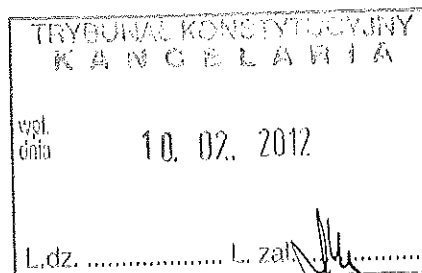




Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

BpH 100-5-12

Warszawa, dnia 10 lutego 2012 r.



Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Tom I, poz. 118).

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

- 1) art. 4 ust. 1, ust. 4 – 7, art. 5 ust. 1 i art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 - z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 5 ust. 1 – z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 5 ust. 1 pkt 4-6 i pkt 12 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 art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

Sejm w dniu 13 stycznia 2012 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta została uchwalona z przedłożenia rządowego (druk nr 101 z dnia 4 stycznia 2012 r.). Podstawowy cel ustawy stanowiło wprowadzenie w roku 2012 (ustawa ma charakter incydentalny) waloryzacji kwotowej świadczeń emerytalno-rentowych. Świadczenia wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy, czyli w szczególności emerytury i renty, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.), jak również m.in. emerytury i renty rolników indywidualnych oraz służb mundurowych, świadczenia i zasiłki przedemerytalne, renty socjalne, emerytury pomostowe, nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, renty dla kombatantów oraz inwalidów wojennych i wojskowych, zostaną podniesione o jednakową kwotę 71 zł, która zostanie dodana do kwoty świadczenia w wysokości, w jakiej przysługiwać ono będzie w dniu 29 lutego 2012 r.

Przyjęty model waloryzacji, jak również inne rozwiązania wprowadzane ustawą z dnia 13 stycznia 2012 r. budzą wątpliwości natury prawnokonstytucyjnej. Sygnalizowało je m.in. Rządowe Centrum Legislacji (stanowiska z dnia 20 grudnia 2011 r.). Pod rozwagę musi być wzięty fakt, że ustawa dotyczy społecznej problematyki wsparcia osób pobierających najniższe świadczenia w czasie kryzysu ekonomicznego. Jednak wątpliwości wyrażane przez ekspertów z zakresu ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim część emerytów i rencistów stanowią również istotny argument przemawiający za rozstrzygnięciem przedstawionego problemu przez organ konstytucyjnie umocowany do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją.

I. Zarzut niezgodności art. 4 ust. 1 i ust. 4–7, art. 5 ust. 1 i art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 - z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji

Skarżone przepisy stanowią całościową podstawę prawną waloryzacji kwotowej świadczeń emerytalno-rentowych w 2012 r. Artykuł 4 ust. 1 skarżonej ustawy określa kwotę waloryzacji świadczeń od dnia 1 marca 2012 r. W art. 4 ust. 4-7 oraz w art. 6 mowa jest o świadczeniach waloryzowanych z uwzględnieniem kwoty określonej w art. 4 ust. 1. W art. 5 ust. 1 wymienione są wszystkie świadczenia, które w 2012 r. będą waloryzowane kwotowo. Artykuły 7 i 8 ustawy stanowią odpowiednio o zawieszeniu stosowania w 2012 r. ogólnych zasad waloryzowania świadczeń emerytalno-rentowych oraz określają reguły ogłaszania komunikatów dotyczących waloryzacji przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Waloryzacja jako istotny element konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji 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. Konstytucja poza wskazaniem podstawowych okoliczności, w których obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę regulacji zakresu i formy zabezpieczenia społecznego. Jak zauważa prof. L. Garlicki swoboda regulacyjna rzutuje również na sposób pojmowania dopuszczalnego zakresu ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca musi szanować normatywną treść art. 67 (poziomy zakres prawa do zabezpieczenia społecznego), ale ma ona bardzo ogólny charakter. Ponieważ szczegółowe unormowanie formy i zakresu zabezpieczenia społecznego należy

do ustawodawcy zwykłego, to kolejne ustawy mogą unormowanie modyfikować lub ograniczać, ale ponieważ nie będzie to wkroczenie w materię regulowaną konstytucyjnie, nie ma możliwości odwołania się do przesłanek z art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji. Adekwatnym pozostaje natomiast zakaz naruszania „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji), gdyż w tym zakresie dotykana jest już materia konstytucyjna. Swoboda ustawodawcy jest również uzależniona od tego, czy regulacja dotyczy wyłącznie sytuacji przyszłych, czy również aktualnych świadczeniobiorców. W pierwszej sytuacji jedynym ograniczeniem wydaje się zakaz naruszenia „istoty” prawa, natomiast w drugiej uwzględniona musi być problematyka ochrony praw nabytych, gwarantowana art. 2 Konstytucji. Ochrona praw nabytych do emerytur i rent rozpatrywana musi być w dwóch wymiarach. Po pierwsze, sposobu wyjściowego wyliczenia wysokości świadczeń. A po drugie, ochrona polega na nakazie utrzymania realnej wartości świadczeń, poprzez tworzenie odpowiednich mechanizmów ich waloryzacji (L. Garlicki, Komentarz do art. 67 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa, 2005).

Jak wskazuje jednolite orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i co nie budzi wątpliwości doktryny, waloryzacja rent i emerytur jest istotnym elementem prawa do zabezpieczenia społecznego. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2001 r. sygn. SK 16/01: *Trybunał Konstytucyjny potwierdza swoje wcześniejsze stanowisko (wyrażone zwłaszcza w orzeczeniach z: 20 listopada 1995 r., K. 23/95, OTK ZU Nr 3/1995, poz. 14; z 17 lipca 1996 r., K. 8/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 32 i z 15 października 1997 r., K. 11/97, OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 39 oraz – już pod rządami obecnej Konstytucji – w wyrokach z: 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100, 20 grudnia 1999 r., K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz.*

165 i 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU Nr 3/2000, poz. 107), iż prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego obecnie przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to m.in., że musi istnieć mechanizm "utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej, choć ustawodawca ma znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji".

Waloryzacja jest zatem niezbędnym mechanizmem dostosowującym emerytury i renty, wypłacane często przez wiele lat, do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, ogólnego poziomu zarobków i wzrostu kosztów utrzymania oraz wyrazem potrzeby zapewnienia udziału emerytów i rencistów w sprawiedliwym podziale efektów wzrostu gospodarczego. Celem waloryzacji jest przynajmniej zachowanie realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych, tak aby poprzez przeciwdziałanie dewaluacji świadczeń, zapobiegać marginalizacji społecznej oraz pogorszeniu pozycji ekonomicznej świadczeniobiorców. Drugim celem, któremu powinna służyć waloryzacja jest umożliwienie emerytom i rencistom partycypowania we wzroście gospodarczym, w drodze redystrybucji dochodów pomiędzy osobami czynnymi zawodowo a świadczeniobiorcami. Biorąc pod uwagę powyższe cele waloryzacji, emerytury i renty powinny być podnoszone w sposób gwarantujący zachowanie ich siły nabywczej, a w miarę możliwości finansów publicznych, realnie wzrastać.

Konstytucja nie wskazuje konkretnego modelu, w oparciu, o który mają być waloryzowane świadczenia emerytalno-rentowe. Wybór określonego modelu waloryzacji (waloryzacja cenowa - w odniesieniu do wzrostu cen na towary i usługi konsumpcyjne, waloryzacja płacowa - w oparciu o wskaźnik wzrostu płac lub waloryzacja mieszana, uwzględniającą wzrost cen i płac) uzależniony jest głównie od sytuacji ekonomicznej państwa oraz liczby świadczeniobiorców. Wybór najlepszego sposobu waloryzacji należy do

mającego w tym względzie szeroką swobodę ustawodawcy: *Zarówno bowiem z art. 67 ust. 1 zd. 2 Konstytucji (który powierza ustawie określenie "zakresu i form zabezpieczenia społecznego"), jak i z ogólnej odpowiedzialności parlamentu za nadawanie konkretnego kształtu socjalnym uprawnieniom obywateli, wynika pozostawienie parlamentowi znacznego stopnia swobody w kształtowaniu mechanizmu waloryzacji. Jak wskazano w wyroku z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99 (OTK ZU Nr 5/1999, s. 538), sformułowanie art. 67 ust. 1 zd. 2 "akcentuje jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju* (wyrok z dnia 22 października 2001 r. sygn. SK 16/01). Patrząc z perspektywy historycznej mechanizmy waloryzacji były wielokrotnie przez ustawodawcę zmieniane. Początkowo waloryzacje miały charakter incydentalny. Pierwsze rozwiązanie systemowe wprowadziła ustawa z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267). Następnie stosowane były różne modele waloryzacji (płacowy, cenowy lub mieszany), zmianie ulegała jej częstotliwość (kwartalna, okresowa lub roczna), terminy przeprowadzania oraz jej charakter (jednokrotna, podstawowa lub korygująca). Ustawa o emeryturach i rentach z FUS wprowadziła cenowo-płacowy model waloryzacji świadczeń. Zgodnie z art. 88 ustawy emerytury i renty podlegają corocznej waloryzacji od dnia 1 marca (ust. 1); waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji (ust. 2), waloryzacji podlegają kwota świadczenia i podstawa jego wymiaru w wysokości z ostatniego dnia lutego roku kalendarzowego, w którym przeprowadzana jest waloryzacja (ust. 3); waloryzacja obejmuje świadczenia przyznane przed jej terminem (ust. 4). Wskaźnik waloryzacji zdefiniowany został w art. 89 ustawy jako średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku

kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Zwiększenie wskaźnika jest przedmiotem corocznych negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych. Waloryzację pozostałych świadczeń z zabezpieczenia społecznego ustawodawca określił bądź poprzez wskazanie, że waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji bądź poprzez odesłanie do zasad i trybu waloryzacji określonych dla emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Z uwagi na liczne zmiany przepisów kształtujących zasady waloryzacji emerytur i rent, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w tej materii. Dorobek Trybunału Konstytucyjnego wskazuje kwestie, które wydają się być w linii orzeczniczej utrwalone. Poza wskazanymi powyżej kwestiami waloryzacji jako elementu prawa do zabezpieczenia społecznego oraz szerokiej swobody ustawodawcy przy urzeczywistnianiu tego prawa, orzecznictwo akcentuje następujące zasady:

- 1) Ograniczenie swobody ustawodawcy zwykłego stanowi zakaz naruszania „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego, która polega na zapewnieniu emerytom i rencistom zachowania realnej wartości przysługujących im świadczeń (np. orzeczenia: wyrok z dnia 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, wyrok z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, wyrok z dnia 21 czerwca 2000 r., sygn. K 2/99 oraz wyrok z dnia 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01). Innymi słowy waloryzacja ma odzwierciedlać wzrost kosztów utrzymania, być dokonywana regularnie, nie może nabrać charakteru pozornego, ani sprowadzać wysokości rent i emerytur poniżej poziomu minimum egzystencji. Ponadto, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. K 6/09: *ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia*

świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia nie tylko umożliwiające im zaspokojenie podstawowych potrzeb. O jakości danego systemu zabezpieczenia społecznego świadczy przede wszystkim wysokość średniego świadczenia emerytalnego, uwzględniającego wysokość średnich przychodów pracowniczych, a także zagwarantowanie mechanizmów zapewniających utrzymanie ekonomicznej realności wypłat emerytur w długiej, kilkupokoleniowej perspektywie czasowej.

- 2) O naruszeniu „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego można, w szczególności, mówić w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy w ogóle nie zostanie dokonana waloryzacja świadczeń w danym okresie (na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny orzekł niekonstytucyjność przepisów w wyroku z dnia 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96), a po drugie – gdy istniejące mechanizmy waloryzacji świadczeń są do tego stopnia niewystarczające, że wysokość tych świadczeń zostanie sprowadzona poniżej poziomu minimum życiowego (np. orzeczenie z dnia 19 października 1993 r. sygn. K 14/92 i wyrok z dnia 27 stycznia 2003 r. sygn. SK 27/02).

Przepisy wskazane w pkt. 1 *petitum* wniosku zawieszają w 2012 r. waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych przewidzianą w ustawie o emeryturach i rentach z FUS i zastępuje ją waloryzacją kwotową, polegającą na podniesieniu każdego świadczenia o jednakową dla każdego świadczeniobiorcy kwotę 71 złotych, bez względu na wysokość pobieranego przez niego świadczenia.

Jak wynika z wyliczeń wskazanych w uzasadnieniu do skarżonej ustawy, przy założeniu w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. wskaźnika waloryzacji na poziomie 104,8%, wszystkie świadczenia wypłacane w kwocie poniżej 1 480 zł miesięcznie będą podwyższone w stopniu większym, niż

gdyby przeprowadzono waloryzację według obowiązujących zasad. Natomiast świadczenia w kwocie powyżej 1 480 zł będą po 1 marca 2012 r. niższe, niż gdyby przeprowadzono waloryzację zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy: *Na waloryzacji kwotowej zyskaloby szacunkowo, dostając wyższą podwyżkę, ok. 53 % emerytów i rencistów z FUS, 100 % otrzymujących zasiłki przedemerytalne i renty socjalne. Również zyskaliby prawie wszyscy emeryci i renciści z KRUS. Natomiast mniejsze podwyżki po wprowadzeniu waloryzacji kwotowej dostaliby prawie wszyscy emeryci i renciści otrzymujący świadczenia z MON, MSW oraz MS.* Negatywne skutki dla części świadczeniobiorców potwierdza również zawarte w uzasadnieniu tabelaryczne porównanie miesięcznej podwyżki w zależności od wysokości świadczenia w przypadku waloryzacji wskaźnikiem 104,8 % i waloryzacji kwotowej o 71 zł. Waloryzacja wzrostu świadczenia wyrażona procentowo waha się od 101,42 % do 112,68%.

Podkreślenia wymaga fakt, że wskaźnik określony w projekcie ustawy budżetowej na dany rok nie jest ostatecznym wskaźnikiem, w oparciu o który waloryzowane są świadczenia emerytalno-rentowe. Wskaźnik ten jest bowiem finalnie ustalany w oparciu o dane podawane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, o których mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie z komunikatami Prezesa GUS średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2011 r. w stosunku do roku 2010 wyniósł 104,3%, a średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w tym samym okresie wyniósł 104,8%. W dacie sporządzania wniosku nie był jeszcze znany realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym, o którym mowa w art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Zatem gdyby waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych odbywała się w oparciu o przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgodnie z art. 89

ust. 2 tej ustawy, podstawą ustalenia wskaźnika waloryzacji byłby średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów, jako wyższy od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, powiększony o co najmniej 20 % realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2011 roku, zgodnie z ustaleniami Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, o których mowa w art. 88 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Mając powyższe regulacji i dane statystyczne na uwadze należy skonkludować, iż na skutek waloryzacji kwotowej w wysokości 71 zł jeszcze większa, od założonej przez projektodawcę ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r., grupa świadczeniobiorców otrzyma niższą – w odniesieniu do wysokości waloryzacji dokonanej w oparciu o ustawę o emeryturach i rentach z FUS - podwyżkę świadczeń w 2012 r. Biorąc pod uwagę, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w 2011 r. wyniósł 104,8%, należy stwierdzić, że wobec świadczeniobiorców, którzy pobierają świadczenia przewyższające kwotę 1 480 zł nie zostanie osiągnięty cel waloryzacji tj. utrzymanie realnej wartości świadczeń w stosunku do spadku siły nabywczej pieniądza, a dla części świadczeniobiorców pobierających świadczenia o wyższej wartości, waloryzacja będzie miała charakter iluzoryczny.

Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm podnoszenia świadczeń emerytalno-rentowych w 2012 r. o jednakową kwotę, co podkreślano w toku debaty parlamentarnej, przybrał cechy dodatku i pozostaje w opozycji do jednej z najistotniejszych zasad obowiązujących w ubezpieczeniach społecznych tj. zasady wzajemności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. sygn. K 5/99: *Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią przedmiot praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem 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. Wiąż 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. Z zasadą wzajemności wiąże się ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń. Zatem jeżeli, wysokość świadczeń emerytalno-rentowych wynika z indywidualnej podstawy ich wymiaru, a różnice w wysokości świadczeń odzwierciedlają różnice w wysokości składek wnoszonych przez ubezpieczonych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, również waloryzacja świadczeń powinna te proporcje utrzymywać. Nakaz równego traktowania ubezpieczonych oznacza różne ich traktowanie w oparciu o niedyskryminujące kryteria. Takim usprawiedliwionym kryterium jest wkład emerytów i rencistów do Funduszu, z którego następnie finansowane są świadczenia. Z uwagi na ważkość orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla tworzenia przyszłych regulacji prawnych, należy zauważyć, że przedstawiona argumentacja będzie zyskiwała na sile wraz z przechodzeniem na emeryturę kolejnych roczników świadczeniobiorców, których świadczenia określane będą według zasad przynależnych nowemu systemowi emerytalnemu.

Trybunał Konstytucyjny zanegował dopuszczalność waloryzowania świadczeń emerytalno-rentowych w oparciu o metodę kwotową stwierdzając w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2001 r., sygn. Ts 24/01: *potrzeba waloryzacji świadczeń emerytalnych jest spowodowana występującą inflacją i służy zniwelowaniu jej skutków. Celem waloryzacji jest więc 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 wprowadzenie 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. Wskazane powyżej cele mogą natomiast zostać osiągnięte przez wprowadzenie waloryzacji procentowej, której istota, w uproszczeniu sprowadza się do tego, że każda emerytura jest zwiększana o taką kwotę, o jaką ze względu na przewidywaną inflację, straci ona na wartości. Kwota ta jest obliczana m.in. za pomocą procentowego wskaźnika waloryzacji, określonego w ustawie budżetowej. Służyć to ma proporcjonalnemu wzrostowi emerytur w zależności od ich wysokości, a co za tym idzie zachowaniu ich realnej wartości.

Mając na uwadze argumenty podniesione powyżej, należy stwierdzić, iż zmiana w 2012 r. metody waloryzowania świadczeń wykracza poza zakres swobody prowadzenia polityki emerytalnej przez ustawodawcę, a waga naruszenia istoty prawa do waloryzacji, określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji,

przez przepisy skarżonej ustawy wskazane w pkt. 1 *petitum* wniosku, uzasadnia poddanie tej regulacji kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Podwyżka świadczeń o kwotę nieprzekraczającą wzrostu kosztów utrzymania nie czyni bowiem zadość konstytucyjnym wymogom prawidłowej waloryzacji wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Naruszenie przez skarżone przepisy zasady równości

Zastąpienie w 2012 r. waloryzacji procentowej waloryzacją kwotową budzi również zastrzeżenia co do zgodności z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości. Waloryzacja kwotowa zapewnia bowiem zachowanie realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych tylko części świadczeniobiorców tj. osób pobierających świadczenia, opierając się na wyliczeniach zawartych w uzasadnieniu ustawy, w kwocie do 1 480 złotych. Rozwiązanie przyjęte w ustawie skarżonej różnicuje zatem w sposób nieuprawniony sytuację obywateli.

Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt P 41/09).

Zróżnicowanie podmiotów prawnych charakteryzujących się wspólną cechą istotną stanowi odstępstwo od zasady równości, ale nie musi jednocześnie oznaczać, że prawodawca naruszył art. 32 ust. 1 Konstytucji. Odstępstwo, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest dopuszczalne w sytuacji, gdy spełnione są następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

- 2) *waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania;*
- 3) *kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.*

Podstawowe znaczenie dla rozważania zasady równości ma zatem w pierwszym rzędzie ustalenie „cechy istotnej”, która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), prowadzi do postawienia pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości. (wyrok z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 10/07),

Skarżone przepisy wprowadzając waloryzację kwotową z naruszeniem art. 32 ust. 1 Konstytucji, różnicują sytuację emerytów i rencistów. Kryterium różnicującym jest w tym przypadku wyłącznie wysokość pobieranego przez emerytów i rencistów świadczenia. Realizacja prawa do zachowania realnej wartości świadczenia będzie pełna w odniesieniu do świadczeniobiorców pobierający emerytury bądź renty w wysokości niższej niż 1 480 złotych, natomiast nie nastąpi dla świadczeniobiorców pobierających wyższe od tej kwoty świadczenia.

Przesłanki uzasadniające odstępstwo od zasady równości muszą być spełnione łącznie. Jednakże nawet w sytuacji zaakceptowania słuszności celu ustawy z 13 stycznia 2012 r. – co nie jest kwestionowane - tj. konieczności zapewnienia bezpieczeństwa finansowego osobom otrzymującym najniższe świadczenia emerytalno-rentowe, szczególnie w czasach kryzysu ekonomicznego i wzrostu kosztów utrzymania, pod znakiem zapytania pozostaje proporcjonalność zastosowanego zróżnicowania sytuacji prawnej osób

otrzymujących świadczenia emerytalne i im podobne. Poważne wątpliwości budzi również spełnienie dwóch pozostałych warunków tj. kwestia pozostawania kryterium różnicowania w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji oraz w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Projektodawca w uzasadnieniu lakonicznie odniósł się do kwestii konstytucyjnych, stwierdzając iż *projekt ustawy nie narusza wartości wyrażonych w Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny, badając sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, niejednokrotnie wskazywał, że jedną z wartości, które należy uznać za podlegające szczególnej ochronie, jest zasada solidaryzmu społecznego*. Na uzasadnienie tezy, że naruszenie zasady równości usprawiedliwia chęć realizacji zasady solidaryzmu społecznego, projektodawca odwołał się w uzasadnieniu projektu ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07: *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*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się do kwestii zasady sprawiedliwości społecznej. Tytułem przykładu warto wskazać rozważania zawarte w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. K 6/09: *Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, statuuje art. 2 Konstytucji. Pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez*

pracy nie z własnej woli etc. Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (zob. orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7), jak również w wyroku z dnia 24 października 2005 r. sygn. P 13/04: 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.

Analiza treści przywołanych orzeczeń prowadzi do konkluzji, że zasada solidaryzmu społecznego nie powinna prowadzić do odstępiania od zasady równości świadczeniobiorców. Ochrona najniższych świadczeń, których wysokość powinna umożliwić zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji, nie może niweczyć prawa pozostałych świadczeniobiorców do ochrony realnej wartości ich emerytur.

Dodatkowymi argumentami podnoszonymi przez projektodawcę na rzecz zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją są: epizodyczny charakter ustawy oraz wyjątkowa sytuacja finansów publicznych.

Odnosząc się do pierwszego argumentu należy zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny dopuszcza, również na gruncie ubezpieczeń społecznych, stosowanie w pewnych sytuacjach przez państwo wyjątkowych instrumentów.

Jednakże w odniesieniu do przepisów skarżonych argumentacja ta nie jest wystarczająca, nie tylko z uwagi na podniesione we wniosku wątpliwości co do zgodności ustawy z fundamentalnymi zasadami konstytucyjnymi, ale także z uwagi na fakt, że skutki wprowadzenia waloryzacji kwotowej trwać będą nie tylko w 2012 r., ale pośrednio również w latach kolejnych. Wysokość świadczeń zwaloryzowanych w oparciu o metodę kwotową będzie podstawą kolejnych waloryzacji, a zatem dla części świadczeniobiorców niższa, niż wynikająca z waloryzacji według zasad określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, podwyżka świadczenia w 2012 r. spowoduje, że wszystkie kolejne wypłacane tej grupie świadczenia będą niższe. Na marginesie warto podkreślić, że pierwotny projekt ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. proponował bezterminowe zastąpienie waloryzacji określonej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS waloryzacją kwotową. Propozycje powtórzenia waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w oparciu o tę metodę w kolejnych latach padały również w toku debaty parlamentarnej. Z uwagi na doniosłą rolę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stanowisko dotyczące dopuszczalności podnoszenia świadczeń emerytalno-rentowych metodą kwotową stanowić będzie w przyszłości podstawę do tworzenia systemu emerytalnego zgodnego z wymogami Konstytucji.

Odnosząc się do argumentu finansowego, należy podkreślić, że uzasadnienie skarżonej ustawy pozostawia niejasność w kwestii, czy decyzja o podniesieniu świadczeń o najniższej wysokości, kosztem negatywnych skutków waloryzacji kwotowej dla świadczeniobiorców pobierających wyższe świadczenia, była faktycznie podyktowana sytuacją finansów publicznych. W uzasadnieniu projektodawca deklarował, że *celem zmiany zasad waloryzacji w 2012 r. nie jest szukanie oszczędności budżetowych. Kwota zabezpieczona w budżecie na waloryzację kwotową świadczeń nie ulegnie zmniejszeniu w stosunku do kwoty, która została zaplanowana w budżecie na waloryzację w 2012 r. Zastosowanie w 2012 r. waloryzacji kwotowej, wobec dość niskiego*

wskaźnika waloryzacji, wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom wyższych podwyżek przez większość emerytów i rencistów i w niedużym stopniu spłaszczy strukturę świadczeń. Przejściowa 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 byłoby przeznaczyć na działania osłonowe, czyli wprowadzenie dodatków czy innych działań skierowanych dla ochrony uboższych. Jednakże w części uzasadnienia, w której projektodawca uzasadnia zgodność ustawy z Konstytucją podniesiono następujący argument: dodatkowo należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie niejednokrotnie podkreślał także, że jedną z wartości konstytucyjnych podlegających ochronie jest konieczność zachowania równowagi finansów publicznych. Wydaje się, że z tym przypadkiem mamy dziś do czynienia. Należy dodać, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest funduszem wymagającym corocznych dotacji z budżetu państwa. W 2012 r. przewidywany w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 poziom dotacji wyniesie 39,939 mld zł. Jednocześnie nastąpi dodatkowe zasilenie FUS w wysokości ok. 6,3 mld zł z tytułu refundacji składek odprowadzanych do OFE (w porównaniu z rokiem poprzednim), jak również przekazanie 2,877 mld zł z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Oznacza to, że waloryzacja jest dokonywana na koszt budżetu państwa.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na uzależnienie poziomu świadczeń od środków finansowych, którymi dysponuje budżet państwa. W wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. sygn. K 5/99 Trybunał Konstytucyjny argumentował: *Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne mają swoje granice. Ubezpieczony musi więc liczyć się z tym, że*

w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych.

Z przytoczonych fragmentów uzasadnienia oraz z zapewnień przedstawiciela wnioskodawcy w toku I czytania wynika, że globalna kwota wydatków z budżetu państwa z tytułu waloryzacji kwotowej świadczeń emerytalno-rentowych nie będzie różniła się od kwoty wydatkowanej w przypadku waloryzacji dokonywanej w oparciu o wskaźnik 104,8%. Należy domniemywać, choć nie zostało to wyjaśnione w uzasadnieniu ustawy, że projektodawca zakładał, że wskaźnik waloryzacji 104,8% obejmować będzie zarówno wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, jak i 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Przy takim założeniu, przyjęcie metody kwotowej, z punktu widzenia budżetu państwa, spowoduje jedynie przesunięcie środków pomiędzy grupami emerytów i rencistów otrzymującymi świadczenia o różnej wysokości. Nie znajduje zatem uzasadnienia twierdzenie, że wprowadzana zmiana mechanizmu waloryzacji jest podyktowana chęcią zachowania równowagi finansów publicznych, gdyż z tego punktu widzenia zmiana jest irrelevantna. Stan finansów publicznych być może uzasadnia brak możliwości jednoczesnego wydatkowania ogólnej kwoty przeznaczonej na waloryzację świadczeń oraz podniesienia wysokości świadczeń o niskiej wartości ponad kwotę waloryzacji. Zasada równowagi budżetowej nie jest jednak wartością uzasadniającą bezpośrednio złamanie zasady równości przez zmianę sposobu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, gdyż w tym przypadku waloryzacja kwotowa nie pociąga za sobą zmiany wydatków z budżetu państwa. W państwie demokratycznym wątpliwości prawnokonstytucyjne budzi odstępianie od obiektywnego kryterium określenia corocznych kwot waloryzacyjnych. Jest to o tyle istotne, że ochronie przed

spadkiem realnej wartości podlegają konkretne świadczenia przysługujące emerytom i rencistom, a nie suma świadczeń ogółu emerytów i rencistów, istotna z punktu widzenia konstruowania budżetu. Wskazać także należy, że ustawodawca nie podjął systemowych działań mających na celu ochronę równowagi finansów publicznych w okresie kryzysu finansowego ograniczając się do zmian w poszczególnych ustawach, w tym z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji

Zasada ochrony praw nabytych

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych - zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. Ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępienie od zasady ochrony praw

nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne.

Ocena dopuszczalności ograniczeń praw podmiotowych wymaga zatem rozważenia: 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; 2) czy nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych; 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. (zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I; wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114; wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 165 i wyrok z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. sygn. SK 82/06 wskazał, że *Składnikiem prawa do zabezpieczenia społecznego jest prawo do emerytury, które ma zagwarantować środki utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Trybunał uznaje, że podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie utrzymania w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Nie znaczy to jednak, że emerytura jest świadczeniem, które uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Jest to świadczenie zastępujące wynagrodzenie za pracę w sytuacji, gdy człowiek nie jest zdolny z powodu określonego wieku na jej wykonywanie. Trybunał podkreśla, że przy kształtowaniu zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego ustawodawca musi*

uwzględnić wynikający z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszych, 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. Na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: "(...) przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń.

Odnosząc się do sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów oceny dopuszczalności ograniczenia praw nabytych zauważyć należy, że projektodawca ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. nie wskazał norm, zasad lub wartości konstytucyjnych przemawiających za ograniczeniem praw nabytych, a w toku prac legislacyjnych nie zostały dostatecznie rozważone inne rozwiązania służące ochronie przyjętego w ustawie o emeryturach i rentach z FUS modelu waloryzacji emerytur i innych świadczeń (np. przesunięcie w czasie waloryzacji).

Zasada ochrony praw nabytych w przypadku praw z tytułu ubezpieczenia społecznego wyraża się w szczególności w ochronie realnej wartości emerytur i rent każdego świadczeniobiorcy. Zapewnienie osobom otrzymującym najniższe świadczenia wzrostu tych świadczeń kosztem realnej wartości świadczeń przysługujących innym uprawnionym – stanowi naruszenie zasady ochrony praw nabytych. Uzasadnieniem waloryzacji kwotowej niweczącej prawa nabyte części świadczeniobiorców nie jest również realizacja wartości konstytucyjnej jaką jest równowaga budżetowej.

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa

Przepisy wskazane w pkt. 1 *petitum* wniosku budzą wątpliwość co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta należy do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji. W orzeczeniu z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że *zasada ta od dawna traktowana była przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego i nie ma jakichkolwiek podstaw, by tej konkluzji nie potwierdzić na gruncie nowej konstytucji. Z zasady tej Trybunał dawno już wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego. Ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego.*

Warto również przywołać orzeczenie z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż *przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów [...]. Pogorszenie sytuacji prawnej adresatów kwestionowanych przepisów stanowi*

naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego również do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 konstytucji.

Podkreślić należy, że jak wskazano powyżej, jednym z filarów systemu ubezpieczeń społecznych jest zasada wzajemności, a zasadniczym celem reformy emerytalnej, przeprowadzonej w oparciu o ustawę o emeryturach i rentach z FUS, było uzależnienie kwoty świadczenia od wysokości środków zgromadzonych na koncie ubezpieczonego. Uzależniając wysokość świadczeń od sumy odprowadzonych składek, ustawodawca dał obywatelom gwarancję, że im więcej składek dana osoba odprowadzi do systemu, tym wyższe świadczenie otrzyma w przyszłości. Istotę przyjętego modelu ubezpieczeń społecznych trafnie określił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06: *systemem ubezpieczeń społecznych jest oparty na powszechności, ustawowym przymusie i gwarancji wypłaty świadczeń przez państwo. Zasada się on bowiem na założeniu, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu ubezpieczony otrzyma określone świadczenia w zamian za opłacane składki. Elementem tego założenia jest przekonanie, że im większy wysiłek fizyczny lub umysłowy weźmie na siebie ubezpieczony lub podejmie się pracy bardziej niebezpiecznej, a jego praca będzie lepiej opłacana, to w konsekwencji – płacąc większe składki ubezpieczeniowe – otrzyma wyższe świadczenia. Są one bowiem związane z wysokością zarobków oraz liczbą przepracowanych lat. Państwo ma być gwarantem systemu ubezpieczeń społecznych. Ważną rolę odgrywa przy tym element zaufania, ponieważ ubezpieczenie społeczne stanowi zabezpieczenie środków materialnych pracujących na wypadek choroby, inwalidztwa lub starości.*

Mając na uwadze istotę systemu, znaczna grupa obywateli podjęła decyzje dotyczące swych przyszłych świadczeń, w szczególności wydłużając okres aktywności zawodowej lub podejmując dodatkowe zajęcia zarobkowe,

przez co zwiększano kwotę składek odprowadzanych do systemu. Dokonując ww. wyborów osoby te działały w zaufaniu do państwa będącego gwarantem ubezpieczeń społecznych. Stosując się do ustawowo określonych reguł świadczeniobiorcy mieli zatem prawo oczekiwać pozytywnych skutków swoich decyzji, nie tylko w momencie występowania z wnioskiem o przyznanie świadczenia, ale również w okresie jego pobierania. Stwierdzenie takie wydaje się być uprawnione zwłaszcza w świetle przywołanego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uznającego jednomyślnie, że waloryzacja stanowi istotnym elementem prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W tej sytuacji zmiana przez prawodawcę przyjętych zasad waloryzacji świadczeń, podważa w części celowość podjętych przez świadczeniobiorców inicjatyw i jako taka może zostać uznana za naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

II. Zarzut niezgodności art. 5 ust. 1 z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji

Wskazane w pkt. 2 *petitum* wniosku przepisy budzą zastrzeżenia co do zgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, z której wynika nakaz przestrzegania zasady przyzwoitej legislacji.

Zasada ta jest elementem zasady demokratycznego państwa prawnego i jak konsekwentnie twierdzi Trybunał Konstytucyjny wynika z niej nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasady przyzwoitej legislacji. Nakaz tworzenia prawa z poszanowaniem zasad prawidłowej legislacji jest ściśle związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. K 50/07: *zasada*

przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. (...) Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nadbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. (...) Z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa, realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez

Konstytucję. Szczególnie doniosłe znaczenie powinny one mieć w odniesieniu do wolności i praw człowieka i obywatela (por. cytowany wyrok TK o sygn. K. 33/00).

Wątpliwości co do zgodności z nakazem przestrzegania przez ustawodawcę zasady określoności prawa budzi art. 5 ust. 1 skarżonej ustawy. Zgodnie z tym przepisem waloryzacji, o której mowa w art. 4, podlegają enumeratywnie wyliczone świadczenia. 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 ustawy 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 określonych w cytowanym powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z uwagi na regulowaną przez skarżone przepisy materię – konstytucyjnie gwarantowane prawa – można od ustawodawcy wymagać większej dbałości o ich precyzję, tak aby obywatele mieli jasność co do przysługujących im praw. W świetle powyższego zasadne jest poddanie ocenie zgodności art. 5 ust. 1 z art. 2 Konstytucji w zakresie obejmującym nakaz określoności prawa.

Co istotne, we wcześniejszych wersjach projektu ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. odesłanie było sformułowane precyzyjnie poprzez wskazanie przepisu mówiącego o waloryzacji kwotowej świadczeń (art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 projektu z dnia 22 grudnia 2011 r.). Projektodawca nie odniósł się w uzasadnieniu do tej kwestii i nie została ona również rozstrzygnięta w toku prac legislacyjnych.

III. Zarzut niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 4-6 i pkt 12 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 art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji

Regulacja objęta pkt 3 *petitum* wniosku - art. 5 ust. 1 pkt 4, 5, 6 i 12 ustawy skarżonej budzi zastrzeżenia co do zgodności z wynikającą z art. 2 zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji ponieważ prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania świadczeniobiorców pobierających świadczenia, które ze swej natury są, a co więcej powinny być, przyznawane w równej wysokości.

Ustawodawca w art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 przyjął jeden mechanizm waloryzacji w odniesieniu do świadczeń ustalanych w różny sposób, zarówno obliczanych w oparciu o podstawę wymiaru (m.in. emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), jak i tych, których wysokość określana jest w relacji do najniższej emerytury albo renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (m.in. renta socjalna).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, świadczenia wskazane w pkt. 3 *petitum* wniosku ustalane są w następujący sposób:

- 1) zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322) renta z tytułu niezdolności do pracy, renta szkoleniowa oraz renta rodzinna z ubezpieczenia wypadkowego nie może być niższa niż 120 % kwoty najniższej odpowiedniej renty ustalonej i podwyższonej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS;
- 2) zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 20 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz. 1674) renta z tytułu niezdolności do

pracy spowodowanej wypadkiem w szczególnych okolicznościach, o których mowa w art. 2 ust. 1, lub chorobą zawodową, o której mowa w art. 2 ust. 2, oraz renta rodzinna wynosi 120% kwoty najniższej odpowiedniej renty ustalonej i podwyższonej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS;

- 3) zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 z późn. zm.) renta socjalna wynosi 84 % kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- 4) zgodnie z art. 5 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 z późn. zm.) świadczenie dla osób uprawnionych przysługuje w kwocie renty socjalnej, o której mowa w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, z późn. zm.).

Wszystkie wymienione powyżej świadczenia ustalane są w relacji do najniższej odpowiedniej renty ustalonej i podwyższonej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS. Konsekwencją przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania jest przyznawanie tych świadczeń osobom uprawnionym w jednakowej wysokości oraz automatyczne podnoszenie ich wysokości wraz z podwyżką najniższej renty. W art. 1 skarżonej ustawy, którym nowelizowany jest art. 85 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wskazano że począwszy od dnia 1 marca 2012 r. wysokość najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy wynosić będzie 799,18 zł.

Wprowadzona incydentalnie w roku 2012 waloryzacja kwotowa wymienionych powyżej świadczeń skutkuje nieuzasadnionym zróżnicowaniem osób je pobierających, w zależności jedynie od daty przyznania świadczenia (przed albo po dniu 1 marca 2012 r.). Tytułem przykładu można przedstawić różnice w wysokości renty socjalnej po dokonaniu waloryzacji w 2012 r.:

przyznana 1 marca 2012 r. albo po tej dacie, wynosić będzie 671,31 zł. Tymczasem renta socjalna przyznana przed 1 marca 2012 r. wyniesie 682,67 zł (jej podstawę stanowić będzie kwota renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych obowiązująca przed dniem 1 marca 2012 r., tj. 728,18 zł powiększona o 71 zł waloryzacji). Taki sam skutek tj. różnice w wysokości świadczeń, wystąpi po zwaloryzowaniu wszystkich wskazanych w pkt. 3 *petitum* wniosku świadczeń.

Mając na uwadze przyjęty przez ustawodawcę sposób konstruowania tych świadczeń wraz z podnoszeniem ich wysokości, należy stwierdzić, że objęcie ich dodatkowo waloryzacją kwotową było zabiegiem zbędnym, wprowadzającym nieuzasadnione niespójności w systemie prawnym. Z zasad przyzwoitej legislacji wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji wynika zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przepisy prawne nie mogą zastawiać pułapek oraz wycofywać się z ustalonych reguł postępowania. Zakwestionowana w pkt. 3 *petitum* wniosku regulacja nie zapewnia jednostce bezpieczeństwa prawnego przez to, że wysokość przyznanego świadczenia uzależnia od kryterium formalnego jakim jest data tego przyznania. Na nieprawidłowość przyjętego rozwiązania w toku uzgodnień międzyresortowych zwracało uwagę Rządowe Centrum Legislacji (stanowisko z dnia 27 grudnia 2011 r.) oraz Minister Spraw Wewnętrznych (pismo z dnia 28 grudnia 2011 r.). Skarżony przepis budzi zatem wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji.

Odwołując się do argumentacji oraz stanowisk Trybunału Konstytucyjnego przedstawionych powyżej przy uzasadnianiu zarzutu naruszenia zasady równości przez przepisy określone w pkt. 1 *petitum* wniosku, należy stwierdzić, że również omawiany przepis budzi uzasadnioną wątpliwość co do zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji świadczeniobiorców pobierających dany rodzaj świadczenia, wyłącznie w oparciu o kryterium terminu jego

przyznania. Należy podkreślić, iż projektodawca nie odniósł się do tej problematyki w uzasadnieniu, a zatem nie wykazał, że kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią wprowadzanej regulacji, ani nie wskazał innych wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, uzasadniających odmiennie traktowanie podmiotów podobnych.

Ze względu na podniesione wyżej wątpliwości wnoszę, w trybie kontroli następczej, o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.



Bronisław Komorowski