji. Analiza orzecnictwa trybunalskiego, przeprowadzona powyżej, prowadzi do wniosku, że: (a) to na ustawodawcy ciąży obowiązek wyboru określonego sposobu waloryzacji świadczeń, który dokonuje rozstrzygnięcia biorąc pod uwagę również zdolności budżetowe państwa (motyw ten odnaleźć można również w ww. postanowieniu TK), (b) dopuszczalne jest odstępianie od jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru waloryzacji, (c) zakazane jest naruszanie „istoty” waloryzacji (a nie wprowadzenie waloryzacji kwotowej; zob. np. wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01, zob. także postanowienia TK z: 1 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 248/09; 29 września 2010 r., sygn. akt Ts 13/10). Z tych powodów należy uznać

powyżej cytowane postanowienie za nieprzesądzające o niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji.

21. Wnioskodawcy wskazują, że waloryzacja kwotowa, pomimo zastosowania jej wyłącznie w roku 2012, będzie miała charakter trwały.

Wskazać należy, że powrót do ogólnych zasad waloryzacji określonych w u.e.r. w roku 2013 oznaczać będzie zróżnicowanie kwot podwyżki świadczeń, wyrażonej w liczbach bezwzględnych, ze względu na odmienne wysokości emerytur i rent. A zatem w tym zakresie waloryzacja kwotowa będzie miała wyłącznie tymczasowy charakter. Po 1 marca 2013 r. procentowe podwyżki świadczeń będą odzwierciedlać relację pomiędzy świadczeniem a składką.

Natomiast jak wyjaśniają wnioskodawcy: „Wysokość świadczeń zwaloryzowanych w oparciu o metodę kwotową będzie podstawą kolejnych waloryzacji, a zatem dla części świadczeniobiorców niższa [...] podwyżka świadczeń w 2012 r. spowoduje, że wszystkie kolejne wypłacane tej grupie świadczenia będą niższe” (wniosek Prezydenta RP, s. 17, zob. także wniosek RPO, s. 12). Odnosząc się do powyższej tezy, trzeba wskazać, że istotą waloryzacji kwotowej wprowadzanej na z góry ustalony okres (kwartał, rok, trzy lata) jest podwyżka świadczeń o równą dla wszystkich kwotę, a zatem także spłaszczenie ich wysokości. Gdyby ustawodawca, po przeprowadzeniu waloryzacji kwotowej, w kolejnych latach podwyższał wysokość świadczeń w taki sposób, aby zniwelować jej skutki, nie można by było uznać takiej waloryzacji za kwotową. Doszłoby bowiem jedynie do przesunięcia w czasie przeprowadzenia waloryzacji zgodnej z ogólnymi zasadami (kosztowej, płacowej, mieszanej). A zatem waloryzacja kwotowa, choć tymczasowa (przeprowadzana w określonym, z góry ustalonym czasie), zawsze wywierać będzie opisane przez wnioskodawców skutki. Istota zarzutu nie polega więc na wykazaniu pozornej tymczasowości waloryzacji kwotowej, lecz sprowadza się do zakwestionowania jej istoty.

Zdaniem Sejmu, zgodnie z argumentacją przedstawioną powyżej, ustawodawca, korzystając z zagwarantowanej mu konstytucyjnie swobody regulacyjnej wyboru metody waloryzacji, ma prawo do wprowadzenia przez określony czas kwotowej waloryzacji, o ile nie naruszy istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Ze względu na brak absolutnego nakazu przestrzegania zasady ekwiwalentności składki i świadczenia, dopuszczalne

konstytucyjnie jest także ograniczenie rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek, o ile wysokość świadczenia nadmiernie nie odbiegnie od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeniowego (zob. wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06). Spłaszczenie wysokości świadczeń może nastąpić zarówno w momencie jego wyliczania, jak i później, np. na skutek zastosowania waloryzacji kwotowej. Za przeprowadzeniem waloryzacji kwotowej, a zatem także za wywarciem związanego z jej wprowadzeniem skutku w późniejszym okresie, przemawiają inne zasady konstytucyjne: zachowania równowagi finansów publicznych oraz solidaryzmu społecznego. Ponadto, trzeba wskazać, że wysokość części waloryzowanych świadczeń nie jest związana z zasadą wzajemności (zob. pkt II.3.16, art. 5 ust. 1 pkt 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12 u.n.). Natomiast w stosunku do świadczeń, także wyodrębnionych normatywnie (art. 5 ust. 1 pkt 3, 6 u.n.), które wynoszą 1480 zł lub mniej, argumentacja wnioskodawców będzie nieadekwatna. Ich świadczenia wzrastają bowiem, przekraczając poziom inflacji (lub są jej równe).

Uznać zatem należy, że oceniany mechanizm waloryzacji nie doprowadził do niezgodnego ze standardem konstytucyjnym (nadmiernego) spłaszczenia wysokości świadczeń i naruszenia „istoty” waloryzacji.

22. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że:

a) ustawodawca posiada szeroki margines swobody regulacyjnej, dokonując ustalenia metody waloryzacji, a zatem może również wprowadzić (tymczasowo) waloryzację kwotową;

b) z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika nakaz takiego ukształtowania waloryzacji, aby posiadała ona pełny (matematycznie proporcjonalny) charakter; niedopuszczalne jest jedynie odstępianie od przeprowadzania waloryzacji oraz nadanie jej charakteru pozornego, to jest sprowadzenie wysokości świadczenia poniżej poziomu minimum życiowego (zob. wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01); nie jest zatem konstytucyjnie konieczne matematycznie proporcjonalne uwzględnianie procesów inflacyjnych, o ile nie narusza to ww. standardu;

c) podwyżka wszystkich wskazanych w art. 5 ust. 1 u.n. świadczeń o 71 zł nie narusza „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na utratę realnej wartości emerytur i rent; świadczenia, których wysokość przekracza 1480 zł,

w stosunku do których podwyżka nie rekompensuje utraty wartości pieniądza spowodowanych procesami inflacyjnymi, nie zostały bowiem sprowadzone poniżej minimum życiowego (również wobec nich waloryzacja nie jest pozorna), a maksymalny spadek realnej wartości świadczenia wynosi mniej niż 4,8% dla emerytur wynoszących powyżej 20 000 zł.; natomiast w stosunku do świadczeń w wysokości równej albo mniejszej niż 1480 zł, w tym wyodrębnionych normatywnie, ich podwyżka przekracza lub jest równa inflacji;

d) podwyżka wszystkich wskazanych w art. 5 ust. 1 u.n. świadczeń o 71 zł nie narusza „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego; zarzut niezgodności z zasadą ekwiwalentności składki i świadczenia jest z różnych przyczyn niezasadny; konstrukcja części wyodrębnionych normatywnie świadczeń w ogóle nie opiera się na zasadzie wzajemności (nie zależy od opłacanych składek lub stażu pracy; art. 5 ust. 1 pkt 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12 u.n.); w stosunku do świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy mundurowych (żołnierzy) także ta zasada nie może przesądzać o niekonstytucyjności badanych regulacji, gdyż funkcjonariusze w trakcie służby nie płacą składek i nie współtworzą funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane są świadczenia; a zatem nie zachodzi w ich przypadku relacja ekwiwalentności składki i świadczenia; wobec emerytur i rent wypłacanych z systemu powszechnego, ze względu, że są to świadczenia wymierzone w systemie zdefiniowanego świadczenia, a świadczenia wymierzone w systemie zdefiniowanej składki ustalane są przy użyciu instytucji kapitału początkowego, to także w ich przypadku dochodzi do „osłabienia” zasady wzajemności; natomiast ze względu na istotę okresowej emerytury kapitałowej (jest wypłacana ze zgromadzonych zindywidualizowanych środków) przyjęta metoda waloryzacji jest nierelevantna dla wysokości świadczeń wypłaconych ogółem;

e) ustawodawca odstąpił od ogólnych zasad waloryzacji, ze względu na konieczność przestrzegania konstytucyjnego nakazu zachowania równowagi finansów publicznych; dał również pierwszeństwo, do czego był uprawniony, konstytucyjnej zasadzie solidaryzmu społecznego przez ograniczenie rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek, a ograniczenie te nie jest nadmierne (zob. lit. c).

23. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 4 ust. 1-8, art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 4-15, art. 6 oraz art. 7 u.n. są zgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Natomiast jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, świadczenia przedemerytalne, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 nie stanowią części ubezpieczeń społecznych, lecz należą do ochrony ryzyka bezrobocia przedemerytalnego (J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 301); nie są zatem emanacją konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej. Tym samym art. 5 ust. 1 pkt 3 **nie jest niezgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

24. Wnioskodawcy opierają swój zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej z niezgodnym z zasadą wzajemności ukształtowaniem waloryzacji kwotowej (wniosek Prezydenta RP, s. 23-25; wniosek RPO, s. 12-13). Zagadnienie dopuszczalności odstąpienia od zasady ekwiwalentności składki i świadczenia zostało już omówione. Zdaniem Sejmu, powyższa argumentacja przemawia także za uznaniem, że art. 4 ust. 1-8, art. 5 ust. 1 pkt 1-15, art. 6 oraz art. 7 u.n. **są zgodne** z zasadą lojalności oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Na marginesie dodać należy, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, istnieją takie dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, iż zmiana warunków społecznych lub gospodarczych pociągnie za sobą zmiany regulacji prawnych, w tym również takie, które zniosą lub ograniczą dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. np. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03; 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04; 3 marca 2011 r., sygn. akt K 23/09). Zdaniem Sejmu, nie można racjonalnie przyjąć, że tryb wypłacania, wysokość czy sposób waloryzacji emerytury albo renty będą zawsze takie same, gdyż zależą one od stanu finansów publicznych państwa, który jest pochodną różnych, często niezależnych od ustawodawcy, okoliczności.

25. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, trzeba stwierdzić, że: „Specyficzny charakter konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego oznacza, że konstytucyjną ochroną praw słusznie nabytych objęte są tylko te prawa nabyte oraz ekspektatywy maksymalnie ukształtowane stanowiące realizację art. 67 ust. 1 Konstytucji, które odnoszą się do



uzyskania świadczenia ochronnego na poziomie konstytucyjnym, a więc świadczenia «minimalnego» w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie TK. Innymi słowy ochroną praw słusznie nabytych obejmuje się w Konstytucji tylko te świadczenia emerytalne i rentowe, które mają wysokość pozwalającą na «zabezpieczenie podstawowych potrzeb» [...]. Trybunał stwierdza, że wszystkie prawa lub ekspektatywy ukształtowane maksymalnie do świadczeń wykraczających poza ten zakres nie korzystają z ochrony praw nabytych” (wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; zob. także orzecznictwo tam wskazane).

Emerytom i rencistom przysługuje zatem prawo do waloryzacji, rozumianej jako uprawnienie do zachowania stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Waloryzacja nie zachowuje stałej wartości ekonomicznej świadczenia, jeśli narusza jej istotę, a zatem albo w ogóle nie jest przeprowadzana, albo wysokość zwaloryzowanego świadczenia została sprowadzona poniżej poziomu minimum życiowego (wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. akt SK 16/01). Powyżej przedstawione argumenty przemawiają za uznaniem, że przepisy wprowadzające waloryzację kwotową nie naruszają „istoty” waloryzacji. A zatem nie można stwierdzić również naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Od chronionego konstytucyjnego prawa do waloryzacji (jej istoty) należy odróżnić metodę podwyższania nominalnej wartości świadczenia. Zastosowanie metody waloryzacji kwotowej wobec inflacji na poziomie 4,8% powoduje podwyżkę części świadczeń przekraczającą jej poziom. Natomiast w stosunku do pozostały świadczeniobiorców spadek siły nabywczej ich emerytur i rent (maksymalnie o mniej niż 4,8%) nie sprowadza świadczenia poniżej minimum życiowego. Podkreślić trzeba, że ustawodawca nie jest konstytucyjnie zobowiązany do przeprowadzania pełnej (matematycznie proporcjonalnej) waloryzacji.

W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że art. 4 ust. 1-8, art. 5 ust. 1 pkt 1-15, art. 6 oraz art. 7 u.n. **są zgodne** z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

26. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa przez waloryzację kwotową emerytury i rent w wysokości 71 zł, która prowadzi do spadku wartości realnej świadczeń w wysokości przekraczającej 1480 zł, stwierdzić trzeba, że z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa

w obrębie określonej klasy (kategorii). Podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo (według jednakowej miary), bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Kluczowe staje się wskazanie istotnej cechy wspólnej, która pozwoli wyodrębnić grupę podmiotów podobnych. Zauważyć należy, że świadczenia wskazane w zaskarżonych przepisach różnią się znacznie od siebie, np. przynależnością do różnych systemów zabezpieczenia społecznego (powszechnego ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego, ubezpieczenia społecznego rolników), sposobem ich finansowania (z budżetu, FUS, Funduszu Pracy), występowaniem obowiązku wcześniejszego ponoszenia ciężarów na rzecz funduszu ubezpieczeniowego, wpływu uczestnictwa w budowie funduszu ubezpieczeniowego na ich wysokość, uwzględnianiem przy ich wymiarze części socjalnej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał, iż brak podstaw do odmiennego traktowania emerytów nabywających uprawnienia z powszechnego systemu emerytalnego oraz emerytów wojskowych w zakresie waloryzacji świadczeń. Funkcją, jaką spełniać ma waloryzacja świadczeń emerytalnych, jest w obu przypadkach taka sama: utrzymanie realnej wartości świadczeń (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, postanowienie TK z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 248/09). Powyższą tezę można rozszerzyć na wszystkie świadczenia, które zostały wskazane w badanych przepisach. Istotną cechą wspólną jest zatem objęcie tych zróżnicowanych świadczeń jednym modelem waloryzacji na zasadach ogólnych, zastąpionym w roku 2012 waloryzacją kwotową, który spełniać ma wobec nich wszystkich tę samą funkcję.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z zakwestionowanym art. 4 u.n. świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone o jednakową kwotę. W tym znaczeniu wszyscy świadczeniobiorcy zostali potraktowani w identyczny sposób. Jednakże, jak słusznie podkreślają wnioskodawcy, na skutek podwyżki w równej wysokości o kwotę 71 zł wzrost świadczeń niektórych emerytów i rencistów był zbyt niski, aby uchronić je od utraty ich wartości ze względu na zachodzące procesy inflacyjne. Z tego punktu widzenia świadczeniobiorcom nie został zrekompensowany spadek siły nabywczej pieniądza w równy sposób. Jednakże, jak wynika ze stałej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalne jest odmierne potraktowanie podmiotów podobnych, jeśli za zróżnicowaniem sytuacji przemawiają argumenty: relewantne, proporcjonalne, pozostające w związku z innymi wartościami

konstytucyjnymi (zob. wyroki TK z: 21 czerwca 2001 r., sygn. akt SK 6/01; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06).

Zdaniem Sejmu waloryzacja kwotowa, której przy założonej kwocie podwyżki ze swojej istoty w sposób niepełny rekompensowała w stosunku do niektórych świadczeniobiorców spadek wartości pobieranych emerytur i rent, wynika z założeń i celu zaskarżonej ustawy. Jest ona elementem szerszego programu równoważenia finansów publicznych, który ma zahamować wzrost wysokości długu publicznego oraz utrzymać tendencję spadkową wielkości deficytu budżetowego. Odstąpienie bowiem od konieczności przeprowadzenia waloryzacji zgodnie z zasadami ogólnymi, uregulowanymi w u.e.r., pozwoliła na nieuwzględnianie we wskaźniku waloryzacji realnego wzrostu płac, a także umożliwiła, zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego, wzrost świadczeń powyżej poziomu inflacji emerytów i rencistów pobierających je w najniższej wysokości. Należy zatem uznać ją za racjonalną, pozostającą w zgodzie i bezpośrednim związku z celem i treścią badanych przepisów.

Oceniając proporcjonalność zakwestionowanych regulacji trzeba zaznaczyć, że ustawodawca przyjął najmniej uciążliwy dla świadczeniobiorców pobierających emerytury i renty w wysokości wyższej niż 1480 zł model waloryzacji, realizujący powyższe założenia (zachowania równowagi finansów publicznych oraz wsparcia emerytów i rencistów najuboższych, zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego). Skala utraty wartości świadczenia wobec zachodzących procesów inflacyjnych od nieznacznej zwiększa się dolegliwość wraz ze wzrostem wysokości świadczenia. Maksymalny uszczerbek wynosi niecałe 5% dla świadczeń ponad 20 000, które ponad dziesięciokrotnie przekraczają poziom średniej emerytury. Dolegliwość jest także tymczasowa – w roku 2013 nastąpi powrót do zasad ogólnych waloryzacji i postępującego w kolejnych latach proporcjonalnego do wielkości świadczenia wzrostu jego wysokości. Z perspektywy celów funkcjonowania systemu emerytalno-rentowego wraz ze wzrostem wysokości pobieranych świadczeń proporcjonalny przyrost obciążeń, a zatem nałożenie na osoby zamożne większych ciężarów związanych z kosztami zastosowania mniej korzystnej dla niektórych, ale zdaniem Sejmu koniecznej, waloryzacji kwotowej jest zgodne z aksjologią konstytucyjną; niedopuszczalną byłaby sytuacja odwrotna, nałożenia większych ciężarów na podmioty osiągających niskie przychody (zob. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r.,

sygn. akt P 9/06). Sejm pragnie podkreślić, iż waga realizowanych celów przez zaskarżone przepisy pozostaje w odpowiedniej proporcji do naruszanych interesów.

Również z punktu widzenia konstytucyjnych wartości, które zostały przez zakwestionowane regulacje zrealizowane, nie można stwierdzić naruszenia standardu ustawy zasadniczej. Waloryzacja kwotowa została wprowadzona ze względu na konieczność realizacji konstytucyjnych zasad: zachowania równowagi finansów publicznych oraz solidaryzmu społecznego; związek zaskarżonych przepisów z tymi wartościami konstytucyjnymi uzasadnia przyjęcie przez ustawodawcę regulacji mniej korzystnych dla niektórych świadczeniobiorców. Wspomniane zróżnicowanie jest uzasadnione także z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. Nie dochodzi bowiem do naruszenia „istoty” waloryzacji, a obciążenia publiczne są rozłożone sprawiedliwie.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 4 ust. 1-8, art. 5 ust. 1 pkt 1-15, art. 6 oraz art. 7 u.n. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

### **III. Zgodność art. 5 ust. 1 u.n. z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji)**

#### **1. Zarzuty wnioskodawcy**

1. Prezydent RP podnosi, że art. 5 ust. 1 u.n. – przez użyte sformułowanie „Waloryzacja, o której mowa w art. 4, podlegają: [...]” – w rzeczywistości nie wskazuje sposobu waloryzacji. Jak wskazuje: „Redakcja przepisu sprawia, iż nie wiadomo w oparciu o który ze sposobów waloryzacji mają być podnoszone świadczenia, o których mowa w 15 wymienionych w ust. 1 art. 5 ustawach. Artykuł 4 reguluje kilka kwestii, w tym między innymi wskazuje trzy różne sposoby waloryzacji świadczeń. Należy zatem uznać, że przepis jest sformułowany w sposób nieprecyzyjny, budzi wątpliwości interpretacyjne, pozostawia zbyt szeroki margines swobody organowi, który będzie go wykonywał przez co nie spełnia konstytucyjnych wymogów [...]” (wniosek Prezydenta RP, s. 27).

#### **2. Wzorzec konstytucyjny**

Wzorcem konstytucyjnym wskazanym przez wnioskodawcę jest również wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada przyzwoitej (poprawnej) legislacji.

Z zasady poprawnej legislacji wynikają: nakaz stanowienia prawa jasnego i precyzyjnego oraz dochowania trybu prawodawczego (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 47-48). Z kolei według Trybunału Konstytucyjnego: „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. także wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 28 maja 2003 r., sygn. akt. K 44/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; postanowienie TK z 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02).

Należy wskazać, że stopień określoności przepisu należy oceniać uwzględniając gałąź prawa, do której on należy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż przepisy prawa karnego oraz przepisy z zakresu należności publicznoprawnych muszą spełniać najwyższe standardy określoności z uwagi na to, że dotyczą praw i wolności człowieka (wyroki TK z: 13 lutego 2001 r., sygn. akt K 19/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

### **3. Analiza zgodności**

Artykuł 4 u.n. określa sposób waloryzacji kwotowej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.n., waloryzacja polega na dodaniu do kwoty świadczenia w wysokości przysługującej w dniu 29 lutego 2012 r., kwoty waloryzacji w wysokości 71 zł. Wysokość wszystkich wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 1-15 u.n. świadczeń pobieranych w dniu 29 lutego 2012 r. została powiększona o kwotę 71 zł (zob. jednakże art. 4 ust. 4 i 5 u.n.). Sposób podwyższenia świadczeń osób pobierających okresową emeryturę kapitałową został ustalony w art. 4 ust. 7 i 8 u.n., natomiast w ust. 4-6 tego artykułu – inna niż 71 zł kwota waloryzacji dla wyraźnie wskazanych tam świadczeń. W art. 4 ust. 2 u.n. przesądzono, że waloryzacji podlegać będzie również podstawa wymiaru świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

(a zatem wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 1, 4 i 15 u.n.). Także podstawa wymiaru świadczeń funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych) wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 u.n. będzie waloryzowana zgodnie z art. 4 ust. 3 u.n.

Z powyższego wynika, że świadczenia określone w art. 5 ust. 1 u.n. są podwyższane o konkretną kwotę, co do zasady o 71 zł (przy zastosowaniu art. 4 ust. 1 u.n.). Ewentualna modyfikacja kwoty (podwyżka o mniej niż 71 zł) została uregulowana w art. 4 ust. 4-6 u.n i ma zastosowanie do wyraźnie tam wskazanych świadczeń, którymi są: świadczenia niższe od kwoty najniższego świadczenia (nieobjęte gwarancją wynikającą z art. 85 u.e.r.), renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz renty inwalidzkiej III grupy nie stanowiącej renty inwalidów wojennych i wojskowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 u.n. A zatem – w ocenie Sejmu – powyższa regulacja jest precyzyjna i wyraźnie ustala sposób przeprowadzania waloryzacji kwotowej.

Zgodnie z ogólnymi zasadami waloryzacji, polega ona na pomnożeniu przez wskaźnik waloryzacji (procentowy) kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru (art. 88 u.e.r.). Zwaloryzowanie podstawy świadczenia nie oznacza, że nastąpić ma podwójna faktyczna podwyżka. Kwotę zwaloryzowanego świadczenia oblicza się bowiem jako iloczyn kwoty emerytury albo renty otrzymywanej przed waloryzacją i wskaźnika waloryzacji. Waloryzacja podstawy wymiaru świadczenia ma zagwarantować zachowanie tej samej relacji pomiędzy wypłacanym świadczeniem a podstawą jego wymiaru co w momencie ustalania prawa do świadczenia. Sens waloryzacji podstawy wymiaru uwidoczni się w przypadku ponownego przeliczenia emerytury, zgodnie z art. 111 ust. 3, art. 112 ust. 1 u.e.r. (przyznawanej w systemie zdefiniowanego świadczenia, gdyż tylko tam dla wymiaru świadczenia istotna jest podstawa wymiaru) lub renty albo ustalenia podstawy wymiaru przy zamianie renty na emeryturę, ustaleniu emerytury dla osoby, które wcześniej miała ustalone prawo do emerytury albo osoby, która wcześniej pobierała świadczenie przedemerytalne (art. 25 u.e.r.). Odpowiednio waloryzacja podstawy wymiaru świadczeń służb mundurowych (w tym żołnierzy zawodowych) będzie istotna dla ustalenia kwoty waloryzowanego świadczenia w przypadku ponownego ustalenia świadczenia (zob. art. 32a-32c u.z.e.ż.z.; art. 33a-33c u.z.e.f.). Z tych powodów ustawodawca, zmieniając przejściowo zasady waloryzacji, zdecydował się na wprowadzenie regulacji art. 4 ust. 2 i 3 do ustawy nowelizującej.

Uwzględniając powyższe ustalenia, powinno być czytelne, kiedy następuje waloryzacja świadczenia przez podwyższenie jego wysokości o 71 zł, a kiedy zastosowanie znajdzie waloryzacja podstawy wymiaru świadczenia wskazana w art. 4 ust. 2 i ust. 3 u.n. W wypadku świadczeń nieprzerwanie pobieranych po 29 lutego 2012 r. waloryzacja polega na podwyższeniu kwoty świadczenia o 71 zł. Natomiast jeśli po tym dniu zajdzie potrzeba przeliczenia wysokości pobieranej emerytury (renty) wypłacanej z FUS lub zamiana jednego świadczenia na inne, wówczas konieczne będzie dla ustalenia kwoty świadczenia zwaloryzowanego uwzględnienie zwaloryzowanej podstawy wymiaru (art. 4 ust. 2 u.n.). Z kolei waloryzacja podstawy wymiaru świadczeń służb mundurowych nastąpi, gdy zajdzie potrzeba ponownego ustalenia świadczenia.

W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, zarzut o naruszeniu precyzji i jasności badanego przepisu jest niezasadny. Odesłanie do art. 4, o którym mowa w art. 5 ust. 1 *in principio* u.n. odnosi się do art. 4 ust. 1 u.n. Natomiast w niektórych, omówionych powyżej, wypadkach znajdują zastosowanie również art. 4 ust. 2 i 3 u.n. Na marginesie należy zauważyć, że nie w każdym wypadku *prima facie* nie dość precyzyjne brzmienie lub pewna niejednoznaczna treść przepisu prowadzi do niekonstytucyjności i uzasadnia wyeliminowanie go z systemu prawa przez Trybunał Konstytucyjny. Aby zasła konieczność ingerencji sądu konstytucyjnego w porządek prawny, przepis musi zawierać na tyle niejasne regulacje, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się go interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją (zob. wyrok TK z 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08 wraz z przywołanym tam orzecnictwem). Przedstawione przez Prezydenta RP wątpliwości konstytucyjne, dotyczące precyzji brzmienia art. 5 ust. 1 u.n., nie obalają domniemania konstytucyjności badanych przepisów.

W związku z powyższym, art. 5 ust. 1 u.n. **jest zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji.

**IV. Zgodność art. 5 ust. 1 pkt. 4-6 i 12 u.n w zakresie, w jakim różnicuje wysokość świadczeń przyznawanych w relacji do najniższej odpowiedniej renty ustalonej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS, w zależności od daty ich przyznania, z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji)**

### **1. Zarzuty wnioskodawcy**

Prezydent RP stawia zarzut, że ustawodawca uzależnił wysokość świadczenia (przed albo po 1 marca 2012 r.) od daty jego przyznania. To zróżnicowanie odnosi się do: (a) renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej oraz renty rodzinnej, to jest świadczeń określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.n.; (b) renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem w szczególnych okoliczności lub chorobą zawodową, to jest świadczeń wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 5 u.n.; (c) renty socjalnej (art. 5 ust. 1 pkt 6 u.n.); (d) świadczeń pieniężnych przysługującym cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych przysługujących w kwocie renty socjalnej (art. 5 ust. 1 pkt 12 u.n.).

Wnioskodawca wyjaśnia, że: „[M]ając na uwadze przyjęty przez ustawodawcę sposób konstruowania tych świadczeń wraz z podnoszeniem ich wysokości, należy stwierdzić, że objęcie ich [ww. świadczeń – uwaga własna] dodatkowo waloryzacją kwotową było zabiegiem zbędnym, wprowadzając nieuzasadnioną niespójność w systemie prawa”. W związku z tym uznaje art. 5 ust. 1 pkt 4-6, 12 u.n. za niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji. Zróżnicowanie świadczenia ze względu na datę narusza – w jego ocenie – również art. 32 ust. 1 Konstytucji.

### **2. Wzorce konstytucyjne**

Zarówno zasada prawidłowej legislacji oraz zasada równości wobec prawa została omówiona w poprzednich punktach pisma (zob. pkt II.2. i III.2.), do których należy odesłać.



### 3. Analiza zgodności

1. Można zgodzić się z Prezydentem RP, że w stosunku do:

a) renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej oraz renty rodzinnej przewidzianych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,

b) renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem w szczególnych okolicznościach lub chorobą zawodową, ustalonej na podstawie ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach,

c) renty socjalnej oraz świadczeń przysługujących uprawnionym na podstawie ustawy o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych

— przepisy ustawy nowelizującej zróżnicowały świadczenia w ten sposób, że inną wysokość ma świadczenie (renta) zwaloryzowane, a inną nowo przyznane po dniu 1 marca 2012 r. Zróżnicowanie to wynika ze sposobu ustalania wysokości ww. świadczeń. Jest ono pochodną wysokości minimalnej odpowiedniej renty ustalonej w u.e.r. (stanowi jej określony procent). Świadczenia wskazane powyżej w lit. a i b stanowią 120% najniższej odpowiedniej renty albo nie mogą być od tej wartości mniejsze. Renta socjalna oraz świadczenia jej równe wynoszą natomiast 84% najniższej renty. Założeniem projektu ustawy nowelizującej było, aby zarówno najniższa renta dla osób całkowicie niezdolnych do pracy (renta rodzinna), jak i świadczenia waloryzowane wzrosły o równą kwotę – 71 zł. Wyjątek stanowi renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy, która – zgodnie z art. 4 ust. 5 u.n. – wzrosła o kwotę stanowiącą 75% z 71 zł (53,25 zł). Regulacja ta stanowi podtrzymanie relacji pomiędzy rentą z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy (ta druga stanowi 75% tej pierwszej, zob. art. 62 ust. 2 u.e.r.). Artykuł 1 u.n. ustalił nową wartość najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy oraz renty rodzinnej – wynosi ona 799,18 zł; renta dla osób częściowo niezdolnych do pracy wynosi 613,38 zł (renta szkoleniowa nie może być niższa od tej wartości; zob. art. 64 ust. 2 u.e.r.). Świadczenia te wzrosły o 71 zł albo o 53,25 zł w stosunku do poprzedniej kwoty najniższej renty (odpowiednio: 728,18 zł i 560,13 zł; zob. M.P. z 2011 Nr 15, poz. 162). Również świadczenia wskazane powyżej w lit. a-c zostały objęte

podwyżką o te kwoty. Tym samym zwaloryzowana renta socjalna oraz świadczenia jej równe, będą wynosić 682,67 zł ( $728,18 \text{ zł} \times 84\% = 611,67 \text{ zł}$ ;  $611,67 \text{ zł} + 71 \text{ zł} = 682,67$ ), a zwaloryzowana renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (renta rodzinna), o których mowa powyżej w pkt a i b, 944,82 zł ( $728,18 \text{ zł} \times 120\% = 873,82 \text{ zł}$ ;  $873,82 \text{ zł} + 71 \text{ zł} = 944,82 \text{ zł}$ ; odpowiednio mniej wynosi renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy i renta szkoleniowa). Natomiast wartość świadczeń tego samego rodzaju co zwaloryzowane, lecz przyznane po 29 lutego 2012 r., będzie wyliczana przy uwzględnieniu nowej kwoty najniższej renty. A zatem renta socjalna przyznana po raz pierwszy po ww. dacie będzie wynosić 671,31 zł ( $799,18 \times 84\% = 671,31 \text{ zł}$ ), a renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy 959,02 zł ( $799,18 \text{ zł} \times 120\% = 959,02$ ). Podsumowując, kwota renty socjalnej (i jej pochodne) zwaloryzowana jest wyższa niż wysokość renty socjalnej przyznanej po raz pierwszy, a kwota zwaloryzowanej renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej, szkoleniowej będzie niższa niż tych świadczeń pobieranych po raz pierwszy po 29 lutego 2012 r.

2. Wnioskodawca stawia zarzut naruszenia przez art. 5 ust. 1 u.n., w zakresie wskazanym w *petitum*, konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej musi zatem być poprzedzona analizą cech wspólnych i różnicujących (zob. np. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

3. Relewantną cechą wspólną, którą wskazuje wnioskodawca, jest pobieranie świadczenia danego rodzaju. Sejm natomiast pragnie wskazać cechę różnicującą, która jego zdaniem pozwala odmiennie kształtować sytuację prawną świadczeniobiorców – jest nią fakt pobierania renty zwaloryzowanej lub pobieranie świadczenia, które waloryzacji nie podlegało. Renty, podobnie do emerytur, mają charakter ciągły; są wypłacane przez długi okres. Spadek wartości pieniądza powoduje konieczność zachowania realnej wartości ekonomicznej świadczeń. Jak powyżej wskazano, ustawodawca ma dużą swobodę przy wyborze modelu

waloryzacji. Dopuszczalne jest także wprowadzenie waloryzacji cenowej (zob. orzeczenia TK z: 20 listopada 1995 r., sygn. akt K 23/95; 17 lipca 1996, sygn. akt K 8/96). Stosowanie tej – jak się wydaje – zgodnej z Konstytucją metody, prowadzi w warunkach gospodarczych pozbawionych nagłych zawirowań do znacznie wolniejszego wzrostu świadczeń niż przyrost wysokości płac. To z kolei skutkuje stopniowym obniżaniem się tzw. stopy zastępowalności zarobku przez świadczenia oraz do tworzenia się „starych” portfeli, ze względu na to, że nowo przyznane świadczenia, uwzględniające takie same (ekonomicznie) zarobki, są wyższe, niż świadczenia wcześniej przyznane i waloryzowane (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie...*, s. 131). Immanentną cechą systemu ubezpieczeń społecznych, w którym stosuje się waloryzację kosztową, jest zatem zróżnicowanie wysokości świadczeń, ze względu na to, kiedy zostały przyznane, czy podlegały waloryzacji, a jeśli tak, to jak długo. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 2/99): „W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości przyznanych rent. W konstytucji nie przewidziano natomiast gwarancji podnoszenia wysokości rent do poziomu rent aktualnie przyznawanych. Gwarancje takie zapewnia jedynie mechanizm waloryzacji wynagrodzeniowej”.

Zaskarżone przepisy dotyczące renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej, szkoleniowej rodzą podobny skutek. Świadczenia waloryzowane są wypłacane w niższej wysokości niż pobierane po raz pierwszy. Natomiast relacja osób pobierających rentę socjalną jest odwrotna, świadczenie waloryzowane jest wyższe, niż nowo przyznane. A zatem wysokość świadczenia z waloryzowanego i pobieranego po raz pierwszy jest zróżnicowana ze względu na fakt poddania tego pierwszego procesowi utrzymywania jego realnej wartości, w rozumieniu konstytucyjnym, a wysokość tego drugiego jest ustalana po raz pierwszy.

4. Trybunał Konstytucyjny rozważał w swoim orzecznictwie zagadnienie wymiaru czasowego zasady równości oraz dopuszczalność różnicowań wynikających ze zmian wprowadzonych przez prawodawcę w systemie prawnym. Sąd konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01; wyrok dotyczył konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, był jednak później cytowany w wyrokach TK dotyczących przepisów emerytalno-rentowych, zob. np. wyrok TK z 30 października

2007 r., sygn. akt P 36/06) stwierdził, że: „[Z]arzut naruszenia zasady równości rozpatrywać należy w świetle całokształtu wcześniejszej i nowej regulacji, traktując go nieco inaczej niż w przypadku porównania regulacji prawnych obowiązujących w tym samym okresie, których geneza nie jest związana z konsekwencjami regulacji wcześniejszej. Oczywiście jest przecież, że każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki wprowadza jako nieuniknioną konsekwencję pewne podziały wśród osób, znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Stąd ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu nowych regulacji prawnych, lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym. W szczególności zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwiłaby ustawodawcy wprowadzanie rozwiązań korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swoje działania do regulacji mniej korzystnych lub poniosła pewne negatywne konsekwencje tej regulacji. Założenie takie prowadziłoby do nadmiernej petryfikacji porządku prawnego, konieczności utrzymywania pewnych regulacji prawnych”.

Istotne jest przedstawienie ustaleń sądu konstytucyjnego poczynionych w wyroku z 26 kwietnia 2005 r. (sygn. akt P 3/04), w którym odniósł się on do zarzutu niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych. Przedmiotem badania był art. 111 u.e.r., który kształtował proces przechodzenia rencisty na emeryturę w sposób odmienny, niż osób, które miały już ustalone prawo do emerytury lub renty, a świadczeń nie pobierały. Ustawa przyznawała prawo do ponownego obliczenia wysokości świadczenia. Warunki jej przeliczenia jednak różniły się dla ww. grup osób. Ponowne obliczenie wysokości świadczenia było dopuszczalne, jeśli wskaźnik wysokości podstawy wymiaru był wyższy od poprzednio obliczonego. Wymóg ten nie dotyczył osób, które, mając już ustalone prawo do świadczenia, nie pobierały go. Fakt pobierania świadczenia stanowił ich cechą relewantną, odróżniającą ich od innej kategorii uprawnionych. Trybunał uznał, że sytuacja osób pobierających świadczenie nie może być utożsamiana z pozycją prawną osób występujących po raz pierwszy o ustalenie świadczenia, a zaskarżony przepis ostatecznie ocenił jako zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Na marginesie podkreślił, że na gruncie ustawy zasadniczej ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego.

Powyższą linię orzeczniczą sąd konstytucyjny podtrzymał w wyroku z 24 kwietnia 2006 r. (sygn. akt P 9/05). Zdaniem sądu pytającego, który zainicjował ówczesne postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, osoby z ustalonym wcześniej prawem do renty z tytułu niezdolności do pracy, przechodząc na emeryturę w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, były pozbawione możliwości przyjęcia nowej kwoty bazowej przy obliczeniu wysokości emerytury, chyba że po nabyciu uprawnień do renty osoby te podlegały ubezpieczeniu społecznemu (emerytalnemu i rentowemu). Doszło zatem, zdaniem sądu pytającego, do zróżnicowania uprawnień w zakresie wysokości pobieranej emerytury, w zależności od tego, czy po nabyciu renty świadczeniobiorca podlegał ubezpieczeniu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wiek nie może być jedynym dopuszczalnym kryterium zróżnicowania świadczeniobiorców. Uznanie tego kryterium za zasadne nie oznacza wykluczenia innych, stosowanych uzupełniająco. W tym przypadku dyferencjacja obejmowała trzy grupy: (a) osoby, które wcześniej nie miały ustalonego prawa do renty; (b) osoby, które miały ustalone prawo do renty i po nabyciu uprawnień do niej podlegały ubezpieczeniu społecznemu (emerytalnemu i rentowemu); oraz (c) osoby, które wcześniej miały ustalone prawo do renty i po nabyciu uprawnień do niej nie podlegały ubezpieczeniu. W pierwszych dwóch grupach emerytura była obliczana przy uwzględnieniu nowej (aktualnej) kwoty bazowej, w ostatniej, tej samej którą przyjęto do ustalenia podstawy renty (dawną). Sąd konstytucyjny uznał, że zastosowane kryterium zróżnicowania ma charakter relewantny, a następnie orzekł, że badany przepis nie narusza zasady równości.

W wyroku z 18 listopada 2008 r. (sygn. akt P 47/07) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 110 ust. 1 u.e.r. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do ponownego obliczenia emerytury od wskazania do jej obliczenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie emerytalne i rentowe, przypadające w całości lub w części po przyznaniu świadczenia, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Inicjujący postępowanie sąd pytający uznał za niedopuszczalne odstępstwo od zasady równości wymóg wskazania podstawy wymiaru przypadającej po przyznaniu świadczenia, jako warunku ponownego obliczenia emerytury. W sposób nieuzasadniony różnicował on sytuację dwóch kategorii osób: tych, które po nabyciu uprawnień do emerytury wystąpiły z wnioskiem o emeryturę, ale jej nie pobierali ze względu na kontynuowanie zatrudnienia; oraz tych, które po spełnieniu warunków nabycia prawa do emerytury kontynuowali zatrudnienie, a wniosek

o emeryturę złożyli po jego ustaniu. Ci pierwsi byliby uprawnieni do zastosowania, przy ponownym obliczaniu emerytury, kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o przeliczenie (to jest po definitywnym zakończeniu zatrudnienia) wyłącznie wtedy, gdy dla obliczenia wskaźnika podstawy wymiaru emerytury wskazałoby lata przypadające po przyznaniu emerytury. Natomiast w stosunku do drugiej grupy zostałaby zastosowana kwota bazowa z momentu zakończenia zatrudnienia. Kryterium podziału stanowiło zatem ustalenie w drodze decyzji organu rentowego prawa do emerytury (a nie spełnienie przesłanek). Jak podkreślił Trybunał: „[N]ie można odnosić tej samej cechy, jako relewantnej do osób, które mają ustalone prawo do emerytury, oraz do osób, które takiego prawa ustalonego nie mają (choć spełniają ustawowe warunki nabycia prawa). [...] Nie można domagać się równej emerytury dla osób różnych kategorii, mimo takich samych danych dotyczących ubiegania się o emeryturę (wiek, liczba lat pracy, wynagrodzenie)” (zob. także wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06).

Równocześnie trzeba wskazać także na wyjaśnienia sądu konstytucyjnego zawarte w wyroku z 30 października 2007 r. (sygn. akt P 36/06): „Jest rzeczą oczywistą, że wraz z rozwojem gospodarczym kraju, w warunkach korzystnej sytuacji demograficznej poziom świadczeń emerytalno-rentowych może rosnąć z czasem. Z kolei niekorzystna sytuacja gospodarcza może wymagać ograniczenia poziomu świadczeń. Kolejne zmiany ustawodawcze dotyczące zasad ustalania wysokości nabywanych świadczeń nie mogą jednak prowadzić do nieuzasadnionych różnic w wysokości świadczeń emerytalno-rentowych pobieranych w danym czasie przez ubezpieczonych, którzy nabyli prawa do świadczeń w różnym czasie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego istniejące zróżnicowanie wysokości świadczeń w zależności od daty ich ustalenia może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości”.

Natomiast w cytowanym powyżej wyroku z 21 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 2/99) RPO zaskarżył przepis ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin w zakresie, w jakim uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania. Wzorcem kontroli były m.in. art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z zakwestionowanej regulacji wynikało, że podstawą wymiaru renty inwalidy wojennego jest kwota bazowa, służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytur i rent z powszechnego systemu zaopatrzenia emerytalnego pracowników. Uzależnienie poziomu renty od wysokości kwoty bazowej, obowiązującej w dacie

przyznania świadczenia powodowało, że świadczenia później przyznawane były wyższe od przyznanych wcześniej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Analiza zaskarżonego przepisu wskazuje, że nie jest możliwe wyodrębnienie w nim zakresu, w jakim przepis ten uzależnia podstawę wymiaru renty inwalidzkiej od daty jej przyznania. Należy wobec tego przyjąć, iż przepis ten został zaskarżony w całości, a wniosek Rzecznika Prawa Obywatelskich zmierza do uchylecia tego przepisu”. Odnosząc się do zagadnienia zgodności badanego przepisu z zasadą równości wobec prawa, wyjaśnił zaś, że: „Stosowanie jednolitych zasad waloryzacji rent do wszystkich rencistów [...] nie narusza wyrażonej w art. 32 konstytucji zasady równości mimo, że w konsekwencji stosowania mechanizmu waloryzacji kosztowej renty wcześniej przyznane nie osiągają poziomu rent aktualnie przyznawanych. [...] W konstytucji nie przewidziano natomiast gwarancji podnoszenia wysokości renty do poziomu renty aktualnie przyznawanych [...] Ocena celowości wprowadzenia w stosunku do rent przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym odmiennych – bardziej korzystnych zasad waloryzacji renty od ogólnie stosowanych, należy do wyłącznej kompetencji parlamentu”. Ostatecznie Trybunał uznał nieadekwatność zasady równości jako wzorca kontroli.

5. Opierając się na wyjaśnieniach Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyrokach o sygn. akt: P 3/04 (cecha relewantna: fakt pobierania świadczenia), P 9/05 (cecha relewantna: ustalenie prawa do świadczenia i podleganie ubezpieczeniu społecznemu), P 47/07 (cecha relewantna: fakt ustalenia świadczenia w drodze decyzji organu rentowego) – można twierdzić, że osoby, które pobierają zwaloryzowane świadczenie oraz osoby, które pobierają świadczenie niezwaloryzowane (zostało ono ustalone po raz pierwszy) nie należą do grupy podmiotów podobnych, a ustawodawca może różnicować wysokość ich świadczeń, o ile rozwarstwienie to nie jest drastyczne (na konstytucyjnie niedopuszczalne pogłębianie dysproporcji pomiędzy świadczeniami ze „starych” portfeli a tymi przyznanymi później, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę już w orzeczeniu z 11 grudnia 1990 r., sygn. akt K 9/90). Podkreślenia wymaga, że różnice między świadczeniami w kwotach bezwzględnych są niewielkie i wynoszą maksymalnie 15 zł. A zatem, zdaniem Sejmu, wnioskodawca nie obalił domniemania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Natomiast nawet gdyby przyjąć optykę Prezydenta RP, iż doszło do niedopuszczalnej dyferencjacji podmiotów podobnych, warto zauważyć, że Konstytucja dopuszcza wyjątki od zakazu wprowadzania zróżnicowania, jeśli przemawiają za tym argumenty relewantne, proporcjonalne i pozostające w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi. Chociaż, jak słusznie podkreśla wnioskodawca, w projekcie ustawy nowelizującej nie wskazano uzasadnienia dla takiego rozstrzygnięcia ustawodawczego, to *ratio legis* tej regulacji jest możliwe do odtworzenia (formalny częściowy brak uzasadnienia inicjatywy ustawodawczej nie oznacza przecież, że zawarte w niej przepisy w ogóle nie mają *ratio legis* – czym innym jest wada dokumentu sejmowego, czym innym zamierzenia ustawodawcy realizowane przez zmianę prawa). Celem zaskarżonych przepisów było podwyższenie wszystkich świadczeń o 71 zł (ewentualnie o 75% tej kwoty; zob. art. 4 ust. 5 u.n.). Również uregulowane w zakwestionowanych przepisach renty i inne świadczenia miały zostać w sposób równy (kwotowo) podwyższone. Zdaniem Sejmu, byłoby niedopuszczalnym, gdyby wobec zastosowania waloryzacji kwotowej także najniższe świadczenia (emerytury i renty) wskazane w u.e.r. nie zostały podwyższone o stosowną kwotę. Dyferencjacja wysokości świadczeń, co negatywnie ocenia Prezydent RP, jest zatem wynikiem realizacji wspomnianych założeń, w tym także z punktu widzenia zasady równości, z której wynika nakaz jednakowego ukształtowania sytuacji prawnej emerytów i rencistów pobierających waloryzowane kwotowo świadczenia. Odstępstwo od nakazu jednakowego traktowania osób pobierających świadczenia (zwaloryzowane i niezwaloryzowane) ma zatem charakter relewantny, pozostaje w związku z celem zakwestionowanej regulacji, to jest podwyższeniem świadczeń o 71 zł. Rozwiązanie to jest także proporcjonalne, gdyż zaskarżone przepisy zostały wprowadzone, aby – zgodnie z zasadą równości – wszystkie świadczenia zostały podwyższone o tę samą kwotę, a samo zróżnicowanie występujące pomiędzy rentami zwaloryzowanymi i niezwaloryzowanymi, na które wskazuje Prezydent RP, jest jednak nieznaczące. Waga interesu i naruszone dobro pozostają zatem w tym wypadku w konstytucyjnej proporcji.

W tym kontekście należy także zwrócić uwagę na wypowiedź sądu konstytucyjnego w wyroku z 21 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 2/99): „[Z] zakazu różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm prawnych w oparciu o dyskryminujące kryteria, nie wynika nakaz rozszerzenia 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. Należy wobec tego uznać, że wprowadzenie bardziej korzystnych wskaźników wymiaru kwoty bazowej nie narusza zasady równości, ani zasady demokratycznego państwa prawa”. Sejm podziela powyższy pogląd Trybunału Konstytucyjnego. Uznaje również, że ze względu na objęcie świadczeń przyznanych wcześniej waloryzacją oraz zastosowany mechanizm wyliczania świadczenia nowego (procent najniższej renty) dopuszczalne jest nieznaczne zróżnicowanie ich wysokości, to jest ukształtowanie w sposób korzystniejszy świadczenia wcześniejszego (zwaloryzowanego).

W związku z powyższym art. 5 ust. 1 pkt 4-6 i 12 u.n w zakresie, w jakim różnicuje wysokość świadczeń zwaloryzowanych i niezwaloryzowanych przyznawanych w relacji do najniższej odpowiedniej renty ustalonej zgodnie z u.e.r., **jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

6. Sejm nie podziela poglądu Prezydenta RP, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę prawidłowej legislacji. Regulacje te są jasne i precyzyjne. Natomiast podnoszony zarzut nieuwzględnienia w trakcie prac legislacyjnych opinii Rządowego Centrum Legislacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych jest bezprzedmiotowy i w żaden sposób nie przekłada się na argumentację relewantną w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Z przepisów Konstytucji nie wynika nakaz uwzględniania opinii RCL oraz odpowiednich ministrów, zwłaszcza jeśli ich adresatem nie był parlament, lecz zostały wyrażone w trakcie rządowego procesu legislacyjnego (odnośnie do zakresu obowiązku zasięgnięcia opinii i konstytucyjnych warunków drogi ustawodawczej zob. wyroki TK: 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 10 lipca 2008 r., sygn. akt K 33/06). Podkreślenia wymaga również fakt, iż opinie te zostały wyrażone do projektu ustawy, który zakładał trwałe wprowadzenie waloryzacji kwotowej. Nie odnosiły się zatem do badanych przepisów w obowiązującym kontekście normatywnym. Ponadto Sejm nie podziela poglądu wnioskodawcy, że zaskarżone regulacje nie zapewniają bezpieczeństwa prawnego jednostce. Ustawodawca zrealizował – zgodnie z przyjętymi założeniami polityki społeczno-gospodarczej – cel, jakim było podniesienie wszystkich waloryzowanych świadczeń o 71 zł (ewentualnie o 75% tej kwoty). Równocześnie wzrosła o tę samą kwotę najniższa renta z tytułu niezdolności

do pracy. Nie naruszono również przyjętego sposobu ustalania wskazanych przez Prezydenta RP świadczeń; nadal stanowią one określony procent najniższej renty.

Z tych powodów należy uznać art. 5 ust. 1 pkt. 4-6 i 12 u.n w zakresie, w jakim różnicuje wysokość świadczeń zwaloryzowanych i niezwaloryzowanych przyznawanych w relacji do najniższej odpowiedniej renty ustalonej zgodnie z u.e.r., **jest zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.

## **V. Zgodność art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 u.n. z art. 19 Konstytucji**

### **1. Zarzuty wnioskodawcy**

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że jakość i trwałość świadczeń na rzecz weteranów walk o niepodległość, w tym inwalidów wojennych, musi odróżniać się od tego rodzaju świadczeń na rzecz innych grup społecznych. W jego ocenie: „Ograniczenia w zakresie realizowanego już modelu opieki mogą być dokonywane jedynie wówczas, gdy dalsze sprawowanie przez państwo specjalnej opieki zagraża jego bezpieczeństwu i nie istnieją inne możliwości uniknięcia naruszenia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji”. Wysokość świadczeń wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin jest wyższa niż 1480 zł; na skutek waloryzacji kwotowej następuje zatem utrata ich wartości realnej. „Brak możliwości zachowania realnej wartości zdecydowanej większości wypłacanych rent inwalidom wojennym w opinii Rzecznika nie może być uznany za pozostający w zgodzie z powinnością szczególnej opieki, jaką państwo powinno otaczać weteranów walk o niepodległość” (wniosek RPO, s. 17).

### **2. Wzorzec konstytucyjny**

Stanowiący wzorzec kontroli art. 19 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska specjalną troską otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych”.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjął, że z art. 19 Konstytucji można wywieść prawo, które podlegałoby ochronie konstytucyjnej (wyrok

TK z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02). Jego treścią jest nakaz roztoczenia przez państwo opieki nad weteranami walk o niepodległość. Zakres podmiotowy konstytucyjnego prawa wyznacza pojęcie „weteranów walk o niepodległość”. Doktryna zauważa jednolicie, że „weteran” to pojęcie odmienne od „kombatanta”, różni się natomiast w ustaleniu relacji pomiędzy tymi pojęciami. Część z niej uznaje je za sformułowanie węższe od kombatanta (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 19, s. 3), część za pojęcie szersze (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 124). Warunkiem zaliczenia osób do grupy ludzi *bene merentes*, którym państwo i społeczeństwo jest winne szacunek i wdzięczność, jest uczestniczenie w walkach. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu: „Pojęcie walki nie jest wprawdzie zdefiniowane w Konstytucji, ale z Preambuły i art. 19 wynika, że jest ono szersze niż działania wojenne bezpośrednio przyczyniające się do utrzymania lub odzyskania niepodległości [...]” (B. Banaszak, *op. cit.*, s. 122). Weteran musi uczestniczyć w walkach o niepodległość. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 4/02): „Nie pozostawia [...] wątpliwości określenie formacji, do których przynależność zezwala na nadanie miana kombatanta oraz połączonych z tym mianem nadzwyczajnych uprawnień. Preambuła ustawy doprecyzowuje na swoje potrzeby sformułowanie zawarte we wstępie do Konstytucji, a dotyczące wdzięczności przodkom za walkę o niepodległość i wspomnienie gorzkich doświadczeń z czasów łamania podstawowych wolności i praw człowieka. Trybunał Konstytucyjny dostrzega umocowanie prawne do podjęcia przez ustawodawcę działań, które – prowadzone zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego – mają na celu oczyszczenie środowiska kombatantów z osób, które nie potrafią wykazać się tytułem do tego zaszczytnego miana wynikającym z udziału w wojnach, działaniach zbrojnych i walce o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej”. A zatem walka o niepodległość może stanowić każde uczestnictwo w działaniach zbrojnych czy konspiracyjnych, a także mającą ten sam cel (uzyskanie niepodległości Polski) co walka zbrojna działania cywilne, z którymi związane było zagrożenie represjami. W literaturze podkreśla się, choć nie jest to wyrażone *expressis verbis*, że prawo do specjalnej opieki uregulowane w art. 19 Konstytucji mają jedynie weterani walki o niepodległość Polski, natomiast już nie innego państwa (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 4).

Specjalna opieka musi odróżniać się pod względem zakresu opiekuńczości, jakości i trwałości od świadczeń na rzecz innych grup społecznych. Nie może jednak przekroczyć granic konstytucyjnego nakazu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej. Nie może także zostać oderwana od troski o właściwe wydatkowanie zasobów publicznych (wyrok TK z 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02). „Standard opieki nie może [...] przerastać możliwości państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (*ibidem*).

### 3. Analiza zgodności

1. Wymiar świadczeń weteranów walko o niepodległość, o których mowa w art. 19 Konstytucji, w ustawie nowelizującej został określony w kilku przepisach. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 u.n. waloryzacji kwotowej o 71 zł podlegają świadczenia wskazane w art. 12 i art. 16 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.; dalej: ustawa o kombatantach) oraz w art. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych. Zgodnie z art. 4 ust. 6 u.n., w przypadku renty inwalidzkiej III grupy kwota waloryzacji nie jest ograniczana do 53,25 zł (75% z podstawowej kwoty waloryzacji; zob. art. 4 ust. 5 u.n.). Mechanizm waloryzacji jest uzupełniany przez regulację art. 6 u.n, w myśl której w wypadku zmiany wysokości renty inwalidów wojennych i wojskowych wskazanych w ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wojennych (art. 5 ust. 1 pkt 10 u.n.) oraz kombatantów będących inwalidami wojennymi, to jest pobierających świadczenia wyliczone w art. 12 ustawy o kombatantach (art. 5 ust. 1 pkt 9 *in principio* u.n.), do których prawo ustalono przed 1 marca 2012 r., oblicza się te renty przez ustalenie podstawy wymiaru wynoszącej 2164,48 zł, oraz dodanie do tak obliczonego świadczenia kwoty waloryzacji wskazanej w art. 4 ust. 1 u.n. Powyższe unormowanie ma odpowiednie zastosowanie do kwestii ustalenia renty rodzinnej po inwalidach wojennych zmarłych po 29 lutym 2012 r., których świadczenia zostały zwaloryzowane zgodnie z art. 4 ust. 1 u.n. (art. 6 ust. 2 u.n.). Ponadto art. 2 u.n. zmienił brzmienie art. 11 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, wyznaczając podstawę wymiaru renty inwalidzkiej po dniu 29 lutego 2012 r. na kwotę 2235,48 zł. Wysokość świadczeń ustalonych przed 1 marca 2012 r. wynika z art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 oraz art. 6 u.n. (wyjątek stanowi art. 6 ust. 2 u.n., lecz

wówczas renta rodzinna zastępuje świadczenie już ustalone i pobierane – rentę inwalidzką) – jest ono podwyższone o kwotę 71 zł. Natomiast art. 11 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych w brzmieniu mu nadanym przez art. 2 u.n. ma zastosowanie do rent ustalonych po 29 lutego 2012 r.

Zwrócić należy uwagę, że poza zakresem zaskarżenia znajduje się art. 6 u.n. Z uwagi na jego treść, należy poddać w wątpliwość, czy po ewentualnej derogacji zakwestionowanych przepisów doszłoby do przywrócenia pożądanego przez RPO stanu, który uważa on za zgodny z Konstytucją.

2. Na wstępie należy ustalić, czy wskazany wzorzec kontroli jest adekwatny. Zbadać zatem należy, czy wszyscy świadczeniobiorcy wskazani w zakwestionowanych przepisach, to jest przede wszystkim w art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 u.n., są weteranami walki o niepodległość.

W zakresie tego pojęcia mieszczą się bez wątpienia „inwalidzi wojenni”, o których mowa w art. 6 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, oraz kombatanci wskazani w art. 1 ustawy o kombatantach. Ze względu na brak przesłanki walki o niepodległość Polski, do kręgu weteranów, w rozumieniu art. 19 Konstytucji, nie mogą zostać zaliczeni inwalidzi wojenni wskazani w art. 8 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (inwalidztwo nastąpiło na skutek zranień lub kontuzji doznanych w związku z pełnieniem służby w wojskowych oddziałach ludowych w czasie wojny domowej w Hiszpanii lub w okresie internowania w następstwie tej służby). Do kręgu weteranów nie można zaliczyć też inwalidów wojskowych, o których mowa w art. 30 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych. Ze względu na to, że ci świadczeniobiorcy nie zaliczają się do grupy beneficjentów prawa konstytucyjnego ustanowionego w art. 19 Konstytucji, przepisy regulujące ich sytuację prawną nie mogą zostać poddane merytorycznej ocenie zgodności z tym wzorcem kontroli. Zdaniem Sejmu, powyższą tezę o nieadekwatności wzorca kontroli można odnieść również do przepisów ustalających pozycję prawną osób, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego z innych przyczyn (politycznych, narodowościowych, religijnych, rasowych) niż działalność polityczna, religijna, inna związana z walką o suwerenność i niepodległość Polski (art. 4 ustawy o kombatantach, zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 1454/09).

Tym samym trzeba stwierdzić, że art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz art. 5 ust. 1 pkt 9, 10 u.n. w zakresie, w jakim nie dotyczą weteranów walk o niepodległość, **nie są niezgodne** z art. 19 Konstytucji.

3. Maksymalny wymiar świadczenia pobieranego przez inwalidów wojennych wynosi 2235,48 zł, to jest 100% podstawy wymiaru dla inwalidów I i II grupy. Wynika on z objęcia waloryzacją kwotową, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 u.n., świadczeń już pobieranych oraz z decyzji ustawodawcy ustalającej dla „nowych” świadczeń aktualną podstawę wymiaru (art. 11 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych). Wartość świadczenia przed waloryzacją wynosiła 2164,48 zł, a zatem podwyżka o 71 zł oznaczała jego wzrost o 3,28%. Renty inwalidów wojennych III grupy oraz renty rodzinne stanowią procent podstawy wymiaru – odpowiednio 75 % (przed waloryzacją 1623,36 zł) oraz od 70% do 85% (przed waloryzacją od 1515,13 zł do 1839,80 zł). Świadczenia te – zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 u.n. oraz art. 6 u.n. – zostały podwyższone o 71 zł. A zatem zostały one zwaloryzowane o: renta inwalidzka III grupy – 4,37%, renta rodzinna – od 3,85% do 4,68%. Natomiast świadczenia kombatantów i innych osób uprawnionych wskazane w art. 16 ustawy o kombatantach są równe najniższej emeryturze albo rencie rodzinnej, o których mowa w art. 85 u.e.r., to jest 728,18 zł (przed waloryzacją) powiększonej o 71 zł (799,18 zł). A zatem podwyżka wynosiła 9,75%.

Argumentacja Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się zasadniczo do zarzutu określenia świadczeń inwalidów wojennych (kombatantów) na poziomie nie chroniącym przed spadkiem ich realnej wartości, to jest poniżej poziomu inflacji (4,8%). Jak wynika z powyższego, teza ta nie jest zasadna w stosunku do świadczeniobiorców wskazanych w art. 16 ustawy o kombatantach (art. 5 ust. 1 pkt 9 u.n. *in fine*). Ponadto podwyżki pozostałych świadczeń inwalidów wojennych wahały się pomiędzy 4,68% a 3,28%. Maksymalny spadek wartości realnej wynosi zatem 1,5%, a mierząc spadek realny wartości świadczenia ogólnym poziomem inflacji (4,3%) był on jeszcze mniejszy. Podkreślić należy, że w stosunku do tego ostatniego, także renty inwalidów III grupy oraz renty rodzinne dla dwóch i więcej osób utrzymały, a nawet podwyższyły swoją realną wartość (zob. art. 25 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych).

4. Specjalna opieka nad weteranami polega na korzystniejszym, zwłaszcza w sferze świadczeń socjalnych, ukształtowaniu sytuacji tych osób w porównaniu z powszechnym standardem opieki; musi być ona intensywniejsza, a jej ograniczenia muszą być utrudnione. W wyroku z 9 marca 2004 r. (sygn. akt K 12/02) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Ograniczenia w zakresie realizowanego już modelu opieki mogą być dokonywane jedynie wówczas, gdy dalsze sprawowanie przez państwo specjalnej opieki zagraża jego bezpieczeństwu i nie istnieją inne możliwości uniknięcia naruszenia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji”. Na ten wyrok wnioskodawca powołuje się bezpośrednio, uzasadniając swój zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jednakże podkreślenia wymaga, że w powoływanym wyroku Trybunał Konstytucyjny badał przepis wstrzymujący w roku 2002 waloryzację dodatku kombatanckiego. Jedno ze świadczeń związanych z kombatanctwem nie zostało zatem w ogóle objęte waloryzacją. Taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie. A zatem wywód sądu konstytucyjnego zawarty w tym wyroku w ww. zakresie jest nieadekwatny w stosunku do badanych przepisów.

Sejm pragnie zwrócić uwagę na inny, cytowany już, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 2/99). Zaskarżoną wówczas regulacją był przepis ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych określający podstawę wymiaru świadczenia. Odmienne zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń nowo przyznawanych i waloryzowania świadczeń już przyznanych prowadziły – zdaniem ówczesnego wnioskodawcy – do naruszenia art. 19 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Przepis konstytucji nie precyzuje jaki stopień preferencji regulacji rent inwalidów wojennych i wojskowych jest zadowalający. [...] Stosowanie jednolitych zasad waloryzacji rent do wszystkich rencistów, w tym także wojennych i wojskowych nie narusza wyrażonej w art. 32 konstytucji zasady równości [...]”. Trybunał nie uznał także, że badany przepis narusza art. 19 Konstytucji. Z powyższego wynika, że to do zadań ustawodawcy należy określenie konkretnej wysokości świadczeń weteranów wojennych. W ustawie zasadniczej ustanowiony został nakaz roztoczenia intensywniejszej opieki nad weteranami, lecz rodzaj i zakres preferencji przesądzić musi ustawodawca – leży to w zakresie jego swobody regulacyjnej. Na marginesie trzeba także odnotować, że sąd konstytucyjny potwierdził, iż dopuszczalne konstytucyjnie jest zastosowanie jednolitych zasad waloryzacji weteranów oraz pozostałych uprawnionych.

Teza, iż jednakowe traktowanie weteranów i pozostałych świadczeniobiorców jest konstytucyjnie możliwe ze względu na konieczność zachowania zasady równości, została wyrażona także w wyroku z 9 marca 2004 r. (sygn. akt K 12/02). Sąd konstytucyjny odnosił się do zagadnienia ograniczenia przysługujących kombatantom ulg komunikacyjnych oraz ryczałtu energetycznego. Stwierdził wówczas m.in., że dążenie do zachowania równowagi budżetowej stanowi wartość przemawiającą za uznaniem zgodności z ustawą zasadniczą badanego przepisu. System ulg przysługiwał bowiem nie tylko kombatantom, ale i innym podmiotom.

5. Za uznaniem konstytucyjności art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 u.n. przemawia dążenie ustawodawcy do zagwarantowania podwyższenia świadczeń w równej dla wszystkich wysokości, to jest o 71 zł, a zatem zasada równości wobec prawa. Inną wartością, którą realizował w niniejszym wypadku ustawodawca był konstytucyjny nakaz zachowania równowagi finansów publicznych. Parlament uznał, że w sytuacji, gdy wszyscy lepiej uposażeni świadczeniobiorcy ponoszą pewne „ofiary” na rzecz dobra wspólnego, to także ze względu na zasadę sprawiedliwości społecznej, nie można z obowiązku ponoszenia ciężaru sanacji finansów publicznych wyłączać weteranów pobierających świadczenia w korzystniejszej wysokości. Odwołując się w tym miejscu do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zawartej w wyroku z 9 marca 2004 r. (sygn. akt K 12/02), należy przypomnieć, że „otoczenie specjalną opieką weteranów” musi pozostawać w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej, a trwałość praw weteranów nie może przeważać nad troską o właściwe wydatkowanie zasobów publicznych. Jak powyżej zaznaczono, waloryzacja kwotowa dla części weteranów stanowiła podwyżkę przekraczającą wskaźnik inflacji (dla niektórych znacznie), natomiast dla części z nich nie rekompensowała ona w pełni procesów inflacyjnych (maksymalnie do 1,5%).

Podkreślenia wymaga, iż weterani są ponadto uprawnieni do innych świadczeń, które stanowią wyraz specjalnej opieki Rzeczypospolitej. Są nimi: dodatek kombatancki (art. 15 ustawy o kombatantach), dodatek pielęgnacyjny (art. 12 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych), dodatek kompensacyjny, ulgi w transporcie oraz zwolnienia z opłat, a także refundacja 50% składki na obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów samochodowych (art. 16, 23a, 23b ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych;



art. 19, 20 ustawy o kombatantach). Renty są zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych. Istotnym uprawnieniem weteranów jest możliwość łącznego pobierania dwóch świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, w razie ich zbiegu. Zgodnie z art. 54 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych inwalidzie wypłaca się w zależności od jego wyboru: rentę inwalidzką powiększoną o połowę emerytury, emeryturę powiększoną o połowę renty. Natomiast w powszechnym systemie generalną zasadą, w razie zbiegu świadczeń, jest wypłata tylko jednego z nich – wyższego albo wybranego przez uprawnionego. Inwalidzi wojenni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. mieli, a kombatanci mają prawo przejść na emeryturę w obniżonym wieku (po ukończeniu 55 lat – kobiety, 60 lat – mężczyźni; zob. art. 21 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, art. 16 ustawy o kombatantach). Okres działalności kombatanckiej (lub jej równorzędnej oraz okresy represji) zalicza się w wymiarze podwójnym, jako okresy składkowe (art. 6 u.e.r.; art. 13 ustawy o kombatantach). Inwalidom wojennym i kombatantom przysługują również świadczenia związane z ochroną zdrowia oraz o charakterze socjalnym, np. pobyt w domu rencisty. Trzeba zauważyć, że dodatek kombatancki, świadczenia pieniężne wynikające z ustaw wskazanych w art. 5 ust. 2 pkt 4 i 5 u.n., podlegały waloryzacji procentowej (zostały podwyższone o 4,8%).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 4/02) stwierdził, że ograniczenia praw weteranów muszą spełniać warunki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przeprowadzając test proporcjonalności, trzeba uznać, że w przypadku badanych przepisów ograniczenia następują ze względu na konieczność zachowania bezpieczeństwa finansowego państwa oraz wolności i praw innych osób (realizacja zasad równości oraz sprawiedliwości społecznej). Na podstawie powyższego można także stwierdzić, że ograniczenie niektórych świadczeń weteranów jest nieznaczne. Tym samym należy uznać je za proporcjonalne, a także z pewnością nie naruszające istoty tego prawa.

6. Odrębnego komentarza wymaga kwestia konstytucyjności art. 11 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych. Jak powyżej zaznaczono, regulacja ta odnosi się do świadczeń nowo przyznanych i nie podlegających waloryzacji. Swoboda regulacyjna ustawodawcy w przypadku wyznaczania wysokości nowych świadczeń jest szeroka. Ustawodawca skorzystał z niej, wyznaczając podstawę wymiaru renty inwalidzkiej na 2235,48 zł. Wobec tego nie są także zasadne zarzuty

wnioskodawcy o pozbawieniu świadczenia realnej wartości czy odebraniu prawa do waloryzacji, skoro przepis ten odnosi się wyłącznie do nowo przyznanych świadczeń. Wartości konstytucyjne, jakie realizować ma ta regulacja, zostały omówione powyżej i przemawiają za uznaniem zgodności tej regulacji z wzorcem kontroli.

7. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 u.n. w zakresie, w jakim dotyczą weteranów walk o niepodległość, **są zgodne** z art. 19 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz