



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 13 luty 2012 r.

RPO-690235-III/11/AJ/LN

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 4, art. 5 ust. 1 oraz art. 7 pkt 1-4 ustawy z dnia 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 RP,
- 2) art. 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 powołanej wyżej ustawy z art. 19 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. Rzecznik Praw Obywatelskich jest adresatem licznych skarg od emerytów i rencistów, którzy kwestionują konstytucyjność regulacji, przewidującej w 2012 r. zastąpienie obowiązującego mechanizmu waloryzacji kosztowo-płacowej mechanizmem waloryzacji kwotowej. Zdaniem skarżących waloryzacja kwotowa nie gwarantuje w 2012 r. zachowania realnej wartości wszystkim świadczeniom emerytalno-rentowym.

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych stanowi ważny element konstrukcji systemu zabezpieczenia społecznego. Ekonomiczna i społeczna funkcja waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych polega na przeciwdziałaniu deprecjacji świadczeń. Dzięki waloryzacji dochodzi do zmiany (zwiększenia) nominalnej wysokości świadczeń w celu przeciwdziałania spadkowi ich wartości realnej, do której może dojść w wyniku zmiany warunków społeczno-ekonomicznych.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm. – zwana dalej „ustawą emerytalną”) przewiduje waloryzację dokonywaną procentowo tj. z wykorzystaniem określonego wskaźnika, mnożąc przez wskaźnik waloryzacji kwotę świadczenia i podstawę jego wymiaru. Waloryzacja świadczeń następuje od dnia 1 marca, corocznie i automatycznie w stosunku do świadczeń przyznanych przed jej terminem (określonym ustawowo). Wskaźnik waloryzacji ma charakter mieszany: odpowiada średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, jeżeli jest on wyższy od wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów. Zwiększenie o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, jest przedmiotem corocznych negocjacji na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych przeprowadzanych w czerwcu, w roku poprzedzającym waloryzację. Ustalone w drodze negocjacji zwiększenie wskaźnika waloryzacji ogłasza w drodze komunikatu minister do spraw zabezpieczenia społecznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. W przypadku braku porozumienia o wysokości zwiększania decyduje w drodze rozporządzenia Rada Ministrów – biorąc pod uwagę informacje o prognozowanych wielkościach makroekonomicznych, w tym wielkość wskaźnika inflacji, stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok następny. Wysokość wskaźnika waloryzacji ogłasza w drodze komunikatu minister do spraw zabezpieczenia społecznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

Zasady waloryzacji uregulowane w art. 88-94 ustawy emerytalnej mają zastosowanie nie tylko do świadczeń emerytalno-rentowych oraz dodatków przyznawanych na gruncie przepisów ustawy emerytalnej, lecz również regulacje te stosuje się przy waloryzacji innych świadczeń pieniężnych z szeroko rozumianego systemu zaopatrzenia społecznego, w szczególności emerytur pomostowych, emerytur kapitałowych, emerytur i rent rolniczych, rent wypadkowych, emerytur i rent żołnierzy zawodowych i służb mundurowych, rent inwalidów wojennych i wojskowych, rent socjalnych, świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, świadczeń kombatanckich, rent strukturalnych, świadczeń pieniężnych przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, dodatków za tajne nauczanie, świadczeń pieniężnych przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych, świadczeń pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.

II. Ustawa 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, zwana dalej „ustawą zmieniającą”) wprowadziła w miejsce waloryzacji procentowej waloryzację kwotową.

Zgodnie z art. 4 ustawy zmieniającej 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. Kolejne ustępy art. 4 zawierają szczegółowe regulacje dotyczące technicznego aspektu mechanizmu wprowadzonej waloryzacji kwotowej. I tak waloryzacja podstawy wymiaru świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz podstawy wymiaru świadczenia służb mundurowych polega na pomnożeniu podstawy wymiaru świadczenia przez wskaźnik stanowiący iloraz zwaloryzowanej kwoty świadczenia i kwoty tego świadczenia ustalonej na dzień poprzedzający termin waloryzacji. W przypadku świadczenia niższego od kwoty najniższego świadczenia, do którego nie ma zastosowania gwarancja wysokości najniższego świadczenia, o której mowa w art. 85 ustawy emerytalnej kwota waloryzacji jest ustalana przez pomnożenie kwoty 71 zł przez iloraz kwoty tego świadczenia i kwoty najniższego świadczenia obowiązującej do dnia 29 lutego 2012 r. W przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy i rent inwalidzkich III grupy kwota waloryzacji wynosi 75% kwoty 71 zł, przy czym rozwiązania tego nie stosuje się do rent inwalidów wojennych i wojskowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy zmieniającej. Jeżeli emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje łącznie z okresową emeryturą kapitałową, każde z tych świadczeń podwyższa się o kwotę waloryzacji, proporcjonalnie do

wysokości tych świadczeń. 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 ze zm.), dokonuje się proporcjonalnie do udziału tych części w wysokości okresowej emerytury kapitałowej.

Waloryzacji kwotowej w 2012 r. zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej podlegają:

- 1) emerytury i renty, o których mowa w art. 3 pkt 1–3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.);
- 2) świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, o których mowa w art. 18 pkt 1-4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.);
- 3) świadczenia przedemerytalne i zasiłki przedemerytalne, o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252 ze zm.);
- 4) świadczenia, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–8 oraz art. 49, art. 50 i art. 52 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 ze zm.);
- 5) renty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 i 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz. 1674 ze zm.);
- 6) renty socjalne, o których mowa w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.);
- 7) świadczenia pieniężne, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a–c ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.);
- 8) świadczenia pieniężne, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a-c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.);
- 9) świadczenia, o których mowa w art. 12 i art. 16 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.);
- 10) świadczenia pieniężne, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648 ze zm.);

- 11) renta strukturalna, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. Nr 52, poz. 539 ze zm.);
- 12) świadczenie pieniężne, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (Dz. U. Nr 249, poz. 1824 ze zm.);
- 13) emerytury, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.);
- 14) świadczenie, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800 ze zm.);
- 15) okresowe emerytury kapitałowe, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.).

Jednocześnie w art. 7 ustawy zmieniającej do przeprowadzenia waloryzacji w 2012 r. wyłączono stosowanie:

- 1) art. 88 i art. 89 ustawy emerytalnej,
- 2) art. 48 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- 3) art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin,
- 4) art. 6 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,
- 5) art. 12 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie.

III. W uzasadnieniu do rządowego projektu z dnia 30 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw wskazano, że waloryzacja kwotowa będzie się mieścić w tym samym skutku finansowym co zapisana w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 waloryzacja procentowa o wskaźnik 104,8%. Kwota podwyżki została obliczona przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji ustalonego według dotychczasowych zasad (104,8%). 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. Stąd też propozycja innego podziału posiadanych i przewidzianych na waloryzację środków, która chociaż w części spełniłaby rolę dodatkowej pomocy osobom o niskich emeryturach i rentach, szczególnie w warunkach dość szybkiego wzrostu cen żywności, co zawsze bardziej dotyka gospodarstwa domowe o niższych dochodach.

Z drugiej zaś strony w uzasadnieniu czytamy, 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. 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.(...)”

IV. Prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego reguluje art. 67 ust. 1 Konstytucji, który to przepis nie ustanawia bezpośrednio warunków nabycia, trwania i utraty prawa do ubezpieczenia społecznego, odsyłając w tej materii do ustawy.

Trybunał Konstytucyjny jest powołany do oceny kontrolowanych przepisów prawnych z punktu widzenia ich zgodności z przepisami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie skonstruowanym systemie prawnym. Poza jego kompetencją jest sfera objęta swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, której członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami oraz ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii. To do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli i wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Kolejne ustawy mogły więc modyfikować wcześniej przyjęte rozwiązania, także w zakresie zabezpieczenia społecznego (np. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, oraz wyroki TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165 i z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Aktualnie przepisy konstytucyjne nie zawierają nakazu, jak wcześniejsze przepisy konstytucyjne, „rozwoju ubezpieczenia społecznego”, co poszerza możliwości dokonywania zmian przez ustawodawcę.

W obecnym stanie konstytucyjnym zwerbalizowaną wartością konstytucyjną stała się również konieczność zachowania równowagi finansów publicznych (art. 216 i art. 220 ust. 1 Konstytucji), przy zastrzeżeniu, że „ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może jednak nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa” (wyrok z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Zwiększenie lub ograniczenie wydatków na realizację praw socjalnych musi odbywać się w zgodzie z regułami określonymi przez Konstytucję, z zastrzeżeniem, że ustawa musi gwarantować świadczenia odpowiadające co najmniej minimum, określonemu jako zabezpieczenie podstawowych potrzeb (zob. orzeczenia TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49 i z 17 lipca 1996 r., sygn. K. 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32, oraz wyrok z 4 grudnia 2000 r., sygn. K. 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294 wyrok z dnia 24 października 2005 r. P 13/04 OTK z 2005 r. 9A/102).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego obecnie przez art. 67 ust. 1 Konstytucji (por. orzeczenia: 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 – wyroki: z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100, z 20 grudnia 1999 r., K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 165 i z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU Nr 3/2000, poz. 107). 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” (SK 22/99, jw., s. 514). Nie oznacza to jednak, że waloryzacja musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania. 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. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, które określa jego tożsamość”.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że o naruszeniu „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego można, w szczególności, mówić

w dwóch sytuacjach: gdy w ogóle nie zostanie dokonana waloryzacja świadczeń w danym okresie (na tej podstawie orzeczono niekonstytucyjność w sprawie K. 8/96), bądź gdy istniejące mechanizmy waloryzacji świadczeń są do tego stopnia niewystarczające, że wysokość tych świadczeń zostanie sprowadzona poniżej poziomu minimum życiowego. Potwierdzając to stanowisko Trybunał Konstytucyjny zauważa, że dopuszczalne są – wobec tego – takie ukształtowania mechanizmu waloryzacji, które nie będą nadawały jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru, pod warunkiem, że waloryzacja jako taka będzie dokonywana regularnie i nie nabierze pozornego charakteru, sprowadzającego wysokość rent i emerytur poniżej minimum egzystencji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji całościowej zamiany jednego systemu waloryzacji na inny system. O ile bowiem zmiany cząstkowe, prowadzące do obniżenia wskaźników waloryzacji mogą być rozpatrywane w perspektywie nakazu ochrony praw nabytych, to zmiana całościowa może być oceniana tylko w makroskali. W dziedzinie kształtowania praw socjalnych konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki margines działania, a sposób wykorzystania tego marginesu nie może pozostawać bez związku z aktualnymi możliwościami finansowymi państwa. W tym miejscu należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odróżnia prawo do waloryzacji, rozumiane jako uprawnienie do zachowania stałej wartości ekonomicznej przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych, od metody podwyższania nominalnej wartości przysługujących świadczeń przyjętej w normujących waloryzację przepisach. W wyroku w sprawie K 4/99 Trybunał stwierdził – odnosząc się do emerytur mundurowych – że wprowadzenie waloryzacji cenowej w miejsce waloryzacji płacowej nie jest ani pozbawieniem prawa do świadczeń, ani wyłączeniem ich waloryzacji. Podkreślił, że u podstaw obu waloryzacji leży założenie stabilnej wartości ekonomicznej otrzymywanych świadczeń oraz że każda z nich przewiduje mechanizm umożliwiający jego urzeczywistnienie. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istota instytucji przystosowującej wartość świadczeń emerytalno-rentowych do spadku siły nabywczej pieniądza, w którym wypłacane są świadczenia, nie jest zatem przez wprowadzenie waloryzacji cenowej naruszona. Należy zwrócić uwagę, że już pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych Trybunał uznał za dopuszczalną konstytucyjnie zamianę waloryzacji płacowej na cenową. W uzasadnieniu wskazał, że pomimo tego, iż waloryzacja cenowa jest z zasady mniej korzystna dla emerytów i rencistów niż waloryzacja płacowa, to jednak zapewnia emeryturom i rentom zachowanie ich realnej wartości (K 23/95, K 8/96).

Zatem o niezgodności z konstytucją można mówić dopiero w sytuacji, gdy dojdzie do naruszenia, wskazanej wyżej, „istoty” prawa do waloryzacji, a nie każde odstępstwo od matematycznych proporcji jest równoznaczne z takim naruszeniem. Interwencja Trybunału możliwa jest tylko w sytuacji drastycznego naruszenia prawa do waloryzacji, wkraczającego w „istotę” tego prawa. (SK 16/01).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich mechanizm kwotowej waloryzacji, przyjęty w ustawie zmieniającej w istocie rzeczy prowadzi właśnie do naruszenie „istoty” prawa do waloryzacji. Zastosowanie waloryzacji kwotowej skutkuje bowiem brakiem zachowania realnej wartości świadczenia w stosunku do świadczeń, których wysokość przekracza kwotę ok. 1480 zł. Potwierdzenie do tego stanowiska można odnaleźć także w uzasadnieniu do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2001 r., sygn. akt TS 24/01. W sprawie tej Trybunał odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi konstytucyjnej, w której skarżący kwestionował obowiązującą waloryzację procentową, domagając się wprowadzenia w jej miejsce waloryzacji kwotowej. Trybunał Konstytucyjnego stanął na stanowisku, iż „(...) 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 byłoby możliwe tylko w sytuacji w której wszystkie świadczenia emerytalne byłyby jednakowej wysokości. Tylko w takim stanie faktycznym można by zachować realną wartość świadczeń poprzez powiększenie ich o ściśle określoną kwotę, obliczoną w oparciu o wskaźnik inflacji. Jednakże przy istniejącym zróżnicowaniu wysokości przyznawanych świadczeń emerytalnych stosowanie waloryzacji kwotowej prowadziłoby do trudnych do zaakceptowania rezultatów. Wyliczenie przykładowo kwoty, o którą należałoby powiększyć świadczenia emerytalne, na podstawie wskaźnika inflacji oraz przeciętnej emerytury, a następnie zwaloryzowanie wszystkich emerytur w oparciu o tę kwotę, pociągałoby za sobą spadek realnej wartości tych emerytur, których wartość jest wyższa niż przeciętna, a co za tym idzie do pokrzywdzenia emerytów, którym one przysługują. Z drugiej strony realna wartość emerytur niższych niż przeciętne zwiększyłaby się. Efektem tego byłoby wprawdzie powolne zmniejszanie się różnic w wysokości przysługujących świadczeń emerytalnych, jednakże nie zostałyby zniwelowane skutki inflacji, a co za tym idzie nie zostałaby zachowana realna wartość przyznanej emerytury, a takie cele leżały u podstaw wprowadzenia mechanizmu waloryzacji. 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 (...) (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2001 r., sygn. akt TS 24/01).

V. W ocenie Rzecznika przyznanie wszystkim świadczeniobiorcom podwyżki w jednakowej kwocie nie może być uznane za waloryzację, mamy w tym przypadku do

czynienia jedynie z przyznaniem dodatku do emerytury skutkującym podniesieniem jej wysokości. Z wyliczeń przedstawionych w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej wynika, że w 2009 r. wskaźnik waloryzacji wynosił 106,1%, co dawało przeciętną podwyżkę na poziomie 85,20 zł i duże różnice podwyżek między niskimi i wysokimi świadczeniami. W 2010 r. wskaźnik waloryzacji wynosił 104,62% (średnia podwyżka – 70,23 zł), a w 2011 r. – 103,1% (średnia podwyżka – 50,14 zł). Prognozowany wskaźnik waloryzacji na 2012 r. wynosi 104,8 %. Stąd też w ocenie projektodawców przy zastosowaniu waloryzacji procentowej wzrost emerytur i rent byłby niezbyt wysoki, postrzegany jako niewystarczający, wobec subiektywnego odczucia znacznego wzrostu kosztów utrzymania w 2011 r., zwłaszcza przez biedniejsze grupy emerytów i rencistów, którzy najbardziej odczuwają wzrost cen żywności. Przy proponowanej zmianie sposobu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych na kwotową osoby pobierające minimalne emerytury i renty dostaną 799,18 zł. Gdyby zastosowano dotychczasowe zasady, otrzymywałyby 763,13 zł. Oznacza to, że przeprowadzenie waloryzacji kwotowej doprowadzi do podniesienia najniższych świadczeń do poziomu zbliżonego do minimum socjalnego.

Porównanie miesięcznej podwyżki w zależności od wysokości świadczenia w przypadku waloryzacji wskaźnikiem 104,8% i waloryzacji kwotowej o 71 zł.

Wysokość świadczenia przed waloryzacją (w zł)	Obecne przepisy (waloryzacja wskaźnikiem 104,8%)		Waloryzacja kwotowa o 71,00 zł		Wskaźnik wzrostu świadczenia	
	Podwyżka świadczenia (w zł)	Wysokość świadczenia po waloryzacji (w zł)	Podwyżka na osobę (w zł)	Wysokość świadczenia po waloryzacji (w zł)	Obecne przepisy	Waloryzacja kwotowa
560,13	26,89	587,02	71	631,13	104,80%	112,68%
672,16	32,26	704,42	71	743,16	104,80%	110,56%
728,18	34,95	763,13	71	799,18	104,80%	109,75%
873,82	41,94	915,76	71	944,82	104,80%	108,13%
1000	48	1048	71	1071	104,80%	107,10%
1200	57,6	1257,6	71	1271	104,80%	105,92%
1400	67,2	1467,2	71	1471	104,80%	105,07%
1600	76,8	1676,8	71	1671	104,80%	104,44%
1800	86,4	1886,4	71	1871	104,80%	103,94%
2000	96	2096	71	2071	104,80%	103,55%
2500	120	2620	71	2571	104,80%	102,84%
3000	144	3144	71	3071	104,80%	102,37%
4000	192	4192	71	4071	104,80%	101,78%
5000	240	5240	71	5071	104,80%	101,42%

Prezes Rady Ministrów w exposé wygłoszonym w dniu 18 listopada 2011 r. wskazał na konieczność zapewnienia finansowego, elementarnego bezpieczeństwa obywateli. Odwołując się do narastających dysproporcji między wysokimi emeryturami a tymi najniższymi, a przede wszystkim biorąc pod uwagę bezpieczeństwo szczególnie ludzi niezamożnych, zaproponował zmianę, na określony czas, systemu waloryzacji emerytur i rent, polegającą na wprowadzeniu w miejsce waloryzacji przeprowadzanej procentowym wskaźnikiem podwyżki kwotowej jednakowej dla wszystkich świadczeń.

W świetle kwestionowanych przepisów ustawy dysproporcje w wysokości świadczeń mają być zmniejszone poprzez przesunięcie środków przysługujących wyżej uposażonym na rzecz tych, których świadczenia są niskie. Rzecznik prezentuje stanowisko, że podwyżka najniższych świadczeń emerytalno-rentowych powinna być przeprowadzona w ramach systemowych rozwiązań prawnych, poprzez odrębne od waloryzacji podwyższenie ich wysokości oraz przy zachowaniu waloryzacji procentowej, gwarantującej wszystkim świadczeniom co najmniej utrzymanie ich realnej wartości. Takie postulaty były formułowane także w toku opiniowania projektu ustawy m. in. przez Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów, Forum Związków Zawodowych i NSZZ Solidarność.

VI. Prawo do waloryzacji emerytur i rent musi być rozumiane jako uprawnienie do zachowania realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych w rocznym lub (rzadziej stosowanym) dłuższym przedziale czasowym. Tylko takie rozumienie tego prawa pozwala na uznanie uprawnienia do zachowania realnej wartości świadczenia jako istotnego elementu konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Taki model waloryzacji pozostaje w zgodzie z przyjętymi przez Polskę standardami międzynarodowymi, wynikającymi z konwencji nr 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego oraz Europejskiej Karty Społecznej.

Przyjęta w ustawie zmieniającej kwotowa metoda podwyższania nominalnej wartości świadczeń w 2012 roku prowadzi do naruszenia istoty prawa do waloryzacji, ponieważ przyjęta formuła waloryzacji skutkuje obniżeniem realnej wartości świadczeń przewyższających kwotę ok. 1480 zł. W odniesieniu do części świadczeniobiorców, którym waloryzacja kwotowa nie zapewnia ochrony wartości realnej świadczenia, dochodzi zatem nie tyle do konstytucyjnie dozwolonego zmodyfikowania na przyszłość mechanizmu waloryzowania ich świadczeń, lecz do sprzecznego z art. 67 ust. 1 Konstytucji wyłączenia prawa do waloryzacji wypłacanych świadczeń. Narusza to realizację zasad: praw nabywanych i nabytych oraz sprawiedliwości społecznej, stanowiących o istocie ochrony socjalnego ryzyka. Ustawa zmieniająca wyłączyła w 2012 roku stosowanie corocznej (automatycznej od 1 marca) waloryzacji cenowo-płacowej, wprowadzonej przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 191, poz. 1368). Gdyby zatem przyjąć, że

w 2013 roku i w latach następnych obowiązywać będą zasady waloryzacji świadczeń wynikające z regulacji obowiązującej do końca 2011 roku, to nie ma możliwości odbudowania realnej wartości tych świadczeń, które w wyniku zastosowania waloryzacji kwotowej obniżyły swoją wartość realną w 2012 roku. Jeśli zatem ustawodawca nie dokona w przyszłości zmian w zasadach waloryzacji emerytur i rent, to obniżenie wartości realnej znacznego odsetka wypłacanych emerytur i rent, jakie nastąpi w 2012 roku na podstawie kwestionowanej regulacji, będzie mieć charakter trwały. Naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że przyjęte rozwiązanie, mimo istniejących możliwości systemowych, nie zapewnia realizacji treści prawa konstytucyjnego.

Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury lub renty, a wkładem do funduszu ubezpieczeń społecznych, wyznaczonym przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do świadczenia oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności. Dlatego też zarzut naruszenia art. 67 ust. 1 w tym aspekcie powinien być rozpatrywany w związku z art. 2 Konstytucji.

Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych. Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest, co podkreślał wielokrotnie Trybunał (por. np. orzeczenie TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41), zarówno nieuzasadnione merytorycznie faworyzowanie, jak i dyskryminowanie określonych grup podmiotów. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że 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. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza ograniczania rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek, wysokość świadczeń nie powinna jednak nadmiernie odbiegać od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych” (wyrok z 22 czerwca

1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 537). – wyrok TK z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU Nr 9/A/2007 poz. 110). W klasycznym ubezpieczeniu społecznym występuje ścisła zależność między opłacaniem składki i jej wysokością oraz okresem płacenia a prawem do świadczeń i ich wysokością (zasada wzajemności). Obowiązujące obecnie regulacje dowodzą jednak, że zasada wzajemności nie jest, podobnie jak w poprzednio obowiązującym systemie, w pełni realizowana. Już na tle wcześniej obowiązujących uregulowań Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w nich system ma co do zasady charakter ubezpieczeniowy, tzn. że opłacanie składek zarówno warunkuje nabycie prawa do emerytury lub renty, jak i ma istotny wpływ na rozmiar tych świadczeń. Zasada wzajemności składki i świadczenia nie jest tu jednak bezwzględnie przestrzegana, ponieważ składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Przy ustalaniu prawa do świadczeń lub ich wysokości w zakresie określonym w ustawie są uwzględniane również okresy nieskładkowe, niezwiązane z wykonywaniem działalności zawodowej i obowiązkiem opłacania składki; przewidziana jest także górna granica świadczenia, jakie można otrzymać. W polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy więc nie była pojmowana w sposób absolutny. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zachowania proporcji między wysokością opłacanych składek a rozmiarem świadczenia. Nie zawsze więc – z konstytucyjnego punktu widzenia – jako nieprawidłowość należy traktować brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki (zob. wyrok z 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112). Nie zmienia to faktu, że uprawnienia przysługujące na podstawie obowiązującego systemu emerytalno-rentowego pozostają w ścisłym związku z okresem zatrudnienia (ubezpieczenia). Głównym źródłem finansowania funduszu ubezpieczeń społecznych są właśnie składki. Jest zatem oczywiste, że osoba o dłuższym okresie ubezpieczenia przez dłuższy czas przyczyniała się do tworzenia tego Funduszu. Podobna zależność występuje przy wysokości składki (wkładu) wnoszonego do systemu ubezpieczeń. Zatem choćby z tego powodu ewentualne „uprzywilejowanie” osób o dłuższym okresie ubezpieczenia oraz wnoszących wyższe składki nie może budzić konstytucyjnych zastrzeżeń.

Tymczasem kwestionowana regulacja prowadzi do zachwiania proporcjonalności wkładu ubezpieczonego do wysokości świadczenia. Prezentowane powyżej wyliczenia wskazują, że wprowadzony mechanizm waloryzacji kwotowej preferuje osoby pobierające minimalne i niskie świadczenia, co pozostaje w sprzeczności z założeniem przestrzegania związku między wkładem ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych a wysokością należnego z tego tytułu świadczenia i preferowania osób o dłuższym stażu ubezpieczeniowym i opłacających wyższe składki. Z tego względu za uprawniony należy

przyjąć wniosek, że zakwestionowana regulacja ustawy zmieniającej jest niezgodna z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

VII. Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Od tak określonej zasady – w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – możliwe są odstępstwa ograniczone następującymi warunkami: 1) wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma; 2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; 3) regulacja prawna musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Przy istniejącym zróżnicowaniu wysokości przyznawanych świadczeń zastosowanie waloryzacji kwotowej prowadzi do niemożliwych z punktu widzenia przestrzegania zasady równości rezultatów, ponieważ prowadzi do spadku wartości realnej świadczeń, których wartość jest wyższa od kwoty ok. 1480 zł. Mechanizm waloryzacji kwotowej dzieli świadczeniobiorców, należących do jednej kategorii podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą, na dwie grupy. W pierwszej znajdują się osoby otrzymujące relatywnie niskie świadczenia, którym waloryzacja kwotowa nie tylko zapewnia stabilizację ochrony wartości realnej świadczenia, ale nawet wzrost jego wartości realnej. W drugiej grupie znajdują się osoby otrzymujące wyższe świadczenia, którym waloryzacja kwotowa nie zapewnia przystosowania wartości świadczenia do spadku siły nabywczej pieniądza. Tylko w odniesieniu do tej pierwszej grupy świadczeniobiorców możemy mówić o zachowaniu prawa do waloryzacji. W odniesieniu do drugiej grupy świadczeniobiorców nie możemy mówić o zachowaniu prawa do waloryzacji, ponieważ w wyniku waloryzacji kwotowej nie dojdzie do zachowania stałej wartości ekonomicznej przyznanych im świadczeń emerytalno-rentowych. Należy przypomnieć, że celem waloryzacji jest zapewnienie świadczeniom możliwości zachowania wartości realnej. Kwotowa metoda waloryzacji, nie zapewniając emeryturom i rentom zachowania ich realnej wartości i naruszając przez to istotę prawa do waloryzacji, w opinii Rzecznika nie może być uznana za racjonalne rozwiązanie. Cel socjalny, polegający na przesunięciu środków od osób pobierających wyższe świadczenia do osób pobierających niższe świadczenia, nie powinien być realizowany kosztem naruszenia ochrony prawa do emerytury lub renty (prawa do waloryzacji) w związku przyjętą kosztową metodą waloryzacji. Taka metoda waloryzacji nie może znajdować wsparcia w zasadach sprawiedliwości społecznej, ponieważ stawia

w gorszej sytuacji osoby, które w przeszłości przyczyniły się w większym stopniu do zgromadzenia środków, przeznaczonych na wypłatę emerytur i rent.

Z tych względów kwestionowana regulacja jest także niezgodna z 67 ust. 1 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji.

VIII. Konstytucyjne gwarancje zachowania realnej wartości świadczenia emerytalno-rentowego powinny obejmować w jednakowym stopniu wszystkie grupy świadczeniobiorców, niezależnie od zróżnicowanego statusu prawnego, znajdującego odzwierciedlenie w odrębnych systemach ubezpieczenia lub zaopatrzenia emerytalnego. Przemawia za tym zbliżony charakter zaspakajanych potrzeb i w związku z tym podobne rodzaje świadczeń i częściowo warunki ich uzyskania. Chodzi o osoby, których głównym źródłem utrzymania jest dochód z tytułu zawodowego wykonywania pracy, działalności zarobkowej lub pełnienia służby. Świadczenia emerytalno-rentowe przysługują z tytułu utraty zdolności do wykonywania pracy, działalności lub pełnienia służby, związanej z wiekiem (lub niekiedy z innymi przyczynami), bądź niezdolnością do pracy, inwalidztwem albo utratą żywiciela. Uprawnienia do świadczeń mają więc oparcie w działalności zawodowej i niemożności jej kontynuowania. Występuje zatem istotne podobieństwo sytuacji zawodowej i społecznej różnych grup zawodowych do sytuacji uprawnionych do świadczeń z ustawy emerytalnej. Z tych względów odrębne systemy emerytalno-rentowe charakteryzuje mocne powiązanie z powszechnym systemem, określonym w ustawie emerytalnej. W szczególności znajduje to odzwierciedlenie w zasadzie, zgodnie z którą w sprawach nieuregulowanych odrębnymi ustawami emerytalnymi stosuje się przepisy ustawy emerytalnej. Przede wszystkim jednak według zasad określonych w ustawie emerytalnej waloryzowane są emerytury i renty z systemu ubezpieczenia społecznego rolników oraz zaopatrzenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Odgraniczenie powszechnego ubezpieczenia społecznego od systemów świadczeń zaopatrzeniowych dla żołnierzy i funkcjonariuszy uzasadnione jest często poprzez odwołanie do przyjętej metody finansowania świadczeń zaopatrzeniowych z budżetu państwa. W opinii Rzecznika w sytuacji, w której budżet państwa w różnym zakresie uczestniczy w finansowaniu kosztów zabezpieczenia emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczeń, jak też w systemie emerytalno-rentowym rolników, kwestia ta nie ma istotnego znaczenia przy ocenie naruszenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego poprzez naruszenie prawa do waloryzacji emerytur i rent. Ze względu na korzystniejszy sposób ustalania wymiaru świadczeń dotyczyć to będzie w szczególności byłych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, pobierających świadczenia z systemu zaopatrzenia emerytalnego. Niezrealizowanie celu waloryzacji, jakim jest zachowanie realnej wartości wypłacanych im emerytur i rent wobec części świadczeniobiorców, którzy pobierają świadczenia

w wysokości przekraczającej poziom ok. 1480 zł, wskazuje, zdaniem Rzecznika, na naruszenie istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, a także konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej nie tylko w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych z ubezpieczenia społecznego, określonych przepisami ustawy emerytalnej, ale także emerytur i rent wypłacanych z ubezpieczenia społecznego rolników i zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Znajdujące uzasadnienie w okresie aktywności zawodowej i pełnienia służby odrębności w systemach emerytalnych, wyrażające się między innymi w odmiennych zasadach płacenia składek i odrębnych warunkach nabywania prawa do świadczeń nie powinny obejmować okresu, kiedy takie osoby stają się emerytami i rencistami. Później osoby takie winny zasadniczo podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym ochrony wartości realnej świadczenia emerytalno-rentowego. Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 4/99 przy ocenie konstytucyjności zmiany zasad waloryzacji emerytur wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom w wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r.

IX. Uzasadnieniem ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin była potrzeba szczególnego wyróżnienia pewnego rodzaju szkód, poniesionych na zdrowiu przez osoby w związku z wojną lub służbą wojskową. Ustawa ta jest, obok ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, podstawowym przejawem specjalnej opieki, jaką zgodnie z art. 19 Konstytucji Rzeczpospolita Polska otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że deklaracja ustrojodawcy o specjalnej opiece państwa nad weteranami walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidami wojennymi, jest postanowieniem konstytucyjnym formułującym takie prawo (wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU nr 4/2003, poz. 31, wyrok TK z dnia 9 marca 2004 r., K 12/02, OTK 3A/2004/19). Ze względu na hierarchię norm konstytucyjnych prawo ustanowione w art. 19 Konstytucji ma znaczenie ustrojowe, a opieka nad weteranami jest istotną wartością konstytucyjną. (K 12/02). Ograniczenia w zakresie korzystania z prawa sformułowanego w art. 19 Konstytucji mogą być zatem ustanawiane z zachowaniem wymagań art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

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.

Przewidziana w ustawie zmieniającej waloryzacja kwotowa prowadzi do pozbawienia prawa do waloryzacji świadczeniobiorców, którzy pobierają emeryturę lub rentę w wysokości co najmniej 1480 zł miesięcznie. Z art. 11 ust 3a i ust 4 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin wynika, że wszyscy inwalidzi wojenni I i II grupy, a także większość inwalidów wojennych III grupy otrzymują renty wyższe niż 1480 zł. Tymczasem na podstawie art. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej również w odniesieniu do tych świadczeń zastosowanie znajduje waloryzacja metodą kwotową, co ze względu na wysokość przysługującego świadczenia oznacza utratę jego wartości realnej. Wymiar świadczenia inwalidy wojennego jest pochodną wielkości uszczerbku na zdrowiu poniesionego na skutek wojny (art. 10 ustawy). Brak możliwości zachowania realnej wartości zdecydowanej większości wypłacanych rent inwalidom wojennym w opinii Rzecznika nie może być uznany za pozostający w zgodzie z powinnością szczególnej opieki, jaką państwo powinno otaczać weteranów walk o niepodległość. W niniejszej sprawie nie może być mowy o bezwzględnej konieczności ograniczenia prawa inwalidów wojennych wynikającej z przesłanek, określonych w art. 31 ust 3 Konstytucji. Takie stanowisko jest zbieżne z poglądem Trybunału konstytucyjnego, zaprezentowanym w powołanym wyżej wyroku w sprawie K 12/02, który dotyczył wstrzymania waloryzacji dodatku kombatanckiego.

W konsekwencji należy uznać, że zastosowanie kwotowej metody waloryzacji rent inwalidów wojennych, prowadzące zasadniczo do obniżenia ich wymiaru realnego, pozostaje w sprzeczności z art. 19 Konstytucji.

Z tych względów wnoszę, jak na wstępie.

