



Warszawa, dnia 26 marca 2012 r.

**PG VIII TK 19/12**

**K 9/12**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	28. 03. 2012
L.dz. ....	L. zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że:

- 1) art. 4 ust. 1 i 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. Tom I, poz. 118) są niezgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 5 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym jest niezgodny 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 Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zależności od daty ich przyznania, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

oraz w związku z dołączonym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

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

2) art. 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy powołanej w punkcie pierwszym z art. 19 Konstytucji

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **art. 4 ust. 1 – 8, art. 5 ust. 1 i art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 31 stycznia 2012 r., poz. 118) są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 2) **art. 5 ust. 1 pkt 4 – 6 i pkt 12 ustawy powołanej w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim przepisy te różnicują wysokość świadczeń przyznawanych w relacji do najniższej odpowiedniej renty, ustalonej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zależności od daty ich przyznania, są niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji;**
- 3) **art. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy powołanej w punkcie pierwszym są niezgodne z art. 19 Konstytucji;**
- 4) **w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

## Uzasadnienie

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, zwanej dalej ustawą nowelizującą.

Wątpliwości Prezydenta nasuwa wprowadzony tą ustawą w roku 2012 model kwotowej waloryzacji świadczeń, pobieranych przez obywateli z systemu zabezpieczenia społecznego.

Zarzuty pod adresem tego rozwiązania zostały oparte na następujących argumentach.

Waloryzacja emerytur i rent jest istotnym elementem prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), gdyż jest to mechanizm dostosowujący wysokość pobieranych świadczeń emerytalno-rentowych do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, ogólnego poziomu zarobków i do wzrostu kosztów utrzymania, zapewniający jednocześnie emerytom i rencistom udział w sprawiedliwym podziale efektów wzrostu gospodarczego.

Celem waloryzacji, podkreśla Wnioskodawca, jest co najmniej zachowanie realnej wartości świadczeń, tak aby, poprzez przeciwdziałanie ich dewaluacji, zapobiegać marginalizacji społecznej emerytów i rencistów oraz pogarszaniu ich pozycji ekonomicznej, a także umożliwić im partycypowanie we wzroście gospodarczym, w drodze dystrybucji dochodów między nimi a osobami czynnymi zawodowo.

Wybór określonego modelu waloryzacji należy do ustawodawcy. Model taki powinien jednakże realizować opisane wyżej cele waloryzacji, jako elementu prawa do zabezpieczenia społecznego.

Przepisy wskazane w pkt 1 petitum wniosku zawieszają funkcjonowanie w 2012 r. cenowo-płacowej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych,

przewidzianej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (zwanej dalej ustawą emerytalną), i wprowadzają model waloryzacji kwotowej, polegającej na podwyższeniu każdego świadczenia o jednakową dla wszystkich kwotę – 71 zł.

Prezydent wskazał, że przewidywany na rok 2012 wskaźnik waloryzacji wynosił 104,8%.

Z porównania wyliczeń wysokości emerytur i rent, po ich podwyższeniu w 2012 r. wskaźnikiem 104,8% oraz na podstawie waloryzacji kwotowej, wynika, że przewidziane w ustawie nowelizującej podwyższenie świadczeń o kwotę 71 zł gwarantuje zachowanie realnej wartości świadczeń tylko tym osobom, które otrzymują je (do dnia 29 lutego 2012 r.) w kwocie nie wyższej niż 1.480 zł. Wobec osób, które pobierają świadczenia w wysokości przewyższającej kwotę 1.480 zł, w roku 2012 nie zostanie natomiast osiągnięty cel waloryzacji, tj. utrzymanie realnej wartości świadczenia w stosunku do spadku siły nabywczej pieniądza, a dla części świadczeniobiorców waloryzacja będzie miała iluzoryczny charakter. Kwotowa waloryzacja wyrażona procentowo waha się bowiem od 101,42% (dla najwyższych świadczeń) do 112,68% (dla najniższych świadczeń).

Podwyżka wysokości świadczeń o jednakową dla wszystkich kwotę 71 zł, nieprzekraczającą wzrostu kosztów utrzymania, oznacza, zdaniem Wnioskodawcy, że nie zostały spełnione wymagania prawidłowej waloryzacji, wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem wysokość świadczenia emerytalno-rentowego uzależniona jest od indywidualnej podstawy jego wymiaru, a różnice w wysokości konkretnych świadczeń odzwierciedlają różnice w wysokości składek wniesionych przez świadczeniobiorców do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to również waloryzacja pobieranych świadczeń powinna utrzymywać te proporcje.

W systemie ubezpieczenia społecznego nakaz równego traktowania ubezpieczonych oznacza różne ich traktowanie na podstawie sprawiedliwego

kryterium, jakim jest wielkość wkładu wniesionego przez nich do Funduszu, z którego są następnie finansowane świadczenia, z uwzględnieniem pewnych elementów korygujących tak powstałe różnice.

Wprowadzenie w 2012 r. kwotowej waloryzacji emerytur i rent różnicuje sytuację prawną świadczeniobiorców.

Zróżnicowanie to nie spełnia konstytucyjnych wymagań różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, formułowanych w dotychczasowym orzecznictwie przez Trybunał Konstytucyjny.

Nie znajduje ono uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Na gruncie ubezpieczeń społecznych, zasada solidaryzmu społecznego uzasadnia bowiem zróżnicowanie prawa do świadczeń na podstawie wielkości wkładu wniesionego do systemu ubezpieczeniowego (składki) oraz długości okresu podlegania ubezpieczeniu. Nie powinna ona natomiast, podkreśla Prezydent, uzasadniać 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.

Zdaniem Prezydenta, epizodyczny charakter ustawy nowelizującej również nie może stanowić uzasadnienia dla wprowadzonego zróżnicowania sytuacji prawnej osób pobierających emeryturę i rentę. Skutki kwotowej waloryzacji świadczeń trwać będą bowiem w kolejnych latach, gdyż wysokość pobieranych emerytur i rent w 2012 r. będzie podstawą dla kolejnych waloryzacji. W następnych latach część osób uzyska świadczenia w niższej wysokości, w porównaniu do wysokości, jaką otrzymałyby, gdyby waloryzacja w roku 2012 była przeprowadzona według zasad określonych w ustawie emerytalnej.

W ocenie Wnioskodawcy, wprowadzonego zróżnicowania nie można ocenić jako uzasadnionego potrzebą zapewnienia ochrony finansów publicznych.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika bowiem, że wprowadzenie kwotowej waloryzacji świadczeń w 2012 r. nie było podyktowane potrzebą szukania oszczędności budżetowych. Wielkość środków finansowych zabezpieczonych w budżecie na waloryzację kwotową nie ulegnie zmniejszeniu w stosunku do kwoty, która została zaplanowana w budżecie na waloryzację w 2012 r. według wskaźnika 104,8%. Przyjęcie kwotowej metody waloryzacji spowoduje zatem wyłącznie, zdaniem Wnioskodawcy, przesunięcie środków pomiędzy grupami emerytów i rencistów pobierających świadczenia, co, z punktu widzenia potrzeby zapewnienia równowagi budżetowej, jest irrelevantne.

Być może, podkreśla Prezydent, stan finansów publicznych uzasadnia brak możliwości jednoczesnego wydatkowania ogólnej kwoty przeznaczonej na waloryzację oraz na podniesienie wysokości świadczeń o niskiej wartości ponad kwotę waloryzacji. Zasada równowagi budżetowej nie może jednak w omawianym przypadku stanowić uzasadnienia dla złamania zasady równości poprzez zmianę sposobu waloryzacji, albowiem wprowadzona waloryzacja w roku 2012 nie pociąga za sobą zmiany wydatków z budżetu państwa.

Konstytucyjne wątpliwości budzi natomiast odstępianie od obiektywnego kryterium określania corocznych kwot waloryzacyjnych. Ochronie przed spadkiem realnej wartości podlegają bowiem konkretne świadczenia przysługujące emerytom i rencistom, a nie sama suma świadczeń ogółu emerytów i rencistów, istotna z punktu widzenia konstruowania budżetu. Prezydent zauważył przy tym, że ustawodawca nie podjął systemowych działań, mających na celu ochronę równowagi finansów publicznych w okresie kryzysu finansowego, ograniczając się do wprowadzenia zmian do poszczególnych ustaw, w tym z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Zmiana waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w 2012 r., zdaniem Prezydenta RP, jest sprzeczna także z zasadą ochrony praw nabytych.

W przypadku praw z dziedziny prawa ubezpieczeń społecznych zasada ochrony praw nabytych wyraża się, w szczególności, w ochronie realnej wartości emerytury (renty) każdego świadczeniobiorcy. Ingerencja w prawo osób pobierających świadczenia w wyższej wysokości w celu zapewnienia podwyższenia wysokości niższych świadczeń, w ocenie Wnioskodawcy, nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych.

Przepisy ustawy nowelizującej, kwestionowane w punkcie pierwszym petitum wniosku, są również niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Naruszenie tej zasady, zdaniem Prezydenta, wyraża się w tym, że zmiana zasad waloryzacji podważa celowość inicjatyw podejmowanych przez obecnych świadczeniobiorców w okresie swojej aktywności zawodowej. Znaczna grupa obywateli podejmowała bowiem decyzje dotyczące przyszłych świadczeń, wydłużając okres zatrudnienia lub podejmując dodatkowe zajęcia zarobkowe w celu zwiększenia kapitału gromadzonego przez siebie w funduszu ubezpieczeniowym, i – w konsekwencji – dla uzyskania, w przyszłości, wyższej emerytury.

Art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej Prezydent RP zarzuca niezgodność również z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Naruszenie tej zasady przez kwestionowany przepis, zdaniem Wnioskodawcy, wyraża się w tym, że przepis ten nie precyzuje, na podstawie którego ze wskazanych w art. 4 ustawy nowelizującej sposobów waloryzacji mają zostać podwyższone poszczególne świadczenia wymienione w art. 5 ust. 1 tej ustawy. Przepis art. 4 ustawy określa bowiem trzy metody waloryzacyjne świadczeń, zaś art. 5 ust. 1 tej ustawy wymienia 15 ustaw, na podstawie których przysługują obywatelom świadczenia z zabezpieczenia społecznego.

W tej sytuacji, w ocenie Wnioskodawcy, art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej jest nieprecyzyjny, ponieważ nie przewiduje, który ze sposobów waloryzacji, określonych ustawą nowelizującą, ma mieć zastosowanie przy waloryzacji poszczególnych świadczeń, do których prawo ukształtowane zostało

w ustawach, o których mowa w tym przepisie. Przepis ten zatem, podkreśla Prezydent, jest niejasny, budzi wątpliwości interpretacyjne, pozostawia zbyt szeroki margines swobody organowi, który będzie go wykonywał, a przez to nie spełnia konstytucyjnych wymagań poprawnej legislacji, formułowanych w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto, pod adresem art. 5 ust. 1 pkt 4 – 6 i pkt 12 ustawy nowelizującej, Prezydent sformułował zarzut niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te różnicują wysokość świadczeń przyznawanych w relacji do najniższej, odpowiednio, renty ustalonej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – w zależności od daty ich przyznania.

W art. 5 ust. 1 w związku z art. 4 ustawy nowelizującej ustawodawca przyjął jeden mechanizm waloryzacji świadczeń ustalanych w różny sposób, tj. zarówno tych, których wysokość obliczana jest od podstawy wymiaru (m. in. emerytury i renty z FUS), jak i tych, których wysokość określana jest w relacji do najniższej emerytury albo renty z FUS.

Wysokość świadczeń określonych ustawami wymienionymi w art. 5 ust. 1 pkt 4 – 6 i pkt 12 ustalana jest w relacji do – odpowiednio – najniższej renty ustalonej i podwyższonej zgodnie z ustawą emerytalną. I tak, np. renta z tytułu niezdolności do pracy, renta szkoleniowa i renta rodzinna z tytułu ubezpieczenia wypadkowego nie może być niższa niż 120% kwoty najniższej, odpowiedniej, renty ustalonej i podwyższonej zgodnie z ustawą emerytalną (art. 20 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych). Renta z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem w szczególnych okolicznościach lub chorobą zawodową oraz renta rodzinna wynosi natomiast 120% kwoty najniższej, odpowiedniej, renty ustalonej i podwyższonej zgodnie z ustawą emerytalną (art. 7 ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach).



Z kolei, wysokość renty socjalnej wynosi 84% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy określonej w ustawie emerytalnej (art. 6 ustawy o rencie socjalnej). Obliczona w ten sposób wysokość renty socjalnej stanowi podstawę do ustalenia wysokości świadczenia dla osób uprawnionych do świadczenia przewidzianego w art. 5 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych.

Artykułem 1 ustawy nowelizującej został zmieniony art. 85 ustawy emerytalnej w ten sposób, że od dnia 1 marca 2012 r. wysokość najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy wynosi 799,18 zł.

W tej sytuacji, skutkiem wprowadzenia kwotowej waloryzacji świadczeń jest zróżnicowanie sytuacji świadczeniobiorców na podstawie daty przyznania świadczenia (przed dniem 1 marca 2012 r. lub po tej dacie). Jako przykład takiego zróżnicowania Wnioskodawca wskazał osoby pobierające rentę socjalną. Po dokonaniu waloryzacji w 2012 r. wysokość renty socjalnej wynosić będzie: dla rent przyznanych od dnia 1 marca 2012 r. – 671,31 zł, dla rent socjalnych przyznanych przed dniem 1 marca 2012 r. – 682,67 zł. Podstawę wymiaru renty socjalnej przyznanej przed dniem 1 marca 2012 r. stanowić będzie bowiem kwota renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy obowiązująca przed dniem 1 marca 2012 r. (728,18 zł), a sama renta zostanie powiększona o kwotę waloryzacji – 71 zł. Taki sam skutek, tj. wystąpienie różnic między wysokością świadczeń, nastąpi po zwaloryzowaniu wszystkich świadczeń, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 – 6 i pkt 12.

Objęcie świadczeń, przysługujących na podstawie ustaw wymienionych w zakwestionowanych punktach art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, dodatkową waloryzacją kwotową, zdaniem Prezydenta, było zbędnym zabiegiem, wprowadzającym nieuzasadnione niespójności w systemie prawnym. Z uwagi

na to, że wysokość pobieranego świadczenia uzależniona jest od formalnego kryterium, jakim jest data jego przyznania, ustawodawca nie zapewnił jednostce bezpieczeństwa prawnego. W konsekwencji, przyjęte rozwiązanie narusza zasadę poprawnej legislacji.

Przyjęcie przez ustawodawcę daty przyznania świadczenia jako kryterium różnicującego wysokość świadczeń, co skutkuje zróżnicowaniem, na podstawie tego kryterium, sytuacji świadczeniobiorców, jest nieuzasadnione. Tym samym, w ocenie Prezydenta, art. 5 ust. 1 pkt 4 – 6 i pkt 12 jest niezgodny również z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w powołanym wniosku, konstytucyjnej ocenie poddał art. 4, art. 5 ust. 1, art. 7 pkt 1 – 4 oraz art. 2, a nadto – w aspekcie innego wzorca kontroli – art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy nowelizującej.

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 7 pkt 1 – 4 ustawy nowelizującej, Rzecznik wskazał, że ustawa ta – w miejsce waloryzacji procentowej – wprowadziła waloryzację kwotową. Zgodnie z art. 4 tej ustawy, waloryzacja kwotowa od dnia 1 marca 2012 r. polega na dodaniu do kwoty świadczenia, przysługującej w dniu 29 lutego 2012 r., kwoty waloryzacji w wysokości 71 zł. Kolejne ustępy art. 4 zawierają szczegółowe regulacje dotyczące technicznego aspektu mechanizmu wprowadzonej waloryzacji. W art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej zostały wyszczególnione świadczenia podlegające waloryzacji na podstawie tejże ustawy. W art. 7 pkt 1 – 4 ustawa nowelizująca zaś wyłączyła stosowanie w roku 2012 sposobu waloryzacji przewidzianego w ustawie emerytalnej, ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych oraz ustawie o rentach strukturalnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich, odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego prawa do waloryzacji

emerytur i rent, podniósł, iż prawo do waloryzacji świadczeń musi być rozumiane jako uprawnienie do zachowania ich realnej wartości w rocznym lub (rzadziej) dłuższym przedziale czasowym. Tylko takie rozumienie prawa do waloryzacji pozwala na uznanie uprawnienia do zachowania realnej wartości świadczenia jako istotnego elementu prawa do zabezpieczenia społecznego.

W ocenie Wnioskodawcy, przyjęcie w ustawie nowelizującej kwotowej waloryzacji świadczeń z zaopatrzenia społecznego (71 zł dla każdego świadczeniobiorcy) prowadzi do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Skutkiem zastosowania tego sposobu waloryzacji jest bowiem niezachowanie realnej wartości świadczenia osobom, pobierającym je w wysokości przekraczającej 1.480 zł.

Z porównania, zawartych w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, wyliczeń wysokości podwyżek emerytur w 2012 r. przy zastosowaniu waloryzacji cenowo-płacowej (wskaźnikiem 104,8 %) oraz waloryzacji kwotowej (71 zł) wynika, że kwotowa waloryzacja jest korzystna dla osób uzyskujących świadczenia w kwocie poniżej 1.480 zł. Dla osób pobierających świadczenia w wyższej wysokości waloryzacja kwotowa powoduje natomiast obniżenie realnej wartości świadczenia.

Druga z wymienionych grup świadczeniobiorców, podkreśla Wnioskodawca, niezgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, pozbawiona w ten sposób została prawa do waloryzacji wypłacanych im świadczeń. Obniżenie realnej wartości tych świadczeń w roku 2012 może mieć charakter trwały, jeśli w kolejnych latach będą obowiązywały zasady waloryzacji stosowane do końca 2011 r.

Rzecznik praw Obywatelskich wskazuje, że ustawodawca, kształtując prawo do ubezpieczenia społecznego, musi uwzględniać wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) postulat zachowania słuszych, sprawiedliwych proporcji między wielkością emerytury (renty) a wkładem wniesionym przez ubezpieczonego do funduszu,

wyznaczonym przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej oraz wysokość dochodów osiągniętych w ramach tej aktywności.

Na gruncie ubezpieczeń społecznych zasada sprawiedliwości uzasadnia zatem takie zróżnicowanie prawa do emerytury lub renty, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i, związanej z tą wysokością, wielkością składki na ubezpieczenie społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych. Podstawową materialną przesłanką prawa do świadczeń jest więź między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych (zasada wzajemności). Z tą zasadą wiąże się ściśle wymaganie zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczenia.

Kwestionowane rozwiązanie, zdaniem Wnioskodawcy, prowadzi do zachwiania proporcji między wielkością wkładu ubezpieczonego a wysokością świadczenia. Z porównania przedstawionych w projekcie ustawy wyliczeń wynika bowiem, że wprowadzony mechanizm waloryzacji kwotowej preferuje osoby pobierające minimalne i niskie świadczenia. Pozostaje to w sprzeczności z założeniem przestrzegania związku między wkładem ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych a wysokością należnego z tego tytułu świadczenia oraz preferowaniem osób o dłuższym stażu ubezpieczeniowym i opłacających wyższe składki.

Zdaniem RPO, kwestionowane rozwiązanie jest niezgodne także z zasadą równości. Kwotowy mechanizm waloryzacji świadczeń dzieli świadczeniobiorców, należących do jednej kategorii podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą, na dwie grupy. Pierwsza z nich, to osoby otrzymujące relatywnie niskie świadczenia, którym waloryzacja zapewnia nie tylko stabilizację ochrony ekonomicznej wartości świadczenia, ale nawet wzrost jego realnej wartości. Do drugiej grupy należą zaś osoby otrzymujące

wyższe świadczenia, którym waloryzacja nie zapewnia przystosowania wartości świadczenia do spadku siły nabywczej pieniądza.

Zróznicowanie to, zdaniem Rzecznika, nie może być ocenione jako racjonalnie uzasadnione. Cel socjalny, polegający na przesunięciu środków od osób pobierających wyższe świadczenia do osób otrzymujących je w niższej wysokości, nie może być, podkreśla Rzecznik, realizowany kosztem naruszenia ochrony prawa do emerytury lub renty (prawa do waloryzacji) w związku z przyjętą waloryzacją kwotową.

Taka metoda waloryzacyjna nie może również znajdować wsparcia w zasadach sprawiedliwości społecznej, ponieważ stawia w gorszej sytuacji osoby, które w przeszłości przyczyniły się w większym stopniu do gromadzenia środków, przeznaczonych na wypłatę emerytur i rent.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że niezrealizowanie celu waloryzacji w stosunku do świadczeniobiorców pobierających świadczenia w wysokości przekraczającej 1.480 zł dotyczy nie tylko osób podlegających powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, ale także osób uzyskujących emeryturę z ubezpieczenia społecznego rolników i zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Gwarancje zachowania realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych, wynikające ze wskazanych przez Wnioskodawcę wzorców konstytucyjnych, powinny obejmować w jednakowym stopniu wszystkich świadczeniobiorców, niezależnie od ich zróżnicowanego statusu prawnego, znajdującego odzwierciedlenie w odrębnych systemach zaopatrzenia emerytalnego. Odrębności systemów emerytalnych, znajdujące uzasadnienie w okresie aktywności zawodowej i pełnienia służby, a wyrażające się, między innymi, odmiennymi zasadami opłacania składek i odrębnymi warunkami nabywania prawa do świadczeń, nie powinny obejmować okresu, kiedy takie osoby stają się już emerytami i rencistami. W tym czasie osoby te, podnosi

Wnioskodawca, powinny podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym ochrony realnej wartości świadczenia emerytalno-rentowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzenie kwotowej waloryzacji świadczeń, o których mowa w art. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy nowelizującej, prowadzi do pozbawienia większości inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin prawa do waloryzacji.

Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 3a i ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych, wszyscy inwalidzi wojenni I i II grupy oraz większość inwalidów III grupy otrzymuje renty wyższe niż 1.480 zł.

Wymiar świadczenia dla inwalidy wojennego, podkreśla RPO, jest pochodną wielkości uszczerbku na zdrowiu, poniesionego na skutek wojny.

Brak możliwości zachowania realnej wartości zdecydowanej większości rent, wypłacanych inwalidom wojennym, nie może być uznany, zdaniem Wnioskodawcy, za pozostający w zgodzie z powinnością Państwa otoczenia szczególną opieką weteranów walk o niepodległość (art. 19 Konstytucji). W niniejszej sprawie, zdaniem Rzecznika, nie może być mowy o bezwzględnej konieczności ograniczenia prawa inwalidów wojennych, wynikającej z przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Merytoryczne odniesienie się do zarzutów, skierowanych do art. 4 ustawy nowelizującej przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz do art. 8 ustawy nowelizującej – przez Prezydenta RP, poprzedzić należy rozważeniem zakresu zaskarżenia tych przepisów.

Zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej:

- „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.
9. 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%.”.

Art. 4 ustawy nowelizującej w ustępie pierwszym wprowadza zatem kwotową waloryzację świadczeń w roku 2012, w równej dla wszystkich wysokości – 71 zł.

Ustęp drugi tego artykułu określa metodę waloryzacji podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustęp trzeci stanowi zaś, że metoda ta ma odpowiednie zastosowanie do waloryzacji podstawy wymiaru świadczeń wypłacanych na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ustawy 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 (zwanej danej ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych).

Następne przepisy dotyczą waloryzacji świadczeń uzyskiwanych przez świadczeniobiorców w wysokości niższej niż gwarantowana ustawą emerytalną kwota najniższego świadczenia (ust. 4), rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy i rent inwalidzkich III grupy, w tym rent inwalidów wojennych i wojskowych (ust. 5 i 6), zasad waloryzacji emerytur pobieranych z FUS i emerytury kapitałowej oraz części okresowej emerytury kapitałowej (ust. 7 i 8).

Z kolei, art. 4 ust. 9 ustawy nowelizującej określa wskaźnik waloryzacji podwyższenia od dnia 1 marca 2012 r. kwoty maksymalnych zmniejszeń świadczeń w przypadku uzyskiwania przez świadczeniobiorcę przychodu (art. 104 ust. 8 i 9 ustawy emerytalnej).

Prezydent zakwestionował konstytucyjność art. 4 ust. 1 oraz ust. 4 – 7 ustawy nowelizującej.

Z kolei, Rzecznik Praw Obywatelskich konstytucyjnej kontroli poddał pełną regulację art. 4 ustawy nowelizującej.



Z treści wniosku RPO wynika jednakże, iż Wnioskodawca nie kwestionuje ustalenia w art. 4 ust. 9 ustawy nowelizującej wskaźnika wzrostu waloryzacji kwoty maksymalnych zmniejszeń emerytur na poziomie 104,8%.

Z analizy argumentacji przedstawionej przez Rzecznika wynika natomiast, że zarzuty wniosku zostały skierowane do regulacji dotyczącej kwotowej metody waloryzacji świadczeń w roku 2012, w równej dla wszystkich wysokości (art. 4 ust. 1), oraz do sposobów obliczania świadczeń przy zastosowaniu kwotowej waloryzacji, określonych w kolejnych przepisach tego artykułu (art. 4 ust. 2 – 8), będących konsekwencją art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej.

Z tego względu, postępowanie w zakresie kontroli art. 4 ust. 9 ustawy nowelizującej podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Jak już wyżej wskazano, przepis art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej wprowadza w roku 2012 kwotową waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych w jednakowej dla wszystkich wysokości 71 zł.

Art. 5 ust. 1 tej ustawy enumeratywnie wymienia świadczenia, przyznane na podstawie wskazanych ustaw, ale podlegające kwotowej waloryzacji, o której mowa w art. 4.

Z kolei, w art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej wyszczególnione zostały świadczenia, podlegające od dnia 1 marca 2012 r. waloryzacji wskaźnikiem 104,8 %, a mianowicie:

- „1) dodatki, o których mowa w art. 75 ust. 2 i art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- 2) dodatek, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.);

- 3) dodatek, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego;
- 4) świadczenie pieniężne, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (Dz. U. z 2001 r. Nr 60, poz. 622, z późn. zm.);
- 5) świadczenie pieniężne, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395, z późn. zm.)”.

Zgodnie zaś z art. 8 ust. 1 ustawy nowelizującej:

„Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłosi, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji, należne od terminu waloryzacji kwoty dodatków i świadczeń, o których mowa w art. 5 ust. 2, oraz kwoty maksymalnych zmniejszeń, o których mowa w art. 4 ust. 9.”

Art. 8 ust. 2 ustawy nowelizującej stanowi zaś, że w 2012 r. nie będą wydawane przez Prezesa ZUS komunikaty, o których mowa w wymienionych w pkt 1 - 5 przepisach ustawowych.

Prezydent, jako przepis związkowy, między innymi dla art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, konstytucyjnej kontroli poddał pełną regulację art. 8 tej ustawy.

Tymczasem przepis art. 8 ust. 1 ustawy nowelizującej zobowiązuje Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do ogłoszenia komunikatu o należnych kwotach, zwaloryzowanych wskaźnikiem procentowym, dodatków i

świadczeń, wymienionych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, oraz o kwocie maksymalnych zmniejszeń, o których mowa w jej art. 4 ust. 9.

Z analizy wniosku wynika jednak, że konstytucyjnych wątpliwości Wnioskodawcy nie nasuwają regulacje art. 4 ust. 9 i art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej, dotyczące wskaźnika maksymalnych zmniejszeń oraz świadczeń i dodatków podlegających waloryzacji wskaźnikiem 104,8% (przepisy te nie są przedmiotem kontroli) i pozostający z tymi przepisami w związku art. 8 ust. 1 tej ustawy.

W tej sytuacji przyjąć należy, że w zakresie kontroli art. 8 ust. 1 ustawy nowelizującej postępowanie również podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

W pozostałym zakresie oba wnioski winny zostać rozpoznane merytorycznie.

Podzielić należy zarzuty, sformułowane przez Prezydenta RP i Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem zakwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej, a także przedstawioną we wnioskach argumentację. W jej uzupełnieniu podnieść należy, co następuje.

Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje, że emerytury i renty podlegają corocznej waloryzacji według wskaźnika waloryzacji, którym jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20 % realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym (art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1).

Ta metoda ma zastosowanie również przy waloryzacji innych świadczeń, jak np. świadczeń przedemerytalnych (art. 3 ust. 2 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych), rent z ubezpieczenia wypadkowego, dodatków dla sierot zupełnych oraz dodatków pielęgnacyjnych z ubezpieczenia wypadkowego (art.

20 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych), emerytur wypłacanych żołnierzom zawodowym (art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych) czy funkcjonariuszom służb mundurowych (art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych).

Ustawa nowelizująca zastąpiła w roku 2012 cenowo-płacową waloryzację emerytur i rent, przewidzianą w ustawie emerytalnej, waloryzacją kwotową, przewidując, w art. 4 ust. 1, podwyższenie świadczeń o kwotę 71 zł. Jednocześnie w art. 7 ustawy nowelizującej wyłączone zostało stosowanie w bieżącym roku metod waloryzacji, określonych w art. 88 i 89 ustawy emerytalnej, art. 48 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych i art. 12 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie.

Kwotową waloryzacją objęta również została podstawa wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych oraz rent rodzinnych po inwalidach wojennych i wojskowych zmarłych po dniu 29 lutego 2012 r.

W myśl art. 6 ustawy nowelizującej:

- „1. 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.
2. 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.”.

Wprowadzenie kwotowej waloryzacji świadczeń, jak wynika z projektu ustawy, podyktowane było potrzebą zapewnienia ochrony budżetom domowym emerytów i rencistów pobierających najniższe świadczenia. Z uwagi na brak dodatkowych wolnych środków, które można było przeznaczyć na działania osłonowe (wprowadzenie dodatków dla najuboższych świadczeniobiorców), zdecydowano, iż podział środków, przewidzianych na waloryzację świadczeń, zostanie dokonany według metody kwotowej, która zapewni wyższe podwyżki większości emerytów i rencistów i w niedużym stopniu spłaszczy strukturę świadczeń.

Projektodawcy podkreślili, 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.”, według waloryzacji procentowej wskaźnikiem 104,8%. Przewidywano, że „przyjęcie zasady waloryzacji kwotowej w postaci podniesienia wysokości świadczenia o kwotę 71 zł powoduje, że wszystkie świadczenia wypłacane w kwocie poniżej 1.480 zł miesięcznie będą podwyższone w stopniu większym niż gdyby przeprowadzono waloryzację według obecnie funkcjonujących zasad. Na waloryzacji kwotowej zyskałoby 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” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, Druk Nr 101 Sejmu VII Kadencji, dostępny na stronie internetowej Sejmu RP).

Art. 67 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Ta norma

konstytucyjna, w zdaniu drugim, pozostawia ustawodawcy określenie zakresu i formy tego rodzaju zabezpieczenia.

Ustawodawcy przysługuje zatem swoboda co do realizacji praw socjalnych, wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, co w konsekwencji oznacza, że z tej normy konstytucyjnej nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego (świadczenia rentowego). Z art. 67 ust. 1 Konstytucji „nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów. Wprawdzie przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie znajdują swą podstawę prawną w normie konstytucyjnej, jednak to one, a nie art. 67 ust. 1 Konstytucji, stanowią podstawę ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. K 46/05, OTK ZU (A) z 2007 r. Nr 2, poz. 10]. Z tego względu, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna ochrona prawa do zabezpieczenia społecznego ograniczona jest do minimalnego zakresu tego prawa, odpowiadającego jego istocie.

Z kolei, jeśli chodzi o ową istotę prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, to - jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2006 r., „do istoty prawa do emerytury należy (...) zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i

zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 15/06, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 11, poz. 170].

Istotnym elementem prawa do zabezpieczenia społecznego, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest prawo do waloryzacji świadczeń, co oznacza, że ustawodawca jest obowiązany do wprowadzenia mechanizmu utrzymywania świadczeń na odpowiednim poziomie ich realnej wartości, choć ma on znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji (*vide* - orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn.: K. 14/92, OTK z 1993 r., cz. II, poz. 35; K. 23/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 33; K. 8/96, OTK ZU z 1996 r. Nr 4, poz. 32; K. 4/99, OTK ZU z 1999 r. Nr 7, poz. 165; SK 22/99, OTK ZU z 2000 r. Nr 4, poz. 107).

Metoda waloryzacji świadczeń przysługujących obywatelom z zabezpieczenia społecznego musi zatem polegać na zastosowaniu takiego mechanizmu, który odzwierciedli zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania w długim okresie ich pobierania, choć, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 października 2001 r. w sprawie o sygn. SK 16/01, „dopuszczalne są takie ukształtowania mechanizmu waloryzacji, które nie będą nadawały jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru, pod warunkiem, że będzie ona dokonywana regularnie i nie nabierze pozornego charakteru, sprowadzającego wysokość rent i emerytur poniżej minimum egzystencji” (OTK ZU z 2001 r. Nr 7, poz. 214).

Konstytucyjnie dopuszczalne jest zatem wprowadzenie waloryzacji płacowej lub waloryzacji cenowej świadczeń emerytalno-rentowych. Konstytucyjnie dopuszczalna jest również zmiana zasad waloryzacji (*vide* – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 1996 r. w sprawie o sygn. K. 8/96, OTK ZU z 1996 r. Nr 4, poz. 32).

Granice dopuszczalnej swobody ustawodawcy w doborze metody waloryzacji świadczeń socjalnych stanowi natomiast zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

W postanowieniu z dnia 29 września 2010 r. w sprawie o sygn. Ts 13/10 Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w «orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na dwa przypadki, w których można przyjąć naruszenie "istoty" prawa do zabezpieczenia społecznego: gdy w ogóle nie zostanie dokonana waloryzacja świadczeń w danym okresie czasu (zob. orzeczenie z 17 lipca 1996 r., K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32), bądź gdy istniejące mechanizmy waloryzacji świadczeń są do tego stopnia niewystarczające, że wysokość tych świadczeń zostanie sprowadzona poniżej poziomu minimum życiowego» [OTK ZU (B) z 2010 r. Nr 6, poz. 463].

Wprowadzenie w art. 4 ust. 1 – 8 ustawy nowelizującej kwotowej waloryzacji świadczeń, wymienionych w art. 5 ust. 1, skutkuje niewątpliwie tym, że osoby uzyskujące świadczenia w kwocie powyżej 1.480 zł zostały w 2012 r. pozbawione prawa do waloryzacji według wskaźnika waloryzacji, na podstawie którego, zgodnie z ustawą emerytalną, podwyższone zostałyby pobierane przez nie emerytury i renty. W stosunku do tej grupy osób naruszona została zasada ochrony praw nabytych, która, jak słusznie podkreśla Prezydent, w zakresie praw z zabezpieczenia społecznego wyraża się również w ochronie realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych.

Osoby te, jednocześnie, zostały potraktowane przez ustawodawcę w „gorszy” sposób niż osoby pobierające świadczenia w niższej wysokości, gdyż realna wartość ich świadczeń w 2012 r. uległa obniżeniu w porównaniu z wysokością świadczeń osób uzyskujących je dotychczas w kwocie niższej niż 1.480 zł.

W zakresie prawa do waloryzacji nastąpiło tym samym zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, jaką jest pobieranie świadczenia emerytalno-rentowego, na podstawie kryterium



wysokości pobieranego świadczenia. Podkreślić przy tym należy, iż, w aspekcie zasady równości, nie nasuwa konstytucyjnych wątpliwości samo podwyższenie wysokości najniższych świadczeń (przy zastosowaniu wyższego wskaźnika niż procentowy wskaźnik podwyższenia świadczeń wyższych), gdyż ustawodawca zobowiązany jest do zapewnienia ich wysokości na poziomie gwarantującym godne życie w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania (ochrona istoty prawa do zabezpieczenia społecznego). Zróżnicowanie sytuacji prawnej świadczeniobiorców, w omawianym zakresie, wynika z niezapewnienia realnej wartości świadczeń tym osobom, które do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej pobierały je w wysokości przewyższającej kwotę 1.480 zł.

Wprowadzonego różnicowania świadczeniobiorców nie można ocenić jako spełniającego konstytucyjne wymagania różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Nie pozostaje ono bowiem w racjonalnym związku z celem waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, jakim jest zachowanie ich realnej wartości.

Trudno jest również ustalić, realizacji jakich wartości konstytucyjnych służyć ma wprowadzona kwotowa waloryzacja świadczeń na poziomie 71 zł.

Z uzasadnienia projektu ustawy wprost bowiem wynika, że celem kwestionowanej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych nie była potrzeba zapewnienia równowagi budżetowej, gdyż jej skutki finansowe są tożsame z przewidzianymi w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. kosztami procentowej waloryzacji świadczeń według wskaźnika 104,8% (*vide* – cytowane wyżej uzasadnienie projektu ustawy).

Kwestionowane rozwiązanie nie spełnia również wymagań zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Należy w tym miejscu odnotować, że w systemie ubezpieczenia społecznego, na wypadek ryzyk wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, zasada sprawiedliwości związana jest z zasadą wzajemności, oznaczającą istnienie więzi między prawem do świadczenia a wkładem wnoszonym przez

ubezpieczonego do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zasada wzajemności łączy się, z kolei, z zasadą proporcjonalności, z której wynika dla ustawodawcy obowiązek zapewnienia proporcji między wielkością wkładu a wysokością świadczenia [vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie o sygn. P 9/05, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 4, poz. 46].

W ubezpieczeniu społecznym, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie o sygn. SK 15/06, ustawodawca musi uwzględniać «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» [OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 11, poz. 170].

Tak rozumiana, na gruncie ubezpieczeń społecznych, zasada sprawiedliwości powinna być realizowana również przy rozwiązaniach dotyczących metody waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Innymi słowy, metoda podwyższania wartości emerytur (rent) powinna gwarantować każdemu emerytowi (renciście) zachowanie realnej, „wypracowanej” przez niego wartości emerytury (renty), jako pochodnej długości okresu aktywności zawodowej oraz wysokości zarobków (wielkości wkładu wniesionego do FUS).

Ustawodawcy, stosownie do art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, przysługuje wybór metody podwyższania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, a przysługująca prawodawcy w tym zakresie swoboda ograniczona jest koniecznością zagwarantowania wszystkim emerytom i rencistom stabilnej wartości ekonomicznej pobieranego przez nich świadczenia. Waloryzacja emerytur i rent może więc następować np. na podstawie waloryzacji płacowej lub cenowej albo mieszanej. Istotne znaczenie przy waloryzacji ma natomiast to,

aby przyjęta metoda podwyższenia zapewniała zachowanie ekonomicznej wartości pobieranego świadczenia.

Przywołać w tym miejscu wypada wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r. w sprawie o sygn. K. 4/99, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzenie waloryzacji cenowej w miejsce waloryzacji płacowej nie jest ani pozbawieniem prawa do świadczeń, ani wyłączeniem ich waloryzacji. U podstaw obu waloryzacji leży bowiem założenie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych świadczeń i każda z nich przewiduje mechanizm umożliwiający jego urzeczywistnienie. I choć waloryzacja cenowa jest mniej korzystna od waloryzacji płacowej, to istota instytucji przystosowującej wartość świadczeń emerytalno-rentowych do spadku siły nabywczej pieniądza, w którym wypłacane są świadczenia, nie jest naruszona przez wprowadzenie waloryzacji cenowej, gdyż prowadzi ona do zachowania realnej wartości świadczeń (*vide* - OTK ZU z 1999 r. Nr 7, poz. 165).

Przewidziane ustawą nowelizującą podwyższenie emerytur i rent oraz innych świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej o kwotę 71 zł różnicuje sytuację prawną świadczeniobiorców, nie realizując tym samym prawa wszystkich emerytów i rencistów do zachowania sprawiedliwej proporcji między wielkością ich wkładu do systemu a wysokością świadczenia. Niewątpliwie też, na co słusznie wskazują Wnioskodawcy, dysproporcja ta w następnych latach będzie się pogłębiać, jeśli nie zostaną wprowadzone odpowiednie mechanizmy zapobiegające temu zjawisku, albowiem wysokość świadczenia ustalona w roku 2012 w wyniku waloryzacji kwotowej (niższej niż 104,8% dla osób pobierających świadczenia w kwocie wyższej od 1.480 zł) będzie stanowić podstawę dla kolejnych waloryzacji.

Odnotować w tym miejscu wypada, że problem kwotowej waloryzacji emerytur i rent był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

W postanowieniu z dnia 27 czerwca 2001 r, w sprawie o sygn. Ts 24/01, Trybunał stwierdził, że możliwa ona byłaby tylko w sytuacji, w której wszystkie

świadczenia emerytalne byłyby w 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” (OTK ZU z 2001 r. Nr 5, poz. 154).

To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zachowuje aktualność w niniejszej sprawie, gdyż wprowadzenie podwyższenia wszystkich emerytur, rent i innych świadczeń o kwotę 71 zł powoduje, że w roku 2012 osobom pobierającym emerytury i renty w wysokości wyższej niż 1.480 zł nie zostało zapewnione zachowanie wartości ekonomicznej tych świadczeń (nabyte prawo do zachowania realnej wartości emerytur i rent – art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

Z tych względów, podzielić należy stanowisko Wnioskodawców, że art. 4 ust. 1 – 8, art. 5 ust. 1 i art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ust. 2 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, zdaniem Prezydenta RP, jest nieprecyzyjny, przez co jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Naruszenia tej zasady Wnioskodawca upatruje w tym, że nie jest jasne, według którego ze sposobów, określonych w art. 4 ustawy nowelizującej, powinny być waloryzowane świadczenia wymienione w art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Zarzut ten nie wydaje się jednak uzasadniony.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że nakaz przestrzegania zasady poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadą pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i prawa. „Ustawodawca nie może poprzez niejasne sformułowanie 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. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze - każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie - przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie o sygn. K 50/07, OTK ZU (A) z 2009 r. Nr 4, poz. 51].

Oceniając kwestionowany przepis w płaszczyźnie zasady poprawnej legislacji, należy przypomnieć, że art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej stanowi, iż „[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”.

Z brzmienia tego przepisu wynika zatem, że ta metoda dotyczy waloryzacji świadczeń.

Ustęp drugi tego artykułu określa natomiast metodę waloryzacji podstawy wymiaru świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustęp trzeci stanowi zaś, że opisana w ustępie drugim metoda waloryzacji podstawy wymiaru świadczenia ma zastosowanie do waloryzacji podstawy wymiaru świadczeń wypłacanych z zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych.

Art. 4 ust. 4 ustawy nowelizującej dotyczy natomiast waloryzacji świadczenia niższego od kwoty najniższego świadczenia, do którego nie ma zastosowania gwarancja wysokości najniższego świadczenia (art. 85 ustawy emerytalnej), a ustęp 5 tego artykułu - procentowej waloryzacji rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy i rent inwalidzkich III grupy (75% kwoty 71 zł), co pozostaje w związku z art. 62 ust. 2 ustawy emerytalnej, stanowiącym, że renta dla osoby częściowo niezdolnej do pracy wynosi 75 % renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy.

Z kolei, ust. 6 art. 5 wyłącza stosowanie ustępu 5 do rent inwalidów wojennych i wojskowych.

Art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej istotnie nie wskazuje wprost, która z omówionych metod ma zastosowanie do świadczeń przysługujących na podstawie wymienionych w nim ustaw.

Należy jednak zauważyć, że przepis ten stanowi, iż waloryzacji podlegają: emerytury, renty oraz pozostałe wymienione w nim świadczenia, przysługujące na podstawie enumeratywnie wskazanych ustaw.

Brzmienie tego przepisu pozwala zatem na przyjęcie interpretacji, że do świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej ma zastosowanie art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej (z uwzględnieniem regulacji dotyczących rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy i rent inwalidzkich III grupy - art. 4 ust. 5 i 6).

Przedstawione we wniosku wątpliwości można więc wyeliminować w drodze wykładni. Nie można zatem zarzucić zaskarżonemu przepisowi przekroczenia poziomu niejasności, powodującego niekonstytucyjność regulacji.

Należy przy tym zauważyć, iż przepis ten niedawno wszedł w życie i trudno jest obecnie przesądzić, że jego brzmienie jest na tyle niejasne, iż w procesie jego stosowania mogą powstać wątpliwości przy jego interpretacji, których nie można byłoby usunąć w drodze wykładni sądowej.

Z tych względów, należy uznać, że art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej nie narusza art. 2 Konstytucji w omawianym aspekcie braku jasności regulacji.

Podzielić natomiast należy zarzuty – skierowane przez Prezydenta RP do art. 5 ust. 1 pkt 4 – 6 i pkt 12 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim przepisy te dotyczą świadczeń przyznawanych w relacji do najniższej odpowiedniej renty, ustalonej zgodnie z ustawą emerytalną – naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 4 – 6 i pkt 12 ustawy nowelizującej przepisy ustaw określają minimalną wysokość poszczególnych świadczeń, ustalaną jako procentowa wartość najniższej renty.

I tak, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej, waloryzacji kwotowej podlegają świadczenia, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6 – 8 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (zwanej ustawą wypadkową), tj. renta z tytułu niezdolności do pracy, renta szkoleniowa oraz renta rodzinna.

Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy wypadkowej, 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.

Z kolei, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej, kwotowej waloryzacji podlegają świadczenia wymienione w art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 i 4 ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach, tj. renta z tytułu niezdolności do pracy i renta rodzinna.

Zgodnie z art. 7 te same ustawy, świadczenia te wynoszą 120% kwoty najniższej odpowiedniej renty ustalonej i podwyższonej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS.

Kwotowej waloryzacji podlegają także renty socjalne, przyznawane na podstawie ustawy o rencie socjalnej (art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej).

Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, wysokość tej renty wynosi 84 % kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 12 ustawy nowelizującej, waloryzacji kwotowej podlega także świadczenie pieniężne, przewidziane ustawą o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 te same ustawy, świadczenie to przysługuje w kwocie renty socjalnej, o której mowa w ustawie o rencie socjalnej.

Należy zauważyć, że w 2011 r., zgodnie z komunikatem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent (Mon. Pol. Nr 15, poz. 162), kwota najniższej renty dla osób całkowicie niezdolnych do pracy wynosiła



728,18 zł miesięcznie, a dla osób częściowo niezdolnych do pracy – 560,13 zł miesięcznie.

Z kolei, zgodnie z wprowadzonymi art. 1 ustawy nowelizującej zmianami do ustawy emerytalnej, od dnia 1 marca 2012 r. kwoty najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy wynoszą: 799,18 zł miesięcznie - dla osób całkowicie niezdolnych do pracy oraz 613,38 zł miesięcznie - dla osób częściowo niezdolnych do pracy.

Z porównania wysokości wymienionych wyżej świadczeń, przyznanych przed dniem 1 marca 2012 r. (obliczonej po waloryzacji) oraz wysokości tych świadczeń przyznanych od dnia 1 marca 2012 r. (obliczonej w odniesieniu do kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, określonej w art. 85 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej na podstawie w art. 1 ustawy nowelizującej) wynika, jak trafnie wskazuje Prezydent, że wystąpiły różnice między wysokością świadczeń przyznanych przed dniem 1 marca 2012 r. i od tej daty.

Wysokość minimalnej renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej oraz renty rodzinnej z ubezpieczenia wypadkowego, przyznanych przed dniem 1 marca 2012 r., po waloryzacji kwotowej wynosi 944,81 zł (120% kwoty 728,18 zł powiększone o 71 zł), wysokość zaś tych minimalnych świadczeń przyznanych od dnia 1 marca 2012 r. wynosi 959,01 zł (120% kwoty 799,18 zł). Zróżnicowana została również wysokość renty socjalnej i świadczenia pieniężnego, przewidzianego w ustawie o świadczeniu pieniężnym, w zależności od daty przyznania świadczenia: wysokość renty socjalnej (świadczenia pieniężnego) przyznanej przed dniem 1 marca 2012 r. wynosi 682,67 zł (84% kwoty 728,18 zł powiększone o 71 zł), a renty socjalnej (świadczenia pieniężnego) przyznanej po tej dacie - 671,31 zł (84% kwoty 799,18 zł).

Wprowadzenie waloryzacji kwotowej wymienionych świadczeń prowadzi zatem do zróżnicowania ich wysokości na podstawie kryterium daty jego

przyznania i, w konsekwencji, do zróżnicowania sytuacji prawnej osób pobierających omawiane świadczenia na podstawie tego kryterium.

Podzielić należy stanowisko Prezydenta RP, że trudno jest ustalić, ochronie jakich wartości konstytucyjnych służyć ma wprowadzone zróżnicowanie.

Jeśli natomiast weźmie się pod uwagę, że celem regulacji określających minimalną wysokość rent z tytułu niezdolności do pracy oraz wysokość renty socjalnej, obliczanej od wysokości minimalnej renty, jest zapewnienie osobom niezdolnym do pracy niezbędnego, dla godnego życia, minimum środków utrzymania, to uzależnienia wysokości minimalnych świadczeń od terminu ich przyznania nie można uznać za racjonalnie uzasadnione, a tym samym za sprawiedliwe.

Z tego względu, uzasadniony wydaje się pogląd Wnioskodawcy, że objęcie omawianych świadczeń waloryzacją kwotową było zabiegiem wprowadzającym nieuzasadnioną niespójność w systemie prawnym, prowadzącą do naruszenia zasady poprawnej legislacji, rozumianej jako wymaganie „stanowienia prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz zachowaniem należytych aksjologicznych standardów” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r. w sprawie o sygn. P 28/07, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 9, poz. 106].

Z tego względu przepisy art. 5 ust. 1 pkt 4 – 6 i pkt 12 ustawy nowelizującej, w zakresie opisanym w petitum wniosku Prezydenta RP, ocenić należy jako niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Podzielić należy również stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że wprowadzenie kwotowej waloryzacji świadczeń, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy nowelizującej, oraz ustalenie, w art. 2 tej ustawy, wysokości podstawy wymiaru renty inwalidzkiej, przysługującej na podstawie ustawy o

zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, narusza art. 19 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, z zaopatrzenia tego przysługują renty inwalidzkie oraz renty rodzinne. Wysokość renty inwalidzkiej dla inwalidy wojennego wynosi 100 % podstawy jej wymiaru - dla inwalidów I i II grupy oraz 75 % podstawy jej wymiaru - dla inwalidów III grupy (art. 10 tej ustawy).

Z kolei, wysokość renty rodzinnej wynosi: 70 % podstawy wymiaru dla jednej osoby, 75 % podstawy wymiaru dla dwóch osób oraz 85 % podstawy wymiaru dla trzech i więcej osób. Podstawę wymiaru renty rodzinnej stanowi kwota ustalona w myśl art. 11 tej ustawy, z tym że za podstawę wymiaru renty rodzinnej po zmarłym inwalidzie wojennym przyjmuje się kwotę, która stanowiłaby podstawę wymiaru renty dla tego inwalidy (art. 25 tejże ustawy).

Świadczenia te przysługują również kombatantom będącym inwalidami wojennymi lub wojskowymi (art. 12 ust. 1 ustawy o kombatantach).

Zgodnie z art. 11 ust. 3 i 3a ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych, podstawa wymiaru waloryzowana jest w terminach przewidzianych w przepisach ustawy emerytalnej. Waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty podstawy wymiaru przez pełny wskaźnik waloryzacji emerytur i rent ustalony na podstawie przepisów ustawy emerytalnej dla terminu waloryzacji.

Ze sposobu ustalania wysokości świadczeń wynika, jak słusznie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, iż wszyscy inwalidzi wojenni I i II grupy oraz większość inwalidów III grupy pobierali świadczenia w kwocie przewyższającej 1.480 zł.

Wprowadzenie kwotowej waloryzacji tych świadczeń prowadzi zatem do sytuacji, w której nie została zachowana ich wartość ekonomiczna.

W wyroku z dnia 15 kwietnia 2003 r., w sprawie o sygn. SK 4/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 19 Konstytucji, wyrażający zasadę, że

Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych, formułuje podlegające konstytucyjnej ochronie prawo podmiotowe [OTK ZU (A) z 2003 r. Nr 4, poz. 31]. Ograniczenie tego prawa może być zatem ustanawiane z zachowaniem wymogów zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Niemniej jednak, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie o sygn. K 12/02, «specjalna opieka państwa nad weteranami walk o niepodległość, a zwłaszcza inwalidami wojennymi, musi odróżniać się pod względem zakresu świadczeń opiekuńczych, ich jakości i trwałości od tego rodzaju świadczeń na rzecz innych grup społecznych. 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. Godność i honor weteranów walk o niepodległość wymagają, by ustawodawca przywiązywał znaczenie do deklaracji zawartych w rozdziale I Konstytucji, a zwłaszcza do obietnic zawartych w art. 19 Konstytucji. (...) Prawo do specjalnej opieki państwa przysługuje weteranom walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidom wojennym. Standard opieki nie może jednak przerastać możliwości państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Opieka "specjalna" to taki rodzaj opieki, który przewyższa pozostałe postacie opieki udzielanej przez państwo. Przywileje dla weteranów i inwalidów stanowią konstytucyjnie dopuszczone odstępstwo od zasady równości ze względu na szczególną wartość konstytucyjną, którą jest udział w walce o niepodległość. (...) Prawa weteranów do opieki, o której mowa w art. 19 Konstytucji, powinny mieć charakter trwały. Państwo nie może odstępować od rozwiązań już wprowadzonych, a tym bardziej ingerować w uprawnienia już nabyte» [OTK ZU (A) z 2004 r. Nr 3, poz. 19].

W niniejszej sprawie nie można uznać, że ograniczenie waloryzacji świadczeń, przysługujących inwalidom wojennym i kombatanom, było uzasadnione koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych, a zwłaszcza potrzebą zapewnienia równowagi budżetowej, co wprost wynika z uzasadnienia projektowanych rozwiązań. Słusznie więc wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, że w przypadku omawianych przepisów nie może być mowy o bezwzględnej konieczności ograniczenia prawa inwalidów wojennych (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Art. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy nowelizującej są zatem niezgodne z art. 19 Konstytucji.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego